

GOBERNANZA CON TRANSPARENCIA EN TIEMPOS DE ABUNDANCIA

Experiencias de las industrias extractivas
en América Latina y el Caribe



Juan Cruz Vieyra y Malaika Masson, *editores*



Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia

Experiencias de las industrias extractivas
en América Latina y el Caribe

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe / Juan Cruz Vieyra, Malaika Masson, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-209-1 (Rústica)

978-1-59782-210-7 (Digital)

1. Transparency—Management—Latin America. 2. Transparency—Management—Caribbean Area.

3. Mineral industries—Business planning—Latin America. 4. Mineral industries—Business planning—Caribbean Area.

5. Energy—Law and legislation—Latin America. 6. Energy—Law and legislation—Caribbean Area. I. Vieyra, Juan Cruz.

II. Masson, Malaika. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Energía.

HD9502.L32 T73 spa.ed.

IDB-BK-129

Código de publicación: IDB-BK-129

Códigos JEL: H50, H71, L71, L72, Q32, Q33, Q38, O54

Palabras clave: política del gobierno, transparencia en el gobierno, industria del petróleo y comercio, comercio de combustible, industria del gas, industrias minerales.

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo y el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente fueron responsables de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Clara Sarcone y Eva Vilarrubi (Fastlines Inc.)

Diseño: Claudia Saidon (Graphic Ideas Inc.)

Fotografía de portada: Rafal Cichawa

Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia

Experiencias de las industrias extractivas
en América Latina y el Caribe

Juan Cruz Vieyra y Malaika Masson
Editores

Índice

Prólogo	xiii
Palabras de respaldo	xvii
Visión general	xxi
Mensaje de los editores	xxvii
Acerca de los editores	xxxi
Acerca de los colaboradores	xxxiii
Acerca de los autores	xxxv
Introducción	xliii

Parte I

La brecha de la gobernanza en las industrias extractivas

Capítulo 1	Legislación, estándares y comparaciones para fortalecer la transparencia en las industrias extractivas	3
	Juan Cruz Vieyra, Malaika Masson y Martin Walter	
Capítulo 2	Estándares para medir transparencia y rendición de cuentas: retos y oportunidades para una gobernanza efectiva	41
	Juan Carlos Quiroz	

Capítulo 3	De la teoría de la dependencia a la gobernanza local: evolución de las investigaciones sobre las industrias extractivas y el desarrollo	83
-------------------	--	-----------

Osmel Manzano

Capítulo 4	Conflictos y recursos naturales: ¿es América Latina y el Caribe diferente del resto del mundo?	119
-------------------	---	------------

Michael Ross

Parte II

Legislación, concesión de licencias y contratos

Capítulo 5	Consecuencias de la Ley Dodd-Frank y de las reglas de la Unión Europea sobre transparencia en las industrias extractivas	159
-------------------	---	------------

Heather A. Lowe

Capítulo 6	Rol de la información en la adjudicación de derechos de prospección y producción de petróleo	201
-------------------	---	------------

María José Jarquín y Rhea Brathwaite

Capítulo 7	¿Qué podemos aprender de los contratos petroleros? Los vínculos entre transparencia y rendición de cuentas	235
-------------------	---	------------

Jordan Kyle

Capítulo 8	En busca del equilibrio: transparencia y rendición de cuentas vs. confidencialidad en las industrias extractivas de Trinidad y Tobago	279
-------------------	--	------------

Tira Greene y Mark Regis

Parte III

Gestión pública y regímenes fiscales

- Capítulo 9** **La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas: el caso de Colombia** **303**
Diego Arisi y Ana Carolina González Espinoza
- Capítulo 10** **Los ingresos fiscales imprevistos, la transparencia y la eficiencia en el suministro de bienes públicos: evidencia de los gobiernos locales en Brasil** **347**
Martín Ardanaz
- Capítulo 11** **La transformación de la abundancia petrolera y desempeño sectorial: ¿cuáles son las instituciones que de verdad importan?** **381**
Lenin H. Balza, Ramón Espinasa y Raúl Jiménez Mori
- Capítulo 12** **El Consejo de Ética y las industrias extractivas** **407**
Pablo Valverde Martínez

Comentarios finales

- Capítulo 13** **Comentarios finales** **435**
Juan Cruz Vieyra y Malaika Masson

Lista de gráficos y cuadros

Lista de gráficos

1	Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales	xlv
1.1	Volatilidad relativa de los precios de las materias primas	9
1.2	PIB per cápita en países extractivos y otros países por terciles de calidad de gobernanza (<i>en US\$</i>)	11
2.1	Relación entre el componente ILS y la posición en percentiles del WGI	56
2.2	Puntuaciones del RGI y calificaciones para los países de ALC (<i>dentro de los 58 países</i>)	66
3.1	Precios de las materias primas, 1870-1950	86
3.2	Las interacciones del sector de los recursos	90
3.3	Margen para mejorar las políticas en las instituciones mineras	95
3.4	Impacto de los sistemas tributarios en las inversiones petroleras	96
3.5	Volatilidad de los precios (1960-2013)	98
4.1	Tasas anuales de conflicto, países petroleros y no petroleros, 1960-2006	133
4.2	Conflictos en curso en ALC, 1960-2006	137
4.3	Comienzos de conflictos en ALC y el resto del mundo, 1960-2006	138
4.4	Conflictos en curso en ALC y el resto del mundo, 1960-2006	139
5.1	Cadena de valor de las industrias extractivas	188
7.1	Variación de la recaudación del gobierno basada en la rentabilidad del yacimiento	248
7.2	La recaudación del gobierno	249
7.3	La recaudación del gobierno según la prospectividad	251
7.4	Evaluación de cómo los sistemas fiscales responden a diferencias en la rentabilidad, década de 1990	257
7.5	Tamaño de los yacimientos	265
9.1	MapaRegalías: información sobre la generación de ingresos centrada en la actividad extractiva	325

9.2	MapaRegalías: información sobre la distribución del ingreso, centrada en regiones y sectores	326
9.3	MapaRegalías: información sobre la gestión de los ingresos y la implementación de los proyectos	327
10.1	Recaudación tributaria e ingresos disponibles por nivel de gobierno, 2010 (<i>en porcentaje</i>)	353
10.2	Pagos de regalías a los municipios, 1999-2012	356
10.3	Pago de regalías por Estado en 2010 (<i>en R\$</i>)	357
10.4	Concentración de pagos de regalías en los municipios, 2012	358
10.5	Desarrollo y riqueza petrolera a nivel local	359
10.6	Datos fiscales faltantes por año y contribución de los receptores de regalías	362
10.7	Pagos de regalías y resultados en la infraestructura de vivienda: cambios 2000-10	365
A10.1	Líneas paralelas y ortogonales (<i>costa de Rio de Janeiro</i>)	373
A10.2	Municipios de la costa y pagos de regalías per cápita, 2012	374
A10.3	Frontera de eficiencia	375
11.1	Relación entre recursos naturales y crecimiento económico	383
11.2	Relación entre los recursos naturales y las instituciones	383
11.3	Rentas de los recursos naturales como porcentaje del PIB (<i>promedio 2001-11</i>)	386
11.4	Crisis petroleras históricas (<i>en precios reales de 2012</i>)	387
11.5	Aumento en la demanda de petróleo, 1987-2011	388
11.6	Aumento de la oferta petrolera mundial, 1986-2010	389
11.7	Tendencias de producción petrolera promedio por grupos de países	399
11.8a	Precio de referencia del crudo y producción petrolera de Colombia, tendencia Hodrick-Prescott	400
11.8b	Producción petrolera en Colombia y ruptura institucional, tendencia Hodrick-Prescott	401

Lista de cuadros

1.1	Factores estructurales y favorables clave en las iniciativas de gobernanza	13
1.2	Tipos de iniciativas de transparencia, rasgos clave y ejemplos	30
2.1	Estructura del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales	47
2.2	Resultados del RGI por compuesto y componente	51
2.3	Coefficientes de correlación para los componentes RGI y las variables WGI (valor del percentil)	55
2.4	Promedio de los resultados del RGI por región	58
2.5	Indicadores promedio del RGI (puntuajes por región)	60
2.6	Puntuajes del RGI por indicador para países de ALC	68
3.1	Los canales y el conocimiento	110
4.1	Recientes disputas relacionadas con la minería en América Latina y el Caribe	120
4.2	Comienzo de guerras civiles	132
4.3	Conflictos internos en América Latina y el Caribe, 1960-2011	135
4.4	Tasas de comienzo del conflicto en países productores de petróleo en comparación con países no productores de petróleo	136
4.5	Tasas de comienzo de conflictos por tipo	140
4.6	Conflictos en América Latina y el Caribe (por tipo)	141
4.7	Conflictos separatistas por región, 1948-2006	142
4.8	Comienzos de guerras civiles, 1991-2006	143
4.9	Tasas de comienzo de conflictos en los países productores de petróleo, 1991-2006	144
4.10	Conflictos separatistas en regiones productoras de petróleo	145
5.1	Principales disposiciones de la Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank y de las Directivas de la UE sobre Rendición de Cuentas y Transparencia	171
5.2	Divulgación de datos de las grandes empresas mineras que operan en Perú	182

5.3	Estado de divulgación de las empresas parte de Atlantic LNG Company de Trinidad and Tobago Train 1	183
5.4	Calificaciones y puntuaciones de países de ALC en el RGI 2013	185
6.1	Mejores prácticas en el proceso de adjudicación del petróleo	226
7.1	Políticas de transparencia de los contratos en América Latina	243
7.2	Cláusulas del contrato	261
A7.1	Supuestos en los cálculos de las estadísticas de la recaudación del gobierno	271
A7.2	Información sobre disponibilidad de los contratos por país	272
8.1	Marco fiscal, legislativo y contractual	281
9.1	Distribución de las regalías del petróleo y el carbón (<i>en 2011</i>)	308
9.2	Distribución de regalías a partir de 2012	309
10.1	Determinantes de la transparencia fiscal en los municipios brasileños (<i>regresiones logísticas</i>)	361
10.2	Efectos de los pagos de regalías en los ingresos y gastos municipales (<i>efectos fijos</i>)	364
10.3	Determinantes de la eficiencia del gasto (<i>regresiones de Tobit</i>)	367
11.1	Resultados de la estimación transversal	394
11.2	Crecimiento, desempeño del sector petrolero e instituciones (Panel, Ec. 1)	396
11.3	Desempeño del sector petrolero e instituciones (Panel, Ec. 2)	397
12.1	Directrices relevantes	419
12.2	Subcriterios para la investigación de violaciones en materia de derechos humanos y corrupción	421

PRÓLOGO

JULIE T. KATZMAN

Durante la última década, a medida que las megaciudades surgían en toda China y las clases medias globales se consolidaban en numerosas economías en desarrollo, los precios de los recursos no renovables se dispararon. Conscientes de que América Latina y el Caribe (ALC) posee algunos de los yacimientos de petróleo, gas y recursos minerales más grandes del mundo, las empresas extractivas desembarcaron en la región.

Los flujos de dinero que ingresaron han producido beneficios importantes para la economía regional y han promovido el aumento de la recaudación de impuestos y regalías, así como la creación de empleos formales y de nueva infraestructura. Actualmente, las industrias extractivas son el principal motor de la actividad económica en cientos de comunidades en la región. De hecho, es habitual que la construcción de infraestructura comunitaria básica en muchas de ellas esté financiada completamente por las regalías pagadas por las compañías extractivas multinacionales o locales. Aun así, apalancar adecuadamente los ingresos del sector extractivo para el desarrollo no deja de tener sus dificultades. En numerosos lugares de ALC, las industrias del petróleo, el gas y la minería han participado –o al menos así se percibe– en prácticas que han conducido a un aumento de la corrupción y a un conjunto de impactos negativos, lo que ha desatado conflictos sociales y ha dejado un reguero de daños medioambientales y de escepticismo en toda la región.

Resulta evidente que las comunidades no siempre se benefician de la presencia de las actividades extractivas. ¿Cuáles son, no obstante, los factores que influyen en que se beneficien o no? No hay una respuesta sencilla a esta pregunta. Se requiere una combinación de numerosos elementos, entre ellos, la responsabilidad social y medioambiental, la efectividad y la eficiencia fiscal y la capacidad institucional. Marcos fiscales efectivos, por ejemplo, pueden facilitar la recaudación de impuestos y regalías; sin embargo, estos deben ir acompañados de agencias gubernamentales capaces y de mecanismos de supervisión y transparencia para asegurarse de que esos ingresos se inviertan inteligente y efectivamente en proyectos que arrojen el mayor valor a largo plazo para los ciudadanos. Las industrias

extractivas solo pueden operar rentablemente y producir beneficios para las comunidades a largo plazo cuando se crean entornos institucionales y regulatorios seguros y esas industrias se adhieren a ellos. Una vez creadas, estas instituciones pueden asegurar el cumplimiento de las normas laborales, los derechos humanos y las salvaguardias medioambientales.

La transparencia es un factor clave en el establecimiento de las condiciones sistémicas que favorecen el crecimiento económico basado en recursos naturales. Un primer paso para los ciudadanos consiste en ser capaces de obligar a los gobiernos y a las empresas extractivas a rendir cuentas, identificar los defectos institucionales y regulatorios y mejorar la eficiencia en el uso y asignación de los recursos públicos. La transparencia también fomenta la confianza entre las empresas, los actores de la sociedad civil, los ciudadanos y los gobiernos; es fundamental construir el consenso necesario para una toma de decisiones estratégicas incluyente. La transparencia puede crear el clima de apertura e inclusión necesario para mitigar los conflictos potenciales y activar sosteniblemente el potencial económico del sector, tanto para las comunidades como para la industria. Sin duda, la transparencia no es suficiente para que los países apalanquen sosteniblemente la dotación de los recursos naturales para el desarrollo, pero es una condición esencial para catalizar los factores necesarios para alcanzar este objetivo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha puesto la transparencia al frente de sus esfuerzos de desarrollo. Por eso, ha aumentado considerablemente sus esfuerzos para generar nuevas maneras de mejorar la transparencia y de impedir y controlar la corrupción, a menudo usando la tecnología como un factor fundamental. En coordinación con las partes interesadas relevantes a nivel internacional, regional y local, el BID proporciona asistencia técnica a la mayoría de los países de ALC sobre estos temas, y explora permanentemente nuevos enfoques para mejorar la calidad de la gobernanza.

En 2012, por ejemplo, el Banco comenzó a diseñar el instrumento MapAmericas, una plataforma innovadora que permite a los ciudadanos, los gobiernos y otros interesados seguir los resultados de los proyectos de inversión financiados por el BID en todo el hemisferio de una manera georreferenciada. Esto ha sido crucial para que el BID rinda cuentas y lidere la agenda de transparencia con el ejemplo. En una demostración de su compromiso con la transparencia, Colombia adoptó esta plataforma para permitir a los ciudadanos seguir no solo las regalías que pagaban las industrias extractivas sino también los proyectos que esas regalías financiaban en todo el país. Actualmente, toda esta información está disponible en la página web: <http://maparegalias.sgr.gov.co/>. Este instrumento permite realizar un seguimiento completo a lo largo del ciclo de las regalías, es decir, desde la fuente de los ingresos hasta la implementación de los proyectos de inversión pública financiados por los ingresos extractivos.

Mapa Regalías y los otros casos destacados en este libro son motivos para reflexionar y mostrarse optimista. Cuando se observan la naturaleza cíclica de las industrias extractivas y las innovaciones disponibles en tecnología de la información, es importante aprovechar la oportunidad y crear las redes de confianza y conocimientos expertos que permitirán la implementación de soluciones efectivas para los gobiernos, las comunidades y las industrias. De esta manera, el BID espera asegurar beneficios tangibles para las comunidades en toda la región gracias a las industrias extractivas, en la actualidad y para las generaciones futuras.

Julie T. Katzman

Vicepresidenta Ejecutiva y Jefa de Operaciones
Banco Interamericano de Desarrollo

PALABRAS DE RESPALDO

Perú ha fijado la trayectoria de un país que quiere y necesita explotar sus recursos naturales con transparencia. Nuestra experiencia ha demostrado que la transparencia es un factor crucial para reducir las asimetrías entre los actores y mejorar la capacidad de regulación y control del sector público. Este libro es una valiosa contribución al debate sobre las políticas y mecanismos a nuestro alcance para promover la transparencia en la gobernanza de las industrias extractivas.

Eleodoro Mayorga Alba

Ministro de Energía y Minas
Gobierno de Perú

Con esta publicación, el BID realiza una contribución importante y oportuna a nuestra comprensión de cómo la abundancia de recursos naturales puede producir un crecimiento sostenido y un desarrollo incluyente. En sus capítulos se demuestra el valor de una gobernanza más transparente del sector extractivo en América Latina y el Caribe, explorando las innovaciones de las políticas públicas que ayudan a los países a obtener resultados concretos. La experiencia de Noruega en la gestión del sector petrolero demuestra que las políticas gestionadas con criterios éticos son un ingrediente clave para compartir el crecimiento y reducir la desigualdad.

Børge Brende

Ministro de Asuntos Exteriores
Gobierno de Noruega

Este libro llama la atención sobre la enorme importancia de la transparencia, con la que deben operar todos los actores en las industrias extractivas. Asegurar la transparencia en este sector, lo cual es esencial para el desarrollo económico y social de los países que dependen en gran medida de sus recursos naturales no renovables, es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los países de la región de América Latina y el Caribe. En Colombia, estamos dando pasos importantes y concretos para mejorar la gestión de la información y la transparencia en el sector extractivo porque estamos convencidos de que estos son los elementos fundamentales necesarios para mejorar la rendición de cuentas, la productividad y la sostenibilidad, que a la larga beneficiarán a todos nuestros ciudadanos.

Amylkar Acosta Medina

Ex Ministro de Minas y Energía
Gobierno de Colombia

La gobernanza se vincula con la toma de decisiones y es fundamentalmente una cuestión de poder. ¿Quién decide qué? ¿Cuáles son los arreglos institucionales bajo cuyo marco se toman las decisiones? La sociedad civil lucha para asegurar una buena gobernanza. La buena gobernanza implica una gobernanza democrática, lo cual significa no solo aplicar controles en el sector público, sino también fomentar la vigilancia y participación ciudadana en todos los niveles. Para que esta visión se convierta en una realidad, los ciudadanos deben tener acceso a información actualizada y fiable. Queremos felicitar al BID no solo por apoyar la EITI y otros mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sino también por contribuir con este volumen al debate sobre un tema urgente y complejo.

Carlos Monge

Coordinador Regional para América Latina
Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales

El gobierno de Trinidad y Tobago felicita al Banco Interamericano de Desarrollo por proporcionar una vía para compartir experiencias sobre la mejora de la transparencia en el sector extractivo. Las iniciativas para promover la transparencia conllevan un mayor compromiso público y debates sobre la gestión de los recursos naturales de Trinidad y Tobago. Este libro logra capturar las complejidades de estas iniciativas de políticas, así como la necesidad de progresar en estos temas a nivel regional.

Kevin Ramnarine

Ministro de Energía y Asuntos Energéticos
Gobierno de Trinidad y Tobago

El Banco Mundial aplaude al Banco Interamericano de Desarrollo por destacar la importancia que tiene la mejora de la calidad de la gobernanza extractiva, un problema cada vez más urgente en los países de América Latina y el Caribe y un componente central de la agenda del Banco Mundial. Este libro es una contribución importante a nuestra comprensión de los diversos desafíos institucionales del sector extractivo y una inspiración para la comunidad internacional para el desarrollo.

Paulo de Sa

Director
Unidad de Petróleo, Gas y Minería
Departamento de Energía Sostenible
Grupo Banco Mundial

Este libro es una excelente fuente para comprender los numerosos obstáculos que hay que superar para mejorar la transparencia en el sector extractivo. Además, el mensaje de este libro tiene una fuerte resonancia en la visión del Secretariado de la EITI, a saber, que la divulgación sistemática de la información puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de los ingresos extractivos para beneficio de todas las partes interesadas.

Clare Short

Presidenta
Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)

VISIÓN GENERAL

ALEJANDRO MELANDRI Y CARLOS SANTISO

Este libro se centra en la importancia y los beneficios de la transparencia en la gobernanza de las industrias extractivas en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Uno de los principales mensajes es que la información de buena calidad y bien gestionada es crítica para asegurar la gobernanza transparente y efectiva en las industrias extractivas. Esto es especialmente cierto cuando se trata de la gestión de los ingresos derivados de estas industrias en un período de fluctuación de los precios de las materias primas. Si bien la transparencia no es una solución a todos los problemas, es un componente clave en la búsqueda de respuestas para las dificultades fiscales, institucionales y sociales que caracterizan al sector. Los habitantes de la región demandan una mayor apertura y rendición de cuentas en estas industrias, que en muchos países constituyen el motor del crecimiento.

Los editores de este libro se han esforzado en seleccionar experiencias relevantes para un amplio espectro de partes interesadas (*stakeholders*) y para extraer importantes lecciones de la gestión de las industrias extractivas en los países de ALC a lo largo de la última década. Con el fin de fundamentar sus argumentos, el libro introduce conocimientos teóricos relevantes, analiza el rol de los gobiernos en el sector minero y presenta información ilustrativa a partir de ejemplos actuales. El libro destaca el progreso favorable, las innovaciones prometedoras y los retos pendientes para el fortalecimiento de la transparencia en la gobernanza de las industrias extractivas. Aún más importante, enfatiza que la mejora de la gobernanza en este sector constituye una agenda crítica que los países de ALC han adoptado y persiguen activamente. Por ejemplo, numerosos países se han comprometido con la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), un estándar de aplicación voluntario que cuenta con la participación de los gobiernos, las sociedades civiles y las empresas. Los gobiernos de Guyana, México y República Dominicana han expresado formalmente su interés en adherir a la iniciativa; Colombia, Honduras y Trinidad y Tobago son países candidatos, y Guatemala y Perú cumplen con los estándares de la EITI.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha ampliado su apoyo a los países de la región de ALC que se proponen promover la transparencia en las industrias extractivas. En 2009, la Junta Directiva del BID apoyó oficialmente la EITI, y en 2011, el Banco aprobó “Fortalecimiento de la gobernanza en las industrias extractivas en América Latina y el Caribe”, una iniciativa conjunta de las Divisiones de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) y de Energía (INE/ENE) para apoyar a los gobiernos de ALC en sus esfuerzos para fortalecer la gobernanza de la industria petrolera, gasífera y minera. La iniciativa se ha financiado a través del Fondo Fiduciario de Transparencia, una facilidad de múltiples donantes establecida con el apoyo del gobierno de Noruega, y que actualmente cuenta con el apoyo de los gobiernos de Noruega y Canadá y de la Corporación MasterCard. El Fondo ha desempeñado un rol crítico para impulsar esta agenda y actualmente incluye la gobernanza de las industrias extractivas como uno de sus pilares centrales.

Los objetivos específicos de la iniciativa son: i) aumentar la transparencia y el acceso a la información, ii) fortalecer las reformas legales y regulatorias, iii) construir capacidades en los gobiernos y las sociedades civiles para mejorar el monitoreo de los impactos socioeconómicos y medioambientales, y iv) aumentar la divulgación de información sobre las industrias extractivas. El proyecto ya ha arrojado importantes resultados, entre ellos, por ejemplo, una mayor divulgación de la información a través de una reforma de la legislación que regula el sector en Trinidad y Tobago, y una mayor participación de las partes interesadas en los debates sobre los ingresos fiscales del petróleo y el gas. Además, el Fondo proporcionó un apoyo oportuno a Colombia a través de un diagnóstico de las oportunidades y dificultades para diseñar e implementar un sistema de información que gestionara los recursos de la industria minera. También ofrece asistencia técnica focalizada y hecha a la medida en etapas críticas del debate sobre la gobernanza de las industrias extractivas, apoyando el diseño de iniciativas innovadoras para abordar las brechas clave en materia de gobernanza. En Trinidad y Tobago y en Colombia, esta asistencia técnica ha sido acompañada de reformas más amplias y de una modernización del sector a través de préstamos.

El libro está estructurado en tres partes. La primera presenta una visión general de las teorías que explican los desafíos para la gobernanza en el sector extractivo, así como algunas iniciativas clave desarrolladas para abordarlos. El primer capítulo explora las iniciativas para la promoción de la transparencia, que puede ser impulsada por actores del sector público, del mercado y de la sociedad. Estos actores operan y se relacionan unos con otros, en un marco de diversas condicionalidades estructurales y factores favorables. La transparencia es un instrumento poderoso y necesario, usado para asegurar que la dotación de recursos naturales se asocie más fácilmente con un mayor desarrollo humano y con mejores resultados macroeconómicos.

El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés), un instrumento de referencia destacado en el capítulo 2, permite medir la calidad de la gobernanza de los productores de hidrocarburos y minerales en todo el mundo. Los resultados del Índice demuestran que si bien los países de ALC que fueron medidos han adoptado numerosos principios de transparencia y rendición de cuentas no han explotado todos los beneficios que derivan de estas para asegurar entornos favorables en el sector.

El debate sobre la “maldición de los recursos naturales” ha evolucionado desde las teorías generales sobre el impacto del sector extractivo en el desempeño económico hasta los análisis más matizados de cómo el sector interactúa con la economía, lo que incluye el análisis de los impactos sectoriales y locales reales. El capítulo 3 aborda la utilización de este nuevo enfoque para desarrollar soluciones a la brecha de gobernanza de las industrias extractivas y subraya el rol clave de la transparencia.

La relación entre conflictos y dotación de recursos naturales se analiza en el capítulo 4, el cual llega a la conclusión de que la región de ALC no es inmune a los problemas sociopolíticos asociados con los recursos naturales y con los conflictos internos que tienen su origen en la gestión de esos recursos.

La segunda parte del libro versa sobre cómo los gobiernos pueden aumentar los ingresos, mejorar su poder de negociación y, a la larga, proporcionar mejores servicios a sus ciudadanos a través de una mejor legislación y una mayor transparencia en la concesión de licencias y en los contratos. Comienza, en el capítulo 5, con un análisis del Artículo 1504 de la Ley Dodd-Frank de Estados Unidos y las Directivas de la Unión Europea sobre Rendición de Cuentas y Transparencia. Según estas regulaciones, las empresas extractivas deben divulgar públicamente las regalías, los impuestos y otros pagos hechos a los gobiernos de los países en los que operan. Sin embargo, si bien la mayoría de las empresas extractivas globales más conocidas se someten a los requisitos de divulgación de estas leyes, no sucede lo mismo con algunas empresas locales y empresas de propiedad estatal en la región.

En el capítulo 6, la sección continúa con un análisis del rol de la información en el establecimiento de las reglas del juego en la adjudicación de derechos petroleros y de producción. La tesis es que una mayor información sobre la adjudicación de estos derechos aumenta la confianza y la rendición de cuentas de las instituciones y empresas públicas y ayuda a las empresas a estructurar sus ofertas con mayor precisión.

El capítulo siguiente destaca la transparencia de los contratos como un aspecto cada vez más importante de las industrias extractivas, y llega a la conclusión de que, en el sector petrolero, esta no necesariamente permite a los ciudadanos saber si sus gobiernos han obtenido términos competitivos, aunque puede ayudar a extraer información acerca i) del equilibrio que los gobiernos establecen entre la conservación de los recursos y la

maximización de los ingresos, ii) de la adaptabilidad de los sistemas fiscales ante cambios en los precios internacionales y iii) de las obligaciones sociales y medioambientales de las empresas.

En el capítulo 8, se destacan las dificultades para superar las obligaciones de confidencialidad existentes en la legislación tributaria y en los contratos de las industrias extractivas, tal como requiere la implementación de iniciativas como la EITI. Los autores señalan que la supervisión nacional de las acciones a nivel municipal quizá no sea suficiente para impedir conductas corruptas e ineficiencias en la explotación de los recursos no renovables.

Por último, la tercera parte se centra en cómo pueden mejorarse los regímenes e instituciones fiscales a través de una mayor transparencia. Un mensaje clave en el capítulo 9 es que la distribución de regalías de manera más o menos equitativa entre los municipios es un buen punto de partida para mejorar la transparencia, como lo demuestra el caso de Colombia.

La principal conclusión del capítulo 10 es que, aunque se reconoce que la transparencia es crucial para una gestión eficiente de los ingresos, la probabilidad de que los gobiernos subnacionales autodeclaren los datos de las finanzas públicas puede disminuir a medida que aumentan los pagos de regalías de las industrias extractivas. Como se demuestra en el caso de Brasil, las intervenciones focalizadas y adecuadas del sector público pueden mitigar los riesgos inherentes a la gestión ineficiente de los ingresos.

El próximo capítulo pone a prueba empíricamente la relación entre el desarrollo, la abundancia petrolera y las instituciones. Los resultados destacan la relevancia del rol de intermediación que desempeñan las instituciones para mejorar la capacidad de los Estados de maximizar los beneficios potenciales del sector extractivo.

En el capítulo 12, el análisis se centra en las prácticas innovadoras para evitar las prácticas no éticas en las decisiones de inversión por parte de los fondos soberanos. El capítulo pasa revista a la experiencia del Consejo de Ética del Fondo de Pensiones Global de Noruega y sus recomendaciones. El libro concluye con un debate sobre la relevancia del sector extractivo en la región de ALC, destacando algunos retos e ideas clave para allanar el camino.

Esta publicación cubre un amplio espectro de desafíos y oportunidades a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas, desde la concesión de licencias hasta la gestión de los ingresos. Sus capítulos individuales lo hacen de manera sistemática, presentando las teorías que explican los retos en el sector, explorando las soluciones regulatorias inspiradas en la transparencia y, finalmente, destacando la importancia de una mejor gestión pública como solución a la brecha de gobernanza en las industrias extractivas. Existen tres aspectos transversales importantes en todos los capítulos: i) la transparencia es un componente necesario para asegurar la gestión efectiva de los ingresos

de los recursos naturales para beneficio de los habitantes de la región de ALC; ii) la gestión eficiente de los ingresos provenientes del sector es un motor clave del cambio, que tiene la oportunidad de beneficiar a las empresas, los países y los ciudadanos, y iii) la información de calidad y los sistemas de gestión de información son elementos esenciales para fortalecer la gobernanza y la regulación de las industrias extractivas.

Alejandro Melandri

Jefe Interino
División de Energía
Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente
Banco Interamericano de Desarrollo

Carlos Santiso

Jefe
División de Capacidad Institucional del Estado
Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

MENSAJE DE LOS EDITORES

JUAN CRUZ VIEYRA Y MALAIKA MASSON

Los orígenes de este libro se remontan a finales de 2011. En aquel momento, la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) y la División de Energía (INE/ENE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) nos designó a los editores de este libro como puntos focales para el trabajo que el BID llevaba a cabo a través de su iniciativa de “Fortalecimiento de la gobernanza en las industrias extractivas en América Latina y el Caribe”. Estas designaciones se vincularon con el valor agregado que cada uno de nosotros aporta a este tema. Juan Cruz Vieyra, de IFD/ICS, tiene una larga experiencia y conocimientos expertos en el ámbito de la transparencia y gestión pública, y Malaika Masson, de INE/ENE, tiene una amplia experiencia técnica y pericia en industrias extractivas.

A lo largo de los últimos años, nuestro equipo se ha enfrentado a múltiples desafíos y, con el apoyo de los equipos gerenciales del BID, también hemos logrado importantes victorias. Tuvimos el honor de representar al Banco en foros de alto nivel en todo el mundo y la buena suerte de establecer valiosas relaciones de trabajo y amistades con numerosas personas a lo largo de nuestro viaje. En este sentido, podemos decir que este libro tiene numerosos padres e innumerables comadronas.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los capítulos con quienes hemos tenido el placer de trabajar a lo largo de los últimos dos años. También quisiéramos agradecer a nuestro equipo de dirección: Julie T. Katzman, Vicepresidenta Ejecutiva y Jefa de Operaciones; Ana María Rodríguez, Gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo, y Alexandre Meira da Rosa, ex Gerente del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente y actual Vicepresidente de Países del BID.

Esta publicación no habría sido posible sin el aliento y la orientación técnica y estratégica de Carlos Santiso, Jefe de la División de IFD/ICS, y Alejandro Melandri y Leandro Alves, ambos ex Jefes de la División de INE/ENE.

También estamos en deuda con la Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, dirigida por Santiago Levy; Tomás Serebrisky, Asesor Económico del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente del BID, y Ana Corbacho, ex Asesora Económica

del Sector de Instituciones para el Desarrollo, por su valioso apoyo. Asimismo agradecemos a los miembros del Comité de Estudios del BID, dirigido por el Departamento de Investigación a través de Andrew Powell.

Los miembros del equipo del proyecto para esta iniciativa –entre ellos, Elizabeth Joana Brito, Cesar M. Buenadicha, Gilberto Chona, Nicolás Dassen, Melissa María Laura González, Miguel Aldaz Guallart, Dana Michael King, Ana María López Quesada y Bernardita Saez– también merecen una mención especial por su trabajo a lo largo de los años. Además, María Bouroncle y Michelle Viegas merecen crédito por su trabajo gestionando las relaciones con los donantes del Fondo Fiduciario de Transparencia, actualmente apoyado por los gobiernos de Noruega y Canadá y de la Corporación MasterCard, que han desempeñado un rol crítico en el éxito de esta iniciativa.

Este libro refleja sugerencias y comentarios clave realizados en el contexto de un seminario y almuerzo informal dedicados a revisar y discutir el borrador del libro en la sede del BID en marzo de 2014. Más de 60 participantes, entre ellos los autores de este libro, importantes especialistas, profesionales de diferentes países y personal y consultores del BID asistieron a las sesiones y proporcionaron una plataforma para intercambiar ideas sobre un amplio espectro de temas que contribuyeron a profundizar el contenido del libro.

Quisiéramos expresar nuestro especial agradecimiento a Rhea Brathwaite y Martin Walter, que nos han proporcionado una ayuda inestimable en la investigación. Asimismo agradecemos a Theodore Kahn, René Osorio y a un colega revisor anónimo, que ofreció valiosas contribuciones a las primeras ediciones de este libro. Esta publicación también se ha beneficiado de los fructíferos intercambios que el equipo tuvo con Nils Handler, Daniel Johnston, Bryan Land, Juan Pablo Martínez, Francisco Monaldi, Robert Porter, Axel Radics, Pedro Rodríguez Sosa y Armando Zamora. Mariano Lafuente y Francesco De Simone proporcionaron un valioso *feedback* sobre los comentarios finales del libro. También agradecemos al Consejo para la Transparencia en Chile, a Raúl Ferrada Carrasco (Director General) y a Paulina Salcedo Guzmán (Jefa de la Unidad de Comunicaciones), que nos permitieron incluir las obras artísticas individuales en el libro.

Además, los editores agradecen a los miembros del Secretariado de la EITI –especialmente a Victor Hart, Jonas Moberg y Francisco Paris– por su permanente apoyo durante los últimos dos años de colaboración en Colombia, Perú y Trinidad y Tobago. También quisiéramos agradecer a Javier Aguilar, Paulo de Sa y Kristina Svensson, del Grupo del Banco Mundial, por sus comentarios sumamente útiles. Nuestra colaboración con el Grupo del Banco del Mundial en esta iniciativa ha generado numerosos y fructíferos intercambios, acercándonos al objetivo compartido de fortalecer la gobernanza transparente en las industrias extractivas.

A través de esta iniciativa, el BID ha establecido fuertes vínculos con miembros de la sociedad civil que son actores clave en la promoción de la transparencia en las industrias extractivas. Quisiéramos agradecer especialmente al Natural Resource Governance Institute (antiguamente, Revenue Watch Institute), entre ellos, a Daniel Kauffman y Carlos Monge, así como a Global Financial Integrity, por su trabajo permanente para acercar el tema a los ciudadanos.

De la misma manera, quisiéramos reconocer la contribución de Sarah Schineller, que supervisó la edición y producción del libro, y el apoyo del personal administrativo del IFD/ICS y el INE/ENE, así como los oficiales de contratos del Sector de Instituciones para el Desarrollo, Franz Ibanez-Carmona y María Laura Olave, y del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente, Ximena Cardenas y María del Pilar Rodríguez Rojas. También agradecemos a Patricia Baltar de Castro, de la Oficina del Vicepresidente Ejecutivo por sus encomiables esfuerzos de coordinación.

Manifestamos nuestros especiales agradecimientos a los miembros del gobierno de Noruega, especialmente a Per Oyvind Bastoe y Harald Tollan, por sus generosas contribuciones y por la confianza que han depositado en el Banco y en sus profesionales desde el primer día de funcionamiento del Fondo de Transparencia.

Por último, y lo más importante, quisiéramos agradecer el apoyo permanente e incansable de nuestras familias, y sobre todo de nuestros hijos, Jo-Martial Masson y Noah Inti Vieyra, durante el largo viaje de esta publicación hasta las manos de los lectores. A ellos dedicamos este libro.

Juan Cruz Vieyra

Especialista en Operaciones
División de Capacidad Institucional del Estado
Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Dr. Malaika Masson

Especialista en Energía
División de Energía
Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
Banco Interamericano de Desarrollo

ACERCA DE LOS EDITORES

Juan Cruz Vieyra es Especialista en Operaciones en la División de Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al BID en 2006, y actualmente es el responsable del Programa Especial de Desarrollo Institucional, del Fondo de Capacidad Institucional del Estado, y del Fondo Fiduciario de Transparencia. Se ha especializado en operaciones del sector público destinadas a fortalecer la gestión pública, la transparencia y el acceso a la información. Antes de integrarse al Banco, fue investigador en la Universidad de Buenos Aires, profesor adjunto de Sistemas Políticos Comparados en la Universidad Católica de La Plata y ayudante de investigación en el School of Advanced International Studies, Universidad de Johns Hopkins. Cuenta con una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata y una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad de Johns Hopkins. Actualmente es doctorando en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella.

Malaiika Masson es Especialista en Energía. Se incorporó al Banco Interamericano de Desarrollo en 2009, alternando puestos en el terreno (la Representación de Banco en Bolivia) con trabajos en el Departamento de Financiamiento Estructurado Corporativo en Washington, D.C. Experta en desarrollo económico, tiene más de 12 años de experiencia en el diseño y financiamiento de proyectos complejos, combinado con el desarrollo e implementación de políticas estratégicas. Es experta en los sectores de petróleo, gas, minería y energía, y en fortalecimiento institucional, gobernanza y eficiencia energética, fundamentalmente en América Latina y el Caribe. Ha ocupado cargos en el gobierno del Reino Unido, en el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), Shell y Chatham House. Posee un doctorado en Gestión (especializada en la industria minera) del Judge Business School de la Universidad de Cambridge, una maestría en Estudios del Desarrollo, de Cambridge, y una licenciatura con honores de la Universidad de British Columbia.

ACERCA DE LOS COLABORADORES

Julie T. Katzman es Vicepresidenta Ejecutiva y Jefa de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al BID en 2009 como Gerente General del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin). Con una larga experiencia en la banca de inversiones, especializada en capital de riesgo, se ha especializado en estructuras y productos financieros en numerosas industrias. Es una figura pionera en materia de transformaciones institucionales para promover el esfuerzo del BID para alcanzar, medir e informar sobre resultados tangibles, y para mejorar el acceso y la disponibilidad de estos resultados mediante una gestión innovadora y con instrumentos de visualización, como MapAmericas (<http://www.iadb.org/MapAmericas>). También es una defensora de la diversidad y la inclusión progresiva y de los programas de empoderamiento económico de las mujeres. Ha participado en diversas juntas corporativas y sin fines de lucro, y actualmente es miembro de la Junta Directiva de la MacArthur Foundation y del International Center for Research on Women, y de la Junta Asesora

del Instituto de Empresa en Madrid. Se licenció con summa cum laude en el School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown y obtuvo su maestría en Gestión con distinción del Kellogg School en la Northwestern University. También estudió en la American University de El Cairo y en la Hebrew University de Jerusalén.

Alejandro Melandri es Jefe interino de la División de Energía del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución a la que se incorporó en 2005. Desde entonces ha trabajado como responsable de proyectos en energía, petróleo y gas, en las industrias extractivas y en bioenergía para América Latina y el Caribe. Como especialista principal de la División de Energía del BID, ha dirigido la preparación de las operaciones de préstamos de inversión para apoyar grandes proyectos de infraestructura, sobre todo aquellos relacionados con la energía hidroeléctrica, así como en la aplicación de programas de apoyo a las reformas políticas del sector. Anteriormente trabajó

como consultor en proyectos de energía y transporte del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en Argentina. Es ingeniero civil formado en la Universidad de Buenos Aires y posee una maestría en Administración de Empresas de la Universidad del CEMA.

Carlos Santiso es Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución a la que se incorporó en 2011. Anteriormente, fue Director del Sector de la División de Gobernanza del Banco

Africano de Desarrollo. También se desempeñó como Oficial senior de programas de gobernanza y finanzas públicas del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (1996-2000), y como asesor de la Oficina del Primer Ministro de Francia (1995-96). Ha trabajado en más de una docena de países en África y en América Latina y el Caribe para otras tantas organizaciones en diferentes tareas. Es licenciado del Institut d'Études Politiques, Columbia University y de la Universidad de Johns Hopkins, y ha escrito extensamente sobre democracia, gobernanza y programas de ayuda.

ACERCA DE LOS AUTORES

Martín Ardanaz es Miembro Asociado Senior de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente investiga los determinantes de la eficiencia del gasto público a nivel subnacional en América Latina. Su investigación se centra en la economía política de las finanzas públicas en países en desarrollo, y ha publicado artículos sobre este y otros temas en publicaciones como *World Development*, *International Organization* y *Comparative Political Studies*, y ha contribuido con un capítulo en el *Oxford Handbook of Latin American Economics*. Obtuvo un doctorado en Ciencias Políticas de Columbia University en 2012.

Diego Arisi es Especialista Líder en Modernización del Estado en la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Colombia, y tiene más de 20 años de experiencia profesional en el sector público. Ha dirigido el diseño e implementación de numerosas operaciones de préstamo en América Latina y el Caribe. Antes de

incorporarse al Banco se desempeñó como asesor del Viceministro de Economía y Obras Públicas de Argentina, donde fue nombrado gobernador suplente del BID y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Ha publicado diversos artículos sobre rendición de cuentas y asuntos de gestión pública. Posee una licenciatura en Derecho de la Universidad de Buenos Aires y una maestría en Estudios Legales Internacionales de la Universidad de Georgetown.

Lenin Balza es alumno de posgrado de la Universidad de Harvard en el programa del Harvard Kennedy School sobre desarrollo económico (MPN ID). Ha trabajado como investigador en la División de Energía en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como economista investigador junior en Santander Investment, del Grupo Santander, y como consultor en la Corporación Andina de Fomento (CAF). Sus intereses en la investigación se centran en la economía de la energía y los impactos de la abundancia de recursos en el desarrollo. Posee una licenciatura en Economía de la Universidad

Central de Venezuela y ha completado sus estudios de posgrado en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella.

Rhea Brathwaite es consultora de Modernización del Estado de la División de Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al BID en 2012 y actualmente participa en sus trabajos sobre transparencia y rendición de cuentas. Anteriormente, trabajó para el Departamento de Países del BID en Haití como consultora legal y de adquisiciones. Antes de unirse al BID, trabajó en la Organización de Estados Americanos, Scotiabank y en bufetes de abogados privados. A lo largo de su carrera en el sector privado y en las organizaciones internacionales, ha desarrollado experiencia operacional y de investigación en temas como la transparencia, el acceso a la información, y adquisiciones públicas y privadas en la región de América Latina y el Caribe. Posee una licenciatura en Derecho (con honores) del University College de Londres y una maestría en Derecho Internacional del Georgetown University Law Center.

Ramón Espinasa es Especialista Líder en Petróleo y Gas de la División de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al Banco como consultor en 2008, para los Departamentos de Investigación y de Integración y Comercio. Actualmente, es profesor adjunto en la Universidad de Georgetown, donde

imparte un seminario de posgrado en seguridad energética en el hemisferio occidental. Anteriormente, se desempeñó como consultor en la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Mundial en temas relacionados con el petróleo en los Andes y en Medio Oriente. Durante 20 años trabajó en Petróleos de Venezuela SA, donde se desempeñó como Economista Jefe entre 1992 y 1999. Es Ingeniero Industrial por la Universidad Católica Andrés Bello en Caracas (1974) y posee un doctorado y una maestría en Economía de la Energía y Desarrollo Económico por la Universidad de Cambridge, y una maestría en Desarrollo Económico del Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

Tira Greene es abogada y actualmente trabaja como consultora legal en la revisión y redacción de comunicaciones electrónicas y legislación y regulaciones comerciales, y en la preparación de políticas y documentos legales relacionados. Desde 1999, ha participado en numerosos proyectos de cooperación técnica destinados a fortalecer los marcos legales y regulatorios y a facilitar el comercio en África, el Caribe y el Sudeste asiático, centrados en la armonización legal y la aproximación de los tratados y en buena gobernanza. Es redactora jurídica para asuntos legislativos de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) de Trinidad y Tobago. Entre 1995 y 1999, se desempeñó como asesora parlamentaria en la Oficina del Fiscal General en Trinidad y Tobago. Entre

1992 y 1995 trabajó como abogada en el sector privado en Trinidad y Tobago. Posee una licenciatura en Derecho, un diploma avanzado en Derecho Internacional Público y una maestría en Políticas y Regulación de las Telecomunicaciones por la Universidad de West Indies.

Ana Carolina González Espinosa es Investigadora Asociada en la Universidad Externado en Colombia. Sus investigaciones se centran en la gobernanza de los recursos naturales, en los estudios de lucha contra la corrupción y la rendición social de cuentas. Ha trabajado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en Transparency International Colombia y en el Revenue Watch Institute. Fue coordinadora de una publicación sobre la gobernanza de los recursos naturales y ha publicado trabajos en el ámbito de rendición de cuentas de los ingresos de recursos naturales en Colombia; en proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Posee un doctorado en Ciencias Políticas del Institut d'Études Politiques en París; en su disertación analizó las empresas extractivas como actores políticos e identificó su rol en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local. Posee maestrías en Estudios del Desarrollo y Política Comparada, también del Institut d'Études Politiques, así como una licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado en Colombia. Ha

sido profesora invitada en la Universidad de Columbia y en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

María José Jarquín es Especialista en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al Banco en 2009 y actualmente coordina el equipo de Transparencia y Rendición de Cuentas. Antes de incorporarse al Banco, se desempeñó como Asesora de Gobernanza en América Central en el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (2003-09). También fue Directora de la Unidad de Reforma del Sector Público y Modernización del Estado en la Oficina del Vicepresidente de Nicaragua, su país natal (1999-2003). Otras experiencias relevantes son el desarrollo de un sistema de evaluación de la prestación de servicios públicos, realizado para el Ministerio de Finanzas de Nicaragua, y asesoría política en temas de lucha contra la corrupción y competitividad para la Vicepresidencia de Nicaragua. Posee una licenciatura en Economía de la Universidad Iberoamericana (México) y una maestría en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha completado sus estudios de posgrado en Sistemas de Gestión Pública Financiera en el Harvard Kennedy School of Government.

Raúl Jiménez Mori es consultor económico de la División de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y

alumno de doctorado en la Universidad de Roma Tor Vergata. Posee una maestría en Econometría de la Universidad Torcuato Di Tella y en Economía de la Universidad de San Andrés. También posee una licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de San Marcos. Anteriormente se desempeñó en el Ministerio de Economía de Perú, en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y en Innovations for Poverty Acción (IPA). Sus intereses principales se centran en la econometría aplicada y la economía del desarrollo, y ha publicado trabajos sobre la economía de los recursos naturales. Sus proyectos de investigación en la actualidad están relacionados con pérdidas en el sector eléctrico, impactos económicos de la electrificación rural y la disponibilidad para pagar por servicios de agua y electricidad.

Jordan Kyle es alumna de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia, especialista en Política Comparada y Economía Política Internacional, con foco en política económica del desarrollo y política energética. También es investigadora de posgrado en la National Science Foundation. Su disertación versa sobre cómo las instituciones políticas modelan la gestión de las dotaciones de recursos naturales y analiza los sistemas fiscales, las leyes nacionales y los contratos petroleros que regulan la extracción de recursos en los países en desarrollo. En otros proyectos examina el apoyo público a los subsidios para el combustible fósil, los efectos de la transparencia

y la competencia sobre la calidad de la prestación de los servicios sociales, la política de asignación de ayuda extranjera y los incentivos a los gobiernos para que adopten políticas de transparencia en la elaboración del presupuesto. Anteriormente, trabajó en el Boston Consulting Group, donde se vinculó con proyectos de infraestructura en México y Estados Unidos. Posee una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia y una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Duke.

Heather Lowe es Asesora Jurídica y Directora de Asuntos Gubernamentales en Global Financial Integrity y dirige las actividades de defensa de la organización en Estados Unidos y en el ámbito internacional. Es activa participante en las comunidades de lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y en reforma tributaria, donde coordina con la sociedad civil, los funcionarios de gobierno y las organizaciones intergubernamentales en diversos países con el fin de promover políticas para restringir los flujos financieros ilícitos. Es una de las dos representantes de la sociedad civil que participan en consultas con la industria en las Recomendaciones internacionales y del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y pertenece al Grupo de trabajo del Programa Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Anteriormente, trabajó como ayudante de un miembro británico del Parlamento Europeo en Bruselas y

como abogada en el sector de banca y finanzas en Clifford Chance LLP, en Londres, y en Bingham McCutchen LLP, en Boston. Forma parte del Colegio de Abogados del Estado de Nueva York y del Commonwealth de Massachusetts. Es licenciada del Boston College Law School y de la Universidad de Chicago, y ha estudiado Derecho Europeo, Internacional e Inglés en el London School of Economics and Political Science y en el King's College de Londres.

Osmel Manzano es Economista Principal en el Departamento de País para Belice, América Central, México, Panamá y República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se ha especializado en desarrollo económico en países ricos en recursos, con énfasis en la abundancia petrolera y en la productividad y crecimiento. Anteriormente, se desempeñó como subdirector y coordinador del programa de investigación en la Corporación Andina de Fomento y como profesor adjunto en la Universidad Católica Andrés Bello y en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela). Es autor de numerosas publicaciones, ha sido profesor invitado en el Mossavar-Rahmani Center for Business y el John F. Kennedy School of Government (Universidad de Harvard) y también analista en la Oficina del Economista Jefe de Petróleos de Venezuela. Posee un doctorado en Economía del Massachusetts Institute of Technology.

Juan Carlos Quiroz es consultor senior en el Mining Policy Group, ha trabajado como analista senior de políticas en el Natural Resource Governance Institute (antiguamente, Revenue Watch Institute) donde dirigió el diseño metodológico del Índice de Gobernanza de los Recursos y coordinó sus investigaciones, su desarrollo y sus publicaciones. Anteriormente, trabajó en la División de políticas del petróleo, gas y minería del Banco Mundial, analizando las políticas energéticas en América Latina y contribuyendo al lanzamiento de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). También se desempeñó como redactor de los discursos del Equipo de planificación de políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores de México y ocupó cargos en la investigación en agencias de protección de los derechos humanos. Posee una licenciatura en Relaciones Internacionales del Colegio de México y una maestría en Relaciones Internacionales y Economía Internacional del School of Advanced International Studies de la Universidad de Johns Hopkins.

Mark Regis dirigió la Secretaría de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas de Trinidad y Tobago (TTEITI, por sus siglas en inglés) desde su creación en septiembre de 2011 hasta marzo de 2014. Actualmente, es asesor de relaciones y comunicaciones del gobierno en Trinidad y Tobago, el Caribe y América Central en

Shell. Como coordinador nacional de la TTEITI, supervisó la implementación del proceso de reporte de la industria extractiva en Trinidad y Tobago. Tiene más de 20 años de experiencia en el servicio exterior de Trinidad y Tobago y en los sectores público y privado de la energía en las fases anteriores (BG T&T), posteriores (Trinidad y Tobago Methanol Company) e intermedia de la producción (Shell Trinidad). Posee una licenciatura en Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de West Indies (UWI) y un diploma de posgrado en Relaciones Internacionales del Graduate Institute of International Relations de la UWI, St Augustine Campus.

Michael Ross es Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Los Angeles, y Director del Center for Southeast Asian Studies. Ha publicado extensamente sobre los problemas políticos y económicos de la abundancia de recursos naturales, las guerras civiles, la democratización y los derechos de género. En 2009, fue galardonado con el Premio Heinz Eulau de la Asociación de Estados Unidos de Ciencias Políticas por el mejor artículo publicado en la *American Political Science Review*. Actualmente trabaja en el Comité consultivo del Natural Resource Governance Institute (antiguamente, Revenue Watch Institute), de la Carta de Recursos Naturales y de Clean Trade. Anteriormente, perteneció al Grupo Asesor para la Revisión de las Industrias Extractivas

del Banco Mundial. Actualmente, es miembro del Political Instability Task Force y APSA Task Force on Democracy Audits and Governmental Indicators. En diciembre de 2012, el Secretario de Interior nombró a Michael en un mandato de tres años en el Comité Consultivo de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas EITI de Estados Unidos.

Pablo Valverde Martínez es Director de País en la Secretaría Internacional de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en Oslo, Noruega; trabaja fundamentalmente en países de Oriente Medio y Norte de África. Anteriormente, se ha desempeñado como asesor senior del Consejo de Ética para el Fondo de Pensiones Global de Noruega. Además de ser el responsable de las evaluaciones preliminares del consejo de las empresas del Fondo, dirigió y contribuyó en diversas evaluaciones de empresas extractivas en América Latina y África occidental, y participó en varios proyectos destinados a fortalecer los trabajos del consejo sobre derechos laborales y corrupción. Posee una maestría en Estudios de Guerra del Kings College de Londres y un diploma de posgrado en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona. También posee una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Trondheim (Noruega) y licenciaturas en Estudios de Oriente Medio y en Antropología de la Universidad de Oslo.

Martin Walter es consultor del proyecto Fortalecimiento de la Gobernanza en las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe, en la División de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha investigado y publicado sobre el clima y la gobernanza de la energía y recursos hídricos internacionales. Anteriormente, trabajó para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, donde investigó sobre el

impacto de la corrupción en el medioambiente y analizó asuntos de seguridad operativa y responsabilidad social corporativa como consultor independiente. Posee una maestría en Políticas Medioambientales Comparadas Especializadas en América Latina del Institut d'Études Politiques y doctorados en Ciencias Políticas de la Northwestern University y el Institut d'Études Politiques.

INTRODUCCIÓN

JUAN CRUZ VIEYRA Y MALAIKA MASSON

América Latina y el Caribe (ALC) es la principal fuente mundial de metales y la segunda fuente más importante de petróleo. En el primer trimestre de 2014, la región produjo diariamente más de 10 millones de barriles de petróleo y más de 800 millones de metros cúbicos de gas natural (AIE, 2014). La región posee aproximadamente una tercera parte de la cartera de inversiones minerales del mundo y es el principal objetivo de los inversionistas globales en este sector (Larsson y Ericsson, 2014). Los nueve países de la región que producen la mayor cantidad de petróleo, gas y minerales (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela) producen aproximadamente el 10% del total mundial de petróleo, el 5% del gas natural, el 15% del oro, el 45% de la plata y el 40% del cobre. En estos mismos países, los combustibles y los minerales suman aproximadamente el 60% de las exportaciones totales, y los ingresos del sector extractivo proporcionan casi una tercera parte del total de los ingresos del gobierno.¹ Si se compara con las industrias extractivas a nivel mundial, estas generan más del 50% de los ingresos del gobierno en los países ricos en petróleo y más del 20% en los países ricos en minerales.

A pesar de que la riqueza mineral y de hidrocarburos en ALC se ha traducido en ingresos sustanciales y en crecimiento macroeconómico, las operaciones en el sector extractivo también han creado importantes problemas como corrupción, impactos medioambientales negativos y pérdidas económicas. Las comunidades han expresado su preocupación por la falta de beneficios tangibles para el desarrollo local, lo que ha generado encendidos debates acerca del potencial que tienen las industrias extractivas para promover efectivamente un

¹ A lo largo de esta publicación, se considera que la industria extractiva abarca las diversas empresas privadas, públicas y mixtas que trabajan en la extracción física de metales, minerales y agregados de la tierra. El concepto incluye un conjunto de actores económicos dedicados a la minería, las canteras, los dragados y la extracción de petróleo y gas. Para un estudio detallado de las similitudes y diferencias particulares que existen entre las empresas mineras y petroleras, véase Land (2007).

crecimiento económico sostenible e incluyente. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, las industrias extractivas proporcionan insumos fundamentales, como materiales básicos de construcción, gas para el transporte y fertilizantes para la producción agrícola, que constituyen la piedra angular de la mayor parte del crecimiento económico en la región.

Durante décadas, los investigadores han dedicado mucho tiempo a comprender la “maldición de los recursos”, a saber: la relación inversa entre la abundancia de los recursos naturales y el desarrollo económico. Desde los años cincuenta, numerosas teorías han intentado explicar los efectos negativos de la riqueza mineral. Se ha sugerido, por ejemplo, que la abundancia de recursos naturales conduce a la dependencia de los ingresos extractivos, los que a su vez generan vulnerabilidad ante los precios volátiles de las materias primas, así como ante los incentivos perversos de búsqueda de rentas.

Sin embargo, estudios empíricos recientes señalan que es posible cumplir con los objetivos de desarrollo a través de la ampliación del sector extractivo. A partir de las experiencias de países como Australia, Botsuana, Canadá, Chile y Noruega, algunos expertos han afirmado que el crecimiento económico sostenido basado en los recursos naturales es una realidad posible. Las experiencias demuestran que, cuando el sector extractivo es gestionado adecuadamente, puede contribuir al desarrollo de la infraestructura y de los servicios básicos, promover la innovación tecnológica y la mejora de las capacidades y conocimientos de la fuerza laboral, y también apoyar el desarrollo de las empresas locales mediante la integración en las cadenas de producción. Si bien la diversificación puede reducir la dependencia de los recursos naturales para el desarrollo económico, los países pueden apalancar –y de hecho lo están haciendo– su capital natural como una ventaja competitiva para alcanzar objetivos de desarrollo. El análisis de estas experiencias revela la importancia de los controles, es decir, de la instauración de mecanismos efectivos para impedir la corrupción y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo.

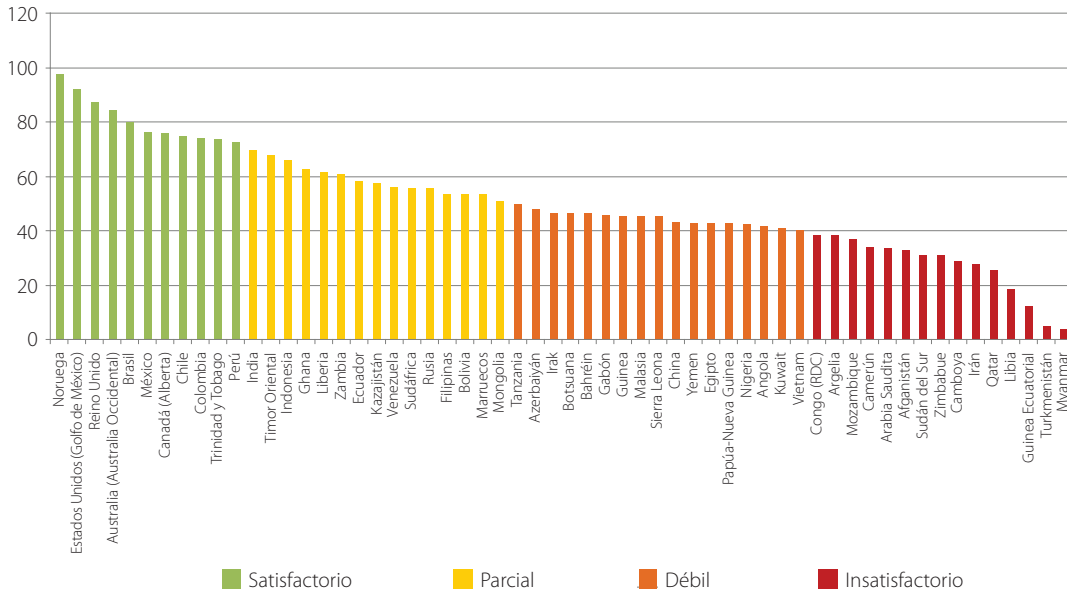
¿Cómo son los resultados de ALC en comparación con otras regiones? Según el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés) de 2013, publicado por el Natural Resource Governance Institute (anteriormente, Revenue Watch Institute), más de la mitad de los 11 países con las mejores puntuaciones en términos de calidad de la gobernanza en el sector extractivo pertenecen a ALC: Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Trinidad y Tobago.²

Sin embargo, la referencia del RGI debería interpretarse con cierta cautela, dado que hay diversos problemas de gobernanza en el sector extractivo que siguen afectando el bienestar de los ciudadanos. Por ejemplo, los conflictos sociales relacionados con la explotación

² El RGI mide la calidad de la gobernanza en los sectores petrolero, gasífero y minero de 58 países. Para más detalles, véase el capítulo 2 de este libro.

Gráfico 1

Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales



Fuente: RWI (2013).

de los recursos minerales siguen siendo un asunto delicado en ALC, sobre todo los vinculados con las comunidades indígenas. Asimismo, los ciudadanos están cada vez más preocupados por los impactos ambientales asociados con las actividades del sector, por ejemplo, sus efectos en las fuentes de agua, el uso del suelo y la conservación de los bosques. Una mirada más detenida al RGI proporciona una perspectiva novedosa sobre por qué estos problemas persisten. A pesar de los resultados prometedores en varios países, ALC en su conjunto obtuvo puntuaciones muy bajas en el componente de entorno favorable del RGI, con un promedio de 50 sobre un total de 100 puntos, en comparación con el promedio de 95 puntos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estas puntuaciones se deben sobre todo a calificaciones bajas en la variable de Estado de derecho y control de la corrupción, lo cual sugiere que la región aún debe trabajar mucho para consolidar los controles contra la corrupción e implementar efectivamente el marco legal que regula la industria extractiva.

A lo largo de la última década, los gobiernos, la industria y las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado diversos instrumentos para mejorar la calidad de la gobernanza

extractiva. En general, su objetivo ha consistido en maximizar los beneficios derivados del sector mientras se minimizan los costos sociales y medioambientales potenciales. Las iniciativas han incluido establecer leyes contra la corrupción más estrictas, crear nuevos mecanismos de transparencia y rendición social de cuentas, y mejorar la planificación y la predictibilidad de los ingresos extractivos.

Las iniciativas de transparencia han desempeñado un rol de primer orden en los esfuerzos de los gobiernos para corregir sistemas de gobernanza disfuncionales. Este libro presenta perspectivas nuevas sobre diversas experiencias en la implementación de dichas iniciativas en ALC. El supuesto clave detrás de estos esfuerzos es que la capacidad del sector público para gestionar y controlar las actividades del sector extractivo tiene un impacto directo en el nivel de riesgo y en la prevención de conflictos.

Este libro nace como respuesta a la necesidad de ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a cerrar la brecha de la información técnica en relación con las industrias extractivas. Las operaciones extractivas son técnicamente complejas, riesgosas y pueden conducir a incentivos económicos a la vez positivos y perversos. Es esencial apoyar las actividades de desarrollo de capacidades entre los funcionarios de los gobiernos de ALC, sobre todo para ayudarlos a mantenerse al día sobre los avances recientes del mercado y de la tecnología. Esto es especialmente importante, ya que en la última década la brecha de conocimientos entre el sector público y el privado ha aumentado en todos los tramos de la cadena de valor, dado que este último ha desarrollado enfoques innovadores en la negociación de contratos, la gestión de los ingresos, la mitigación de riesgos, la reducción de impactos y la consulta pública.

Afortunadamente, hay señales positivas de que los países de ALC están decididos a cerrar esta brecha y avanzar hacia mejores marcos de transparencia. La mayoría de los países han adoptado y comenzado a implementar leyes de acceso a la información y de transparencia a nivel nacional, a la vez que introducen nuevos mecanismos de transparencia y supervisión en el sector extractivo. El interés por la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) también ha aumentado en los últimos años. En 2012, Perú se convirtió en el primer país de la región en cumplir plenamente con la norma EITI. Desde entonces, Guatemala y Trinidad y Tobago han dado pasos importantes para adecuarse a la norma, lo que ha allanado el camino para que otros países, como Colombia, Guyana, Honduras y México, contemplan unirse a la iniciativa.³

³ En particular, los grandes países industrializados también están demostrando interés en la norma EITI. En 2013, Francia declaró formalmente su interés en implementar la iniciativa. En 2014, Estados Unidos y Reino Unido se convirtieron oficialmente en candidatos a la iniciativa y están dando los primeros pasos hacia su implementación.

Este libro presenta una exhaustiva visión general de los marcos conceptuales e instrumentos prácticos actualmente disponibles; su objetivo es ayudar a los profesionales y a los funcionarios públicos a lidiar con las dificultades en las industrias extractivas. El libro también analiza asuntos legislativos, iniciativas de reforma y otros instrumentos ya adoptados en la región. Esta información se presenta no solo en un contexto cambiante del panorama económico, social y político de la región, sino también en el de una demanda creciente de rendición de cuentas y transparencia, y de evolución de las relaciones entre gobiernos y ciudadanos en ALC.

Si bien la transparencia no puede solucionar todos los problemas que nacen de la explotación de los recursos naturales, es un instrumento poderoso que puede contribuir a asegurar que los beneficios potenciales de las dotaciones de recursos naturales sean plenamente efectivos. Los países de ALC están realizando un progreso lento pero firme en esta dirección, y se encuentran a la vanguardia de las mejoras de las políticas y de innovación tecnológica que experimenta el sector extractivo.

REFERENCIAS

- AIE (Agencia Internacional de la Energía). 2014. "Oil Market Report: 14 de marzo 2014". París, Francia: AIE. Disponible en: <http://omrpublic.iea.org/omrarchive/14mar2014fullpub.pdf>.
- Land, B. C. 2007. "The Similarities and Differences between Mining and Petroleum Investment: A Comparison of Investment Characteristics, Company Decisions, and Host Government Regulation". Voorburg, Países Bajos: OGEL 2. Disponible en: <http://www.ogel.org/article.asp?key=2397>.
- Larsson, V., y M. Ericsson. 2014. "E&MJ's Annual Survey of Global Metal-Mining Investment". *Engineering and Mining Journal*, enero de 2014: 26-31. Disponible en: <http://www.e-mj.com/features/3674-e-mj-s-annual-survey-of-global-metal-mining-investment.html#U7oBOY2wKzg>.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: RWI. Disponible en http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf.

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público creada el año 2009 por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la administración del Estado de Chile. Su principal labor es incentivar y propiciar la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia, promoviendo, garantizando y fiscalizando el cumplimiento de la ley y del derecho de acceso a la información pública.

Con este fin, y buscando una visión más integral de la transparencia, el Consejo creó en 2013 el concurso TransparentARTE, cuyo objetivo es formar una colección de obras de arte contemporáneo que perdure en el tiempo y cuyo sentido nos ayude a reflexionar sobre nuestra identidad, logrando visualizar, interpretar, significar y dialogar sobre el valor y el sentido de la transparencia en el Chile actual.

Las obras ganadoras pasan a integrar la colección del Consejo para la Transparencia que se exhiben al público que visita sus dependencias y también en la Feria Ch.ACO (Feria Chilena de Arte Contemporáneo). Dicha colección cuenta con las obras de Beatrice Di Girolamo, Leonardo Guajardo Portus y Rodrigo Vergara (ganadores de 2013), y las de Violeta Larraín, Paula García y Elvira Valenzuela (ganadores de 2014).



**Primer lugar en la edición de 2013
del concurso TransparentARTE
Ilusión y Certeza**

Beatrice Di Girolamo

Acrílico sobre duelas de roble y tejuelas
de alerce, ensamblados, de 140 x 180 cm.

La brecha de la gobernanza en las industrias extractivas

Capítulo 1	Legislación, estándares y comparaciones para fortalecer la transparencia en las industrias extractivas	3
	Juan Cruz Vieyra, Malaika Masson y Martin Walter	
Capítulo 2	Estándares para medir transparencia y rendición de cuentas: retos y oportunidades para una gobernanza efectiva	41
	Juan Carlos Quiroz	
Capítulo 3	De la teoría de la dependencia a la gobernanza local: evolución de las investigaciones sobre las industrias extractivas y el desarrollo	83
	Osmel Manzano	
Capítulo 4	Conflictos y recursos naturales: ¿es América Latina y el Caribe diferente del resto del mundo?	119
	Michael Ross	



CAPÍTULO 1

Legislación, estándares y comparaciones para fortalecer la transparencia en las industrias extractivas

JUAN CRUZ VIEYRA, MALAIKA MASSON Y MARTIN WALTER

Este capítulo examina las iniciativas para promover la transparencia, centrándose especialmente en su influencia en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Se destaca que quienes impulsan estas iniciativas son las partes interesadas (gobiernos, industria y sociedad civil) mediante el establecimiento de relaciones entre sí en un contexto de dificultades estructurales, pero también de factores favorables. Propone una heurística sencilla para distinguir entre el conjunto de instrumentos desarrollados e implementados con el fin de convertir la maldición de la riqueza de los recursos naturales (la “maldición de los recursos”) en una bendición. El análisis de las diferencias entre distintos enfoques contribuye a destacar el consenso general sobre el rol de la transparencia como un paso necesario hacia la solución de los problemas de gobernanza en las industrias extractivas. A la luz del éxito relativo de los países de ALC en la implementación de políticas y reformas de transparencia, este capítulo también pone de relieve que la simple mejora de la transparencia no es suficiente para asegurar que la dotación de recursos se convierta efectivamente en mayor bienestar social y económico.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el mundo ha sido testigo de la proliferación de nuevas leyes, normas y comparaciones destinadas a mejorar el desempeño del sector extractivo. A pesar de su diversidad, estas distintas iniciativas se sustentan en la hipótesis de que se requiere una mayor transparencia para mejorar la calidad de los sistemas de gobernanza. Esto genera diversas preguntas: ¿cuáles son los factores que impulsan la proliferación de iniciativas de transparencia?, ¿cuáles son sus características clave?, y aún más importante, ¿cómo contribuyen a mejorar la gobernanza en las industrias extractivas?

La transparencia ocupa un lugar especial en los debates sobre la toma de decisiones en el sector extractivo porque contribuye a reducir muchas de las brechas que dificultan su gobernanza.

Este capítulo se centra en la transparencia, debido a su rol preponderante en los actuales debates internacionales sobre cómo mejorar la gobernanza. La transparencia ocupa un lugar especial en los debates sobre la toma de decisiones en el sector extractivo¹ porque contribuye a abordar

¹ Al mencionar el sector extractivo, los autores se refieren a las industrias del petróleo, el gas y la minería.

muchas de las brechas que dificultan su gobernanza,² a las que se suele señalar como culpables de la maldición de la riqueza de recursos naturales (o “maldición de los recursos”) (Auty, 1993; Bellver y Kaufmann, 2005; Sachs y Warner, 2001; Williams, 2011). La transparencia puede revelar debilidades y disfunciones en los sistemas institucionales que gobiernan las industrias extractivas, lo cual es necesario para su mejora y la transformación positiva de la conducta de los actores en el sector (Bellver y Kaufmann, 2005; Fung, Graham y Weil, 2007; Hale, 2008). Además, puede contribuir a mejorar los procesos y procedimientos en las industrias extractivas, como la elaboración e implementación de las políticas o el *modus operandi* de las entidades privadas (Florini, 2007; Schiavo-Campo y Sundaram, 2000).

En realidad, el interés en la promoción de la transparencia se vincula con su funcionalidad, tanto desde una perspectiva normativa como práctica. Por un lado, la transparencia pone de manifiesto el potencial para el consenso, dado que revela

² Los estudios del sector extractivo generalmente emplean el concepto de “déficits de gobernanza” para referirse a las lagunas legales y a los asuntos operativos que dificultan su desempeño social, económico y ambiental. Este déficit se amplía no solo en los marcos regulatorios y legales generales; también abarca déficits organizacionales, como la gestión disfuncional de los ingresos de los recursos y los sistemas de transferencia, burocracias ineptas, y normas y mecanismos de control de calidad inadecuados.

conflictos e intereses subyacentes; puede aplicarse en diversos contextos institucionales, organizativos e ideológicos (Florini, 2007; Hood y Heald, 2006), trascendiendo barreras disciplinares y fronteras jurisdiccionales. Como se ha señalado a menudo en la literatura especializada, arrojar luz sobre las reglas, planes, procesos y actuaciones contribuye a que la conducta de los actores sea más comprensible, visible y –cuando resulta apropiado– susceptible de revisión por parte de terceros. Esto es fundamental para que la gobernanza en las industrias extractivas sea más efectiva y sostenible (Søreide, 2012; TI y RWI, 2011).³ Por otro lado, puede contribuir a asegurar la estabilidad y la sostenibilidad social, ambiental y económica de los sistemas de gobernanza para las industrias extractivas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009; Parry, 2007). Las investigaciones empíricas apoyan esta idea e insisten, por ejemplo, en que sistemas transparentes de gobernanza contribuyen a un mejor desempeño macroeconómico (Andreula, Chong y Guillén, 2009; Hameed, 2005; Parry, 2007) y en que la transparencia

³ Como señala Florini (2007), la transparencia denota la disponibilidad de información para las personas externas, lo cual contribuye a un consenso basado en la información, a fin de supervisar y resistir ante las decisiones y actuaciones que afectan a las personas externas. El Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Rendición de Cuentas del Grupo de los 22 lo define como “un proceso por el cual se hace disponible, visible y comprensible la información sobre las condiciones, las decisiones y las actuaciones existentes” (FMI, 1998).

disminuye la corrupción y aumenta los beneficios derivados de las actividades del sector (Kolstad, Wiig y Williams, 2008; Kolstad y Wiig, 2009; O’Higgins, 2006). Se ha demostrado también que la transparencia mejora la seguridad y estabilidad de los entornos de inversión para las empresas privadas (Gelos y Wei, 2002; Hamilton, 2005) y ayuda a reducir conflictos entre las partes interesadas (Bebbington, 2010; Langton y Longbottom, 2012).

En coincidencia con estos argumentos, demandas de mayor transparencia en la gestión del sector extractivo han aumentado significativamente en las últimas décadas. Organizaciones de la sociedad civil y redes transnacionales de actores con intereses compartidos están exigiendo mayor participación e información sobre las operaciones en el sector. Asimismo, demandan reformas de los marcos regulatorios que rigen a las industrias del sector y un cambio fundamental en cómo los gobiernos y las empresas se relacionan con la sociedad civil, un fenómeno que se refleja en la noción de que los operadores deben obtener una “licencia social” para operar (Esteves, 2008a; Gunningham, Kagan y Thornton, 2004; Prno y Slocombe, 2012). Las partes interesadas buscan participar en la elaboración de normas que determinen cómo se distribuyen los beneficios económicos derivados de las industrias extractivas, y evalúan los riesgos e impactos socioambientales vinculados con inversiones en el sector (Esteves, 2008b; Mares, 2010; Vivoda, 2009). Los ciudadanos exigen beneficiarse de las transferencias

sociales a los gobiernos locales, una compensación apropiada por daños a la propiedad y al medioambiente causados por actividades extractivas, y otros beneficios directos como pueden ser prescripciones particulares en materia de políticas de contenido local (Hale, 2008; Culverwell, Lee y Koziell, 2003).

El surgimiento de estas iniciativas dirigidas a mejorar los sistemas de gobernanza refleja una transformación fundamental en las relaciones sociales.

Aún más importante, el surgimiento de estas iniciativas dirigidas a mejorar los sistemas de gobernanza refleja una transformación fundamental en las relaciones sociales. Los llamados a reformar y mejorar los sistemas de gobernanza a nivel local, nacional e internacional indican nuevas formas de interacción entre las partes interesadas y en la generación de normas (Alkoby, 2008; Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1998; Price, 2003). De hecho, actores que tradicionalmente carecían de poder de injerencia y visibilidad –como medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG), fondos privados de inversión y comunidades indígenas– actualmente ejercen una influencia significativa en la formulación de decisiones y políticas para el sector.

Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas participan cada vez más a la par de los gobiernos, tanto en el plano nacional como internacional, en el desarrollo de nuevos programas e instrumentos para la gobernanza del sector extractivo. Los marcos institucionales y normativos que gobiernan el sector, entre ellos, leyes y regulaciones, directrices no vinculantes y comparaciones (*benchmarking*), actualmente están sujetos a la influencia de un conjunto de redes transnacionales de actores con intereses compartidos (Cutler, Haufler y Porter, 1999; Haufler, 2010; Scherer y Palazzo, 2011). Sin embargo, aunque estas redes de actores son importantes, no son las únicas que demandan reformas en la gobernanza de las industrias extractivas. Los gobiernos han introducido importantes reformas destinadas a mejorar marcos regulatorios e institucionales, incluidas las leyes que garantizan la libertad de información, la transparencia de los contratos y la participación pública en la elaboración de políticas y en el proceso de implementación. De la misma manera, las empresas privadas han elaborado nuevas formas de interacción con actores externos, mediante estrategias corporativas de responsabilidad social (CSR, por sus siglas en inglés) y un conjunto de reformas de procedimientos que las tornan más abiertas a los interesados. Responder a las demandas sociales se ha convertido en un elemento fundamental para las industrias que operan en el sector extractivo y para los gobiernos. La ausencia de

respuestas puede socavar no solo la legitimidad de las decisiones y de las inversiones sino también su seguridad y sostenibilidad (Boutillier y Thomson, 2011; Gifford, Kestler y Anand, 2010; Zamprile y Llorente, 2009).

La reforma de los sistemas de gobernanza en las industrias extractivas está marcada por decisiones complejas. En la reforma de las políticas fiscales y de los sistemas tributarios, los gobiernos y los responsables de las políticas deben equilibrar la necesidad de marcos institucionales estables y creíbles, que estimulen inversiones externas, con su interés por capturar rentas de la industria extractiva y aumentar así su popularidad (Barma et al., 2011). Las empresas privadas deben encontrar un equilibrio entre las presiones sociales para ir más allá de lo legalmente establecido y su responsabilidad ante los accionistas (Calder y Culverwell, 2005; Gunningham, Kagan y Thornton, 2004; Hamilton, 2005), y las partes interesadas de la sociedad civil deben evaluar adecuadamente los riesgos y beneficios derivados de las actividades extractivas (Urkidi y Walter, 2011). Esto es particularmente importante en numerosos países de América Latina y el Caribe (ALC), donde los marcos regulatorios que rigen la actividad de las industrias extractivas han estado sujetos a importantes revisiones, o lo estarán en el futuro. Esta tendencia se puede observar en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde los gobiernos han asumido un rol más visible en el sector, y también en Chile, Colombia, México y Perú, donde los incentivos para atraer

inversiones privadas parecen haber prevalecido sobre las presiones para aumentar la participación del Estado en el sector.

Sin embargo, incluso en casos en que los gobiernos han mostrado reparos, las reformas no han sido completamente eliminadas de la agenda política. Por ejemplo, es probable que los gobiernos de Perú y Chile reestructuren las instituciones que determinan la participación del sector público y de la sociedad en el sector extractivo. De la misma manera, Colombia y Brasil están revisando sus códigos mineros, y los países de América Central y Uruguay han iniciado conversaciones en torno a la posible reforma de las leyes mineras (Superneau, 2013; Oxford Analytica, 2012) y las disposiciones legales en el sector del petróleo y el gas (Cereceda, 2013; TI y RWI, 2011).

A medida que las iniciativas dirigidas a mejorar los sistemas de gobernanza siguen multiplicándose, se vuelve cada vez más importante entender tanto los retos fundamentales de la gobernanza a los que se enfrenta el sector extractivo como los instrumentos generados para abordarlos.

A medida que las iniciativas dirigidas a mejorar los sistemas de gobernanza siguen multiplicándose, se vuelve cada vez más importante entender tanto los retos

fundamentales de la gobernanza a los que se enfrenta el sector extractivo como los instrumentos generados para abordarlos. Este capítulo ofrece una visión general sobre los últimos desarrollos conceptuales y las políticas orientadas a promover la transparencia en el sector, centrándose en describir los factores que impulsan estas mejoras y en sus características. Después de un breve análisis de las teorías que relacionan la calidad de la gobernanza –en general y en el sector extractivo– con la transparencia, se describen los principales instrumentos desarrollados para promover la transparencia, distinguiendo marcos legales y regulatorios vinculantes de estándares, protocolos, directrices y comparaciones y reportes voluntarios no vinculantes. El capítulo propone una heurística sencilla para dar sentido al conjunto de iniciativas de transparencia que han proliferado en las últimas décadas, y enfatiza el importante rol que estas desempeñan en la mejora de la calidad de la gobernanza en el sector extractivo.

DÉFICIT DE GOBERNANZA E INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA

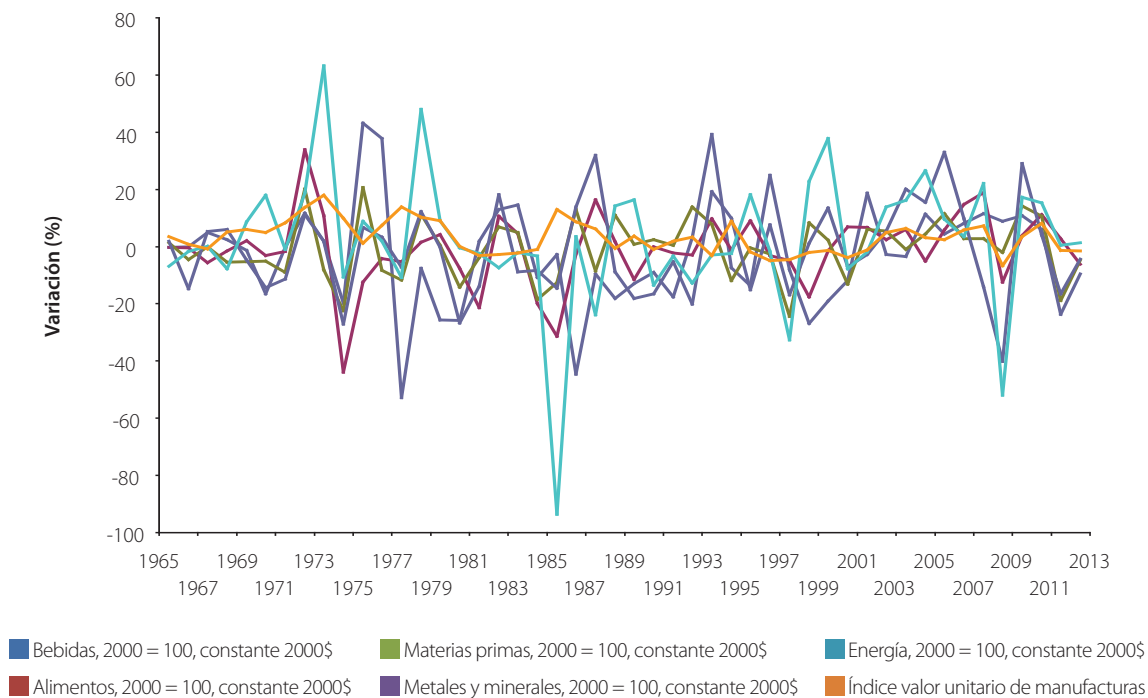
La idea de que los recursos naturales pueden ser una maldición económica en lugar de una bendición refleja el hecho de que los países ricos en recursos naturales suelen ser incapaces de utilizar esa riqueza para potenciar sus economías y que, contrariamente a lo que podría esperarse, tienden a tener un crecimiento económico inferior

al esperado respecto de países donde no abundan los recursos naturales. La tesis de la maldición de los recursos pone de relieve una relación paradójica entre la abundancia de recursos naturales y los malos resultados económicos y de desarrollo. Esta “paradoja de la abundancia” se plantea hipotéticamente como el resultado de diversos factores, entre ellos, disminución de la competitividad de otros sectores económicos, volatilidad de los ingresos del sector debido a su exposición a las fluctuaciones de los precios de las materias primas en los mercados globales, mala administración de los recursos por parte del gobierno e instituciones débiles, ineficaces, inestables o corruptas. Diferentes aspectos de esta observación empírica han generado numerosos estudios, que se revisan con más detalle en los capítulos 3 y 4 de este libro.

A pesar de que la literatura especializada describe una tendencia adversa en los países ricos en recursos, también advierte que la maldición de los recursos no es inevitable. Los expertos insisten en que una buena gobernanza del sector de las industrias extractivas puede convertir a esta maldición en una bendición. Sostienen que si los gobiernos gestionaran el sector extractivo con más transparencia y eficacia, este podría constituir la base para un crecimiento económico exitoso y para reducir la pobreza (Pegg, 2006). En este sentido, las investigaciones señalan, por ejemplo, que instituciones financieras sólidas, capaces de lidiar con fluctuaciones repentinas en los ingresos del sector primario, transparencia

Gráfico 1.1

Volatilidad relativa de los precios de las materias primas



Fuente: Elaboración propia con datos sobre materias primas del Global Economic Monitor (GEM), disponible en <http://databank.worldbank.org/>.

y acceso físico al mercado internacional, reducen las externalidades negativas asociadas a la volatilidad del precio de las materias primas (van der Ploeg y Poelhekke, 2009), lo que se ilustra en el gráfico 1.1.

La transparencia en la gestión fiscal y de los ingresos puede promover la estabilidad económica y conducir a una mejora de la calificación de los créditos con garantía soberana, al reducir el costo de los préstamos que los inversionistas tienen vinculados a

activos o a actividades en ese país (Parry, 2007). En este sentido, un estudio sobre los costos asociados con la falta de transparencia en las industrias extractivas en Ecuador señala que podrían oscilar anualmente entre el 2,87% y el 18,17% del producto interno bruto (PIB) (Donoso y López, 2010). De la misma manera, Esanov y Heller (2011) destacan que el costo de los préstamos con garantía soberana en Venezuela, que había disminuido del 12,5% en 2002 al

8% en 2004 y aumentó al 9,3% en 2007, se puede explicar por la reducción de las garantías del Estado de derecho, del control de la corrupción, de la estabilidad política, la participación y la rendición de cuentas y de la efectividad del gobierno, a pesar de tendencias macroeconómicas positivas. Los autores señalan que, en sentido contrario, el costo de los préstamos con garantía soberana de Perú disminuyó unos 6 puntos porcentuales entre 2000 y 2007, mientras que la economía del país creció a un promedio del 5%. Esto se debe al fortalecimiento de las capacidades de gobernanza, necesarias para responder a shocks externos, que contribuye a impedir comportamientos depredadores y a disminuir la corrupción, y también a mejorar la capacidad general del Estado para funcionar eficazmente.

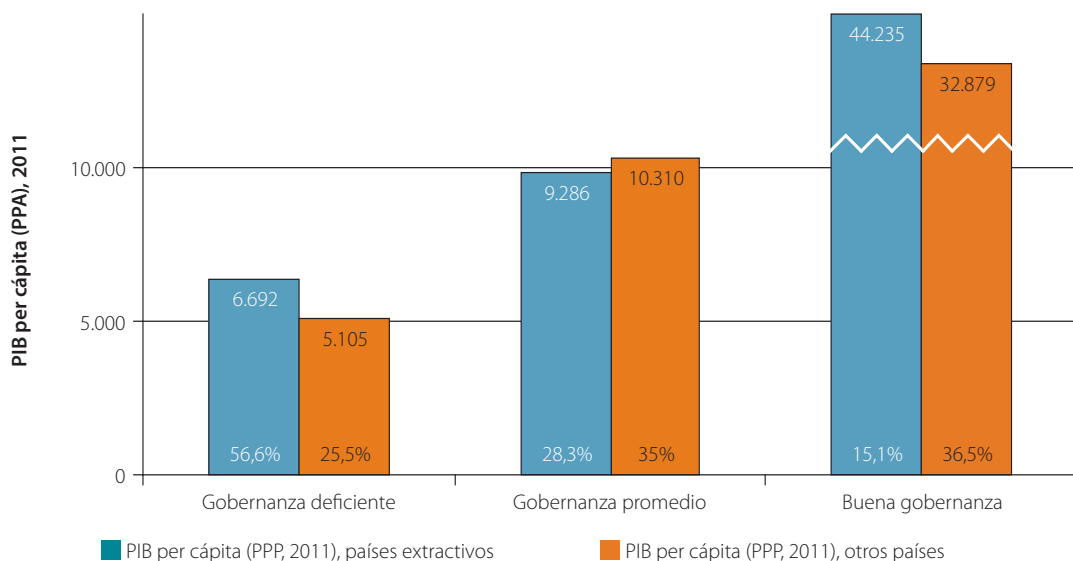
Los países con normas satisfactorias de gobernanza y control de la corrupción complementado con buenas prácticas de gobernanza corporativa arrojan resultados de mayor crecimiento y desarrollo. La buena gobernanza tiende a traducirse en ingresos más altos en la mayoría de los países ricos en recursos naturales.

La mayor parte de las investigaciones que se centran en el rol de las instituciones en la maldición de los recursos concluyen que las variaciones en la calidad de la

gobernanza reflejan factores de nivel macro. Estos trabajos postulan que los sistemas de gobernanza son determinados por factores como las dotaciones de recursos naturales, el PIB y los niveles de la inversión extranjera directa (Auty, 2006; Humphreys, 2012; Isham, 2005). Una corriente alternativa de investigación destaca la importancia de los microfundamentos sectoriales, que son las disposiciones regulatorias focalizadas y factores organizacionales que condicionan la capacidad de un gobierno o empresas para trabajar con éxito y eficiencia en el sector extractivo, reaccionar a shocks externos y responder a las demandas de las partes interesadas (Bebbington, 2010; Manzano y Monaldi, 2008; Prno y Slocombe, 2012; Zamprile y Llorente, 2009). Ambas corrientes de análisis concuerdan en que el déficit de gobernanza plantea desafíos importantes a los gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Coinciden en enfatizar la necesidad de desarrollar marcos institucionales que contribuyan a maximizar el bienestar social y a asegurar un entorno atractivo para las inversiones y el éxito comercial (Calder y Culverwell, 2005). Finalmente, los países con normas satisfactorias de gobernanza y control de la corrupción complementadas con buenas prácticas de gobernanza corporativa arrojan resultados de mayor crecimiento y desarrollo. La buena gobernanza tiende a traducirse en ingresos más altos en la mayoría de los países ricos en recursos naturales (Kaufmann y Penciakova, 2012) (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2

PIB per cápita en países extractivos y otros países por terciles de calidad de gobernanza (en US\$)



Fuente: Kaufmann y Penciakova (2012).

Nota: La línea en zig-zag denota un cambio en la escala.

INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA: CONDICIONES Y TIPOS

Las mejoras en la divulgación de información permiten promover la transparencia y mejorar la calidad de la gobernanza. A menudo esto requiere una reforma de procesos internos en las organizaciones que divulgan información y/o de los marcos legales y regulatorios bajo los cuales operan (Culverwell, Lee y Koziell, 2003). La promoción de la transparencia puede comprender,

por ejemplo, la implementación de nuevas prácticas de reporte mediante la modificación de los procedimientos burocráticos del gobierno y también la divulgación de los pagos al Estado y las transacciones con los gobiernos por parte de las empresas, de sus filiales y socios comerciales. Dichas reformas pueden implicar no solo una transformación organizacional interna sino también cambios importantes en las relaciones de las organizaciones con actores externos. La reforma de los mecanismos legales y regulatorios que rigen a las organizaciones del sector extractivo puede

significar una reasignación de la autoridad y de las responsabilidades entre los actores. Por consiguiente, la resistencia o el apoyo a las iniciativas destinadas a mejorar la transparencia –y las características de las propias iniciativas– varían significativamente, dependiendo de dónde y por quién son promovidas, de su escala y del carácter de las reformas necesarias para su implementación.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para implementar reformas orientadas a mejorar la calidad de la gobernanza? ¿Cuál es el rol específico de las iniciativas de transparencia en el cuadro más amplio de la gobernanza? Un informe reciente del Foro Económico Mundial (FEM, 2013) sobre América Latina analiza y especifica las variables clave que moldean la implementación de iniciativas para la mejora de la gobernanza en el sector extractivo (cuadro 1.1). El estudio destaca que la gobernanza del sector refleja a la vez factores estructurales y condiciones favorables. Define los factores estructurales como la dotación de recursos naturales de un país, las variables demográficas y macroeconómicas, el modelo de desarrollo socioeconómico y la madurez de las industrias extractivas. Estos factores delimitan las condiciones generales que dan forma tanto a los incentivos de los actores en el sector como a las ventajas comparativas de un país. El informe pone de relieve que los sistemas de gobernanza también reflejan la configuración de factores favorables, como los marcos institucionales, el interés y la capacidad de los actores privados y la confianza y el compromiso de

partes interesadas a nivel local. En conjunto, se sugiere que estas variables condicionan la gobernanza de las industrias extractivas y contribuyen a explicar por qué los países con estructuras similares pueden tener diferentes desempeños.

Según el FEM, la transparencia desempeña un doble rol en los sistemas de gobernanza: determina la calidad de las instituciones y moldea el grado de confianza y de compromiso de las partes interesadas. Aun así, la transparencia es solo uno de los componentes que definen la calidad de la gobernanza y el desempeño del sector. Muchos otros factores contribuyen a dar forma a las industrias extractivas y no hay un único conjunto de mejores prácticas que pueda abordar todos los retos que plantea el sector. La calidad y los resultados de la gobernanza pueden y deben mejorarse a través de medidas adecuadas aplicadas a contextos específicos. En coincidencia con esta valoración, existe un variado conjunto de estrategias para mejorar la transparencia y la calidad de la gobernanza. Distintas iniciativas de transparencia suelen apuntar a diferentes subsistemas institucionales y normativos: instituciones fiscales (como las disposiciones sobre confidencialidad, las modalidades de distribución de los ingresos tributarios o los principios de asignación), sistemas presupuestarios y de administración financiera (como las normas de auditoría o los sistemas de contabilidad) y procedimientos organizacionales generales (como los protocolos burocráticos, las normas operativas formalizadas o los requisitos

Cuadro 1.1

Factores estructurales y favorables clave en las iniciativas de gobernanza

Estructurales	Naturaleza inherente de un país, su base de recursos e industria extractiva	• Tipo, localización y tamaño de los yacimientos minerales.
		• Tamaño de la población, geografía y clima.
		• Ciclo global de las materias primas.
		• Ciclo minero en el tiempo.
	Estado actual de desarrollo y edad de la industria minera del país	• Niveles de capacidades y tecnología.
		• Infraestructura del país (blanda y dura).
		• Tamaño y edad de la industria minera.
		• Diversificación de la economía.
Favorables	Estructura y capacidad del gobierno y el entorno institucional	• Capacidad humana e institucional.
		• Estructura y complejidad del gobierno.
		• Integración de la minería en la planificación económica.
		• Capacidad de monitorear y hacer respetar las leyes y regulaciones.
		• Niveles de rendición de cuentas.
		• Desarrollo de capacidades y educación.
	Capacidad y voluntad del sector privado	• Marco temporal de los inversionistas.
		• Voluntad para participar en enfoques asociativos.
		• Compromiso con el desarrollo responsable.
	Niveles de confianza y colaboración e influencia de las partes interesadas	• Niveles de debate social.
		• Nivel de transparencia.
		• Consultas y colaboración.
		• Actitud del país hacia la minería.
• Niveles de influencia de diferentes grupos de interesados.		

Fuente: FEM (2013).

regulatorios). Para lograr sus objetivos, estas iniciativas recurren a mecanismos cualitativamente distintos.

Según el FEM, la transparencia desempeña un doble rol en los sistemas de gobernanza: determina la calidad de las instituciones y moldea el grado de confianza y de compromiso de las partes interesadas. Aun así, la transparencia es solo uno de los componentes que definen la calidad de la gobernanza y el desempeño del sector.

En efecto, las iniciativas para la promoción de la transparencia pueden asumir numerosas formas. Entre estas se encuentran declaraciones, tratados, convenciones, cartas, protocolos, acuerdos internacionales y leyes modelo, directrices legislativas, jurisprudencia legal internacional, normas de contabilidad y bancarias, directrices prácticas y distintos sistemas de certificación. Estos mecanismos pueden sugerir conductas, declarar intenciones o simplemente servir como instrumentos de diagnóstico para evaluar prácticas e instituciones. La diversidad de estos instrumentos no solo refleja los medios y fines divergentes de iniciativas en favor de la transparencia sino también el hecho de que estas tienden a enriquecerse mutuamente. La frontera que existe entre distintas iniciativas de

transparencia rara vez es definida explícitamente. Sin embargo, la distinción entre diferentes enfoques es útil para destacar la lógica detrás de su promoción y la manera particular en que operan. Como una heurística sencilla, este capítulo distingue cuatro tipos de iniciativas: i) instrumentos legales y regulatorios vinculantes; ii) principios, directrices y normas voluntarias; iii) mecanismos de monitoreo y políticas focalizadas, y iv) puntos de comparación e instrumentos de evaluación de la gobernanza.

Como una heurística sencilla, este capítulo distingue cuatro tipos de iniciativas: i) instrumentos legales y regulatorios vinculantes; ii) principios, directrices y normas voluntarias; iii) mecanismos de monitoreo y políticas focalizadas, y iv) puntos de comparación e instrumentos de evaluación de la gobernanza.

Los marcos legales y regulatorios –a nivel internacional, nacional, regional y local– son los mecanismos normativos formales de la gobernanza de las industrias extractivas. Entre estos se incluyen convenciones y acuerdos internacionales ratificados, leyes y regulaciones nacionales y contratos legalmente vinculantes. Los principios, directrices y normas voluntarias refieren a códigos de conducta autoimpuestos. A pesar de que pueden ser diseñados, negociados

y auditados por terceras partes a nivel internacional o nacional, estos mecanismos siempre son aplicados por los propios actores. Las iniciativas de monitoreo de las partes interesadas examinan y ponen de relieve la conducta de actividades y/o actores específicos a nivel nacional y local, en función de incentivos legales y económicos. Por último, las herramientas de comparación y evaluación ofrecen medidas e indicadores del desempeño de los actores, para evaluar la calidad relativa de la gobernanza. Estos instrumentos facilitan la evaluación de iniciativas para la transparencia, y también sirven como canales para difundir información crucial acerca de organizaciones y partes interesadas en las industrias extractivas.

Las iniciativas de transparencia se pueden aplicar tanto a los sistemas de gobernanza privados como públicos, y las promueven los gobiernos pero también el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Las iniciativas de transparencia se pueden aplicar tanto a los sistemas de gobernanza privados como públicos, y las promueven los gobiernos pero también el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (Bernstein y Cashore, 2007; Gunningham, Kagan y Thornton, 2004).

En algunos casos, son impulsadas por el Estado para moldear la conducta en el sector privado y en las propias instituciones del Estado. Son un reflejo de procesos de propagación de políticas internacionales, es decir, de la convergencia de sistemas regulatorios e institucionales nacionales con paradigmas de gobernanza global (Simmons y Elkins, 2004), dado que pueden proporcionar mayor legitimidad a normas (Hurd, 2007), beneficios electorales, mejor acceso a los mercados internacionales para productos nacionales y/o nuevas vías para el financiamiento internacional de los gobiernos que promueven reformas en el sector (Hamilton, 2005). Las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales también promueven iniciativas impulsadas por el mercado.⁴ Estas pueden tomar la forma de nuevos requisitos para la divulgación

⁴ Las empresas han empezado a compensar los déficits en la gobernanza nacional contribuyendo voluntariamente a una autorregulación y produciendo bienes públicos no suministrados por los gobiernos. El surgimiento de iniciativas impulsadas por el Estado y el mercado a nivel nacional pone de relieve globalmente el nuevo rol y la importancia del panorama internacional en la gobernanza de las industrias extractivas. Las reuniones internacionales son instancias alternativas de cooperación entre los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Las iniciativas internacionales han demostrado ser útiles para dar una solución a problemas locales, generar demandas a nivel local y proporcionar marcos alternativos para los desafíos del sector y nuevas estrategias para mejorarlo.

de información o incentivos fiscales, en reflejo de señales específicas a las políticas de transparencia, interpretadas como amenazas para la sostenibilidad de las empresas (Esteves, Coyne y Moreno, 2012; Esteves, 2008b).⁵ Las iniciativas impulsadas por el mercado ponen de relieve que los sistemas operativos transparentes pueden ayudar a las empresas a comunicar mejor sus compromisos con las partes interesadas en las localidades en que operan y contribuir a asegurar entornos operativos más estables (Dashwood, 2012; Sagebien y Lindsay, 2011). Las iniciativas de transparencia, ya sean impulsadas por el Estado o por el mercado, pueden ser de cumplimiento voluntario o estar sujetas a la vigilancia de terceras partes, y generan responsabilidades legales, económicas y reputacionales. También pueden operar como instrumentos de diagnóstico.

Las iniciativas de transparencia, ya sean impulsadas por el Estado o por el mercado, pueden ser de cumplimiento voluntario o estar sujetas a la vigilancia de terceras partes, y generan responsabilidades legales, económicas y reputacionales. También pueden operar como instrumentos de diagnóstico.

⁵ Las empresas se enfrentan a un riesgo reputacional y a problemas de gestión de marcas (Calder y Culverwell, 2005; Boutilier y Thomson, 2011; Scherer y Palazzo, 2011).

Con el fin de entender mejor su rol e influencia, así como su respectivo valor agregado, a continuación se describen diversas iniciativas que actualmente se implementan en las industrias extractivas. La sección se basa en estudios realizados por expertos, con foco en la responsabilidad y la gobernanza social corporativa en las industrias extractivas (Calder y Culverwell, 2005; Dashwood, 2012; Handelsman, 2011; Heuty, 2012; Sagebien y Lindsay, 2011; Scherer y Palazzo, 2011).⁶

MARCOS LEGALES Y REGULATORIOS VINCULANTES

Los marcos legales y regulatorios vinculantes mediante los cuales se promueve la transparencia son, entre otros, las leyes de libertad de información, las regulaciones sobre la transparencia de los contratos y las disposiciones sobre la divulgación de información financiera. Esos marcos funcionan a nivel nacional y regional. En algunos casos, se establecen como requisitos legales transversales y en otros se introducen como disposiciones independientes en instrumentos normativos concretos. Además, sientan

⁶ No todas las iniciativas de transparencia cuadran dentro de las cuatro categorías mencionadas más arriba. Concretamente, estas categorías no recogen el rol importante de los esfuerzos individuales de denuncia de irregularidades, los foros de diálogo y otras iniciativas de difusión de información no sistemáticas.

las bases para debates sobre la transparencia a nivel nacional. Aunque en algunos casos pueden condicionar reformas, también pueden ayudar a integrar las disposiciones de transparencia a nivel subnacional en contextos legales y políticos complejos y a propósito de asuntos especialmente importantes. El valor agregado más importante de estas “leyes duras” es que el Estado es responsable por su cumplimiento: disponen el cumplimiento de los actores mediante marcos de responsabilidad legal.

El valor agregado más importante de estas “leyes duras” es que el Estado es responsable por su cumplimiento: disponen el cumplimiento de los actores mediante marcos de responsabilidad legal.

Leyes sobre libertad de información

Más de 90 países en todo el mundo han adoptado legislación sobre la libertad de información. Un principio clave postulado por la mayoría de estas legislaciones es que la carga de la prueba recae en el organismo al que se solicita la información, no en el actor que la requiere. No es necesario dar explicaciones sobre las solicitudes de información y se debe presentar una razón válida para no divulgarla. Estas disposiciones legales están fundamentalmente destinadas a regular cómo las instituciones públicas gestionan la información pública.

En la última década, se han aprobado leyes que gobiernan el acceso a la información en diversos países de ALC. Nuevas leyes han sido aprobadas en Antigua y Barbuda, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y, más recientemente, en Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Uruguay. Otros países, como Argentina y Bolivia, cuentan con decretos ejecutivos nacionales que garantizan el acceso público a la información. Algunos países también tienen una legislación subnacional sobre la libertad de información (Baena Olabe y Vieyra, 2011). El reciente auge de los marcos legales y regulatorios que rigen el acceso a la información indica que este acceso se entiende cada vez más como un derecho fundamental y un instrumento clave para el ejercicio democrático de los derechos sociales, culturales y económicos (Jagwanth, 2002). Por otro lado, la adopción de legislación genérica que favorece el acceso a la información ha permeado en regulaciones destinadas a mejorar la divulgación por parte del sector privado.

Ley Dodd-Frank y las Directivas de la Unión Europea (UE) sobre Rendición de Cuentas y Transparencia

El Senado de Estados Unidos aprobó la ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección del Consumidor en julio de 2010. El título XV de la ley modifica la Ley de Intercambio de Valores de 1934 con el fin de requerir la divulgación de los pagos

relacionados con la adquisición de licencias para la exploración, producción y otras actividades de la cadena de valor del sector extractivo: “los pagos” abarcan todas las tarifas, títulos de producción, bonificaciones y otros beneficios materiales inherentes a las actividades del sector. Además, la ley declara que estos documentos deben estar disponibles online para el público.⁷ El capítulo 5 de este libro indaga más detalladamente en las disposiciones de la ley Dodd-Frank. Además, esta nueva regulación requiere que las empresas mineras informen a la Comisión de Bolsa y Valores (SEC, por sus siglas en inglés) y al público en general sobre la región de origen y, cuando sea posible, el yacimiento minero de origen de todos los minerales brutos producidos. Esta disposición promueve la divulgación de la fuente de los minerales con el fin de desalentar la producción o compra de minerales de conflicto. Como parte de sus presentaciones anuales a la SEC, las empresas del sector extractivo tendrán que difundir cuánto pagan al gobierno de Estados Unidos y a los gobiernos extranjeros. Dado que todas las empresas de petróleo, gas y mineras registradas en la bolsa de valores de Estados Unidos estarán cubiertas por esta legislación, la medida cubre al 90% de las empresas de petróleo y gas más grandes del mundo que

⁷ Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección del Consumidor, 2010, Ley Pública de Estados Unidos No: 111-203, Sección 1504. 111.º Congreso.

operan internacionalmente, y a 8 de las 10 empresas mineras más grandes del mundo (PWYP, 2010).

Con objetivos similares a los de la ley Dodd-Frank, en septiembre de 2012 el Comité de Asuntos Legales del Parlamento Europeo votó a favor de exigir a las grandes empresas de petróleo, gas y mineras registradas en Europa que difundan los pagos hechos a los gobiernos extranjeros. Las directivas rigen para todas las transacciones financieras con un valor superior a US\$105.000, país por país y proyecto por proyecto. Según las nuevas regulaciones, las empresas también deben difundir las actividades anuales de las filiales, de las empresas conjuntas y de cualquier otro acuerdo comercial.⁸ Estos nuevos requisitos de divulgación para las corporaciones multinacionales que operan en el sector extractivo han sido descritas por Transparencia Internacional (TI) como un “hito” y un “avance decisivo que cambia las reglas del juego” (Obi, 2013).

PRINCIPIOS, DIRECTRICES Y NORMAS VOLUNTARIAS

A diferencia de las iniciativas vinculantes, los principios, directrices y normas voluntarias promueven mejores prácticas. Estos

⁸ De manera similar, el Mercado de Inversiones Alternativas (*Alternative Investment Market*) de la Bolsa de Londres y la Bolsa de Hong Kong ya incorporan ciertos requisitos de reporte para las nuevas empresas de petróleo, gas y mineras.

instrumentos globales pretenden promover una mejor divulgación de la información y diálogo entre las múltiples partes interesadas en las industrias extractivas. Como tal, tienden a especificar procedimientos operativos preferidos en el sector extractivo, que rigen para los gobiernos y las empresas que actúan en el sector, y también para los bancos comerciales y las instituciones financieras internacionales que los apoyan (Rustad, Lujala y Le Billon, 2012). Estos instrumentos asumen la forma de declaraciones genéricas y recomendaciones específicas para el desarrollo de políticas y prácticas transparentes y, en algunos casos, abordan las preocupaciones y desafíos propios de las industrias extractivas. El valor agregado clave de las iniciativas de transparencia no vinculantes es que son voluntarias, lo que significa que los propios actores no deciden seguirlas debido a una obligación legal sino al costo reputacional y a los beneficios potenciales que pueden derivarse de su cumplimiento. Estas iniciativas funcionan sobre la base de una legitimidad consensuada: establecen incentivos racionales positivos para los actores, como un mayor acceso a los mercados, mejor reputación comercial y mejores resultados operativos.

El valor agregado clave de las iniciativas de transparencia no vinculantes es que son voluntarias, lo que significa que los propios actores no deciden seguirlas debido a una obligación legal sino al costo reputacional y a los beneficios potenciales que pueden derivarse de su cumplimiento.

Políticas globales de divulgación de la información y programas de transparencia fiscal

Las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han desarrollado modelos de convenciones fiscales para impedir la doble imposición internacional y promover la ratificación de tratados fiscales bilaterales y multilaterales entre los países. Si bien estos instrumentos no son legalmente vinculantes y permiten a los Estados miembros desviarse libremente de ellos en los acuerdos bilaterales, influyen en la definición de las mejores prácticas (Vega y Rudyk, 2011). Los modelos de convenciones de la OCDE de 1963 y 1977, por ejemplo, se convirtieron rápidamente en una norma mundial en las negociaciones de tratados tributarios (Kosters, 2004). Estos mecanismos fomentan la creación de sistemas tributarios transparentes y el libre flujo de información entre los signatarios y han propiciado la

emergencia de iniciativas multinacionales destinadas a mejorar la calidad de la gobernanza fiscal. Sobre la base de estas directrices, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información (GFTE, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un sistema de revisión de pares para los sistemas tributarios nacionales, destinado a reducir la evasión tributaria en el extranjero y a reformar las reglas tributarias internacionales. La iniciativa evalúa el principio de “intercambio de información según solicitud” que se refiere a la relativa disponibilidad de información de las jurisdicciones tributarias extranjeras en el contexto de auditorías nacionales. De la misma manera, si bien la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, por sus siglas en inglés) ha decidido no establecer una norma contable particular para las industrias extractivas, a las empresas canadienses se les exigió adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés) en 2011.

Muchos otros programas más generales, que apuntan a mejorar la calidad de procedimientos internos de las organizaciones y a instituciones responsables por la gestión del ingreso en el sector extractivo, complementan estas iniciativas. Aunque la mejora de la gobernanza y la transparencia desempeñaron un rol marginal en el trabajo operativo del Banco Mundial hasta los años noventa, las actitudes desde entonces han cambiado significativamente. El presidente James D. Wolfensohn reconoció públicamente en 1996 el impacto de la corrupción en el desarrollo, y desde entonces

el Banco Mundial ha promovido activamente diversos instrumentos para mejorar la gobernanza (Caspary, 2012).⁹ El desarrollo de nuevas políticas de salvaguardia social y del medioambiente se vio acompañado de importantes reformas de procedimiento en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. El Banco Mundial creó el Panel de Inspección en 1993 y estableció una política de divulgación de la información en 1994. En ese sentido, decidió difundir públicamente los documentos de los proyectos, incluida información crítica ambiental y social. Estas iniciativas influyeron en otras instituciones financieras internacionales. Así, las políticas de salvaguardia y transparencia de la mayoría de bancos de desarrollo regionales, como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de

⁹ Los cambios en la política del Banco Mundial fueron facilitados por dos grandes acontecimientos y una crisis, que activó las demandas en aras de una mejora significativa en la calidad y eficiencia de las operaciones del Banco. El primero fue el final de la Guerra Fría, que en opinión de muchos reducía la urgencia geopolítica y estratégica del gasto en favor de la cooperación. El segundo acontecimiento fue el aumento de la presión de los países de la OCDE sobre los presupuestos públicos, lo que requirió una asignación más eficiente de los recursos (Caspary, 2012). Estos cambios contextuales se vieron acompañados por una crisis social y política en una de las operaciones del Banco: polémicas en torno al desarrollo de la represa de Pangue en Chile obligaron a la Corporación Financiera Internacional (CFI) a anunciar públicamente que a partir de entonces obedecería las políticas medioambientales y sociales del resto del Grupo del Banco Mundial (Hunter, 2007).

Desarrollo (BAfD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se implementaron poco después de las del Banco Mundial (Hunter, 2007; Nelson, 2003).¹⁰

En los últimos años, las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial se han convertido en un marco ampliamente reconocido por los financiadores de proyectos internacionales para evaluar los riesgos medioambientales y sociales de los proyectos en los países en desarrollo; un instrumento similar a las Directrices de la OCDE. Más de 60 grandes instituciones internacionales se han comprometido a aprobar las normas de la CFI en sus préstamos para el financiamiento de proyectos bajo la rúbrica de los llamados Principios de Ecuador (PE) (Herz et al., 2008). Estos principios, que datan de junio de 2003, son un conjunto de directrices voluntarias desarrolladas por los principales bancos privados para gestionar asuntos medioambientales y sociales relacionados con el financiamiento de proyectos para el desarrollo (PLATFORM, 2004). Sin embargo, más allá de su rol como directrices de gobernanza, los PE sirven como un instrumento de referencia crucial

¹⁰ La posición actual del Banco Mundial sobre transparencia y divulgación queda subrayada en una sección del Marco de Sostenibilidad de la CFI, la Política de Acceso a la Información, ratificada en 2012. Esta política detalla las obligaciones de divulgación de información interna y externa especificando el compromiso de la Corporación con la divulgación de información en sus operaciones y las responsabilidades de sus clientes (CFI, 2012).

para evaluar la calidad de la gobernanza de las empresas privadas que buscan financiamiento internacional (Lawrence, 2009).

Las iniciativas destinadas a optimizar la divulgación de la información a través de mejoras en los procesos institucionales procuran la mejora de las relaciones entre actores mediante procesos de revisión de cuentas para las decisiones. Las organizaciones internacionales e instituciones financieras influyentes funcionan como una referencia para la gobernanza de las organizaciones nacionales. La condicionalidad de los préstamos, al igual que otros medios de influencia más “blandos”, como la legitimidad técnica y científica, apalanca las iniciativas globales que defienden las estrategias de reforma de políticas a nivel doméstico. Instrumentos desarrollados específicamente para las industrias extractivas complementan estas estrategias genéricas para la promoción de la transparencia.

Mejores prácticas en el sector extractivo

Las iniciativas de gobernanza global dirigidas al sector extractivo comprenden normas y directrices que describen y promueven mejores prácticas reconocidas para su gobernanza. Varias de esas iniciativas están promovidas por organizaciones internacionales y por actores de la industria. Por ejemplo, en 2010, la OCDE creó la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Zonas de Conflicto o de Alto Riesgo (en adelante, la Guía). Su premisa básica es

que un entendimiento común de los roles y responsabilidades de las partes interesadas promueve la confianza y la predictibilidad (Gordon, 2001). Sobre la base de los Principios de Sullivan de 1977 (Gifford, Kestler y Anand, 2010), la Guía está dirigida a empresas que trabajan en la explotación y comercialización minera, y está diseñada para asegurar que las empresas protejan los derechos humanos y eviten contribuir a los conflictos (Oldenziel, Wilde-Ramsing y Freeney, 2010). La Guía rige para todas las fases de la cadena de producción y en zonas de conflictos o de alto riesgo, y especifica los procedimientos que las empresas deben adoptar. Estos incluyen: i) suspender o cesar las operaciones comerciales con proveedores dudosos; ii) adoptar medidas para aumentar la influencia sobre los proveedores para que se plieguen a las normas; iii) desarrollar relaciones con las autoridades de los gobiernos locales que pueden participar en la implementación de las normas, y iv) informar abiertamente sobre las conclusiones de investigaciones de debida diligencia y sobre las medidas adoptadas para asegurar el cumplimiento de las directrices. Esta iniciativa fue la primera que se derivó de una consulta colaborativa de múltiples partes interesadas, apoyada por los gobiernos, sobre la gestión de la cadena de producción responsable de los minerales en zonas afectadas por conflictos (Taylor, 2012).

Las directrices de la OCDE coexisten con otras que provienen de actores de la industria y organizaciones de la sociedad civil. Por

ejemplo, el Marco de Desarrollo Sostenible del Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM) destaca 10 principios de gobernanza para las empresas que operan en el sector extractivo, dos de los cuales tienen que ver directamente con la transparencia (CIMM, 2010). De la misma manera, los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos son una iniciativa de múltiples partes interesadas, que implican a gobiernos, empresas y ONG, que promueven la adopción de un conjunto de principios destinados a orientar a las empresas de petróleo, gas y mineras en el establecimiento de mecanismos para proporcionar seguridad en sus operaciones respetando los derechos humanos (Secretaría de VPSH, 2012). Más recientemente, a estos marcos se ha sumado otra iniciativa centrada en asegurar los orígenes de los minerales, conocida como el Esquema de Certificación del Proceso de Kimberley (Blore y Smillie, 2011).

Probablemente, la norma de transparencia más conocida en el sector es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Se trata de una norma global para la transparencia de los pagos e ingresos en el sector extractivo (EITI y Diamond, 2013; EITI, 2013). La iniciativa promueve disposiciones específicas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la vida pública, las operaciones del gobierno y los negocios en el sector extractivo. Aboga por la publicación de los pagos reconciliados de las empresas y los ingresos percibidos

por los gobiernos a partir de la exploración de petróleo, gas y minera y las operaciones de producción. A fin de ser reconocidos como países que cumplen con la EITI, estos deben comprometerse a un proceso amplio de validación realizado por la junta internacional de EITI. Desde su creación en 2002, 35 países han producido informes EITI, 26 de los cuales cumplen plenamente con el estándar EITI. Perú fue el primer país en América Latina en ser reconocido como cumplidor. Varios otros países de la región lo han imitado, entre ellos Guatemala, que recientemente fue reconocido como país implementador de la norma, y Colombia, Guyana, Honduras y Trinidad y Tobago, que se encuentran en diferentes etapas de avance en la implementación de la EITI.

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA Y MONITOREO

Los mecanismos legalmente vinculantes y las directrices voluntarias normalmente se complementan con iniciativas específicas de transparencia impulsadas por los actores del sector extractivo. Estas iniciativas comprenden mecanismos de monitoreo por parte de las partes interesadas y políticas focalizadas que operan sobre incentivos reputacionales y económicos, y responsabilidades legales existentes. Divulgan información puntual a fin de alcanzar objetivos concretos de política pública (Fung, Graham y Weil, 2007; Gaventa y McGee, 2013; Vieyra y Dassen, 2012). La principal idea detrás de

estos esquemas es que los usuarios de la información pueden ser empoderados para influir en los divulgadores ayudándolos a tomar decisiones mejor fundamentadas, enfrentando a los divulgadores más efectivamente a través de las mociones de los interesados y proporcionando recursos para la organización colectiva, cuando sea necesario (Florini, 2007; Fung, Graham y Weil, 2007). Estos mecanismos articulan disposiciones legales existentes e iniciativas voluntarias para mejorar la rendición de cuentas, la responsabilidad social y la efectividad operativa. Este tipo de iniciativa ofrece un enfoque flexible para abordar idiosincrasias sectoriales e institucionales, aprovechando la convergencia de intereses de las partes interesadas (Baena Olabe y Vieyra, 2011). En el sector extractivo, contribuyen a mejorar la habitual dificultad de acceso a la información, a simplificar su complejidad técnica y a difundirla (Vieyra y Dassen, 2012).¹¹ Además,

¹¹ Conceptualmente, estas iniciativas se basan en la idea de que el acceso simétrico a la información y una mejor rendición de cuentas favorecen la calidad de la gobernanza en las industrias extractivas. Esto se debe a que puede ayudar a mitigar la corrupción (Kolstad, Wiig y Williams, 2008) y construir un entendimiento compartido del rol del sector por y para los interesados (Yee, 1996). Al hacer responsables a los actores en posición de poder (Dingwerth y Eichinger, 2010), los sistemas de monitoreo de las partes interesadas promueven la eficiencia del mercado y mejoran los resultados macroeconómicos (Aman, 2004; Auty, 2006; Blyth, 2002; Fölscher, 2010; Gifford, Kestler y Anand, 2010; Hale, 2008; Heald, 2003; Parry, 2007).

constituyen uno de los adelantos más prometedores para establecer la transparencia como una herramienta de política pública con el fin de lograr una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los ingresos del sector extractivo.

Los mecanismos de monitoreo y políticas focalizadas operan sobre incentivos reputacionales y económicos, y responsabilidades legales existentes. Estas iniciativas divulgan información puntual a fines de alcanzar objetivos concretos de política pública.

INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA IMPULSADAS POR LA SOCIEDAD CIVIL

La Iniciativa de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) es un programa global de investigación y defensa que trabaja con socios de la sociedad civil en casi 100 países para mejorar el acceso público a la información del presupuesto del gobierno y ampliar la rendición de cuentas y la inclusión en las prácticas presupuestarias (Fölscher, 2010). La OBI define como objetivo los sistemas específicos de gestión de los ingresos combinando la investigación

y el apoyo, y busca promover sistemas de finanzas públicas transparentes, sensibles y sujetos a rendición de cuentas.¹² La iniciativa forma parte de una campaña global para promover una mayor participación de los interesados en las decisiones presupuestarias a través de mejores disposiciones de transparencia. La OBI moviliza nuevas plataformas de tecnología con el fin de proporcionar nuevos caminos para la participación de los interesados en las decisiones de las inversiones públicas.

Iniciativas globales, como la OBI, son complementadas y superadas ampliamente en número por iniciativas públicas nacionales y subnacionales que buscan mejorar la eficiencia y la transparencia en el financiamiento de proyectos de inversión con regalías del sector extractivo. Por ejemplo, el gobierno de Colombia ha adoptado medidas innovadoras para evitar y eventualmente corregir errores y desviaciones en la gestión de recursos y de proyectos financiados con los ingresos

¹² Cada dos años, la secretaría internacional lleva a cabo la Encuesta de Presupuesto Abierto, una evaluación independiente, comparativa y global de la transparencia del presupuesto del gobierno central. Las conclusiones del estudio, combinadas con evaluaciones de la transparencia a nivel subnacional, impulsan una gama de actividades de apoyo relacionadas con la gobernanza que tienen como objetivo la opinión pública nacional e internacional para promover acciones con el fin de mejorar la transparencia presupuestaria a nivel nacional y local.

del sector extractivo. En 2013, con el apoyo del BID, ese país decidió introducir nuevas tecnologías de la información y la comunicación para promover mejoras en sus interacciones con la sociedad civil, no solo facilitando el acceso a la información pública sino también promoviendo el compromiso ciudadano en el monitoreo de las decisiones relativas a inversiones públicas. El gobierno de Colombia creó un instrumento de visualización (MapaRegalías, disponible en <http://MapaRegalías.sgr.gov.co>) que permite seguir el recorrido de las regalías desde la fuente de los recursos hasta su inversión. El portal de MapaRegalías incluye información georreferenciada sobre la explotación de recursos naturales y el estado de los proyectos ejecutados con esas regalías. Por primera vez, los ciudadanos están directamente informados acerca de qué producen sus municipios, los ingresos generados por la explotación, el presupuesto destinado a inversiones, los proyectos aprobados por los poderes municipales, el departamento y la región, y el progreso de estos proyectos.¹³

¹³ El instrumento se complementa con un portal interno creado para el uso de los responsables de las decisiones en el gobierno, que genera informes consolidados para apoyar el trabajo de seguimiento. Se pueden formular solicitudes por proyectos, recursos, producción y auditoría, o se puede navegar por el mapa directamente para ver la información que requieren las municipalidades, los departamentos o las regiones.

Además de estas iniciativas de transparencia específicas, los expertos señalan otras impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil, que no solo han presionado a los gobiernos y las empresas para que divulguen información que de otra manera no habrían compartido con el público, sino que han divulgado información técnicamente disponible y pública pero difícil de obtener en la práctica (Gaventa y McGee, 2013; Peruzzotti, 2012). Entre estas iniciativas se incluyen la de los Comités de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías en Colombia (González Espinosa, 2009) y auditorías sociales y evaluaciones populares del presupuesto en Asia, África y América Latina.¹⁴ Estas iniciativas se basan en la legitimidad social de las partes interesadas particulares que demandan información específica del sector extractivo, lo cual es cada vez más importante para obtener licencias sociales para operar (Gunningham, Kagan y Thornton, 2004).

PUNTOS DE COMPARACIÓN Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN

La implementación de iniciativas vinculantes, no vinculantes y específicas a menudo está apoyada por evaluaciones de los niveles de transparencia. Los sistemas para diagnosticar la calidad de la gobernanza se complementan con otras acciones que promueven mejores prácticas e instrumentos que contribuyen

¹⁴ Para una reseña sobre esta cuestión, véase Gaventa y McGee (2013).

a evaluar el éxito de las iniciativas de reforma de la gobernanza y el desempeño de los sistemas de gobernanza. El valor agregado crucial de las comparaciones y las mediciones de la transparencia es que permiten evaluar iniciativas y prácticas de gobernanza en el sector. Estos mecanismos proporcionan un marco general para comparar prácticas e instituciones en contextos diferentes. Además, son poderosos instrumentos para promover la sensibilización de la opinión pública en relación con los retos propios a la gobernanza del sector extractivo.

Los sistemas para diagnosticar la calidad de la gobernanza se complementan con otras acciones que promueven mejores prácticas e instrumentos que contribuyen a evaluar el éxito de las iniciativas de reforma de la gobernanza y el desempeño de los sistemas de gobernanza.

Instrumentos para comparar la calidad de la gobernanza

El Informe sobre la Observancia de Códigos y Normas (ROSC, por sus siglas en inglés) desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, analiza el cumplimiento de las normas y códigos internacionalmente reconocidos por parte de los países. Este informe estudia el compromiso de un país con las mejores prácticas

sancionadas internacionalmente en 12 ámbitos: contabilidad, auditoría, lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, supervisión bancaria, gobernanza corporativa, divulgación de datos, transparencia fiscal, insolvencia y derechos de los acreedores, supervisión de seguros, transparencia de la política monetaria y financiera, sistemas de pago y regulación de valores. El ROSC contribuye a la evaluación de riesgo en países específicos y apoya los debates de las políticas nacionales.¹⁵ También permite identificar las debilidades institucionales y oportunidades para promover la reforma financiera y reducir la vulnerabilidad financiera nacional. Además, influye en las decisiones de financiamiento del FMI y el Banco Mundial, lo cual le otorga al estudio influencia y poder en la toma de decisiones. La mayoría de países de ALC han elaborado un ROSC de transparencia fiscal; generalmente, los resultados para la región señalan que la buena gestión fiscal y los avances en transparencia fiscal han mejorado recientemente las perspectivas del desempeño fiscal (Parry, 2007).

Las evaluaciones del cumplimiento de las normas, como el ROSC, proporcionan una información acotada sobre los principios de gobernanza en un determinado país. Describen el cumplimiento de los compromisos internacionales formales

¹⁵ El FMI ha creado un manual y un cuestionario sobre la transparencia fiscal, que se utiliza para preparar los Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas (Heald, 2003).

como medio para evaluar los principios de gobernanza general y los marcos aplicables de las políticas que conforman los sistemas de gobernanza. Los instrumentos de diagnóstico de la calidad de la gobernanza no reflejan niveles de cumplimiento de las normas, sino más bien enfatizan particularidades contextuales a partir de distintos modelos cuantitativos. Estos índices evalúan las leyes y las prácticas que permiten una divulgación exhaustiva, la libertad de información y la competencia abierta y justa.

Una de estas comparaciones, el Marco de la Iniciativa de Reporte Global (GRI, por sus siglas en inglés), facilita la comparación de prácticas de reporte de organizaciones privadas en asuntos económicos, del medioambiente y sociales. A pesar de estar diseñado para ser utilizado por organizaciones de cualquier tamaño, sector o localización, el marco reconoce las consideraciones prácticas a las que se enfrentan los sectores concretos, e incluye contenidos específicos para cada sector que han sido acordados por los interesados sectoriales. El Suplemento del Sector Minería y Metales proporciona una orientación específica para las industrias extractivas (GRI, 2011). La Base de Datos de Divulgación de la Sostenibilidad de la GRI sintetiza las prácticas de informe corporativas, y proporciona a los usuarios acceso abierto a todos los tipos de informes de sostenibilidad, estén basados en la GRI o no, y a información relevante acerca de las organizaciones de reporte. Los usuarios se pueden centrar en organizaciones específicas o aplicar filtros y opciones de selección

para afinar los resultados de la búsqueda. Además, pueden comparar niveles de divulgación entre los informes que utilizan el marco de la GRI por región y sector.

Otros instrumentos de comparación similares presentan información agregada a nivel de las empresas.¹⁶ Por ejemplo, los Servicios de Gobernanza de Standard & Poor y el Índice de Transparencia Corporativa de TI se basan en la divulgación pública de los programas contra la corrupción y en los informes de cada país. Otros índices evalúan la calidad de la gobernanza centrándose en instituciones del Estado. Los índices como los Indicadores de Gobernabilidad Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial¹⁷ y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI proporcionan evaluaciones basadas en encuestas sobre la calidad de la gobernanza (Heuty, 2012).

¹⁶ Los índices proporcionan una síntesis sucinta de información cualitativa y permiten una rápida comparación de variables específicas. Como se destaca más ampliamente en el capítulo 11 de este libro, estas medidas son especialmente útiles para los análisis empíricos y la investigación académica. La transparencia metodológica es crucial para la legitimidad y validez de estos índices, por eso las fuentes de información y los problemas metodológicos se divulgan abiertamente entre los usuarios.

¹⁷ Los Indicadores de Gobernabilidad Mundial son una base de datos de investigación que resume las visiones de la calidad de la gobernanza proporcionadas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en países desarrollados y en desarrollo. Estos datos se recopilan de diversos institutos de estudios, *think tanks*, ONG, organizaciones internacionales y empresas privadas.

El acceso a las fuentes de los datos facilita el desarrollo de plataformas secundarias, que agregan los índices para su evaluación según distintos modelos. Por ejemplo, el BID ofrece una plataforma de este tipo a través de su Base de Datos de Indicadores de Gobernanza, que recopila aproximadamente 800 indicadores relacionados con la gobernanza, entre ellos los WGI y el IPC. Se trata de una plataforma de acceso abierto para visualizar y obtener referencias sobre la calidad de la gobernanza.¹⁸ Sin embargo, estos índices no están orientados específicamente hacia la evaluación de la calidad de la gobernanza en el sector extractivo.

Comparaciones e índices sobre gobernanza de recursos naturales

Entre las evaluaciones de la calidad de la gobernanza del sector extractivo, las más conocidas son las encuestas de percepción. Estas incluyen mediciones, como las encuestas anuales de la Fraser University del sector minero¹⁹ y petrolero, y el *ranking* del

Grupo Behre Dolbear.²⁰ Estas evaluaciones consideran las dotaciones minerales y condiciones de inversión en el sector sobre la base de percepciones de los actores sobre diferentes cuestiones, entre otras, las condiciones de la política pública, la calidad de la infraestructura, las percepciones de la corrupción y la estabilidad política y económica. A pesar de que se presentan como indicadores cuantitativos, estas medidas en realidad reflejan evaluaciones cualitativas de la calidad de la gobernanza relevante para los inversionistas y los responsables de las decisiones. Natural Revenue Governance Institute (NRGI) (anteriormente Revenue Watch Institute, o RWI) ha desarrollado recientemente otro índice, el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés), sobre la base de un cuestionario detallado que identifica la información públicamente disponible de fuentes oficiales sobre la gestión del gobierno del sector extractivo y sus ingresos, que refleja el progreso relativo de las normas de transparencia promovidas en cada país encuestado. La metodología del Índice RGI de 2013 estudia 58 países ricos en recursos y proporciona información detallada acerca de cada uno y su puntuación.

¹⁸ DataGov está disponible en <http://www.iadb.org/datagob/>.

¹⁹ La encuesta recoge las opiniones de ejecutivos y directores de las empresas mineras y de consultoría minera a nivel mundial. Incluye datos sobre 112 jurisdicciones en todo el mundo, en todos los continentes excepto Antártida, e incluye jurisdicciones subnacionales en Argentina, Australia, Canadá y Estados Unidos.

²⁰ El Grupo Behre Dolbear recopila evaluaciones anuales de riesgo político de los principales actores en la industria minera mundial. El estudio refleja las evaluaciones de expertos, fuentes confidenciales y bases de datos públicas, pero proporciona información detallada limitada sobre la construcción del índice.

El RGI define la transparencia como la divulgación de información sobre la gobernanza de los recursos naturales disponible a través de fuentes oficiales de información, entre ellas los sitios web. Además, en reconocimiento del hecho de que el marco legal y las prácticas de divulgación también afectan la transparencia, el RGI evalúa las reglas que facilitan la divulgación, limitan las decisiones arbitrarias, disminuyen los conflictos de interés y clarifican los roles y la autoridad (RWI, 2013). El RGI organiza sus indicadores y preguntas en tres componentes que describen los procesos y las reglas relativas al acceso a la información, los ingresos y los mecanismos de supervisión y control. De los nueve países de ALC que NRGi analiza, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú tienen puntuaciones en la categoría de transparencia integral sobre los ingresos más alta. Y si bien Bolivia, Venezuela y Trinidad y Tobago aparecen solo con una transparencia parcial sobre los ingresos, ningún país de ALC se encuentra en el extremo inferior de la escala, que indica una escasa transparencia sobre los ingresos. En el capítulo 2 del libro, se aborda el RGI en detalle.

CONCLUSIONES

A medida que aumenta el interés regional por adoptar leyes de transparencia, políticas específicas, normas voluntarias y comparaciones, los países de ALC demuestran que reconocen la importancia de realizar

un seguimiento y mejorar la gobernanza en el sector extractivo. A pesar de su complicada economía política (Barma et al., 2011), la región ha alcanzado un registro general positivo en la promoción de la transparencia en las industrias extractivas. Una evaluación de TI y RWI (2011) destaca, por ejemplo, que las empresas petroleras en ALC tienen buenas prácticas de reporte. Más del 45% participan en iniciativas de reporte de la corrupción, lo que a nivel mundial las ubica en segundo lugar después de Europa (81%) y por encima de Asia (25%), Oriente Medio (17%) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (13%). La transparencia financiera también está mejorando en la región, por lo que empieza a estar disponible una mejor información para la toma de decisiones financieras (Laínez, Masci y Durante, 2004; Banco Mundial y FMI, 2005). En este contexto, y teniendo en cuenta las importantes dotaciones de recursos naturales en ALC, no debería ser una sorpresa saber que la región espera canalizar inversiones que oscilan entre US\$200.000 millones y US\$327.000 millones solo para proyectos mineros a lo largo de la próxima década (Superneau, 2013; Guajardo, 2011). Se espera que la región continúe siendo sumamente atractiva para las actividades extractivas. En cualquier caso, la atención dedicada a los asuntos de gobernanza en las industrias extractivas refleja el rol crucial del sector en las economías de los países de ALC, y también una inquietud creciente sobre los conflictos sociales y la huella ambiental de estas actividades.

Este capítulo destaca que hay numerosos enfoques disponibles para poner fin a los déficits de gobernanza y mejorar la transparencia en el sector extractivo (cuadro 1.2). En este contexto, han surgido numerosos marcos legales y regulatorios vinculantes, principios no vinculantes, directrices y normas, así como mecanismos de comparación que buscan optimizar la movilización de la riqueza de los recursos naturales con el fin de mejorar el desempeño social, económico y medioambiental. La proliferación de estas iniciativas destaca las importantes

transformaciones en la manera como las partes interesadas se relacionan entre sí, y también los retos estructurales únicos y los factores favorables presentes en el sector extractivo. Independientemente del enfoque seguido, los actores que apoyan estas iniciativas en el sector extractivo comparten un supuesto fundamental, a saber, que pueden contribuir a mejorar la calidad de la gobernanza y, por lo tanto, a movilizar el sector para un desarrollo más efectivo, sostenible e incluyente.

Cuadro 1.2

Tipos de iniciativas de transparencia, rasgos clave y ejemplos

Tipos	Legislación vinculante	Estándares voluntarios	Monitoreo y políticas focalizadas	Puntos de comparación e instrumentos de evaluación
Rasgos clave	Incentivos legales Prescriptivos Vigilados por el Estado	Incentivos de mercado No prescriptos Voluntarios	Descriptivo/ prescriptivo Incentivos legales y/o de mercado Vigilados por los interesados (Estado, organizaciones de la sociedad civil)	Descriptivo Participación no voluntaria No vigilada
Ejemplos	Leyes de libertad de información Ley Dodd-Frank Directivas de la Unión Europea (UE)	Normas de la CFI, OCDE y CIMM Normas EITI Esquema de certificación del proceso Kimberley	Auditorías responsables MapaRegalías	Índice de Gobernanza de los Recursos Índice de Transparencia Internacional

Fuente: Elaboración propia.

Existe evidencia empírica que establece una relación entre mayor transparencia y mejores resultados en el sector. Desde la perspectiva de gobierno, por ejemplo, las iniciativas para una mejor gobernanza y transparencia, sumadas a la disciplina fiscal y a un proceso presupuestario más realista, predecible y transparente, reducen el costo del capital. Desde la perspectiva empresarial, la mayor transparencia y efectividad de las instituciones que rigen el sector extractivo eliminan incertidumbres y reducen el riesgo de inversión. Por último, la transparencia otorga poder a la sociedad civil y contribuye a moldear las expectativas acerca del rol, los beneficios y los riesgos relacionados con el sector extractivo. Esto permite un diálogo más constructivo, reduce el conflicto y potencia la democracia en ALC. A medida que los beneficios de la transparencia a corto y largo plazo se entiendan mejor y se traduzcan en una mejor gobernanza, se prevé que la transparencia se convertirá en un rasgo integral de los sistemas de buena gobernanza en el sector.

Aun así, es poco probable que las buenas prácticas de gobernanza en las industrias extractivas se conviertan pronto en la norma. Los acuerdos de gobernanza sectorial son a la vez estructurales y contextuales, y no hay una solución única para todos los casos. La mejora de la gobernanza en el sector gracias a la transparencia dependerá de una combinación de voluntad y capacidad de las partes interesadas. Las iniciativas de transparencia global pueden contribuir

a transformar las buenas intenciones en estrategias reales para el sector, proporcionando un fundamento a partir del cual las partes interesadas pueden desarrollar una visión común de los desafíos del futuro y generar soluciones de forma constructiva. Las organizaciones internacionales están particularmente bien posicionadas para apoyar el proceso promoviendo diálogos entre los actores, fomentando la creación de iniciativas de transparencia, identificando y apoyando reformas que contribuyan a mejorar la transparencia en ALC. Entre otras cosas, pueden elaborar programas específicos hechos a medida para atacar retos concretos, coordinar programas que mejoren la efectividad institucional y la capacidad regulatoria y técnica para la gestión fiscal y de los ingresos, y apoyar los esfuerzos de los países para desarrollar sistemas de información que fortalezcan la coordinación entre las agencias, tanto a nivel nacional como subnacional. Sin embargo, los esfuerzos globales solo pueden proporcionar apoyo a iniciativas iniciadas y sostenidas localmente. Las partes interesadas a nivel local son el alma de las iniciativas de transparencia y los eventuales beneficiarios de las actividades extractivas. Pueden fomentar o malograr la agenda de la transparencia, por lo cual la sensibilidad frente a sus propuestas, opiniones y preferencias sigue siendo crucial. No se trata solo de asegurar que las empresas tengan una licencia social para funcionar sino también de tener gobiernos democráticos que rindan cuentas a sus ciudadanos.

REFERENCIAS

- Alkoby, A. 2008. "Global Networks and International Environmental Lawmaking: A Discourse Approach". *Chicago Journal of International Law* 8(2): 377-407.
- Aman, A. C. Jr. 2004. *The Democracy Deficit: Taming Globalization through Law Reform*. Nueva York, NY: New York University Press.
- Andreula, N., A. Chong y J. Guillén. 2009. "Institutional Quality and Fiscal Transparency". Serie Documentos de trabajo del BID No. IDB-WP-125. Washington, D.C.: BID.
- Auty, R. M. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Nueva York, NY: Routledge.
- . 2006. "Patterns of Rent-Extraction and Deployment in Developing Countries: Implications for Governance, Economic Policy and Performance". Documento de investigación No. 2006/16. Helsinki, Finlandia: Universidad de Naciones Unidas, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Baena Olabe, P., y J. C. Vieyra. 2011. "Access to Information and Targeted Transparency Policies". Nota técnica del BID No. IDB-TN-321. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial y FMI (Fondo Monetario Internacional). 2005. "Assessing Information and Governance Infrastructure". En *Financial Sector Assessment: A Handbook*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial/FMI.
- Barma, N. H., K. Kaiser, T. M. Le y L. Viñuela. 2011. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bebbington, A. 2010. "Extractive Industries and Stunted States: Conflict, Responsibility and Institutional Change in the Andes". En K. R. Raman y R. D. Lipschutz, *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. Londres, Reino Unido: Palgrave-Macmillan.
- Bellver, A., y D. Kaufmann. 2005. "'Transparenting Transparency': Initial Empirics and Policy Applications". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bernstein, S., y B. Cashore. 2007. "Can Non-State Global Governance Be Legitimate? A Theoretical Framework". Presentado en la Convención Anual de 2007 de la International Studies Association, Chicago, 28 de febrero al 3 de marzo.
- Blore, S., y I. Smillie. 2011. *Taming the Resource Curse: Implementing the ICGLR Certification Mechanism for Conflict-prone Minerals*. Ontario, Canadá: Partnership Africa Canada.

- Blyth, M. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Boutilier, R. G., y I. Thomson. 2011. "Modelling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue between Theory and Practice". Vancouver, Canadá: Social Licence to Operate.
- Calder, F., y M. Culverwell. 2005. "Following up the World Summit on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility: Options for Action by Governments". Informe final. Londres, Reino Unido: Chatham House.
- Cereceda, E. 2013. *Oil & Gas Intelligence Series: The Natural Gas Revolution Has Just Begun*. Santiago de Chile: Business News Americas.
- Caspary, G. 2012. "Practical Steps to Help Countries Overcome the Resource Curse: The Extractive Industries Transparency Initiative". *Global Governance* 18(2): 171-84.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2012. "International Finance Corporation Access to Information Policy". Washington. D.C.: CFI.
- CIMM (Consejo Internacional sobre Minería y Metales). 2010. *Mining: Partnerships for Development*. Londres, Reino Unido: ICMC.
- Culverwell, M., B. Lee y I. Koziell. 2003. "Towards an Improved Governance Agenda for the Extractive Sector". En Taller RIIA: Sustainable Relationships: Financing and Monitoring Responsibilities. Londres, Reino Unido: Royal Institute of International Affairs.
- Cutler, C. A., V. Haufler y T. Porter (eds.). 1999. *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: State University of New York (SUNY) Press.
- Dashwood, H. S. 2012. *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Dingwerth, K., y M. Eichinger. 2010. "Tamed Transparency: How Information Disclosure under the Global Reporting Initiative Fails to Empower". *Global Environmental Politics* 10(3): 74-96.
- Donoso, R., y J. López. 2010. "Los costos económicos asociados a la falta de transparencia en el sector extractivo hidrocarburífero". Quito, Ecuador: Grupo FARO.
- EITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas), Secretaría Internacional. 2013. "Draft Chapter 2: Requirements for EITI Implementing Countries". Oslo, Noruega: EITI.

- EITI, Secretaría Internacional y D. Diamond. 2013. "Driving Transparency in Extractive Industries to Minimize Risks for Investors". EITI Blog. Oslo, Noruega: EITI. Disponible en: <http://eiti.org/blog/driving-transparency-extractive-industries-minimize-risks-investors>.
- Esanov, A., y P. Heller. 2011. "Revenue Watch Institute Working Paper Transparency and the Cost of Capital". Nueva York, NY: RWI.
- Esteves, A. M. 2008a. "Evaluating Community Investments in the Mining Sector Using Multi-Criteria Decision Analysis to Integrate SIA with Business Planning". *Environmental Impact Assessment Review* 28(4-5): 338-48.
- . 2008b. "Mining and Social Development: Refocusing Community Investment Using Multi-Criteria Decision Analysis". *Resources Policy* 33(1): 39-47.
- Esteves, A. M., B. Coyne y A. Moreno. 2012. "Local Content in the Oil, Gas and Mining Sectors: Enhancing the Benefits at the Subnational Level". Nueva York, NY: RWI.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2013. *Iniciativa para el Desarrollo de la Minería Responsable*. Ginebra, Suiza: FEM.
- Finnemore, M., y K. Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52(4): 887-917.
- Florini, A. 2007. *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 1998. "Report of the Working Group on Transparency and Accountability". Washington, D.C.: FMI.
- Fölscher, A. 2010. "Budget Transparency: New Frontiers in Transparency and Accountability". Londres, Reino Unido: Open Society Foundation.
- Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Gaventa, J., y R. McGee. 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives". *Development Policy Review* 31: s3-s28.
- Gelos, R. G., y S. J. Wei. 2002. "Transparency and International Investor Behavior". Serie Documentos de trabajo del NBER No. 9260. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gifford, B., A. Kestler y S. Anand. 2010. "Building Local Legitimacy into Corporate Social Responsibility: Gold Mining Firms in Developing Nations". *Journal of World Business* 45(3): 304-11.

- González Espinosa, A. C. 2009. "Control ciudadano a la gestión de las regalías: ¿Nuevas condiciones de gobernanza en el sector petrolero colombiano?". *América Latina Hoy* (53): 43-65.
- Gordon, K. 2001. "The OECD Guidelines and Other Corporate Responsibility Instruments: A Comparison". Documento de trabajo de la OCDE sobre inversiones internacionales No. 2001/05, OCDE.
- GRI (Iniciativa de Reporte Global). 2011. "Sustainability Reporting Guidelines & Mining and Metals Sector Supplement". Amsterdam, Países Bajos: GRI.
- Guajardo, J. C. 2011. "Copper Supply and Market Outlook". Presentación en la octava edición del Shanghai Derivatives Market Forum, Shangai, China, mayo de 2011.
- Gunningham, N., R. A. Kagan y D. Thornton. 2004. "Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go beyond Compliance". *Law & Social Inquiry* 29(2): 307-41.
- Hale, T. N. 2008. "Transparency, Accountability and Global Governance". *Global Governance* (14): 73-94.
- Hameed, F. 2005. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes". Documento de trabajo del FMI No. WP/05/225. Washington, D.C.: FMI.
- Hamilton, A. N. 2005. "Governing Oil Inc.: Socially Responsible Investment and the New Governance Gap". Vancouver, BC: University of British Columbia.
- Handelsman, S. 2011. "Assessment of LAC Country Performance on Fiscal Transparency". Washington, D.C.: BID.
- Haufler, V. 2010. "Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World". *Global Environmental Politics* 10(3): 53-73.
- Heald, D. 2003. "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice". *Public Administration* 81(4): 723-59.
- Herz, S., K. Genovese, K. Herbertson y A. Perrault. 2008. "The International Finance Corporation's Performance Standards and the Equator Principles: Respecting Human Rights and Remediating Violations?". Presentación al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales. Washington, D.C.: Center for International Environmental Law, Bank Information Center, BankTrack, Oxfam Australia, World Resources Institute.
- Heuty, A. 2012. "Can Transparency Transform Mineral Wealth into Wellbeing?". Nueva York, NY: RWI.

- Hood, C., y D. Heald (eds.). 2006. *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Humphreys, D. 2012. "Mining Investment Trends and Implications for Minerals Availability". Bruselas, Bélgica: POLINARES, Política de la UE sobre los recursos naturales.
- Hunter, D. B. 2007. "Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions". *Chicago Journal of International Law* 8(437): 437-77.
- Hurd, I. 2007. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Isham, J. 2005. "The Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth". *The World Bank Economic Review* 19(2): 141-74.
- Jagwanth, S. 2002. "The Right to Information as a Leverage Right". En Richard Calland y Allison Tilley (eds.). *The Right to Know, The Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Institute for Democracy in South Africa (IDASA).
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008". Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas No. WPS4978. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., y V. Penciakova. 2012. "SEC Passes Natural Resource Transparency and Conflict Minerals Rules: The Glass Is Fuller than Expected". *Opinion*, Brookings (Sección 1502): 17. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/28-sec-transparency-kaufmann>.
- Keck, M. E., y K. Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kolstad, I., y A. Wiig. 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?". *World Development* 37(3): 521-32.
- Kolstad, I., A. Wiig y A. Williams. 2008. "Tackling Corruption in Oil Rich Countries: The Role of Transparency". *U4 Brief* 5(1): 3-6.
- Kosters, B. 2004. "The United Nations Model Tax Convention and Its Recent Developments". *Asia-Pacific Tax Bulletin* (enero/febrero): 4-11.

- Laínez, J. A., P. Masci y J. J. Durante (eds.). 2004. *International Accounting Standards: Transparency, Disclosure and Valuation for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Langton, M., y J. Longbottom. 2012. *Foundations for Indigenous Peoples in the Global Mining Boom*. Oxford, Reino Unido: Routledge.
- Lawrence, P. 2009. "Equator Principles: Or How I Learned to Stop Worrying and Love Sustainability". *Impact Assessment and Project Appraisal* 27(1): 3-6.
- Manzano, O., y F. Monaldi. 2008. "The Political Economy of Oil Production in Latin America". *Economía* 9(1): 59-103.
- Mares, D. R. 2010. "Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies". Documento de trabajo. Houston, Texas: James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.
- Nelson, P. J. 2003. "Multilateral Development Banks, Transparency and Corporate Clients: 'Public-Private Partnerships' And Public Access to Information". *Public Administration and Development* 23(3): 249-57.
- O'Higgins, E. R. E. 2006. "Corruption, Underdevelopment and Extractive Resource Industries: Addressing the Vicious Cycle". *Business Ethics Quarterly* 16(2): 235-54.
- Obi, H. 2013. "The EU Accounting Directive: A New Era of Transparency?". *Mining Journal*. Londres, Reino Unido: Mayor Brown. Disponible en: <http://www.mayerbrown.com/EU-Disclosure-requirements-for-the-extractive-industrybriThe-EU-Accounting-Directive-a-new-era-of-transparencyibr-04-26-2013/>.
- Oldenziel, J., J. Wilde-Ramsing y P. Feeney. 2010. *10 Years On: Assessing the Contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to Responsible Business Conduct*. Amsterdam, Países Bajos: OECD Watch.
- Oxford Analytica. 2012. "Prospects 2013: Latin America / Caribbean". Washington, D.C.: Oxford Analytica.
- Parry, T. 2007. "The Role of Fiscal Transparency in Sustaining Growth and Stability in Latin America". Documento de trabajo del FMI No. WP/07/220. Washington, D.C.: FMI.
- Pegg, S. 2006. "Mining and Poverty Reduction: Transforming Rhetoric into Reality". *Journal of Cleaner Production* 14 (3-4): 376-87.
- Peruzzotti, E. 2012. "Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America". *Polity* 44(4): 625-42.

- PLATFORM. 2004. "Principal Objections: Analysis of the Sakhalin II Oil and Gas Project's Compliance with the Equator Principles". Londres, Reino Unido: PLATFORM.
- PWYP (Publish What You Pay). 2010. "The Cardin-Lugar Amendment (Dodd Frank 1504)". Mandatory Disclosures Section. Londres, Reino Unido: PWYP. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/about/stock-listings/cardin-lugar-amendment-dodd-frank-1504>.
- Price, R. 2003. "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics". *World Politics* 55(4): 579-606.
- Prno, J., y D. S. Slocombe. 2012. "Exploring the Origins of 'Social License to Operate' in the Mining Sector: Perspectives from Governance and Sustainability Theories". *Resources Policy* 37(3): 346-57.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: RWI.
- Rustad, S. A., P. Lujala y P. Le Billon. 2012. "Building or Spoiling Peace? Lessons from the Management of High-Value Natural Resources". En P. Lujala y S. A. Rustad (eds.). *High-Value Natural Resources and Peacebuilding*. Oxford, Reino Unido: Earthscan.
- Sachs, J. D., y A. M. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review* 45: 827-38.
- Sagebien, J., y N. M. Lindsay. 2011. *Governance Ecosystems: CSR in the Latin American Mining Sector*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Scherer, A. G., y G. Palazzo. 2011. "The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and Its Implications for the Firm, Governance and Democracy". *Journal of Management Studies* 48(4): 899-931.
- Schiavo-Campo, S., y P. Sundaram. 2000. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo.
- Secretaría de VPSH. 2012. "Voluntary Principles on Security and Human Rights: Fact Sheet". Londres, Reino Unido: VPSH.
- Simmons, B. A., y Z. Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy". *American Political Science Review* 98(01): 171-89.
- Sørdeide, T. 2012. "Paper I: Corruption in Petroleum - Within and Beyond the Sector". En Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (ed.). *Impact of Corruption on the Environment and the United Nations Convention against Corruption*. Viena, Austria: UNODC.

- Superneau, L. 2013. *Mining Intelligence Series: Outlook 2013*. Santiago, Chile: Business News Americas.
- Taylor, C. R. 2012. "Conflict Minerals and SEC Disclosure Regulation". *Harvard Business Law Review Online* 1502(34): 105-20.
- TI (Transparencia Internacional) y RWI (Revenue Watch Institute). 2011. *Promoting Revenue Transparency 2011: Report on Oil*. Berlín, Alemania: TI y RWI.
- Urkidi, L., y M. Walter. 2011. "Dimensions of Environmental Justice in Anti-Gold Mining Movements in Latin America". *Geoforum* 42(6): 683-95.
- Van der Ploeg, F., y S. Poelhekke. 2009. "Volatility and the Natural Resource Curse". *Oxford Economic Papers* 61(4): 727-60.
- Vega, A., y O. Rudyk. 2011. "Explaining Reservations to the OECD Model Tax Convention: An Empirical Approach". *InDret Law Journal* 4 (octubre).
- Vieyra, J. C., y N. Dassen. 2012. "Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean". Monografía del BID No. IDB-MG-137. Washington, D.C.: BID.
- Vivoda, V. 2009. "Resource Nationalism, Bargaining and International Oil Companies: Challenges and Change in the New Millennium". *New Political Economy* 14(4): 517-34.
- Williams, A. 2011. "Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship Between Natural Resources, Transparency and Economic Growth". *World Development* 39(4): 490-505.
- Yee, A. S. 1996. "The Causal Effects of Ideas on Policies". *International Organization* 50(1): 69-108.
- Zamprile, A., y A. A. Llorente. 2009. "The Social License to Operate in the Latin American Mining Sector: The Cases of Bajo De La Alumbreira and Michiquillay". Presentado en la 22 Conferencia Anual de la IACM en Kyoto, Japón, 18 de junio de 2009.



CAPÍTULO 2

Estándares para medir transparencia y rendición de cuentas: retos y oportunidades para una gobernanza efectiva

JUAN CARLOS QUIROZ

La gestión de los Estados sobre su petróleo, gas y recursos minerales tiene un impacto directo en los esfuerzos por desarrollar la economía y proporcionar oportunidades a sus pueblos. Sin embargo, ¿hasta dónde han llegado los países en la adopción e implementación de mejores prácticas para la gobernanza de los recursos naturales? El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés) proporciona la primera herramienta de diagnóstico de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas en el sector extractivo en 58 países productores de hidrocarburos y minerales en todo el mundo. El índice proporciona una evaluación oportuna de cómo los países de América Latina y el Caribe se comparan con otras regiones. El RGI apunta a ofrecer datos comparativos, fomentar un debate fundamentado sobre la gobernanza en las industrias extractivas y contribuir a la investigación empírica sobre cómo la gobernanza influye en la gestión de los recursos minerales. La información recogida en este índice ofrece a los funcionarios públicos, los responsables de las políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación, un mecanismo para identificar retos para la gobernanza y para promover mejores prácticas. El índice pretende sensibilizar a la opinión pública sobre los temas de gobernanza en la comunidad de desarrollo y más allá.

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2013, el Natural Resource Governance Institute (NRGI), antes llamado Revenue Watch Institute (RWI), publicó un índice para definir y medir un conjunto de elementos clave de la gobernanza en los sectores petrolero, gasífero y minero (RWI, 2013). El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés) define la gobernanza de los recursos como la existencia de reglas y mecanismos para promover la transparencia y la rendición de cuentas. El RGI compara 58 países de diferentes regiones utilizando indicadores específicos para medir estas reglas y mecanismos. Los indicadores incluyen elementos concretos, como la publicación de informes sobre las operaciones mineras y los ingresos fiscales, licitaciones competitivas para las licencias de exploración y producción y la existencia de salvaguardias contra arbitrariedades en el uso del poder y conflictos de intereses. El RGI también comprende indicadores independientes de corrupción, transparencia presupuestaria (presupuesto abierto) y rendición de cuentas, y democracia. El conjunto de indicadores usado en este índice puede servir de base para hacer un seguimiento de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas a lo largo del tiempo.

Este capítulo utiliza los resultados del RGI 2013 para analizar el estado de la gobernanza en el sector extractivo, identificar las mejores prácticas y destacar los ámbitos en los que se han producido mejoras. El

objetivo principal es comparar los resultados de nueve países de América Latina y el Caribe (ALC) con otras regiones del mundo, centrándose en las mejores prácticas ya adoptadas por los países de ALC, y también en los permanentes retos para la gobernanza de los recursos minerales.

El capítulo incluye un breve debate sobre por qué el sector extractivo es importante para la región y por qué la medición de la gobernanza en las industrias mineras es valiosa. Luego se presenta una descripción de la metodología empleada por el índice, se explica cómo se recopilan sus datos y se subrayan los usos potenciales de la información publicada por el RGI para los ciudadanos, las universidades, la sociedad civil y los responsables de las políticas. El capítulo también incluye un resumen de los resultados del índice que destaca las mejores prácticas en todo el mundo y compara los puntajes a nivel regional para contextualizar los resultados de ALC. Una sección final formula comentarios sobre el análisis del RGI.

El RGI arroja luz sobre la gobernanza en un sector estratégico para la economía. El sector extractivo es controlado y regulado por los Estados y constituye el pilar de las finanzas públicas en numerosos países. Según los datos recopilados por el NRGI, los 58 países incluidos en el RGI producen el 85% del petróleo del mundo, el 90% de los diamantes y el 80% del cobre. Los beneficios del sector extractivo en estos países

sumaron más de US\$2,6 billones en 2010, y aportan en promedio una tercera parte del producto interno bruto (PIB) y la mitad del total de las exportaciones (datos basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial [IDM]).¹ Para abordar la importancia y la complejidad del sector, el RGI considera cuatro ámbitos clave de la gobernanza. En primer lugar, mide el grado de apertura del gobierno en relación con las operaciones y pagos en el sector extractivo; en segundo lugar, evalúa la legislación y las reglas que limitan el poder discrecional, reducen los conflictos de intereses y promueven la divulgación de información periódica y oportuna; en tercer lugar, analiza la existencia de las salvaguardias y controles que garantizan la integridad de los activos, y por último, proporciona una indicación del entorno institucional en el que opera el sector extractivo.

¹ La cifra de los beneficios utiliza datos de las “rentas”, que son calculadas por el IDM como: “la diferencia entre el precio de una materia prima y el costo promedio para producirla. Esto se logra calculando el precio mundial de las unidades de una materia prima concreta y restando las estimaciones de los costos unitarios promedio de los costos de extracción o de cosecha (incluyendo un retorno normal sobre el capital). Estas rentas por unidad se multiplican por las cantidades físicas que los países extraen o cosechan para determinar las rentas de cada materia prima como porcentaje del producto interno bruto (PIB)”. La base de datos está disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos cruciales de la buena gobernanza en los países productores de petróleo, gas y minerales. El acceso a la información sobre cómo se gestionan los recursos públicos es esencial para que los gobiernos y los ciudadanos monitoreen adecuadamente y evalúen el desempeño de las instituciones públicas y la efectividad de las políticas en cada sector. Además, la información sobre el sector extractivo debería ser entendida y usada por la sociedad civil, y los gobiernos deberían hacer un esfuerzo para explicar las complejidades técnicas de estas industrias al público en general.

Los 58 países incluidos en el RGI producen el 85% del petróleo del mundo, el 90% de los diamantes y el 80% del cobre. Los beneficios del sector extractivo en estos países sumaron más de US\$2,6 billones en 2010, y aportan en promedio una tercera parte del producto interno bruto (PIB) y la mitad del total de las exportaciones.

El RGI se basa en el reconocimiento de que los países ricos en recursos naturales se enfrentan a retos institucionales y de gestión únicos, entre ellos los considerables ingresos de las industrias extractivas, la volatilidad de los flujos financieros

y la complejidad técnica de las industrias mineras.² Al establecer una comparación entre países, el RGI pretende destacar las

² La literatura académica reconoce desde hace tiempo diversos retos planteados por la extracción minera. Por ejemplo, la explicación de la “enfermedad holandesa” postula un vínculo causal entre abundancia de recursos y malos resultados económicos. El mecanismo implica que los ingresos de los minerales y el petróleo tienden a apreciar los tipos de cambio reales, abaratando las importaciones y aumentando los precios de los productos locales, lo cual conduce a una concentración de la economía en las actividades extractivas en desmedro del resto de la economía (Sachs y Warner, 2001). La volatilidad también plantea a los países el reto de elaborar presupuestos estrechamente vinculados a los precios libremente oscilantes de las materias primas, cuyos precios a menudo se desploman en los tiempos de crisis, provocando un colapso de los ingresos y empujando a los gobiernos a la peor de las situaciones (Gelb, 1988). Por último, es más fácil gravar las industrias extractivas que los ingresos individuales, y dichas industrias proporcionan incentivos para una captura del Estado por parte de élites interesadas en desviar los ingresos. Esto puede dar más poder a los gobernantes, que se vuelven independientes de los ciudadanos contribuyentes, y financian la generosidad del Estado, generan competencia para acceder a las rentas y, por lo tanto, fomentan las condiciones para la corrupción y la falta de rendición de cuentas (Karl, 1997). En términos de los conflictos, los trabajos académicos han demostrado que los recursos naturales desempeñan un rol de primer orden para alimentar las guerras civiles (Collier y Bannon, 2003; Ross, 2006). Al mismo tiempo, la literatura también sugiere que mejorar la calidad de las instituciones, hacer respetar el Estado de derecho, fortalecer la rendición de cuentas y controlar la corrupción permiten tener controlados los efectos negativos potenciales de las industrias extractivas. La buena gobernanza y las buenas prácticas de gestión han posibilitado a países como Australia, Botsuana, Canadá, Chile y Noruega beneficiarse de la riqueza de los recursos (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003; Islam, 2003; Hameed, 2005; FMI, 2007).

instituciones y prácticas que apoyan la integridad en la gestión de los recursos naturales, promueven la divulgación de información, contribuyen a reducir los conflictos de intereses, limitan las facultades discrecionales y minimizan las oportunidades de corrupción.

Metodología del Índice de Gobernanza de los Recursos

El RGI es el primer esfuerzo para ofrecer una evaluación empírica comparativa de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos extractivos. Los objetivos de este índice son apoyar los esfuerzos de los gobiernos, organizaciones internacionales y organismos de la sociedad civil –entre ellos, la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)– y ayudar a los países a mejorar la gestión del sector extractivo. Además, el índice busca proporcionar un marco analítico comparativo para evaluar el desempeño de cada país en relación con las mejores prácticas y también en comparación con sus pares.

La contribución original del RGI es la definición de indicadores específicos para medir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo. Los indicadores RGI se basan en normas desarrolladas por organizaciones internacionales e iniciativas de la sociedad civil. Entre sus fuentes, se encuentra la “Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales” del Fondo

Monetario Internacional (FMI, 2007), la EITI y la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), entre otros.³

El RGI es el primer esfuerzo para ofrecer una evaluación empírica comparativa de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos extractivos. La contribución original del RGI es la definición de indicadores específicos para medir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo.

Los investigadores recopilan datos sobre las industrias petrolera, gasífera y minera en 58 países mediante un cuestionario que pregunta sobre la manera en que los gobiernos gestionan su sector extractivo –centrándose en temas específicos, como las prácticas de acceso a la información y el marco regulatorio– y otorga puntajes a las

³ Las fuentes individuales para cada uno de los indicadores del RGI están citadas detalladamente en RWI (2012).

prácticas observadas.⁴ El RGI recoge hasta 173 tipos de datos sobre acuerdos regulatorios y legales, publicación de información y existencia de controles en los sectores del petróleo, gas y minero. La información recopilada se agrupa en líneas temáticas dentro de 45 indicadores que ofrecen un cuadro amplio sobre la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Estos indicadores son posteriormente organizados en tres componentes que representan ámbitos clave de la gobernanza en el sector extractivo: entorno institucional y legal (ILS, por sus siglas en inglés), prácticas de acceso a la información (RP, por sus siglas en inglés) y salvaguardias y controles de calidad (SQC, por sus siglas en inglés). Un cuarto componente, el entorno favorable (EE, por sus siglas en inglés), aporta al índice medidas independientes del contexto institucional de cada país, más allá del sector extractivo (véase la estructura del RGI en el cuadro 2.1).⁵

Estos cuatro componentes muestran hasta qué punto un país ha establecido instituciones, mecanismos y prácticas favorables para una gestión transparente y capaz de rendir cuentas de los recursos extractivos. El

⁴ Los cuestionarios para todos los países en el RGI, incluyendo las preguntas y los comentarios de los investigadores, así como las revisiones de los pares y sus contribuciones y debates, están disponibles en: <http://www.revenuewatch.org/rgi/countries>. Véase un ejemplo en: <https://www.indabaplatform.com/ids/widgets/vcardDisplay4RWI.html?horseld=2091>.

⁵ La metodología RGI completa está disponible en: <http://www.revenuewatch.org/rgi/methodology>.

puntaje compuesto final, un promedio ponderado de los cuatro componentes del RGI, se puede interpretar como una representación del estado de la gobernanza en el sector extractivo y del entorno institucional en el que opera. La estructura del RGI se muestra en el cuadro 2.1, y sus cuatro componentes se definen de la siguiente manera:

1. Entorno institucional y legal

(20% del puntaje total): evalúa las leyes, regulaciones y acuerdos institucionales que promueven la gestión abierta y transparente, y la competencia en el sector extractivo.

2. Prácticas de acceso a la información

(40% del puntaje total): evalúa la publicación de informes, incluidas su regularidad y exhaustividad, al considerar que la publicación de información es crucial para un gobierno abierto y sujeto a rendición de cuentas.

3. Salvaguardias y controles de calidad

(20% del puntaje total): mide la existencia de los mecanismos de integridad que promueven la rendición de cuentas públicas, limitan las decisiones arbitrarias y reducen los conflictos de intereses.

4. Entorno favorable

(20% del puntaje total): utiliza datos de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI, por sus siglas en inglés), que incluyen variables para cuatro de sus seis dimensiones de gobernanza (voz y rendición de cuentas [VA, por sus siglas en inglés], eficacia del gobierno [GE, por sus siglas en inglés], Estado de

derecho [RL, por sus siglas en inglés] y control de la corrupción [CC]),⁶ junto con mediciones del Índice de Democracia de *The Economist*, el Índice de Presupuesto Abierto y el Índice de Percepción de la Corrupción. Todas estas fuentes externas se combinan en cinco indicadores del entorno de gobernanza amplio, que va más allá del sector extractivo: rendición de cuentas y democracia, presupuesto abierto, eficacia del gobierno, Estado de derecho y corrupción.

El RGI es un índice híbrido. Se basa principalmente en datos recopilados por expertos para evaluar la transparencia y el entorno legal del sector extractivo, pero incorpora varias métricas externas del contexto de gobernanza en el que se desenvuelve la extracción de petróleo, gas y minerales. No es un índice representativo. Los investigadores que recopilan los datos calculan los puntajes individuales, que están sujetos a revisión de los pares y a la comprobación de datos. El RGI informa sobre los resultados del promedio ponderado compuesto y los puntajes promedio simples de cada uno de los cuatro componentes.

⁶ El RGI no incluye dos dimensiones contempladas por los WGI: estabilidad política y ausencia de violencia (PS, por sus siglas en inglés) y calidad del marco regulatorio (RQ, por sus siglas en inglés). El motivo de esta omisión no queda recogido en el informe RGI. En futuras iteraciones, estos componentes deberían ser incorporados o, de otra manera, debería explicarse el motivo para excluirlos. El RGI usa porcentajes para calcular los puntajes de los indicadores que incluye.

Cuadro 2.1

Estructura del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales *(continúa en la siguiente página)*

Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable
10 indicadores; 16 preguntas (20%)	20 indicadores; 122 preguntas (40%)	15 indicadores; 35 preguntas (20%)	5 indicadores (20%)
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
1. Ley de acceso a la información	1. Proceso de concesión de licencias	1. Controles del proceso de concesión de licencias	1. Rendición de cuentas y democracia
2. Legislación exhaustiva del sector	2. Contratos	2. Controles de proceso presupuestario	2. Presupuesto abierto
3. Participación en la EITI	3. Evaluaciones de impacto ambiental y social	3. Calidad de los informes del gobierno	3. Eficacia del gobierno
4. Proceso independiente de concesión de licencias	4. Datos de exploración	4. Información del gobierno sobre conflictos de intereses	4. Estado de derecho
5. Evaluaciones de impacto ambiental y social requeridas	5. Volúmenes de producción	5. Calidad de los informes de EPE	5. Corrupción
6. Claridad en recaudación de ingresos	6. Valor de producción	6. Informes de EPE auditados	
7. Balance integral del sector público	7. Principales fuentes de ingresos	7. Uso en EPE de estándares de contabilidad internacionales	
8. Informes financieros EPE ^a requeridos	8. Fuentes secundarias de ingresos	8. Divulgación de conflictos de intereses en EPE	
9. Reglas del fondo definidas en la ley	9. Subsidios	9. Calidad de los informes del fondo	
10. Reglas de transferencia subnacional definidas en la ley	10. Nombres de empresas en operación	10. Auditoría de informes del fondo	
	11. Informes exhaustivos de EPE	11. Controles de gastos de fondos	

Cuadro 2.1

Estructura del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (*continuación*)

Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable
10 indicadores; 16 preguntas (20%)	20 indicadores; 122 preguntas (40%)	15 indicadores; 35 preguntas (20%)	5 indicadores (20%)
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
	12. Datos de producción de EPE	12. Gobierno obedece reglas del fondo	
	13. Datos de ingresos de EPE	13. Divulgación de conflictos de intereses en el fondo	
	14. Actividades cuasifiscales de EPE	14. Calidad de informes de transferencias subnacionales	
	15. Junta Directiva de EPE	15. Gobierno obedece reglas de transferencias subnacionales	
	16. Informes exhaustivos del fondo		
	17. Reglas del fondo		
	18. Informe exhaustivo de transferencias subnacionales		
	19. Reglas de transferencias subnacionales		
	20. Informe de transferencias subnacionales		

Fuente: RWI (2013).

Notas: EPE: empresa de propiedad estatal. Cada uno de los indicadores de entorno favorable se conforma con docenas de preguntas de numerosas fuentes, entre ellas: los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>; la Asociación Internacional de Presupuesto Público <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>; la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011, y Transparencia Internacional, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>.

Sobre la base de esta metodología, el RGI 2013 pretende aportar datos empíricos robustos que puedan ser usados por las organizaciones de la sociedad civil, los *think tanks* y los parlamentarios para evaluar el desempeño del país y exigir estándares superiores de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo. El NRGI incluye un análisis de los resultados agregados, información para cada uno de los 58 países incluidos en el índice y acceso a todos los datos reunidos a partir de los cuestionarios. El informe proporciona datos y explicaciones y se difunde ampliamente con el fin de fomentar un debate informado. Los resultados detallados, desagregados a nivel del indicador, proporcionan a los responsables de las políticas un instrumento para responder a las demandas del público, y les permiten identificar ámbitos específicos de debilidad y formular recomendaciones para remediarlos.

Las principales críticas contra este índice son la ponderación de cada componente y su combinación de diferentes tipos de indicadores (observaciones directas por parte de investigadores y datos agregados de los WGI) en resultados finales compuestos. Estas críticas destacan la principal dificultad de un proyecto cuyo objetivo es comparar países muy diversos, con diferentes dotaciones de minerales, niveles de producción y sistemas políticos. El RGI reconoce esta dificultad y la aborda abiertamente. Incluye únicamente indicadores comparables en cada componente, reuniendo todas las mediciones externas de gobernanza en el componente EE. Luego, el RGI publica no solo los resultados

agregados (ponderados) sino también los puntajes no ponderados para cada componente e indicador. De esta manera, los investigadores tienen acceso a todos los datos utilizados para construir el índice y pueden formular comparaciones empleando resultados basados en indicadores comparables. Sin embargo, el NRGI cree que los resultados agregados proporcionan un cuadro útil de las tendencias de la gobernanza en el sector extractivo.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL RGI 2013

Los resultados del RGI 2013 ofrecen un cuadro del estado de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector del petróleo, gas y minero en 58 países. La mejor puntuación corresponde a Noruega (98 puntos sobre un total de 100) y la peor a Myanmar (4 de 100). La puntuación promedio es de 51 puntos, y 33 países se encuentran por debajo de ese promedio. El informe RGI clasifica a los países según sus puntajes en cuatro grupos: satisfactorio (71-100), parcial (51-70), débil (41-50) y deficiente (0-40) (véanse los resultados completos del RGI 2013 en el cuadro 2.2).

Una comparación entre los países de los grupos superior e inferior proporciona un cuadro general de las conclusiones del RGI. Los países en el grupo superior tienen puntajes altos en la mayoría de los componentes. Sin embargo, hay cierta diversidad entre ellos, desde los 98 puntos de

Noruega hasta los 73 de Perú. Entre los rasgos comunes figura la existencia de reglas que apoyan el acceso a la información y la divulgación de datos, y también la separación de roles entre las diferentes agencias que gestionan el sector extractivo.⁷ Hay informes periódicos sobre actividades y resultados financieros en el sector extractivo publicados por los ministerios y agencias directamente responsables de la gestión y regulación del sector extractivo, y están fácilmente disponibles en las fuentes oficiales.⁸ Estos informes proporcionan datos detallados y puntuales sobre las operaciones extractivas y los pagos recibidos por los gobiernos. Los países de este grupo también tienden a tener salvaguardias y mecanismos de control de calidad, para controlar el Poder Ejecutivo, limitar los conflictos de intereses y realizar auditorías para monitorear la calidad de los datos. Todos los países en

⁷ Las referencias a las prácticas de país específicas se basan en el informe RGI, que comprende resúmenes por país y cuestionarios completos que proporcionan fuentes para cada puntaje individual (disponible en: <http://www.revenuewatch.org/rgi/countries>).

⁸ El RGI pide a los investigadores que identifiquen las operaciones y los informes financieros publicados por las siguientes agencias: ministerios de Hacienda, ministerios de Petróleo y Minas, agencias regulatorias para el petróleo y la minería, y empresas de propiedad estatal. Esta lista pretende incluir a todas las agencias responsables de gestionar o regular los ingresos o las operaciones del sector extractivo. Además, los investigadores identifican los informes con datos relevantes publicados por los bancos centrales, los comités nacionales de EITI y las agencias estadísticas.

el grupo superior se definen como democracias según el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (EIU, por sus siglas en inglés): cinco países son considerados democracias plenas y seis, democracias defectuosas. Sin embargo, los indicadores muestran una gran variación entre los países en relación con la eficacia del gobierno, la lucha contra la corrupción y el respeto del Estado de derecho.

Los resultados del RGI 2013 ofrecen un cuadro del estado de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector del petróleo, gas y minero en 58 países. El puntaje más alto corresponde a Noruega (98 puntos sobre un total de 100) y el más bajo a Myanmar (4 de 100). El puntaje promedio es de 51 puntos, y 33 países se encuentran por debajo de ese promedio.

En cambio, los 15 países en la parte inferior de la calificación muestran los niveles más bajos de transparencia y rendición de cuentas. En este grupo, las industrias de petróleo, gas y minería contribuyen, en promedio, con el 61% a los ingresos totales del Estado. Arabia Saudita, Guinea Ecuatorial, Irán, Libia, Myanmar, Qatar y Turkmenistán carecen de leyes de acceso a la información, no tienen requisitos de divulgación en

las empresas de propiedad estatal y no integran sus cuentas del sector público. La falta de requisitos se traduce en prácticas deficientes de divulgación de la información. En este grupo, la mayoría de las agencias responsables de gestionar o regular el sector extractivo no publican informes sobre las operaciones o los resultados financieros del sector. Camboya, Guinea Ecuatorial, Myanmar y Turkmenistán tienen los peores puntajes en prácticas de acceso a la información. Otros países en este grupo publican informes que carecen de detalles sobre las operaciones y pagos en el sector minero y de hidrocarburos y/o son antiguos (publicados antes de 2008).

Los países con sectores mineros opacos también tienen salvaguardias y controles de calidad deficientes. En Afganistán, Camboya, República Democrática del Congo y Zimbabue, el mejor indicador es la existencia de un requisito legal para que los funcionarios divulguen la información

sobre los activos. La existencia de esa regla, aunque necesaria, es insuficiente para evitar los conflictos de intereses o la corrupción. Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar y Turkmenistán también carecen de controles básicos del Poder Ejecutivo. Si bien Libia y Myanmar se han embarcado recientemente en una transición, Guinea Ecuatorial y Turkmenistán no han dado señales de reformas. En este grupo, el puntaje promedio para el componente EE es significativamente inferior al de los otros grupos. Arabia Saudita y Qatar tienen fuertes controles contra la corrupción pero prácticas deficientes en lo que respecta a voz y rendición de cuentas. En el extremo inferior, Guinea Ecuatorial, Libia, Myanmar, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Turkmenistán tienen los puntajes más bajos de todos los países de la encuesta en eficacia del gobierno, Estado de derecho, voz y rendición de cuentas y control de la corrupción.

Cuadro 2.2

Resultados del RGI por compuesto y componente *(continúa en la siguiente página)*

Puesto	País	Compuesto	Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable
1	Noruega	98	100	97	98	98
2	Estados Unidos (Golfo de México)	92	88	97	89	90
3	Reino Unido	88	79	91	83	93
4	Australia (Australia Occidental)	85	88	87	65	96
5	Brasil	80	81	78	96	66

Cuadro 2.2

Resultados del RGI por compuesto y componente (*continúa en la siguiente página*)

Puesto	País	Compuesto	Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable
6	México	77	84	82	81	53
7	Canadá (Alberta)	76	67	72	74	96
8	Chile	75	77	74	65	87
9	Colombia	74	75	73	91	58
10	Trinidad y Tobago	74	64	83	86	52
11	Perú	73	88	83	56	55
12	India	70	60	72	83	61
13	Timor Oriental	68	77	82	70	28
14	Indonesia	66	76	66	75	46
15	Ghana	63	79	51	73	59
16	Liberia	62	83	62	71	31
17	Zambia	61	71	62	72	37
18	Ecuador	58	70	64	65	28
19	Kazajistán	57	62	58	76	32
20	Venezuela	56	57	69	67	18
21	Sudáfrica	56	69	31	75	72
22	Rusia	56	57	60	62	39
23	Filipinas	54	63	54	51	46
24	Bolivia	53	80	47	63	32
25	Marruecos	53	48	60	56	42
26	Mongolia	51	80	39	49	48
27	Tanzania	50	44	48	68	42
28	Azerbaiyán	48	57	54	51	24
29	Irak	47	57	52	63	9
30	Botsuana	47	55	28	53	69
31	Bahréin	47	38	40	59	58
32	Gabón	46	60	51	39	28
33	Guinea	46	86	45	43	11
34	Malasia	46	39	45	39	60

Cuadro 2.2

Resultados del RGI por compuesto y componente (continuación)

Puesto	País	Compuesto	Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable
35	Sierra Leona	46	52	47	59	24
36	China	43	43	46	46	36
37	Yemen	43	57	46	52	16
38	Egipto	43	40	44	48	40
39	Papúa-Nueva Guinea	43	59	34	50	38
40	Nigeria	42	66	38	53	18
41	Angola	42	58	43	52	15
42	Kuwait	41	28	43	36	57
43	Vietnam	41	63	39	31	30
44	Congo (RDC)	39	56	45	42	6
45	Argelia	38	57	41	28	26
46	Mozambique	37	58	26	37	37
47	Camerún	34	63	33	25	17
48	Arabia Saudita	34	30	35	31	38
49	Afganistán	33	63	29	38	8
50	Sudán del Sur	31	80	17	35	8
51	Zimbabue	31	48	23	56	6
52	Camboya	29	52	13	46	20
53	Irán	28	26	33	26	23
54	Qatar	26	15	14	20	66
55	Libia	19	11	29	15	10
56	Guinea Ecuatorial	13	27	14	4	4
57	Turkmenistán	5	13	4	0	3
58	Myanmar	4	8	5	2	2

Promedio	51	59	50	54	40
SD	20	21	22	22	24
Mediana	47	60	46	55	37

Fuente: RWI (2013).

En los países de las categorías medias se observan una gama de prácticas que, según su posición en el RGI y otros puntajes en los componentes específicos, reflejan ciertas medidas tendientes a adoptar una legislación que incluye requisitos de transparencia. Por ejemplo, Timor Oriental, Ghana y Liberia han adoptado iniciativas para mejorar la gobernanza del sector extractivo. Otros países, como India, Indonesia y Sudáfrica, han establecido requisitos legales para divulgar los conflictos de intereses, cumplir con las auditorías o someterse a revisiones legislativas. Sin embargo, dado que casi el 80% de los países de la muestra tienen un puntaje inferior a 70 en el componente de prácticas de acceso a la información, la divulgación de información es el mayor reto para la mayoría de ellos. Aunque la adopción de reglas de transparencia sea un buen primer paso, la publicación de información relevante y oportuna que permita comprender las actividades y la contribución financiera del sector extractivo sigue siendo un reto crucial para alcanzar la transparencia y la rendición de cuentas.

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL RGI 2013 CON OTRAS MEDICIONES DE LA GOBERNANZA

Los resultados del RGI 2013 son en gran medida consistentes con otras mediciones de la gobernanza. Dado que el puntaje compuesto del RGI incluye mediciones externas

en su componente EE, no es sorprendente encontrar una alta correlación de esos resultados con el WGI 2012 (cuadro 2.3). Sin embargo, las comparaciones con los tres ámbitos que dependen completamente de la investigación del RGI confirman una correlación positiva. También se pueden comparar los resultados del índice con dos de las seis variables WGI no incluidas en los resultados del RGI 2013. Una de ellas, la estabilidad política y ausencia de violencia, muestra el coeficiente más bajo de la correlación. Esto se debe probablemente a la selección de países que abarca el RGI, varios de los cuales emergen de guerras civiles o conflictos internacionales, y otros viven difíciles transformaciones políticas. Si bien se ha sostenido que los países ricos en recursos naturales son más propensos al conflicto que los países sin recursos,⁹ la muestra del RGI es demasiado pequeña para apoyar decididamente esta observación.

Los resultados del RGI 2013 son en gran medida consistentes con otras mediciones de la gobernanza.

La segunda variable WGI que no está presente en el RGI es la calidad del marco regulatorio, que muestra una semejanza más robusta con los resultados del RGI. Sin

⁹Véanse, por ejemplo, Collier (2008), Collier y Bannon (2003) y Ross (2012).

embargo, esta variable no está tan fuertemente correlacionada con el componente de entorno institucional y legal, que agrega la mayoría de los indicadores relativos a las reglas y la legislación. En realidad, este componente tiene un coeficiente de correlación muy bajo con todas las variables WGI. Este es el ámbito en que los resultados del RGI también son los más altos. Esto podría explicarse por el hecho de que este componente del índice identifica fundamentalmente las reglas y la legislación que

contienen requisitos de divulgación de la información, establecen límites a las facultades arbitrarias y recomiendan procesos competitivos. Sin embargo, la baja correlación de estos resultados con variables como el Estado de derecho, la eficacia del gobierno y el control de la corrupción pone de relieve una brecha en la implementación y vigilancia del cumplimiento de la legislación, que supuestamente debe crear el marco para un gobierno transparente sometido a la rendición de cuentas.

Cuadro 2.3

Coefficientes de correlación para los componentes RGI y las variables WGI (valor del percentil)

	Control de la corrupción	Eficacia del gobierno	Estado de derecho	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	Calidad del marco regulatorio	Promedio WGI
RGI compuesto	0,66	0,68	0,62	0,84	0,32	0,70	0,71
Entorno institucional y legal	0,33	0,30	0,24	0,66	0,12	0,36	0,37
Prácticas de acceso a la información	0,53	0,56	0,50	0,71	0,20	0,57	0,57
Salvaguardias y controles de calidad	0,47	0,51	0,43	0,72	0,16	0,53	0,52
Entorno favorable	0,94	0,95	0,96	0,85	0,65	0,95	0,98
	Incluido en el RGI				No incluido en el RGI		

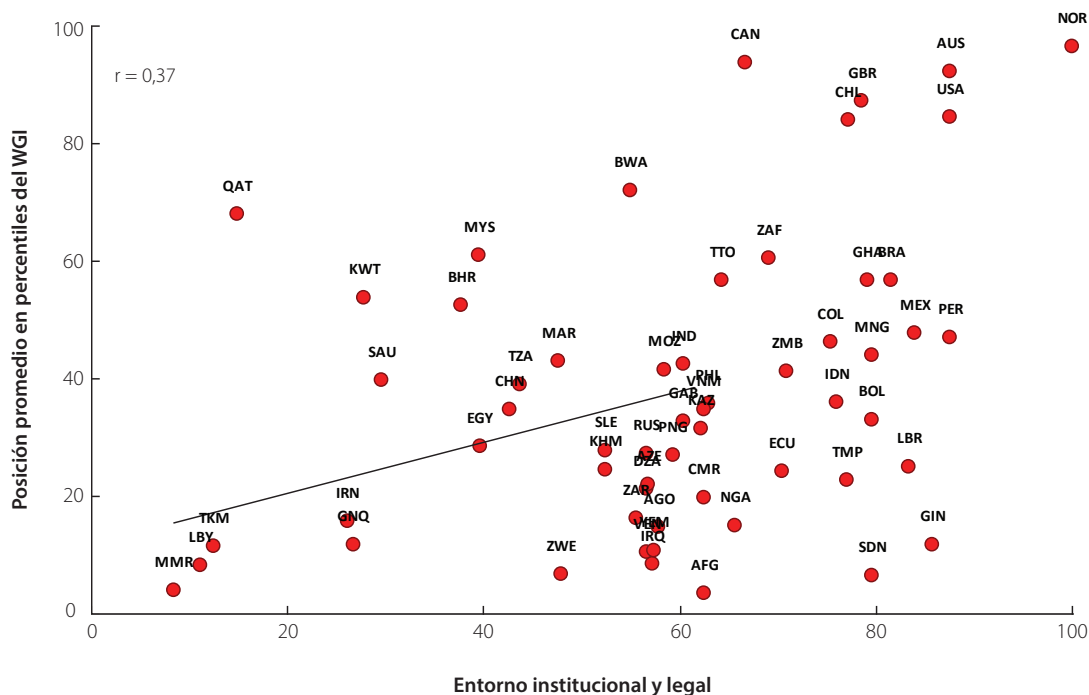
Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

La comparación de los resultados del RGI 2013 y las posiciones en percentiles del WGI 2012 también pone el acento en los países que tienen resultados más altos en el RGI de lo previsible, y otros que presentan puntajes más bajos de lo que se podría prever su posición en el WGI. Como ejemplo, el componente ILS tiene la correlación más baja con el WGI (gráfico 2.1). Países como Botsuana, Malasia y Qatar tienen resultados más altos en sus posiciones de percentil promedio del WGI 2012 que en el componente

ILS, sobre todo debido a los altos puntajes en el control de la corrupción y eficacia del gobierno. Por otro lado, cuando los países tienen un puntaje más alto del esperado, el RGI señala ejemplos de buenas prácticas. Por ejemplo, algunos países han respondido positivamente a nuevos descubrimientos: Afganistán aprobó recientemente una ley de minería que requiere una licitación competitiva para adjudicar contratos y ha publicado un informe de EITI, y Mozambique ha cumplido con el proceso de EITI.

Gráfico 2.1

Relación entre el componente ILS y la posición en percentiles del WGI



Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

A pesar de las malas prácticas de acceso a la información en general, algunos países han participado en iniciativas para publicar informes y contratos en el marco de la EITI. En Afganistán, Camerún, Mozambique y República Democrática del Congo, los mejores o los únicos informes disponibles provienen de las publicaciones de EITI. En otros casos, los bancos centrales publican a veces informes con datos para el sector extractivo (por ejemplo, Arabia Saudita, Argelia, Camerún y Gabón), complementados con informes emitidos por los ministerios de Hacienda (por ejemplo, Afganistán), aunque en numerosos países no existen informes de las agencias directamente responsables de la regulación del sector extractivo.

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS A NIVEL REGIONAL

Los 58 países en el RGI 2013 son diversos. El informe del índice los agrupa en seis regiones. En cada una hay grandes variaciones en términos de desempeño, pero la variación es menor en la región con los mejores puntajes (cuadro 2.4). Un grupo de países de la OCDE figura en lo más alto del *ranking*, seguido de los países de América Latina y el Caribe. Estos dos grupos son los únicos con puntajes superiores al índice global promedio de 51. Eurasia y el sur de Asia (ESA), con 7 países, tienen un puntaje de 46; Asia oriental y el Pacífico (AOP), con nueve paí-

ses y África subsahariana (AS) con 17 países, tienen un promedio de 44 puntos, y Oriente Medio y Norte de África (OMNA), con 11 países, tienen un promedio de 38.

El grupo de la OCDE comprende 5 de los 10 países con mejores puntajes. En términos de los indicadores individuales para los países en este grupo, todos tienen leyes de acceso a la información, leyes mineras, autoridades independientes de las licencias mineras y reglas claras para la gestión de los ingresos de los recursos (indicadores incluidos en el componente ILS). Todos publican información exhaustiva sobre sus procedimientos de concesión de licencias, los ingresos de los recursos extractivos y las operaciones de la industria (componente RP). Asimismo, ejercen controles sobre las autoridades encargadas de la concesión de licencias para acceder a los recursos y sobre su proceso presupuestario (componente SQC). Además de ser democracias, estos países también tienen fuertes controles de la corrupción, altos niveles de eficacia del gobierno y respeto por el Estado de derecho (componente EE) (véase el cuadro 2.4).

ALC tiene una puntuación promedio de 69, significativamente más alta que los 51 puntos del promedio del índice, pero muy por debajo del puntaje promedio de los países de la OCDE que es de 88.

Cuadro 2.4

Promedio de los resultados del RGI por región

Región	Compuesto	Entorno institucional y legal	Prácticas de acceso a la información	Salvaguardias y controles de calidad	Entorno favorable	Número de países
OCDE	88	84	89	82	95	5
América Latina y el Caribe	69	75	72	75	50	9
Eurasia y el sur de Asia	46	56	45	51	31	7
Asia oriental y el Pacífico	44	53	43	46	34	9
África subsahariana	44	62	39	50	28	17
Oriente Medio y Norte de África	38	37	40	40	35	11
Promedio del RGI	51	59	50	54	40	

Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

Al comparar los resultados agregados por región, ALC tiene una puntuación promedio de 69, significativamente más alta que los 51 puntos del promedio del índice, pero muy por debajo del puntaje promedio de los países de la OCDE que es de 88. Estos puntajes señalan, por ejemplo, que los países de ALC han adoptado marcos institucionales que promueven la transparencia, publican informes regulares sobre el

sector extractivo y tienen legislaciones que supervisan el uso de los recursos naturales y los ingresos. La puntuación de la región en las prácticas de acceso a la información también se sitúa muy por encima del promedio, lo que demuestra que es posible encontrar más información sobre las industrias extractivas de ALC que sobre cualquier otra región, con la excepción de los países de la OCDE.

Una primera mirada señala que ALC ha avanzado en incorporar elementos de transparencia y de rendición de cuentas. Sin embargo, el puntaje de la región también muestra una caída importante en el componente EE, con un promedio de 50, en comparación con los 95 puntos de la región de la OCDE, lo cual rebaja su puntaje general (cuadro 2.4). De los cinco indicadores EE mencionados más arriba, los puntajes promedio más bajos corresponden al Estado de derecho (36), la corrupción (47) y la eficacia del gobierno (51), mientras que los mejores puntajes se encuentran apenas por encima del promedio: rendición de cuentas y democracia (57) y presupuesto abierto (58). Estos bajos puntajes (sobre todo para el Estado de derecho y la corrupción) indican que la región tiene ante sí un reto en lo que se refiere a la implementación de principios legales. Aunque la legislación consagra la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo, la efectiva implementación debe reflejarse en un entorno de gobernanza más amplio. En este aspecto, los países de ALC tienen puntajes por debajo del promedio y, por lo tanto, se encuentran más cerca del resto de las regiones que del grupo de la OCDE.

Los puntajes en prácticas específicas proporcionan más ejemplos sobre los desafíos y oportunidades en la región. El cuadro 2.5 muestra los puntajes promedio por región para indicadores específicos considerados en el RGI. Al estudiar los resultados por componentes se evidencia que el

primero es el entorno institucional y legal. Los resultados en el cuadro 2.5 señalan que los países de ALC tienden a tener leyes de acceso a la información pero que sus requisitos de divulgación de información sobre las industrias extractivas son inferiores a los del grupo de países de la OCDE. Esto se compensa por la facilidad de acceso a las leyes sobre los minerales y el petróleo en ALC, lo cual constituye un problema menor que, por ejemplo, en los países de la región de OMNA. Los resultados de ALC también muestran que la mayoría de los países del grupo tienen una división de roles en el sector extractivo y que el proceso de licencias es independiente de las empresas de propiedad estatal. Sin embargo, en contraste con los países de la OCDE, no todos los países de ALC han adoptado esta práctica. Un ámbito en el que el puntaje de ALC supera el de todas las regiones es en la adopción de reglas para concentrar todo el ingreso de los recursos recaudado en las cuentas del tesoro. No obstante, a pesar de esta buena práctica, no todos los países de la región tienen empresas de propiedad estatal y fondos especiales en un balance consolidado del sector público. ALC tiene un puntaje especialmente bajo en esta sección debido al bajo nivel de implementación de la EITI. La región con la tasa de participación más alta es la de África subsahariana, donde la mitad de los 17 países del RGI han postulado a la EITI. Los resultados muestran que OMNA y ALC son las regiones donde la EITI tiene el número más bajo de participantes.

Cuadro 2.5

Indicadores promedio del RGI (puntajes por región) (continúa en la siguiente página)

País	OCDE	América Latina y el Caribe	Eurasia y el sur de Asia	Asia oriental y el Pacífico	África subsahariana	Oriente Medio y Norte de África
Puntaje compuesto	88	69	46	44	44	38
Entorno institucional y legal	84	75	56	53	62	37
Acceso a la información	100	70	48	22	35	3
Acceso a la legislación minera	100	100	81	81	80	57
Participación en la EITI	33	19	48	22	55	15
Autoridad/Proceso independiente de concesión de licencias	100	81	52	63	82	45
Requisito de evaluaciones de impacto ambiental y social	80	67	50	39	62	45
Recaudación de ingresos	80	89	76	61	70	67
Balance sector público	93	62	30	57	43	48
Requisito EPE ^a para publicar informes	100	88	71	86	55	18
Reglas del fondo definidas por la legislación	75	88	33	100	40	29
Reglas de transferencia definidas por la legislación	100	100	67	40	88	33
Prácticas de acceso a la información	89	72	45	43	39	40
Proceso de concesión de licencias	100	67	40	50	50	57
Transparencia de los contratos	100	33	14	11	10	6
Evaluaciones de impacto ambiental y social	93	52	21	15	23	9
Esfuerzo de prospección ^b	90	80	33	56	30	38
Volúmenes de producción ^b	100	96	55	50	60	64
Valor de la producción ^b	69	81	37	53	62	63
Principales fuentes de ingreso ^b	86	71	75	50	50	38
Fuentes secundarias de ingreso ^b	100	40	52	30	48	28
Subvenciones ^b	56	50	48	22	24	21

Cuadro 2.5

Indicadores promedio del RGI (puntajes por región) (continúa en la siguiente página)

País	OCDE	América Latina y el Caribe	Eurasia y el sur de Asia	Asia oriental y el Pacífico	África subsahariana	Oriente Medio y Norte de África
Información sobre empresas que operan en el país ^b	80	79	62	52	65	57
Informes exhaustivos de EPE	100	71	48	55	27	48
Datos de la producción de EPE	90	90	44	51	19	48
Datos de los ingresos de EPE	100	73	38	38	14	22
Actividades cuasifiscales de EPE	N/A	56	43	64	10	48
Junta directiva de EPE	100	88	58	57	45	50
Publicación de las reglas del fondo	100	100	67	50	20	43
Informes exhaustivos del fondo	67	67	78	100	7	24
Publicación de las reglas de transferencia	100	100	67	40	89	25
Informes exhaustivos de las transferencias	83	95	67	47	48	58
Informe subnacional de transferencias	100	71	33	40	0	50
Salvaguardias y control de calidad	82	75	51	46	50	40
Control del proceso de concesión de licencias	87	59	48	37	42	35
Control del proceso presupuestario	98	64	54	60	52	52
Calidad de los informes ^c	73	74	38	50	51	48
Información de los ministerios sobre conflictos de intereses	60	78	86	44	82	50
Calidad de los informes de EPE	100	71	45	50	29	47
Auditorías de informes de EPE	100	84	62	60	40	46
Estándares internacionales de contabilidad en EPE	100	88	57	67	70	56
Información sobre conflictos de intereses en EPE	N/A	75	50	29	55	18

Cuadro 2.5

Indicadores promedio del RGI (puntajes por región) (continuación)

País	OCDE	América Latina y el Caribe	Eurasia y el sur de Asia	Asia oriental y el Pacífico	África subsahariana	Oriente Medio y Norte de África
Calidad de los informes del fondo	100	75	50	75	7	29
Auditoría de informes del fondo	100	100	50	75	33	40
El gobierno obedece las reglas del fondo	100	67	72	67	20	21
Controles de los gastos del fondo	100	75	33	50	0	14
Información sobre conflictos de intereses del fondo	50	75	33	0	80	14
Calidad de los informes sobre las transferencias	58	67	44	23	24	42
El gobierno obedece las reglas de transferencias	100	90	78	27	44	22
Entorno favorable	95	50	31	34	28	35
Rendición de cuentas y democracia (WGI VA y EIU)	94	57	28	37	32	18
Corrupción (TI CPI y WGI CC)	93	47	20	28	30	43
Presupuesto abierto	96	58	59	42	36	21
Eficacia del gobierno (WGI GE)	94	51	29	39	23	41
Estado de derecho (WGI RL)	95	36	26	29	25	41

Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

^a EPE: empresa de propiedad estatal.

^b Estos indicadores utilizan datos de publicaciones de hasta cinco fuentes (ministerios de Hacienda, ministerios de Petróleo y Minería, agencias regulatorias, bancos centrales e informes de la EITI o agencias estadísticas). Los investigadores del RGI evalúan todos los informes disponibles, pero el puntaje final tiene en cuenta *solo* el ministerio o fuente con el puntaje más alto.

^c Este indicador es un promedio de la calidad y puntualidad de todos los informes disponibles en cada país. N/A indica "no aplicable". Los puntajes N/A se utilizan cuando no se puede aplicar un aspecto particular de la ficha de puntajes del índice a la situación local, por ejemplo, cuando una pregunta se refiere a la existencia de empresas de propiedad estatal, pero dichas empresas no existen en el país específico.

Los informes publicados en los países de ALC proporcionan información más puntual que el resto de las regiones, pero siguen situándose por debajo de la cantidad de datos publicados en los países de la OCDE.

Si se observa el componente RP, ALC tiene mejores resultados que la mayoría de las regiones (con la excepción del grupo de países de la OCDE) cuando se trata del acceso a la información sobre el proceso de concesión de licencias. Sin embargo, la mayoría de los países no divulgan sus contratos ni las condiciones para la concesión de licencias. Sobre este tema, el capítulo 7 del libro muestra que los contratos no son igualmente accesibles en esta región. El capítulo también aborda las dificultades de traducir la transparencia de los contratos en una mejor gobernanza y sugiere estrategias para lograrlo. La publicación de evaluaciones de impacto ambiental o social en ALC tiene una puntuación de 52, lo cual señala que esas evaluaciones no están publicadas o solo se divulgan después de aprobar las licencias y proyectos en la mitad de los países. A pesar de que la mayoría de las regiones tienen puntajes por debajo del promedio en este ámbito, se trata de un aspecto en el que los países de ALC podrían mejorar sus prácticas. La publicación de estas evaluaciones (y las consultas antes de la aprobación y el comienzo de los proyectos) podría contribuir a gestionar el creciente número de conflictos

en los proyectos mineros de la región. Los informes publicados en los países de ALC proporcionan información más puntual que el resto de las regiones, pero siguen situándose por debajo de la cantidad de datos publicados en los países de la OCDE. En relación con las empresas de propiedad estatal, las de ALC publican informes menos exhaustivos que las de la OCDE. Un ámbito concreto de opacidad tiende a ser el de la información sobre gastos y subsidios sociales de las empresas de propiedad estatal.

Los resultados recogidos en el cuadro 2.5 también son útiles para comparar los puntajes regionales de los indicadores del componente SQC. Una vez más, los países de ALC tienen puntajes relativamente altos en esta sección cuando se compara con otras regiones, y justo por debajo de los países de la OCDE. Los puntajes individuales también señalan que los países de ALC tienen controles menos rigurosos para los procesos de licencia y de presupuesto, donde los puntajes de la región son más parecidos a los de los países de Eurasia y Asia oriental. Los requisitos para que los funcionarios públicos informen sobre los conflictos de intereses (lo cual incluye información sobre los ingresos y los activos) tienen los puntajes más altos en los países de África subsahariana, seguidos de Eurasia y ALC. Sin embargo, la debilidad de este indicador se debe a que este requisito legal suele percibirse como carente de un control y vigilancia eficaces o es potencialmente eludido transfiriendo activos a los miembros de la familia. En relación con la gestión de los fondos especiales,

los países de ALC llevan a cabo auditorías de estos fondos, con lo que se adhirieron a mejores prácticas, aunque los investigadores del RGI otorgan a la región puntajes más bajos en cuanto al cumplimiento del gobierno de las reglas sobre los depósitos en fondos especiales, incluso por debajo de los países de Eurasia. A pesar de esto, la región tiene controles más severos de los gastos de estos fondos, aunque se encuentran muy por debajo de los estándares de la OCDE.

Como se ha mencionado más arriba, ALC tiene puntajes más bajos en el componente EE del RGI. Los mejores puntajes para la región en este ámbito provienen del índice WGI de voz y rendición de cuentas, del Índice de Democracia de *The Economist* y del Índice de Presupuesto Abierto. Sin embargo, estos puntajes son significativamente menores que los de los países de la OCDE y son más parecidos a los del resto de las regiones. El peor resultado de ALC es en el control de la corrupción y el Estado de derecho, lo cual sugiere que un desafío importante para esta región es la implementación de principios legislativos de transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a otras regiones, OMNA tiene los puntajes más bajos en rendición de cuentas y democracia y en presupuesto abierto; ESA tiene el puntaje más bajo en corrupción y AS el puntaje más bajo en eficacia del gobierno y Estado de derecho.

Los resultados del informe del RGI 2013 también destacan otras dificultades en las regiones. Por ejemplo, en la región ESA, India y Azerbaiyán son los únicos países con una ley de acceso a la información. En Azerbaiyán,

Kazajistán y Rusia, los fondos de los recursos están sujetos a decisiones discrecionales por parte del Poder Ejecutivo. Los informes encontrados en esta región por los investigadores del RGI tienden a ser antiguos y carecen de información detallada sobre los ingresos provenientes de los recursos. Los puntajes en supervisión legislativa son especialmente bajos en Azerbaiyán, Rusia y Turkmenistán. En la región AOP, Camboya, China, Myanmar, Papúa-Nueva Guinea y Vietnam publican escasa información sobre el ingreso de los recursos. Malasia recibe el puntaje más alto, lo cual refleja una fuerte eficacia del gobierno, pero tiene un mal desempeño en democracia y libertad de expresión. En la región AS, algunos países como Ghana, Guinea, Liberia, Sudán del Sur y Zambia reciben los puntajes más altos debido a las recientes reformas legales que han incluido la inserción de principios de gobierno abierto en sus legislaciones mineras. Sin embargo, solo 3 de 17 países tienen leyes de acceso a la información. En todo el continente, los ministerios de Petróleo y Minería publican información mínima. En Camerún, Mozambique y República Democrática del Congo, los informes publicados por la EITI son las mejores fuentes de información sobre los ingresos del petróleo, el gas y la minería. Ninguna de las empresas de propiedad estatal publica informes exhaustivos. En 11 países, el Poder Legislativo no examina los ingresos de los recursos. En la región de OMNA, solo Marruecos tiene una puntuación superior al promedio, con 53. La mayoría de los países en esta región no publica cifras sobre asuntos clave de los

ingresos, como reparto de los beneficios, impuestos y regalías. En la mayoría de los países, las comprobaciones del Poder Legislativo son débiles o no existen. Seis países en la región tienen fondos de recursos naturales calculados en más de US\$1 billón en activos,¹⁰ pero ninguno de ellos publica informes con datos sobre sus activos o transacciones. Por ejemplo, en Kuwait es ilegal divulgar información sobre la Autoridad de Inversión.

El entorno favorable es el componente en que todas las regiones tienen puntajes especialmente bajos. Los indicadores de este componente contribuyen a entender el contexto en que funciona el sector extractivo, señalando los desafíos para mejorar la gobernanza en cada región. En el grupo de Eurasia, el control de la corrupción y el Estado de derecho tienen bajos puntajes en los siete países. La democracia y la libertad de expresión es otro de sus defectos, y solo India tiene un puntaje superior al promedio en esos indicadores. En África subsahariana, solo Botsuana y Sudáfrica tienen una puntuación relativamente buena en control de la corrupción, rendición de cuentas y democracia y Estado de derecho, mientras que Angola, Guinea, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Zimbabue y Guinea Ecuatorial tienen baja puntuación en todos los indicadores de eficacia del gobierno. En OMNA, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar tienen

puntajes relativamente altos en control de la corrupción, pero muy bajo en democracia y rendición de cuentas. Irak, Libia y Yemen tienen dificultades particulares en el control de la corrupción y el Estado de derecho.

Los resultados de ALC señalan que existen elementos de buena gobernanza en el sector extractivo. A pesar de que la región tiene malos resultados en algunos conceptos, el progreso es innegable cuando se compara con otras regiones.

El cuadro que presenta esta comparación regional permite reflexionar. Muestra que la mayoría de los países del mundo tienen prácticas deficientes o, en el mejor de los casos, parciales para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. La distancia entre las regiones con la mejor puntuación y la segunda mejor puntuación es significativa, pero la distancia entre estas dos y la tercera y las regiones con puntajes más bajos es aún mayor. Esto significa que la transparencia y la rendición de cuentas aún deben recorrer un largo camino en la mayor parte del mundo. A pesar de algunas excepciones regionales, en la gran mayoría de los países aún están por adoptarse e implementarse los principios de gobierno abierto en el sector extractivo. Los resultados de ALC señalan que existen elementos de buena gobernanza en el sector extractivo. A pesar de que la región tiene

¹⁰ Esta cifra es una estimación del Sovereign Wealth Fund Institute, basada en informes no públicos. Véanse más datos en: <http://www.swfinstitute.org/sovereignwealthmap.html>.

malos resultados en algunos conceptos, el progreso es innegable cuando se compara con otras regiones. Sin embargo, ¿cuál es el factor específico en la región y qué ámbitos se pueden considerar éxitos o desafíos?

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS EN ALC

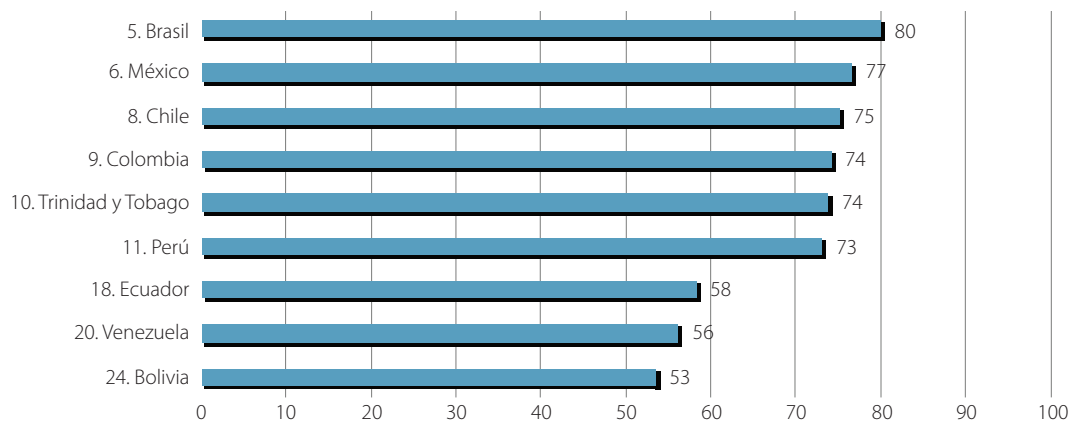
Los nueve países de ALC incluidos en el informe del RGI 2013 tienen puntajes superiores al promedio general de 51. Sin embargo, hay dos grupos distintivos en esta región. Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Tobago tienen puntajes significativamente más altos que el promedio, que oscilan entre los 80 y los 73 puntos, mientras que Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen puntajes justo

por encima de la media, que oscilan entre los 58 y los 53 puntos (gráfico 2.2).

Los resultados del RGI 2013 apoyan la observación de que los marcos legales en la región incluyen principios de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, todos los países de este grupo, con la excepción de Venezuela, han aprobado leyes de acceso a la información, y en todos, la legislación del petróleo y minera se publica y está fácilmente disponible. Según la investigación del RGI, la ley exige a las empresas de propiedad estatal de la región publicar informes, y todos los países con transferencias de ingresos a los gobiernos subnacionales tienen para ello reglas definidas por la legislación. Cuatro países depositan los ingresos en fondos para los recursos naturales, todos tienen reglas para los depósitos y, con la

Gráfico 2.2

Puntuaciones del RGI y calificaciones para los países de ALC (dentro de los 58 países)



Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

excepción de Venezuela, todos tienen reglas de desembolsos. El cuadro 2.6 muestra un desglose del RGI por indicador para los países de ALC. Estos puntajes reflejan prácticas definidas a lo largo de esta sección y se basan en investigaciones realizadas por el proyecto del RGI.

Sin embargo, la divulgación real de información es una indicación más sólida de transparencia que la mera existencia de legislaciones. En este ámbito, también hay prácticas positivas. La mayoría de los países de ALC publican informes puntuales y periódicos sobre los volúmenes de producción, los precios, las exportaciones y las principales fuentes del ingreso proveniente de los recursos.¹¹ No obstante, los puntajes recogidos en el RGI muestran que la información sobre los costos de producción (incluida en el indicador de “esfuerzo de prospección”) y sobre las fuentes secundarias de ingreso, como las bonificaciones, los dividendos y los honorarios, suele estar ausente en los informes de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. En la mayoría de los países, las agencias encargadas de regular el sector extractivo y recaudar impuestos de los recursos naturales publican informes periódicos. Sin embargo, en Venezuela, los informes publicados por la empresa de propiedad

estatal y el Ministerio del Petróleo son idénticos, lo que revela una falta de autonomía y la existencia de conflictos de intereses en los mecanismos de supervisión.¹²

Según el informe del RGI 2013, gran parte de los países en la región tienen una legislación que exige medidas de salvaguardias y control de calidad. En la mayoría, el Poder Legislativo supervisa las actividades en el sector extractivo y monitorea los gastos, pero en Bolivia, Ecuador y Venezuela ejerce una supervisión muy limitada de los ingresos de los recursos. Todas las empresas de propiedad estatal son auditadas, según los informes, pero Bolivia y Ecuador no publican los informes de las auditorías. En Chile, México y Trinidad y Tobago, el Poder Legislativo supervisa el uso de los fondos de los recursos naturales, pero Venezuela carece de informes exhaustivos sobre los fondos y el Poder Legislativo no revisa dichos gastos.

Chile tiene altos puntajes en los cinco indicadores del componente EE. En el indicador de rendición de cuentas y democracia, Brasil, México y Trinidad y Tobago tienen puntajes por encima de la media, pero Ecuador y Venezuela tienen puntajes significativamente inferiores al promedio. En cuanto al control de la corrupción, Brasil y Perú tienen puntajes ligeramente superiores

¹¹ Véanse, por ejemplo, los sitios web de los ministerios de Hacienda y de Minería y Petróleo, y de las agencias regulatorias incluidas en la investigación del RGI, que están disponibles en los cuestionarios del país: <http://www.revenuewatch.org/rgi/countries>.

¹² Véanse los comentarios de los investigadores y los revisores pares sobre el cuestionario para Venezuela en: <https://www.indabaplatform.com/ids/widgets/vcardDisplayIndicators4RWI.html?horseId=1975&showscore=true&subcatId=625&showscore=true#questionset628>.

al promedio, y Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen puntajes por debajo del promedio. La transparencia del presupuesto es muy limitada en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Trinidad y Tobago, y la eficacia del gobierno tiene baja puntuación en Perú. El Estado de derecho es el indicador más bajo en toda la región, con la única excepción de Chile.

Los resultados del RGI 2013 (cuadro 2.6) apoyan la observación general de que hay dos grupos con diferentes estándares en ALC. Aunque no es posible hablar de bloques bien definidos (los países con mejores puntajes en esta región son muy diversos), los tres países de puntaje menor tienen

estrechos vínculos entre sí. Sin embargo, el objetivo del RGI es destacar la evidencia real de las prácticas de acceso a la información, de una legislación que apoya la apertura y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, en lugar de ofrecer recetas a propósito de las opciones de las políticas de los gobiernos. La brecha observada en ALC debería proporcionar evidencia y oportunidades para que los activistas de la sociedad civil y los legisladores comparen y evalúen diferentes casos de la gestión de los recursos minerales por parte del gobierno, lo cual constituye la esencia de la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuadro 2.6

Puntajes del RGI por indicador para países de ALC (continúa en la siguiente página)

País	Brasil	México	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	Perú	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Puntaje compuesto	80	77	75	74	74	73	58	56	53
Entorno institucional y legal	81	84	77	75	64	88	70	57	80
Acceso a la información	100	100	67	33	33	100	100	33	67
Acceso a la legislación minera	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Participación en la EITI	0	0	0	33	33	100	0	0	0
Autoridad/Proceso independiente de concesión de licencias	83	100	100	100	100	100	83	17	50

Cuadro 2.6

Puntajes del RGI por indicador para países de ALC (continúa en la siguiente página)

País	Brasil	México	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	Perú	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Requisito de evaluaciones de impacto ambiental y social	50	50	50	100	50	100	50	50	100
Recaudación de ingresos	100	100	100	67	83	100	100	50	100
Balance del sector público	100	89	78	44	78	0	0	67	100
Requisito EPE ^a para publicar informes	100	100	100	100	0	N/A	100	100	100
Reglas del fondo definidas por la legislación	N/A	100	100	N/A	100	N/A	N/A	50	N/A
Reglas de transferencia definidas por la legislación	100	100	N/A	100	N/A	100	100	100	100
Prácticas de acceso a la información	78	82	74	73	83	83	64	69	47
Proceso de concesión de licencias	100	33	67	100	83	67	83	67	0
Transparencia de los contratos	0	33	0	33	0	100	67	33	33
Publicación de evaluaciones de impacto ambiental y social	33	50	50	100	100	100	17	17	0
Esfuerzo de prospección ^b	100	100	50	100	100	100	50	100	17
Volúmenes de producción ^b	100	100	100	100	100	100	100	67	100
Valor de la producción ^b	67	100	100	67	100	67	67	100	67

Cuadro 2.6

Puntajes del RGI por indicador para países de ALC (continúa en la siguiente página)

País	Brasil	México	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	Perú	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Principales fuentes de ingreso ^b	100	100	67	50	100	67	33	78	44
Fuentes secundarias de ingreso ^b	67	67	25	33	75	40	22	27	0
Subvenciones ^b	0	100	0	N/A	100	33	0	100	67
Información sobre empresas que operan en el país ^b	100	N/A	100	100	100	100	100	33	0
Informes exhaustivos de EPE	100	100	100	50	100	N/A	50	50	17
Datos de la producción de EPE	86	100	100	100	71	N/A	95	95	76
Datos de los ingresos de EPE	100	83	93	38	50	N/A	60	95	67
Actividades cuasifiscales de EPE	50	100	100	N/A	N/A	N/A	0	83	0
Junta directiva de EPE	100	100	100	100	50	N/A	100	100	50
Publicación de las reglas del fondo	N/A	100	100	N/A	100	N/A	N/A	100	N/A
Informes exhaustivos del fondo	N/A	33	100	N/A	100	N/A	N/A	33	N/A
Publicación de las reglas de transferencia	100	100	N/A	100	N/A	100	100	100	100
Informes exhaustivos de las transferencias	100	67	N/A	100	N/A	100	100	100	100
Informe subnacional de transferencias	100	100	N/A	0	N/A	100	100	0	100

Cuadro 2.6

Puntajes del RGI por indicador para países de ALC (continúa en la siguiente página)

País	Brasil	México	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	Perú	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Salvaguardias y control de calidad	96	81	65	91	86	56	65	67	63
Control del proceso de concesión de licencias	89	50	67	89	50	56	56	44	33
Control del proceso presupuestario	100	67	56	89	100	33	44	56	33
Calidad de los informes ^c	88	87	67	67	67	67	83	61	79
Información de los ministerios sobre conflictos de intereses	100	100	0	100	100	0	100	100	100
Calidad de los informes de EPE	83	100	50	100	33	N/A	67	50	83
Auditorías de informes de EPE	100	100	100	100	89	N/A	50	100	33
Estándares internacionales de contabilidad en EPE	100	100	100	100	100	N/A	100	100	0
Información sobre conflictos de intereses en EPE	100	100	0	100	100	N/A	0	100	100
Calidad de los informes del fondo	N/A	67	100	N/A	100	N/A	N/A	33	N/A
Auditoría de informes del fondo	N/A	100	100	N/A	100	N/A	N/A	100	N/A
El gobierno obedece las reglas del fondo	N/A	33	100	N/A	83	N/A	N/A	50	N/A

Cuadro 2.6

Puntajes del RGI por indicador para países de ALC (continuación)

País	Brasil	México	Chile	Colombia	Trinidad y Tobago	Perú	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Controles de los gastos del fondo	N/A	100	100	N/A	100	N/A	N/A	0	N/A
Información sobre conflictos de intereses del fondo	N/A	100	0	N/A	100	N/A	N/A	100	N/A
Calidad de los informes sobre las transferencias	100	50	N/A	67	N/A	83	50	50	67
El gobierno obedece las reglas de transferencias	100	67	N/A	100	N/A	100	100	67	100
Entorno favorable	66	53	87	58	52	55	28	18	32
Rendición de cuentas y democracia (WGI VA y EIU)	68	61	81	54	69	57	43	33	50
Corrupción (TI CPI y WGI CC)	60	45	90	50	49	54	28	7	37
Presupuesto abierto (OBI)	91	61	93	80	32	85	30	34	18
Eficacia del gobierno (WGI GE)	57	62	84	61	64	47	29	15	39
Estado de derecho (WGI RL)	55	34	88	45	48	32	12	1	13

Fuente: Elaboración propia con datos del RGI 2013.

^a EPE: empresa de propiedad estatal.

^b Estos indicadores utilizan datos de publicaciones de hasta cinco fuentes (ministerios de Hacienda, ministerios de Petróleo y Minería, agencias regulatorias, bancos centrales e informes de la EITI o agencias estadísticas). Los investigadores de RGI evalúan todos los informes disponibles, pero el puntaje final toma en cuenta solo el ministerio o fuente con el puntaje más alto.

^c Este indicador es un promedio de la calidad y puntualidad de todos los informes disponibles en cada país. N/A indica "no aplicable". Los puntajes N/A se utilizan cuando no se puede aplicar un aspecto particular de la ficha de puntajes del índice a la situación local, por ejemplo, cuando una pregunta se refiere a la existencia de empresas de propiedad estatal, pero dichas empresas no existen en el país específico.

Además de sus puntajes agregados, una parte importante del informe del RGI es el cuestionario utilizado para la recopilación de datos. Incluye fuentes y evidencia para cada puntuación así como comentarios de los investigadores y revisores pares en cada tema.¹³ El RGI 2013 contiene un resumen de estos debates, y ofrece sugerencias para abordar los problemas de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo. Algunos de estos, que se resumen más abajo, destacan la diversidad de condiciones y los retos específicos en cada país.

Según la investigación del RGI, el sistema de concesión petrolera de Brasil sigue un proceso de licitación abierto y competitivo. La reforma legal de 2010 introdujo un régimen especial para los depósitos petrolíferos “presalinos” submarinos. Además, creó una nueva agencia para administrar la producción, convirtió a Petrobras en el único operador en este sector y creó un fondo especial utilizando los futuros ingresos del petróleo. El desafío para Brasil consiste no solo en mantener prácticas que apoyen la transparencia y la rendición de cuentas a medida que el gobierno amplía su control del sector y deja de ser importador de energía para convertirse en exportador potencial, sino también en gestionar las potenciales ganancias imprevistas del

¹³ Los resúmenes y cuestionarios del RGI por país están disponibles en: <http://www.revenuewatch.org/rgi/countries>.

petróleo.¹⁴ Un aspecto de este desafío será analizado en el capítulo 10 de este libro, que trata sobre la lucha de los municipios brasileños para gestionar los recursos públicos con transparencia y eficiencia cuando disminuye su porcentaje de las regalías del petróleo.

La investigación del RGI destaca la necesidad de que, en México, la competencia mejore el trabajo de los reguladores: la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos. También señala que la dependencia del gobierno de los ingresos del petróleo crea un potencial para conflictos de intereses en los mecanismos de supervisión. Una reforma constitucional aprobada en diciembre de 2013 aborda ambos problemas. Esta reforma introduce la competencia en la empresa de propiedad estatal, PEMEX, y promete apoyar a los reguladores para que puedan supervisar un sector con múltiples actores.¹⁵ Para abordar esta tarea se requerirán estrictas reglas sobre las prácticas de acceso a la información. Los reguladores y auditores necesitarán recursos adecuados para supervisar eficazmente el sector petrolero (véase IMCO, 2013). En el capítulo 6 de este

¹⁴ Para más datos sobre la reforma de 2010, véanse <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=BR> y <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-02/brazilian-congress-allows-petrobras-to-be-sole-operator-of-pre-salt-fields.html>.

¹⁵ Véase el texto de la Ley de Energía y una descripción de la reforma en: <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!reforma>

libro se describe y analiza el proceso administrativo seguido por el gobierno de México para adjudicar derechos petroleros a PEMEX, y también los contratos de servicio más limitados gestionados por la empresa de propiedad estatal antes de la reforma. El gobierno también podría fortalecer sus políticas de ahorro para las generaciones futuras. Entre 2006 y 2012, México experimentó una bonanza en los ingresos del petróleo (debido a que los ingresos superaron la estimación del presupuesto) de US\$60.000 millones, pero en 2013 el fondo de estabilización del país contaba con solo US\$6.000 millones.¹⁶

Según el RGI, el principal desafío para Chile se vincula con un marco legal que fomenta la transparencia pero que también protege el secreto de numerosas empresas mineras (privadas). A pesar de que Chile

tiene puntajes muy altos en todos los indicadores (en marcado contraste con el resto de los países de la región) podría mejorar la transparencia exigiendo a las empresas mineras que divulguen información sobre sus pagos al gobierno, y a los funcionarios que desempeñen un rol de supervisión de la industria minera para que divulguen sus intereses financieros en este sector.

En Colombia, la investigación del RGI 2013 destaca las reformas legales de 2011 sobre la transferencia de regalías a las regiones productoras de petróleo. Las nuevas leyes reducen la parte de los recursos asignados a los gobiernos regionales y municipales, de modo que las regalías estén disponibles para un mayor número de gobiernos locales, e impone condiciones a las transferencias. El RGI también sugiere maneras de mejorar la transparencia de las transferencias de ingresos en Colombia, y de fortalecer la rendición de cuentas en el uso de estos recursos a nivel local.¹⁷ El capítulo 9 de este libro ilustra estos desafíos con un estudio en profundidad de varios casos y sugiere maneras de fortalecer los controles del sistema para la distribución de las regalías.

¹⁶ Fundar Centro de Investigación, un *think tank* mexicano, deriva la estimación de US\$60.000 millones de informes oficiales sobre los ingresos del petróleo. Al comienzo de cada año fiscal, el Congreso aprueba un precio de referencia del petróleo para usarlo en las negociaciones presupuestarias. Cuando el precio real del petróleo supera el precio de referencia, se considera como exceso de los ingresos petroleros o ganancias imprevistas. El autor convirtió las cifras nominales de Fundar en pesos mexicanos a dólares al tipo de cambio actual (Mex\$12,3 por US\$1 en diciembre de 2013). Véase el blog de Fundar: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2012/05/31/ingresos-petroleros-excedentes-el-gran-despilfarro-del-sexenio/#axzz2l-QGZCCaw>.

¹⁷ El cuestionario del RGI para Colombia está disponible en: <https://www.indabaplatform.com/ids/widgets/vcardDisplayIndicators4RWI.html?horseId=1684&showscore=false&subcatId=-12648&showscore=true>.

La investigación del RGI en Trinidad y Tobago encontró una detallada legislación sobre el petróleo y el gas junto con requisitos para celebrar rondas de licitación competitiva, pero también reveló una fuerte protección de la confidencialidad en asuntos que preocupan a la opinión pública.¹⁸ A pesar de que la ley de acceso a la información otorga acceso público a los documentos de gobierno, esto no se aplica a las empresas de propiedad estatal en el sector de los hidrocarburos. El gobierno podría remediar esta situación si incluyera a las empresas petroleras y gasíferas de propiedad estatal en la contabilidad del gobierno. Trinidad y Tobago tiene un alto puntaje en democracia y eficacia del gobierno, pero la transparencia presupuestaria sigue siendo un ámbito opaco, según el Índice de Presupuesto Abierto. En general, un asunto complejo en este país es cómo encontrar un equilibrio entre la transparencia y rendición de cuentas y la confidencialidad. El capítulo 8 de este libro proporciona un análisis exhaustivo de esta tensión y propone algunas soluciones.

Los investigadores del RGI dan a Perú un alto puntaje en prácticas de acceso a la información y destacan las oportunidades para fortalecer la supervisión del gobierno sobre la industria minera y sus ingresos.

¹⁸ Véase el sitio RGI de Trinidad y Tobago en: <http://www.revenuewatch.org/countries/north-america/trinidad-tobago/overview>.

Por ejemplo, los funcionarios que trabajan en la gestión de los recursos extractivos podrían verse obligados a divulgar cualquier interés financiero en el sector y a asegurar que el Poder Legislativo revise periódicamente los informes de auditoría sobre el sector extractivo. Perú tiene un mecanismo transparente en cuanto a la transferencia de un porcentaje de las regalías a los gobiernos locales. Este sistema se podría mejorar si las contribuciones voluntarias hechas por las empresas mineras a los proyectos de desarrollo local fueran recogidas en un programa formal basado en reglas claras.¹⁹

Los recientes cambios legislativos en el sector petrolero en Ecuador han creado un paisaje dominado por sus empresas de propiedad estatal. Los investigadores del RGI señalan que los acuerdos de reparto de la producción eran publicados cumpliendo con la ley de acceso a la información del país, pero esos contratos fueron cancelados en 2008. Los acuerdos de prestación de servicios que los reemplazaron no habían sido publicados en el momento en que se llevó a cabo la investigación. Ecuador podría mejorar la transparencia en la industria extractiva asegurando que los contratos se hicieran públicos, actualizando su información sobre las reservas, asegurando que el Poder Legislativo revisara los informes

¹⁹ Véase el sitio RGI de Perú en: <http://www.revenuewatch.org/countries/latin-america/peru/overview>.

sobre los ingresos del petróleo y publicando informes de auditoría sobre las empresas de propiedad estatal.²⁰

En Venezuela, la investigación del RGI destaca la falta de independencia de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la empresa de propiedad estatal. El mismo ministro dirige el Ministerio del Petróleo y PDVSA. La Asamblea Nacional no proporciona una evaluación independiente y rigurosa del uso de los ingresos del petróleo. Los gastos

de un fondo con activos declarados de US\$30.000 millones están totalmente determinados por el Poder Ejecutivo.²¹

Según la investigación del RGI, los cambios en la ley de hidrocarburos en Bolivia le otorgaron a la empresa de propiedad estatal la facultad de actuar como regulador. A pesar de que la Agencia Nacional de Hidrocarburos sigue siendo el regulador nominal, carece de los recursos para desempeñar ese rol efectivamente. La transparencia podría mejorar si las agencias de gobierno publicaran informes periódicos, fiables y regulares con datos exhaustivos sobre las industrias extractivas.

²⁰ El RWI y Transparencia Internacional (2010) publicaron un primer informe del índice en octubre de 2010, un informe piloto para la metodología del RGI 2013. El informe incluía los mismos nueve países de ALC presentes en el RGI 2013. Los resultados desde 2010 hasta 2013 son muy similares para los países de ALC, con seis en la categoría superior y tres en la categoría media. Solo dos países cambiaron de posición: Trinidad y Tobago se desplazó hacia el grupo de los mejores resultados y Ecuador cayó a los puestos medios. Hasta cierto punto, los cambios metodológicos desde 2010 hasta 2013 explican este cambio. El índice de 2010 se basó fundamentalmente en prácticas de acceso a la información, mientras que el RGI 2013 incluye indicadores para el entorno institucional y legal, salvaguardias y controles de calidad e indicadores de gobernanza externos. Sin embargo, los acontecimientos en esos países también contribuyen a la explicación. El gobierno de Trinidad y Tobago ha tomado medidas de reformas con el fin de avanzar su proceso de EITI, lo cual se refleja en el informe del RGI 2013. En cambio, en Ecuador se ha observado una disminución en la divulgación de información, por ejemplo, la publicación de los contratos, y una falta de datos adecuados acerca de las operaciones del sector extractivo.

COMENTARIOS FINALES

El informe del RGI 2013 es el primer ejercicio para crear una evaluación comparativa del estado de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos extractivos. Este índice se basa en la premisa de que la información actualizada, comparable y comprensible es esencial para monitorear y evaluar eficazmente el desempeño de las instituciones públicas y la efectividad de las políticas en cada sector. Los resultados de este índice muestran que una gran mayoría de países se encuentran por debajo de las mejores prácticas y que, para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aún

²¹ Véase el sitio RGI de Venezuela en: <http://www.re-venuewatch.org/countries/latin-america/venezuela/overview>.

tienen que adoptar e implementar principios de apertura y competencia, poner límites a las facultades arbitrarias, entre otras medidas. A pesar de que el RGI muestra que existen ciertos progresos en la adopción de principios legales para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas, el principal desafío sigue siendo mejorar las prácticas de acceso a la información y fortalecer el control de la corrupción, el Estado de derecho, la rendición de cuentas y la democracia.

El informe del RGI 2013 es el primer ejercicio para crear una evaluación comparativa del estado de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos extractivos. Este índice se basa en la premisa de que la información actualizada, comparable y comprensible es esencial para monitorear y evaluar eficazmente el desempeño de las instituciones públicas y la efectividad de las políticas en cada sector.

Los resultados del RGI también muestran que los mejores puntajes se dan en los países desarrollados, pero que ALC ocupa el segundo lugar en esta revisión, con puntajes significativamente superiores al promedio. Esto señala que la región ha sido pionera en la adopción de principios legales de apertura y transparencia. La mayoría de

los países en la región también han ejercido controles del Poder Ejecutivo que fueron instituidos como parte de la transición a la democracia en varios países durante los años noventa.

Aunque todos los países de ALC tienen puntajes por encima del promedio, los resultados del RGI también muestran que tres países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) sufren retrasos en diferentes ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas cuando se los compara con el resto de los países en este grupo. Los seis países con puntajes significativamente superiores al promedio (Brasil, Chile, Colombia, México, Trinidad y Tobago y Perú) son muy diversos y se enfrentan a diferentes desafíos en ámbitos específicos. Con la excepción de Chile, todos los países de este grupo tienen bajo puntaje en ámbitos como control de la corrupción, Estado de derecho y eficacia del gobierno.

La existencia de reglas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas en ALC es una señal alentadora, pero solo se trata de un primer paso. Los bajos puntajes en la sección del RGI que dependen de indicadores externos destacan el problema de implementar plenamente principios legales que apoyen la transparencia y la rendición de cuentas. Cuanto mayor sea la distancia entre la aprobación de leyes que requieren divulgar información sobre el sector extractivo y un mal desempeño en los indicadores de control de la corrupción o Estado de derecho, más difícil será instaurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Los países de ALC publican más información que la mayoría de los demás países; sin embargo, traducir los aumentos de transparencia en procesos de rendición de cuentas efectivos sigue siendo un reto. A pesar de que la información es necesaria para evaluar políticas y aprender lecciones a

partir de los resultados del gobierno, puede resultar insuficiente para hacer efectiva la rendición de cuentas. Los países de ALC tienen que mejorar la calidad de los marcos regulatorios, el control de la corrupción y el Estado de derecho con el fin de activar todo el potencial de la transparencia.

REFERENCIAS

- Collier, P. 2008. *The Bottom Billion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Collier, P., e I. Bannon (eds.). 2003. *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. "Guide on Resource Revenue Transparency". Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf.
- Gelb, A. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York, NY: Oxford University Press y Banco Mundial.
- Hameed, F. 2005. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes". Documento de trabajo del FMI No. WP/05/225. Washington, D.C.: FMI.
- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad). 2013. *Índice de Competitividad Internacional 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*. México, D.F.: IMCO. Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>.
- Islam, R. 2003. "Do More Transparent Governments Govern Better?". World Bank Policy Research Working Paper 3077. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents". París, Francia: OCDE.
- Ross, M. L. 2006. "A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War". *Annual Review of Political Science* 9: 265-300.
- . 2012. *The Oil Curse*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2012. "Guide for Researchers to the RWI Questionnaire 2012". Nueva York, NY: RWI. Disponible en: <http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RGI%20Guide%20to%20the%20Questionnaire%202012.pdf>.
- . 2013. *The Resource Governance Index (RGI): A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Nueva York, NY: RWI.

RWI (Revenue Watch Institute) y TI (Transparencia Internacional). 2010. *The RWI Index Report 2010. Transparency: Governments and the Oil, Gas and Mining Industries*. Nueva York, NY: RWI. Disponible en: http://www.revenuewatch.org/rwindex2010/pdf/RevenueWatchIndex_2010.pdf.

Sachs, J., y A. Warner. 2001. "Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources". *European Economic Review* 45: 827-38.

Sala-i-Martin, X., y A. Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria". Documento de trabajo del FMI No. 03/139. Washington, D.C.: FMI.



CAPÍTULO 3

De la teoría de la dependencia a la gobernanza local: evolución de las investigaciones sobre las industrias extractivas y el desarrollo

OSMEL MANZANO

En la extensa literatura sobre el tema, el rol de los recursos naturales en el desarrollo se ha presentado ya sea como una maldición o como una piedra angular del desarrollo. Este capítulo intenta aclarar esta paradoja revisando la literatura desde una perspectiva diferente. Se arguye que las hipótesis generales que no fueron respaldadas por fundamentos microeconómicos ya no pueden ser usadas para orientar la formulación de políticas en los países ricos en recursos naturales. El debate de las políticas públicas en estos países debe ir más allá de esta simple dicotomía y tener en cuenta de qué maneras el sector extractivo interactúa con el resto de la economía, sobre todo en los niveles institucional y local.

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, los académicos y políticos advirtieron acerca de los efectos potencialmente perjudiciales de los recursos naturales. En 1950, Raúl Prebisch, economista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sostenía que la abundancia de recursos naturales podía llevar a una dependencia de los recursos y a la pobreza. Juan Pablo Pérez Alfonso, político venezolano y fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), sostuvo que el petróleo era “el excremento del diablo”. Los estudios empíricos de Sachs y Warner (1995 y 1997) popularizaron la idea de que los recursos naturales eran una maldición.

Sin embargo, otros estudios destacaban el rol importante y positivo que desempeñaban los recursos naturales en el desarrollo de las regiones más industrializadas, entre ellas Australia, Canadá, Escandinavia y Estados Unidos. Por ejemplo, Finley y Lundahl (1999) llegaron a la conclusión de que los países ricos en recursos naturales no siempre han tenido malos resultados. Así, desde aproximadamente 1870 hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, un período que los autores denominaron la “edad de oro” de los exportadores de recursos, los principales exportadores gozaron de resultados económicos excepcionales.

Entonces, ¿cómo se explican estas visiones tan divergentes? Este capítulo intenta explicar esta paradoja revisando la literatura especializada desde una perspectiva diferente.

Las proposiciones macroeconómicas que sostienen que los recursos naturales son malos para el desarrollo no han sido confirmadas por investigaciones empíricas rigurosas. Solo recientemente se empieza a estudiar la microeconomía del sector de los recursos naturales y sus interacciones con el resto de la economía.

Las investigaciones deberían pasar de analizar teorías generales –como la teoría de la dependencia– a mejorar la comprensión del impacto de los recursos naturales en la gobernanza y el desarrollo local.

Sin embargo, es necesario seguir investigando sobre la interacción entre los sectores de recursos naturales y los sectores que no cuentan con recursos naturales con el fin de entender mejor el impacto de aquellos y los tipos de intervenciones que conducirán al crecimiento. Por lo tanto, las investigaciones deberían pasar de analizar teorías generales –como la teoría de la dependencia– a mejorar la comprensión del impacto de los recursos naturales en la gobernanza y el desarrollo local.

ESTUDIOS SOBRE LA ABUNDANCIA DE RECURSOS Y EL DESARROLLO

La literatura especializada sobre el rol de los recursos naturales en el desarrollo es extensa.¹ Incluye desde argumentos que presentan los recursos naturales como una maldición hasta aquellos que los ven como una piedra angular del desarrollo. Esto plantea un desafío no desdeñable a los responsables de las políticas que tienen que decidir si intervienen o no en la economía y de qué manera lo hacen.

El “viejo” debate en sus primeras versiones

Desde que Raúl Prebisch (1950) publicó su trabajo seminal, se consideraba que la abundancia de los recursos naturales era perjudicial para el desarrollo. Prebisch sostenía que los precios relativos de los recursos naturales estaban destinados a disminuir con el tiempo. El razonamiento teórico era que la demanda mundial de productos primarios no era elástica en relación con los ingresos a nivel mundial.² Por lo tanto, los países

que se especializaban en recursos naturales probablemente se enfrentarían a un declive estructural en términos comerciales y se volverían más pobres a lo largo del tiempo. Este argumento era la base de la proposición de la “teoría de la dependencia”³

H. W. Singer (1950) fue el primero en tratar la evolución de los precios relativos. El gráfico 3.1 muestra la evolución de los precios reales, entre 1870 y 1950, de tres materias primas representativas, que manifiestan una tendencia a la baja.

En los años setenta, la literatura especializada suscitaba preguntas acerca del posible impacto negativo de la abundancia de los recursos. Por ejemplo, cuando los Países Bajos disfrutaron de un auge en la producción y exportación del gas, surgió la inquietud acerca de su impacto en las manufacturas y las exportaciones. Este fenómeno fue denominado la enfermedad holandesa (*Dutch Disease*).

Más tarde, a partir del modelo de Salter (1959), Corden y Neary (1982) formalizaron esta hipótesis. La premisa básica era que en una economía de bienes transables y no transables, los auges de los recursos tendrían un impacto en los precios relativos y en la asignación de recursos. Lógicamente, el descubrimiento de recursos naturales o

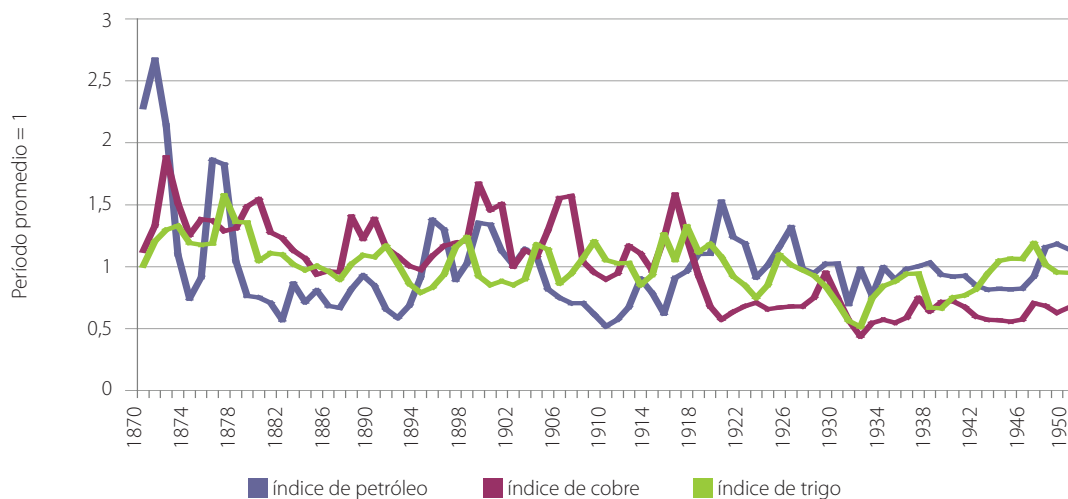
¹ En esta sección se presenta un breve resumen de la literatura sobre el tema. Para una revisión más exhaustiva, véanse Frankel (2010a) y Van der Ploeg (2011).

² Es decir, por cada aumento del 1% en los ingresos, la demanda de materias primas aumenta en menos del 1%. Detrás de este argumento se encuentra lo que se conoce como la Ley de Engel, que sostiene la proposición de que los hogares gastan una fracción menor de sus ingresos en alimentación y otras necesidades básicas a medida que aumentan sus ingresos.

³ La teoría de la dependencia postula que los recursos fluyen desde una “periferia” de países pobres y subdesarrollados a un “centro” de países ricos, enriqueciendo a estos a expensas de aquellos. En esta teoría se encuentra la afirmación central de que los países pobres se ven empobrecidos y los ricos se enriquecen gracias a la manera en que los países pobres se integran en el comercio mundial.

Gráfico 3.1

Precios de las materias primas, 1870-1950



Fuente: Cálculos del autor basados en FMI (varios años).

Nota: Dadas las diferentes unidades de precios, están representadas como números índices donde el promedio del período es igual a uno.

un alza en el precio de las exportaciones de estos recursos generará un incremento en los ingresos en el país productor, que a su vez aumentará la demanda agregada. Dado que la oferta de bienes transables en las economías pequeñas y abiertas es infinita, sus precios no aumentarán. Sin embargo, la oferta de bienes no transables es limitada, por lo que sus precios sí aumentarán. De esta manera, a medida que los precios de los bienes no transables aumentan en relación con los bienes transables –lo que en términos técnicos se conoce como apreciación real– los recursos son reasignados del sector transable al no transable.

Esto condujo a una nueva veta de las investigaciones sobre el tema, resumidas en Gelb (1986) y Neary y Van Wijnbergen (1986). Varios casos analizados demuestran que este fenómeno se producía en los países exportadores de materias primas en los años setenta y ochenta, cuando los precios de las materias primas se dispararon. Esos países experimentaron una disminución de las exportaciones de productos manufacturados y una reducción del tamaño relativo del sector industrial. Sin embargo, uno de los temas que apenas se trató fueron las consecuencias para el bienestar general.

A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, imperaba la idea de que los recursos naturales eran perjudiciales para el desarrollo, ya sea porque sus precios relativos disminuían a largo plazo o porque los shocks positivos en los precios podían desplazar los sectores productivos. En esa literatura, la abundancia de los recursos naturales se consideraba una maldición y a partir de ello se generaron algunas recomendaciones para las políticas. En especial, el argumento de los precios relativos que disminuyen y el aprendizaje práctico en el sector de los productos transables fueron utilizados para apoyar las políticas de sustitución de las importaciones.

En este aspecto, Van Wijnbergen (1986) y Krugman (1987) introdujeron evidencia para demostrar que la abundancia de recursos naturales podía transformarse en una "enfermedad". Proponían que la dotación de factores por sí sola no determina la ventaja comparativa de un país; también podía darse un proceso de "aprender haciendo". En este proceso, las empresas "aprenden" produciendo bienes y mejorando la productividad a medida que producen cada vez más. En este caso, un aumento en la riqueza derivada de beneficios inesperados en el sector de los recursos naturales aumentará los costos debido al mayor costo de los bienes no

transables. Estos costos más altos podrían llevar a algunos países a interrumpir la producción de ciertos productos en los que el país ya no es competitivo. Aun cuando el aumento de la riqueza es transitorio, la pérdida de productos es permanente, porque el conocimiento adquirido al producir el bien se pierde cuando la producción se detiene.

Sin embargo, la evidencia de cualquier efecto negativo en el bienestar no fue probada empíricamente hasta que Sachs y Warner (1995 y 1997) demostraron que los países ricos en recursos naturales crecen menos. Midieron la abundancia como el porcentaje de las exportaciones de recursos en el producto interno bruto (PIB). Así, si se utiliza su estimación, el país promedio de América Latina y el Caribe (ALC) crecerá entre un 0,5% y un 0,7% menos al año debido a que sus exportaciones de recursos representan el 7% del PIB.

En resumen, a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, imperaba la idea de que los recursos naturales eran perjudiciales para el desarrollo, ya sea porque sus precios relativos disminuían a largo plazo o porque los shocks positivos en los precios podían desplazar los sectores productivos. En esa literatura, la abundancia de los recursos naturales se consideraba una maldición y a partir de ello se generaron algunas recomendaciones para las políticas. En especial, el argumento de los precios relativos que disminuyen y el aprendizaje práctico en el sector de los productos transables fueron utilizados para apoyar las políticas de sustitución de las importaciones.

La literatura reciente

A comienzos de la década de 2000, nuevas investigaciones comenzaron a impugnar estas conclusiones. Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002), que escribieron sobre un grupo de materias primas, y Pindyck (1999), que lo hizo sobre el petróleo, no hallaron evidencias de una tendencia a la disminución en los precios relativos de las materias primas. Pindyck (1999) encontró una tendencia positiva en el precio real del petróleo, algo que era más consistente con la teoría de los recursos no renovables, que sostiene que los precios de estos recursos deberían aumentar a medida que se vuelven más escasos.⁴

Stijns (2002) utilizó un modelo de gravedad del comercio y encontró evidencias de la enfermedad holandesa.⁵ Sin embargo,

⁴ La tendencia encontrada por Pindyck era menor que la tasa de interés real, aquella que el modelo de Hotelling (1931) daría como predicción. Sin embargo, como sostiene Sweeney (1993), esto podría ser consistente con un panorama donde hay una tecnología “sostenible” que eventualmente podría reemplazar al petróleo.

⁵ La analogía de la gravedad proviene del hecho de que el comercio entre dos países está modelado como una función de su PIB, es decir, su masa económica, y como una medida de la distancia entre ellos. Los resultados en esta literatura especializada son sistemáticamente consistentes, estadísticamente significativos y económicamente relevantes. Stijns (2002) utiliza las exportaciones netas de energía como una variable explicativa y encuentra un impacto negativo significativo en el comercio de los bienes manufacturados.

los efectos en el bienestar no eran claros. A medida que los países ricos en recursos naturales se hacen más ricos, se espera que utilicen la riqueza para comprar bienes en el exterior que son producidos en otros países con menores costos. A pesar de la volatilidad, la enfermedad holandesa es un ajuste eficiente del mercado que permite al país favorecido por los beneficios inesperados del sector extractivo consumir más bienes transables y no transables. Por consiguiente, era necesario seguir investigando para entender por qué esto tiene un impacto negativo en el desarrollo.

Se publicó, entonces, una nueva serie de estudios que contradecían las anteriores investigaciones. Davis (1997) encontró evidencia de que los países ricos en recursos naturales tenían mejores indicadores de capital humano, como mortalidad infantil, escolarización y otros. Posteriormente, Davis (2009) demostró que los pobres tienen más probabilidades de beneficiarse del crecimiento en las economías extractivas en desarrollo que en las economías no extractivas en desarrollo.

A su vez, Lederman y Maloney (2007) presentaron una serie de documentos que impugnaban los resultados de Sachs y Warner (1995 y 1997). A pesar de que los documentos empleaban diferentes argumentos y metodologías, la idea común era que Sachs y Warner (1995 y 1997) realizaban un análisis transversal y que sus resultados no se sostenían cuando se utilizaban datos de panel. Este argumento indica que el efecto negativo de la abundancia de recursos en

el crecimiento estimado por Sachs y Warner (1995 y 1997) probablemente provenía de una característica no observada correlacionada con la abundancia de recursos, pero que la abundancia de recursos en sí no era la que provocaba un impacto negativo en el crecimiento.

Además, Lederman y Maloney (2007) cuestionaron la medida de la abundancia de recursos naturales utilizada por Sachs y Warner (1995 y 1997), quienes emplearon las exportaciones de recursos como porcentaje del PIB, lo cual no proviene de la teoría estándar del comercio internacional sobre cómo medir la abundancia de recursos. Si se utilizan medidas más estándar, como el índice Leamer (1984) de abundancia de recursos, el efecto negativo desaparece.⁶ Como sostienen Sachs y Warner (1995 y 1997), se pueden interpretar mejor los hallazgos como una medida de la “concentración del PIB” y, por lo tanto, más como un síntoma que como una causa del problema económico.

Los resultados de estos autores siguieron siendo impugnados en relación con el “lastre de los recursos”. Alexeev y Conrad (2009) y Davis (2011) encontraron que las grandes dotaciones de recursos pueden tener como resultado altas tasas de crecimiento en las primeras etapas de la extracción y tasas más lentas cuando los depósitos

⁶ El índice de Leamer se construye estimando las exportaciones netas per cápita. Se puede demostrar que esta medida deriva de los modelos teóricos del comercio internacional.

de recursos maduran. En realidad, un patrón de crecimiento de ese tipo puede ser óptimo. Por lo tanto, las estimaciones del crecimiento que utilizan el PIB total incluirán este lastre del sector de los recursos. Van der Ploeg y Poelhekke (2010) corrigieron estos aspectos y no encontraron evidencias de la maldición de los recursos. Diversos estudios de caso en Australia, los países escandinavos y Estados Unidos (Lederman y Maloney, 2007) han demostrado la importancia del sector de los recursos naturales en el desarrollo de esos países. Por lo tanto, la abundancia de recursos puede ser beneficiosa para el desarrollo.

Diversos estudios de caso en Australia, los países escandinavos y Estados Unidos (Lederman y Maloney, 2007) han demostrado la importancia del sector de los recursos naturales en el desarrollo de esos países. Por lo tanto, la abundancia de recursos puede ser beneficiosa para el desarrollo.

Estos resultados son similares a los encontrados en relación con la economía política. Junto con el argumento de que la abundancia de recursos era perjudicial para el desarrollo, se propuso una hipótesis similar para los “régimenes autoritarios alimentados por los recursos”. Esta hipótesis sostenía que los países ricos en recursos

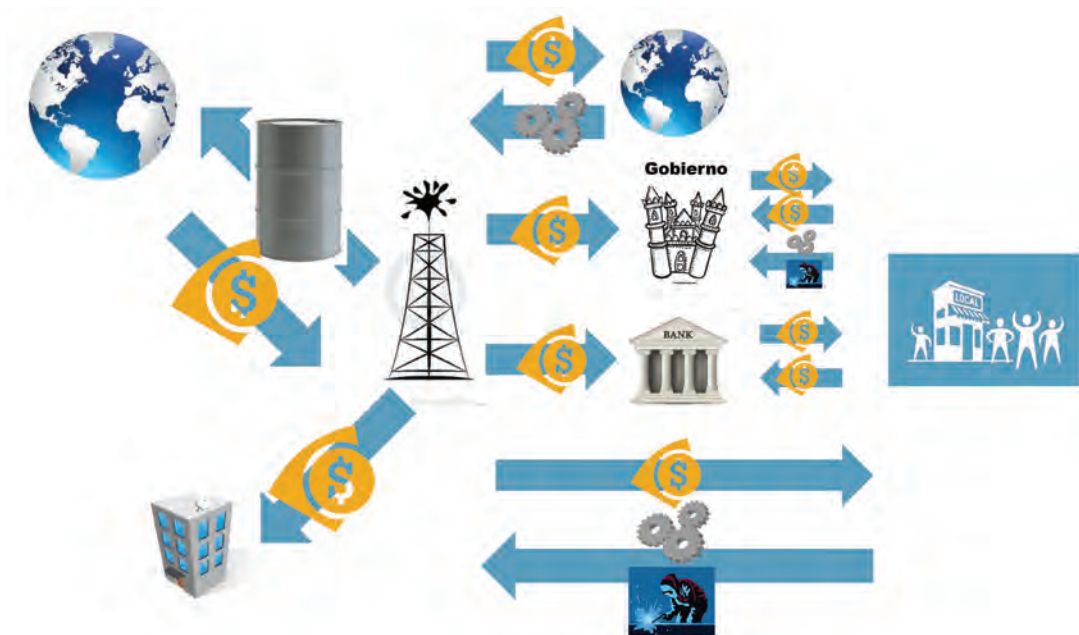
naturales eran más proclives a tener regímenes autoritarios, dado que la concentración de los ingresos implicaba que el contribuyente habitual renunciaba a más poder e independencia en aras de la autoridad central. Sin embargo, Haber y Menaldo (2011) no encontraron evidencia de que existiera un concepto “hermano” de la maldición de los recursos en la economía política. Como en el caso de los estudios sobre la maldición de los recursos, hallaron efectos negativos en los datos transversales pero no en los de panel. Por lo tanto, puede existir otro factor que explique esta correlación.

NUEVOS DESAFÍOS PARA EL SECTOR EXTRACTIVO

Dada esta evidencia aparentemente contradictoria, ¿cómo deberían ver los responsables de las políticas la contribución del sector extractivo al crecimiento y el desarrollo? Las lecciones clave de recientes hallazgos indican que se requiere una mayor comprensión de la microeconomía del sector. Es evidente que las hipótesis macroeconómicas y la incapacidad de tener en cuenta los fundamentos microeconómicos podrían inducir a políticas erróneas.

Gráfico 3.2

Las interacciones del sector de los recursos



Fuente: Elaboración propia.

Por eso, el primer paso consiste en analizar cómo el sector de los recursos interactúa con el resto de la economía. El gráfico 3.2 presenta un esquema de los diversos actores con los que se relaciona el sector de los recursos. Dado que se incluye al sistema bancario, estas relaciones no son mutuamente excluyentes. A partir del gráfico, puede observarse que el sector de los recursos naturales no es un enclave.

El sector de los recursos interactúa directamente con la economía local. A pesar de que este canal suele considerarse menor, es relevante. Debido a que el sector de los recursos demanda bienes y servicios de la economía local, afecta directamente al desempeño económico de otros sectores.

La relación más evidente, sobre todo en los países ricos en recursos, se da entre el sector de los recursos y el resto del mundo. El sector de los recursos vende sus productos al resto del mundo y recibe pagos por ello. Luego, utiliza sus recursos monetarios para importar bienes y pagar dividendos a las empresas productoras, que en muchos casos son de propiedad extranjera.

Sin embargo, en general, existe una cantidad importante de recursos que corresponden al país anfitrión. Estos son los canales que es importante entender. El

primer actor evidente que interactúa con el sector es el gobierno. Este recibe ingresos del sector a través de diversos canales, como los impuestos, las regalías, el reparto de los ingresos, entre otros. La manera en que el gobierno recauda estos ingresos influye en el comportamiento de los productores de recursos, lo que a su vez influye en el desempeño del sector y la economía. Más allá de la recaudación, debe considerarse cómo el gobierno usa los ingresos y cómo su comportamiento al gravar la economía local cambia debido a la recaudación de los ingresos provenientes de los recursos naturales.

Además, el sector de los recursos naturales utiliza el sistema financiero local. No se trata de un destino final sino más bien de un medio utilizado para efectuar transacciones con el gobierno y la economía local. En algunos países, el sector de los recursos se ve obligado a vender todos sus ingresos en moneda extranjera al banco central. En otros casos, es posible que solo utilice el sistema financiero local con objetivos transaccionales. Según la situación, el sistema financiero posteriormente utilizará esos depósitos para intermediar. Como complemento de esos canales, la disponibilidad de financiamiento extranjero podría verse afectada por el desempeño del sector de los recursos. Este es otro canal mediante el cual el sector influye en la economía.

Por último, el sector de los recursos interactúa directamente con la economía local. A pesar de que este canal suele considerarse

menor, es relevante. Debido a que el sector de los recursos demanda bienes y servicios de la economía local, afecta directamente al desempeño económico de otros sectores.

¿Cuáles son las dimensiones de estas interacciones? La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recopila cuadros de *input-output* armonizados para sus países miembros y algunos países no miembros. En el caso de Chile, el cuadro más reciente data de 2003, por lo que es necesario hacer ciertas advertencias a propósito del uso de datos de ese año. En primer lugar, los precios reales del cobre en 2003 eran el 35% de los precios en 2013 y el 50% del precio promedio desde 1960. Por lo tanto, el peso del sector del cobre en Chile será subestimado, dado que las matrices *input-output* se componen utilizando el precio relativo del año en que se compiló el cuadro. En segundo lugar, como 2003 fue un año de precios bajos, también lo es de bajas inversiones y bajos beneficios.

A pesar de estas advertencias, la producción bruta de la gran minería y de la industria extractiva representaba el 9,2% del PIB. El 7% del PIB correspondía a las exportaciones y el 4,4% al uso local. Por otro lado, la economía chilena también importó el 2,2% del PIB en productos de minería. En términos de las contribuciones locales, el sector compró localmente el 4,6% del PIB, importó el 0,5% del PIB de insumos, pagó 0,9% del PIB por la mano de obra local y la diferencia fue el superávit bruto. De ese superávit, el 1,4% del PIB se contó como ingresos fiscales, en gran parte como ingresos de la

Corporación Nacional del Cobre (Codelco), por lo que no hubo repatriación de dividendos. Por último, Codelco tenía una deuda de corto plazo con el sistema bancario local del 0,3% del PIB y depósitos por 0,03% del PIB. Por lo tanto, incluso en un año malo, estos canales tienen importancia, y los impactos locales pueden ser altos en comparación con el tamaño relativo del sector.

Recaudación de los ingresos

Los gobiernos con sectores extractivos no solo recaudan los impuestos regulares del sector. Por lo general, el país que descubre los recursos no renovables es su dueño. Por lo tanto, las rentas del sector deberían favorecer a los gobiernos como representantes de los ciudadanos. De esta manera, la recaudación de ingresos del sector de los recursos naturales genera complejos problemas para las políticas.

La recaudación de ingresos influye en las decisiones de los productores y, por ende, en los resultados económicos en el sector extractivo. La reciente literatura especializada ha demostrado que ciertos regímenes tributarios promueven la eficiencia y, por lo tanto, mejores resultados en el sector. Además, los acuerdos institucionales tienen importancia.

Evidencia empírica y recomendaciones de política

Como sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013), una primera contrapartida básica es que gravámenes más altos en el sector de los recursos reducirán las inversiones y la producción. Sin embargo, dentro de esta contrapartida, hay otras que son más sutiles. En una gran medida, estas dependen de los instrumentos tributarios que se empleen. Los instrumentos más tradicionales han sido las regalías por la producción y los impuestos a la renta. Con el tiempo, se han agregado los impuestos sobre los dividendos y otros de los llamados impuestos al rendimiento, o de factor R. Más recientemente, se han añadido las regalías contingentes, las regalías sobre los beneficios y algún concepto de ingresos netos y de impuestos a los beneficios inesperados.

Tordo (2007) aborda las propiedades de diferentes sistemas tributarios y define una serie de características deseables. En primer lugar, los sistemas tributarios deberían ser neutros (un sistema es neutro si no influye en las decisiones de los agentes privados). Además, debería ser flexible (es flexible si puede adaptarse a los cambios en las condiciones externas).⁷ Por último, un sistema tributario debería ser estable (es estable si no se producen grandes cambios o si los cambios son predecibles).

⁷ La flexibilidad también incluye la progresividad, dado que implica que el sistema se puede adaptar a los cambios en los precios de los recursos.

Los sistemas tradicionales de regalías y de impuestos a la renta tienen malos resultados en materia de neutralidad y estabilidad (BID, 2013). Es posible que los impuestos sobre los beneficios o los ingresos netos sean más eficientes y demuestren una mayor estabilidad. Además de que estos sistemas puedan ser más eficientes y estables, les han permitido a algunos países aumentar las tasas impositivas efectivas a medida que subían los precios. Sin embargo, aumentan la complejidad del sistema y los gastos administrativos, por lo que generan una fuente de conflicto potencial entre los productores y los gobiernos dado que requieren más costos de monitoreo y de transparencia en general.

En este sentido, el desarrollo de normas internacionales sobre la explotación de los recursos no renovables ha sido una innovación importante. La más conocida es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), que proporciona un marco para que los gobiernos, el sector privado y otros participantes obtengan información y participen en las decisiones vinculadas con la extracción de recursos naturales. Si este proceso también puede servir para mejorar la confianza entre las partes y reducir las asimetrías de información, entonces pueden diseñarse sistemas de ingresos para reducir las distorsiones y mejorar la eficiencia económica.

Otro tema relacionado con la gobernanza de la recaudación de ingresos son los acuerdos institucionales. Balza y Espinasa

(de próxima publicación) estudiaron los siete países productores de petróleo más grandes de América Latina sobre la base de sus resultados entre 1995 y 2010, y analizaron específicamente su reacción a lo que consideraban un aumento permanente de los precios después de 2002. De este grupo, tres países (Brasil, Colombia y Perú) han aumentado permanentemente su actividad y producción. En cambio, en Argentina, Ecuador, México y Venezuela la actividad de las perforaciones permaneció estancada y la producción disminuyó a lo largo de la última década.

La evidencia muestra que las políticas macro desempeñan un rol importante en las fluctuaciones macroeconómicas en los mercados emergentes. Además, sugiere que la volatilidad en los países productores de materias primas no es diferente de la de otros países emergentes, lo cual fortalece los argumentos a favor de las mejoras en la política macroeconómica.

Balza y Espinasa (de próxima publicación) sostienen que la diferencia en el rendimiento entre estos dos grupos de países se relaciona con las características del marco institucional que regula las inversiones, la actividad y la producción. El primer grupo de países tiene un marco regulatorio con características similares: están abiertos a las

inversiones privadas junto y en competencia con las empresas de propiedad estatal; están abiertos al escrutinio público, a la adjudicación de tierras y a operar bajo una agencia regulatoria independiente, y tienen reglas de distribución y operativas estables. El segundo grupo también muestra rasgos institucionales comunes: la producción está bajo directo control monopólico de la empresa de propiedad estatal; hay diferentes grados de intervención discrecional del gobierno, tanto en la distribución del ingreso como en la gestión de la compañía, y el sector petrolero está cerrado a la competencia y al escrutinio público. Estas características explican las diferentes respuestas ante las señales del precio de los mercados y demuestran la importancia de los acuerdos institucionales.

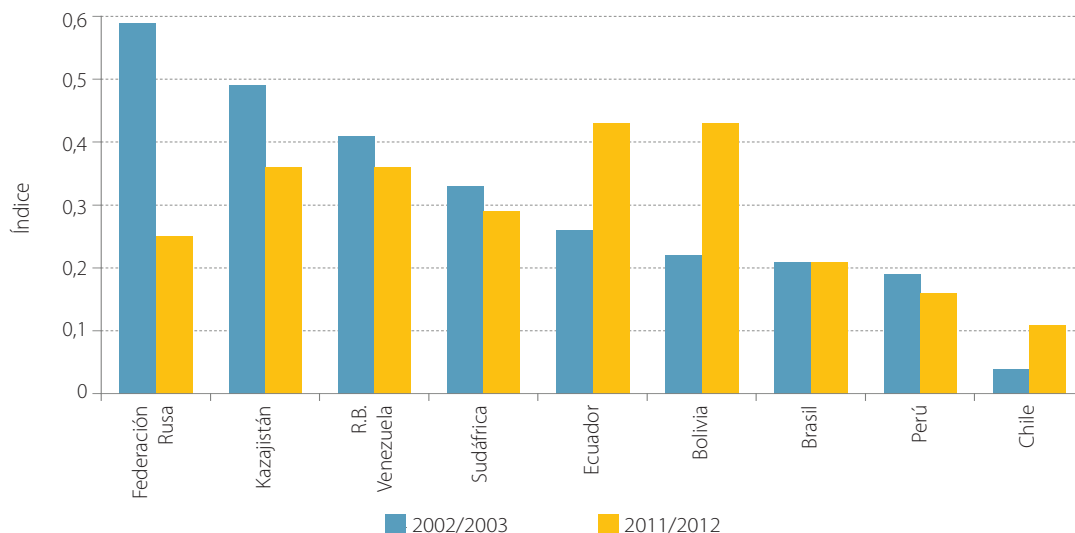
Implementación de las mejores prácticas

Dada esta evidencia, ¿cómo llevan adelante los países las mejores prácticas? Resulta difícil contestar esta pregunta, puesto que la mayor parte de la literatura especializada sobre la implementación es relativamente reciente. Por consiguiente, ha habido pocos cambios institucionales que evaluar. Diferentes encuestas que recaban las percepciones del sector privado arrojan resultados distintos.

El gráfico 3.3 presenta los resultados de las encuestas del Instituto Fraser 2002/2003 y 2011/2012 sobre el atractivo para el sector minero de los países ricos en recursos

Gráfico 3.3

Margen para mejorar las políticas en las instituciones mineras



Fuente: Instituto Fraser (varios años).

clasificados en su índice.⁸ La encuesta separa las condiciones naturales (es decir, la dotación) de las condiciones de las políticas (es decir, los impuestos y las regulaciones). Con esta información, construye un indicador sobre el “margen para mejorar las políticas en las instituciones mineras”: cuanto más

arriba se encuentre en la clasificación, más baja será la calidad de las instituciones del país. En algunos países hay evidencia de mejoras y en otros de deterioro. Concretamente, en los países de América Latina hay una percepción de deterioro en las instituciones. Por lo tanto, parecería que la implementación de las opciones de las políticas destacadas aquí ha sido todo un reto.

⁸ La determinación de si un país es rico en recursos naturales se basa en los indicadores del Banco Mundial y en el índice Leamer (1984) de abundancia de recursos. De 105 países, se determinó que 27 eran ricos en recursos: Arabia Saudita, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Bolivia, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Chile, Chipre, Colombia, Ecuador, Federación Rusa, Georgia, Guyana, Kazajistán, Kuwait, Malasia, Omán, Perú, Sudáfrica, Sudán, Trinidad y Tobago, Venezuela y Zambia.

Ha habido escasa investigación sobre la calidad de los sistemas tributarios en América Latina. Fuentes, Piedrabuena y Calani (2012) estudiaron el sistema tributario chileno y destacaron que hasta 2005, el único impuesto pagado por las empresas privadas era el impuesto a la renta. En 2006, el gobierno introdujo un impuesto sobre

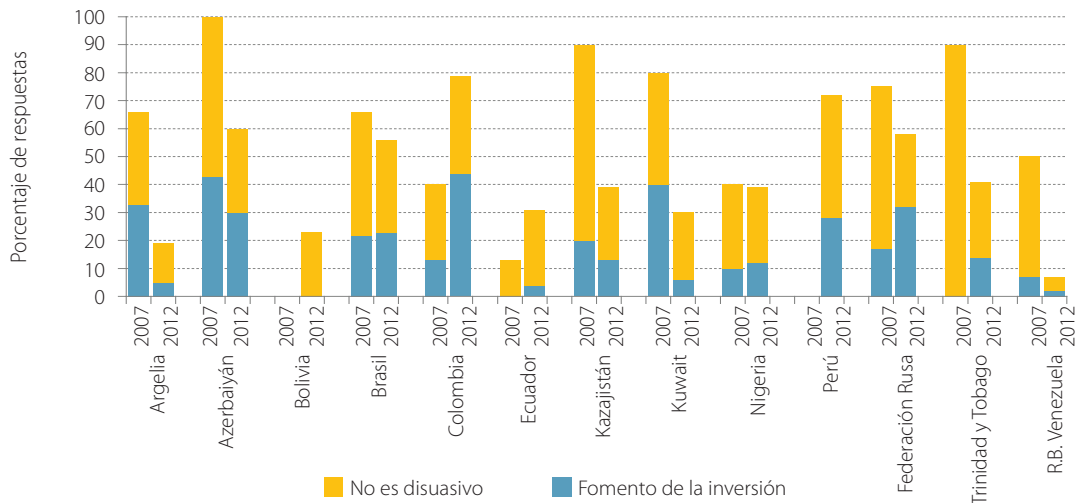
las actividades mineras o una regalía basada en los ingresos operativos imponible del operador minero. En este punto, es necesario mencionar dos importantes ajustes en los ingresos de explotación: i) los pagos de regalías eran considerados gastos necesarios para producir ingresos, lo cual significa que podían ser restados de los ingresos con el fin de calcular el impuesto a la renta, y ii) la Ley 20.026 no permitía la depreciación acelerada de los activos fijos, las amortizaciones aceleradas de los costos de organización y los costos iniciales, o las pérdidas trasladadas de un año al siguiente para deducirlas de los ingresos operativos con el fin de calcular la base imponible a la cual aplicar la regalía. Los autores descubrieron que la regalía produce

una pérdida de eficiencia equivalente al 5,7% de los ingresos tributarios si el precio del cobre permanece constante en US\$3 por libra a lo largo de todo el programa. Por lo tanto, el cambio en la percepción del sistema tributario chileno podría deberse al impacto de estos cambios.

Cooper y Moron (2012) estudiaron el sistema tributario peruano. En Perú, una ley aprobada en septiembre de 2011 sustituyó el sistema basado en regalías a partir de las ventas brutas por un nuevo marco basado en tasas marginales aplicables al margen operativo y que exige que las nuevas empresas que entran en el mercado paguen impuestos. Esta reforma significó un cambio en la base imponible, desde el valor de mercado

Gráfico 3.4

Impacto de los sistemas tributarios en las inversiones petroleras



Fuente: Instituto Fraser (varios años).

de la producción hasta los beneficios operativos. Los regímenes tributarios aplicados a los beneficios son más eficientes, dado que los patrones de inversión y producción están menos afectados que con el escenario de referencia sin impuestos, o están afectados positivamente. Una vez más, el cambio en la percepción puede ser un resultado del impacto de las nuevas leyes tributarias.

Con respecto al petróleo, el gráfico 3.4 presenta los resultados de encuestas realizadas a empresas petroleras por el Instituto Fraser en 2007 y 2012 para estudiar cómo se percibe el impacto del sistema tributario en las inversiones petroleras. El gráfico muestra las respuestas de aquellos que sostienen que el sistema fomenta las inversiones y quienes sostienen que no es un factor disuasivo. Los resultados dan a entender una visión negativa de los sistemas tributarios. Sin embargo, entre los países donde la percepción cambió en un sentido positivo, Colombia y Perú implementaron acuerdos institucionales favorables a las inversiones en el sector (véase Balza y Espinasa, de próxima publicación).

En resumen, la recaudación de ingresos influye en las decisiones de los productores y, por lo tanto, en el desempeño económico del sector extractivo. Los estudios recientes han descrito regímenes tributarios que promueven a la vez la eficiencia y un mejor desempeño del sector. No obstante, en términos de implementación, la percepción de los inversionistas es que el marco regulatorio y los sistemas tributarios en la región se han deteriorado. La investigación

sobre los rasgos específicos de algunos sistemas tributarios en América Latina apoya esta afirmación. Sin embargo, es necesario seguir investigando sobre los desafíos concretos a los que se enfrentan los países en el plano de la implementación. Por ejemplo, regímenes más eficientes podrían generar costos de gobernanza puesto que requieren monitoreo y transparencia. Las normas internacionales que actualmente se elaboran para la explotación de los recursos no renovables podrían contribuir a solucionar estos problemas.

Canales macroeconómicos

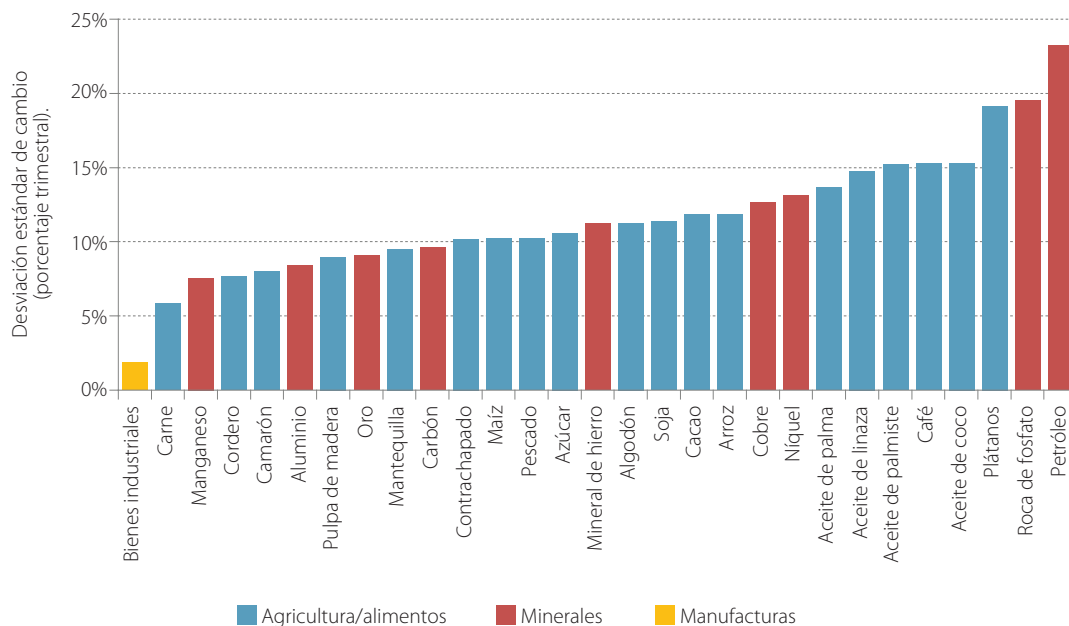
Un segundo instrumento importante de las políticas que influye en el impacto del sector extractivo en la economía local es la política macroeconómica. Dos de los canales a través de los cuales el sector extractivo interactúa con la economía local son los impuestos y los gastos del gobierno y el sector financiero. Por lo tanto, las políticas fiscales y monetarias son clave en este sentido.

El gráfico 3.5 muestra una medida de la volatilidad de los precios para un conjunto de materias primas y también en comparación con los de bienes industriales.⁹ Los precios de las materias primas son

⁹ Esta no es una comparación justa, dado que los precios de los bienes individuales se cotejan con un promedio. Un índice de precios promedio de los bienes industriales podría ser menos volátil que el precio de cada bien industrial individual, dado que podría incluir precios que tienen una correlación negativa y, por ende, nivelan el índice promedio.

Gráfico 3.5

Volatilidad de los precios (1960-2013)



Fuente: Cálculos propios basados en FMI (varios años).

particularmente volátiles.¹⁰ Por lo tanto, plantean un desafío importante para la gestión de las políticas macroeconómicas, sobre todo si las exportaciones se concentran en unos pocos productos.

En este sentido, Hausmann y Rigobón (2003) sostienen que la volatilidad por sí sola puede explicar resultados económicos

malos. Su modelo predice que en las economías con una alta volatilidad en el precio relativo de los bienes transables frente a los no transables, donde hay una imperfección del mercado que encarece el desplazamiento de los recursos de un sector a otro –el costo de los despidos o de una quiebra, por ejemplo–, la economía podría especializarse ineficientemente en bienes no transables. La idea detrás de su modelo es que para el productor local, los ingresos y costos de los bienes no transables son en la misma

¹⁰ En promedio, la volatilidad de las materias primas minerales no es diferente de las materias primas no minerales.

moneda, mientras que en el sector de bienes transables los ingresos son en divisas y los salarios en moneda local. Por lo tanto, una mayor volatilidad del tipo de cambio implica una mayor volatilidad de los retornos en el sector transable, en un contexto donde los recursos no pueden reasignarse fácilmente al sector no transable. La política macroeconómica desempeña un rol importante para evitar la transmisión de esta alta volatilidad de los ingresos de las exportaciones a la economía nacional.

Evidencia empírica y recomendaciones de política

En la literatura reciente, Raddatz (2007) sostiene que aunque los shocks externos tienen efectos económicos importantes en la actividad real, sobre todo si se compara con el desempeño económico promedio de los países de bajo ingreso, aquellos explican solo una pequeña parte de la volatilidad del PIB real de estos países. Por lo tanto, la inestabilidad económica experimentada por países de bajo ingreso es en gran parte el resultado de factores internos. Además, sostiene que los episodios de inflación, sobrevaluación del tipo de cambio real y altos niveles de déficit público vivido por estos países señalan que la gestión económica es una parte importante de esta realidad. En este sentido, la política macroeconómica tiene más importancia que el shock externo.

A partir de las respuestas de las políticas, Raddatz (2007) descubre que el gasto del gobierno suele ir a la par con la producción

total. Por lo tanto, los shocks que tienden a aumentar la actividad real también tienden a aumentar los gastos del gobierno. En la medida en que el gasto del gobierno se utiliza para suministrar valiosos servicios sociales, los resultados sugieren que los shocks externos negativos influirán en la estabilidad del gobierno para suministrar dichos servicios. Por otro lado, mientras el aumento en el gasto del gobierno no se financie solo con los ingresos tributarios, es posible que la deuda del gobierno aumente como resultado de un shock positivo. Por lo tanto, la política fiscal parece ser procíclica.

¿Cómo pueden los gobiernos evitar estos problemas? Hay una corriente importante de la literatura especializada sobre la política fiscal contracíclica y las maneras de implementarla. Van der Ploeg y Venables (2010) presentan una revisión de esta literatura y un menú de opciones de las políticas específicamente diseñado para los países ricos en recursos naturales. Como sostienen esos autores, la política óptima depende del estado de desarrollo del país y de los instrumentos de los que dispone el gobierno. En estadios más tempranos de desarrollo, se puede abogar por un aumento del gasto en el presente. En ese caso, se requiere una combinación de inversiones en la economía nacional y de reducción de la deuda externa, que podría disminuir las tasas de interés. Asimismo, el gasto que complementa las inversiones privadas es particularmente valioso. Por último, cualquier intervención de las políticas debería tener en cuenta las fallas del mercado (creadas,

por ejemplo, por un acceso imperfecto a los mercados de capital internacionales). Es posible que esta imperfección requiera el uso de impuestos o subsidios para generar la combinación adecuada de activos versus participaciones en el capital.

En términos de la gobernanza y la implementación de estos instrumentos de políticas, las opciones se comparan con aquellas tratadas en la literatura general sobre el desempeño fiscal. Por ejemplo, en el caso de las reglas fiscales que tienen como objetivo el equilibrio presupuestario y un gasto estable, los principios concuerdan con los de una política fiscal solvente: las reglas fiscales establecidas adecuadamente deberían generar ahorros.

Sin embargo, como sostienen Sinnott, Nash y de la Torre (2010), la decisión sobre el uso óptimo de las rentas de los recursos naturales es bastante compleja, y los mecanismos institucionales diseñados para ahorrar recursos reflejan esta complejidad y diversidad en lo que se refiere a los objetivos. La mayoría de los fondos de recursos naturales se basan en la estabilización y en métodos de ahorro. No obstante, los autores sostienen que una función de ahorros a largo plazo en la política fiscal seguirá siendo esencial para lidiar adecuadamente con los desafíos planteados por los recursos naturales no renovables.

Este objetivo de ahorros a largo plazo podría crear otros problemas institucionales. Alesina et al. (1999) tratan las características del proceso presupuestario asociadas con un mejor desempeño fiscal,

concretamente con la manera como la legislación contribuye a mantener una política fiscal sostenible y los acuerdos institucionales de aprobación del presupuesto. Estas recomendaciones se pueden aplicar a los países ricos en recursos naturales.

En relación con la política monetaria/financiera, Raddatz (2007) sostiene que la cuenta corriente tiende a convertirse en superávit (o en déficit) como resultado de un shock negativo (o positivo). En otras palabras, en los países ricos en recursos, la cuenta corriente es contracíclica, es decir, se endeudan en tiempos buenos y prestan o se ven obligados a pagar –es decir, mejoran su posición– en tiempos malos. Sin embargo, al parecer estos países no se comportan de manera diferente a otros mercados emergentes, por lo que se enfrentan a los mismos desafíos de cualquier país, independientemente de su dotación de recursos naturales.

Estos resultados apoyan los de Braun y Hausmann (2002) quienes concluyen que en América Latina se observa una mayor incidencia de episodios de contracción del crédito. Esto se puede explicar por la mayor importancia de los shocks en los términos de intercambio, las reversiones de los flujos de capital y la escasa profundidad financiera. Sin embargo, el país promedio de América Latina no tiene una volatilidad mayor que cualquier otro país en desarrollo en los términos de intercambio o en los flujos de capital.

A pesar de que se han llevado a cabo escasas investigaciones sobre las características específicas de los productores de

materias primas, parece haber un consenso de que los países deberían avanzar hacia regímenes de control de la inflación. Sinnott, Nash y de la Torre (2010) sostienen que los productores de materias primas con tipos de cambio flexibles y un régimen de control de la inflación tuvieron menos inflación durante los años de auge en los precios de las materias primas y mayor capacidad para llevar a cabo una política monetaria contracíclica en los momentos críticos. Sin embargo, la desventaja de los regímenes flexibles es la mayor volatilidad del tipo de cambio real. En los países más grandes con sectores no transables más significativos, esto podría presentar un problema especialmente complicado.

Una segunda cuestión es si el índice de precios al consumidor (IPC) es el objetivo correcto de los productores de materias primas. Frankel (2010a) sostiene que durante los períodos en los que el shock de precios fue uno de oferta, es posible que este no funcionara adecuadamente, como se pudo observar en la crisis financiera mundial de 2007-09. Las metas de inflación son ciertamente más adecuadas para controlar las presiones inflacionarias generadas por un exceso de demanda agregada. Durante la crisis, las autoridades en países de ALC con régimen de metas de inflación tuvieron que centrarse no solo en el IPC sino también en el tipo de cambio y en los precios de los productos agrícolas y mineros, así como en sus efectos de segunda vuelta en las expectativas de inflación. Sin embargo, la solución a este problema no es sencilla, sobre

todo en los países donde abundan las materias primas. Frankel (2010b) sostiene que con este tipo de metas de inflación, los países podrían reducir la volatilidad de los precios nacionales si tienen como objetivo el índice de precios al productor en lugar del IPC, dado que el primero captura mejor los precios más volátiles de las exportaciones de un país, o un grupo más exhaustivo de las exportaciones de un país. Catao y Chang (2013) llegan a una conclusión similar.

Por último, la política financiera también es relevante. Izquierdo y Talvi (2011) sostienen que los flujos financieros procíclicos destacan la importancia de tener sistemas financieros sólidos. En un período de fuerte crecimiento, todos los préstamos son buenos en el momento en que se otorgan; solo cuando el crecimiento cae, tienden a revelarse los riesgos y las vulnerabilidades. Esto señala que la regulación y supervisión bancaria son clave precisamente en momentos de fuerte crecimiento del crédito. Además, los instrumentos macroprudenciales –entendidos como políticas que reducen el riesgo a la vez que tienen un impacto en la gestión macroeconómica (equilibrio interno o externo)– deberían desempeñar un rol importante. La experiencia de la reciente crisis mundial demuestra que estas políticas pueden contribuir a reducir tanto la demanda nacional (el sobrecalentamiento) como el riesgo de problemas en el sistema financiero en el futuro.

En términos de las instituciones, en general se reconoce que un banco central independiente es la piedra angular de una

política monetaria sólida (Crowe y Meade, 2007).¹¹ Existen, no obstante, menos investigaciones sobre la política financiera. Las normas establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea dan cierta validez a las políticas implementadas en este ámbito. Las normas de Basilea III comprenden reservas de capital contracíclicas, en consonancia con las regulaciones macroprudenciales.

En resumen, la evidencia muestra que las políticas macro desempeñan un rol importante en las fluctuaciones macroeconómicas en los mercados emergentes. Además, sugiere que la volatilidad en los países productores de materias primas no es diferente de la de otros países emergentes, lo cual fortalece los argumentos a favor de las mejoras en la política macroeconómica. Por lo tanto, hay un importante conjunto de instrumentos disponibles para los responsables de las políticas en los países ricos en recursos.

Implementación

Las opciones de las políticas para promover un desempeño macroeconómico sólido en los países exportadores de materias primas han sido ampliamente estudiadas (véase, por ejemplo, Neary y Wijnbergen, 1986). Sin embargo, esto no significa que las últimas aportaciones a estos estudios hayan sido

plenamente incorporadas en el proceso de formulación de políticas.

Con respecto a la política fiscal, los países intentan crear instituciones adecuadas. Budina et al. (2012) analizaron las reglas fiscales de 81 países y descubrieron que hay una mayor proporción de países ricos en recursos que están implementado reglas fiscales: 12 de los 29 países ricos en recursos tienen reglas, mientras que solo 18 de los 76 países que no son ricos en recursos las tienen.

Sin embargo, implementar reglas no significa un mejor desempeño fiscal. Izquierdo y Talvi (2008) demostraron que en 2007, seis de cada siete países productores de materias primas en América Latina tenían déficits fiscales estructurales a medida que los precios de esas materias primas aumentaban –una vez que se extraía del cálculo el componente cíclico–, entre ellos, tres que tenían reglas fiscales. Como consecuencia, la relación estructural deuda/PIB aumentaba al mismo tiempo que los precios de las materias primas.

Un ámbito en que las políticas macroeconómicas han logrado progresar es en la reducción de la inflación. La inflación promedio ha caído en los 105 países ya mencionados entre los años noventa y la primera década de este siglo. En este ámbito no hay diferencias significativas entre los países ricos en recursos y los que no son ricos en recursos, lo cual se debe en parte a que muchos países se han desplazado hacia tipos de cambio más flexibles, con algún tipo de mecanismo de metas de inflación.

¹¹ La evidencia empírica encontró una asociación estadísticamente significativa entre una mayor independencia y una inflación más baja en los países industriales. Sin embargo, esta relación inversa era menos robusta en los países en desarrollo.

Por otro lado, los bancos centrales se han vuelto mucho más independientes que en los años ochenta (Crowe y Meade, 2007). De hecho, en las últimas dos décadas, en las economías emergentes y en desarrollo estas instituciones han vivido un cambio aún más profundo hacia la independencia que sus contrapartes en las economías avanzadas. Esto también es válido para los bancos centrales de los países ricos en recursos.¹²

Por último, el desempeño del sector financiero en las economías emergentes durante la reciente crisis apunta hacia una mejora en la gestión macroeconómica en este frente. Sin embargo, como sostiene Lane (2012), todavía es temprano para sacar conclusiones definitivas. La estructura de los balances internacionales de las economías emergentes las aisló en gran medida de la crisis. En parte, esto refleja el marcado cambio en las estrategias macroeconómicas de los países emergentes después de las crisis financieras de los años noventa. Estos países redujeron los pasivos externos netos al registrar superávits de la cuenta corriente; mejoraron la liquidez al acumular reservas en divisas, y disminuyeron los coeficientes deuda/capital en la composición de los pasivos externos.

Además de una mejor gestión del sector externo, se han producido avances en

la regulación bancaria, también como resultado de las crisis de los años noventa. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea estableció algunas normas en este sentido. Sin embargo, Izquierdo y Talvi (2011) sostienen que América Latina se ha mostrado más bien escéptica ante Basilea II, y diferentes países han adoptado alternativas muy diferentes a ella. Estas tendencias sacrifican la homogeneidad y la estandarización, pero es posible que también se estén produciendo porque las diversas alternativas no se adecuan a las características de la región. Por lo tanto, es necesario seguir investigando en este ámbito.

La implementación de los instrumentos de las políticas descritos en la sección anterior ha sido irregular. La política monetaria ha mejorado en la medida en que los países han aprendido las lecciones de las crisis anteriores. Sin embargo, en el frente fiscal las noticias son diversas. Aunque los países estén adoptando algunos instrumentos, como las reglas fiscales, no han tenido tan buenos resultados como se esperaba.

En resumen, la implementación de los instrumentos de las políticas descritos en la sección anterior ha sido irregular. La política monetaria ha mejorado en la medida en que los países han aprendido las lecciones

¹² Si se compara el cambio en el índice medio de la independencia del banco central de los países ricos en recursos con el de los países que no son ricos en recursos estudiados por Crowe y Meade (2007), la diferencia no es estadísticamente significativa.

de las crisis anteriores. Sin embargo, en el frente fiscal las noticias son diversas. Aunque los países estén adoptando algunos instrumentos, como las reglas fiscales, no han tenido tan buenos resultados como se esperaba. Es necesario investigar más en profundidad para entender mejor los procesos institucionales que conducen a un uso efectivo de los instrumentos fiscales.

Vínculos reales

Otro ámbito de futura investigación es cómo el sector de los recursos naturales interactúa con la economía local a través de su actividad real, es decir, la demanda de bienes y servicios y la demanda por parte del sector no abundante en recursos de los productos del sector de los recursos.

Actividad

¿Cómo afecta el sector de los recursos naturales a la economía local a través de sus inversiones y su producción? Herbertsson, Skuladottir y Zoega (2000) estudian el impacto de un sector de recursos no extractivo –la pesca– en la economía de Islandia y encuentran un claro efecto de la producción del sector primario y su volatilidad en los salarios reales, pero no en el tipo de cambio real, definido como el coeficiente de los precios de bienes transables/no transables. A su vez, los salarios reales más altos frenan la producción, la inversión y el empleo.

Marchand (2012) mide los impactos de los auge y caídas de energía en los mercados laborales locales en Canadá, y compara

las zonas ricas en recursos con zonas sin recursos energéticos. La evidencia muestra que los impactos directos de cada auge producían aumentos sustanciales de los ingresos totales y del empleo en la industria de extracción de recursos energéticos, mientras que los períodos de caídas son etapas de estancamiento. También hay impactos indirectos en el empleo y en los ingresos en los sectores no energéticos. Una vez que se desagregan las industrias no energéticas, se observa un aumento importante en el empleo y los ingresos totales en la construcción, el comercio minorista y las industrias de servicios locales. Durante el período de caídas, las industrias locales experimentan una pérdida de los ingresos por trabajador. En la industria de los bienes transables, representada por el sector manufacturero, se informa de aumentos importantes en los dos auges para las dos medidas de los ingresos, pero más pequeños que los aumentos que muestran cada una de las industrias locales. Durante las caídas, estos aumentos en los ingresos totales y por trabajador se mantienen en las manufacturas, lo cual indica que los trabajadores con formación en la extracción de recursos energéticos pueden encontrar un empleo en el sector manufacturero durante las caídas. Por último, la creación de empleo en el sector de la extracción de recursos energéticos muestra externalidades positivas modestas en los sectores locales, como la construcción, el comercio minorista y, sobre todo, los servicios. Por cada 10 empleos creados en la extracción

energética en un período de auge, se crean aproximadamente 3 empleos en la construcción, 2 en el comercio minorista y 4½ en el sector servicios.

Aragon y Rud (2013) analizan el impacto en la economía local de Yanacocha, una gran mina de oro en el norte de Perú. Al utilizar datos anuales de los hogares desde 1997 hasta 2006, estos autores encuentran evidencia de un efecto positivo en los ingresos reales de la demanda de insumos locales de la mina. Los efectos solo se observan en el mercado de proveedores y en ámbitos aledaños, y alcanzan a los trabajadores no cualificados en los sectores no mineros. En concordancia con un marco de equilibrio general, también observan un aumento en el precio local de los bienes no transables.

Con una perspectiva de largo plazo, Michaels (2011) utiliza la variación geológica en la abundancia petrolera en Estados Unidos para estudiar los resultados de los condados ricos en petróleo. En 1890, esos condados eran fundamentalmente agrícolas y similares a otros condados cercanos, pero después del descubrimiento del petróleo empezaron a especializarse en su producción. Desde 1940 hasta 1990, los condados ricos en petróleo desarrollaron un sector manufacturero más pequeño en términos de su porcentaje en el empleo, pero no en términos de su tamaño absoluto. Además, disfrutaron de un ingreso per cápita más alto y atrajeron más población a un ritmo más rápido. Hacia 1990 estas ventajas habían disminuido, pero los condados ricos en petróleo aún tenían un ingreso per

cápita ligeramente superior sin que aumentara la desigualdad de los ingresos.¹³

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha llevado a cabo investigaciones sobre los efectos del desarrollo de *clusters* productivos en torno a los proyectos mineros, concretamente el desarrollo de vínculos económicos progresivos y regresivos en Brasil, Chile y Perú (Buitelaar, 2001). Al analizar las redes de suministro en Antofagasta, Chile, Culverwell (2001) destaca el crecimiento de los proveedores locales de mediana y pequeña escala a través de vínculos con proyectos mineros del cobre a mayor escala. A través de su investigación sobre la contribución del comercio de recursos minerales en Chile, Korinek (2013) describe el proceso evolutivo de la industria de servicios de la minería, que comenzó sustituyendo las importaciones de bienes y servicios intermedios. En la segunda mitad del siglo XX, la proporción de bienes intermedios nacionales aumentó de menos del 25% en los años cincuenta hasta aproximadamente el 60% hacia finales de siglo. En el

¹³ Aadland y James (2011) llegan a un resultado opuesto. A partir de datos de 3.092 condados de Estados Unidos, calculan el impacto de la abundancia de recursos naturales –medida como el porcentaje de ingresos de la agricultura, la pesca, la industria forestal y la industria minera– en el crecimiento anual del ingreso per cápita personal entre 1980 y 1995. Sin embargo, el breve período podría estar capturando el impacto del progresivo agotamiento de los recursos y la variable utilizada para la abundancia de recursos podría estar más relacionada con la concentración del PIB que con la abundancia.

largo plazo, este proceso condujo a un aumento de las exportaciones de suministros al sector minero. En los últimos 12 años, las exportaciones de suministros de la minería aumentaron de menos de US\$5 millones a casi US\$300 millones.

Esta literatura concuerda con los resultados de las investigaciones que utilizaron matrices de *input-output* y que constatan vínculos entre el sector de los recursos y la economía local (Tordo et al., 2013). Estos resultados por sí mismos no implican ningún efecto en el bienestar, pero muestran que el sector de los recursos influye en la economía nacional, aunque no se sabe si estos efectos son positivos o negativos.

Imperfecciones del mercado y externalidades

Las imperfecciones y/o externalidades del mercado relacionadas con el sector pueden influir en la asignación eficiente de recursos. Hausmann y Rigobón (2003) demuestran que la volatilidad y las imperfecciones generales del mercado (por ejemplo, los costos fijos de ajustes o inversiones, como los costos de despidos o quiebras y las barreras al ingreso de nuevas empresas) podrían forzar una especialización ineficiente en bienes no transables. Sin embargo, existe escasa investigación sobre estos impactos. La externalidad más evidente del sector es su impacto en el medioambiente. Estudios que demuestran esto y también las opciones sugeridas para las intervenciones de las políticas, han sido publicados tanto en

la literatura de las ciencias naturales como económicas (por ejemplo, Figueroa, 1999).

Otro ámbito que merece una investigación más en profundidad es el efecto de las fallas de mercado en la cadena de proveedores del sector extractivo. Tordo et al. (2013) proponen tres tipos de posibles fallas/externalidades. La primera es la *falta de conocimientos y experiencia especializada*. Cuando un país se encuentra en las primeras etapas de desarrollo de su sector petrolero y gasífero, tiende a carecer de la mano de obra especializada que se requiere. Para superar esta deficiencia, las empresas petroleras pueden traer (y generalmente lo hacen) a trabajadores extranjeros con las capacidades y conocimientos necesarios. Sin embargo, esto podría provocar una disminución del empleo de trabajadores locales. En esos casos, se podría justificar la intervención del gobierno para apoyar el desarrollo de habilidades y capacidades específicas de la fuerza laboral local. Un argumento similar se podría esgrimir para apoyar el desarrollo del sector productivo local. Por último, la movilidad laboral en el sector del petróleo y el gas podría generar externalidades de aprendizaje. Si la movilidad laboral es alta, es posible que las empresas ofrezcan menos formación que la que corresponde a un nivel socialmente óptimo. En este caso, hay una externalidad positiva. Es probable que esta situación ocurra, por ejemplo, en relación con los funcionarios públicos que trabajan en el ministerio del sector o incluso la empresa petrolera

nacional, donde la movilidad hacia el sector privado es alta debido a los mejores salarios y beneficios que este ofrece.

Las *externalidades productivas* pueden dar lugar a un segundo tipo de dificultad. Los responsables de las políticas y los investigadores suelen sostener que la inversión extranjera directa puede ser una fuente de valiosas externalidades en la productividad de los países en desarrollo. Entre los mecanismos más conocidos se encuentran el desbordamiento de conocimientos y los vínculos entre las empresas multinacionales (EMN) y las empresas locales en los países anfitriones. Cuando las empresas locales interactúan con las EMN, los aumentos de productividad se producen a través de la transferencia de tecnología de las EMN y la decisión de las empresas locales de invertir en mejoras tecnológicas. Se pueden presentar argumentos similares para el sector extractivo. En el caso de un país con un sector metalúrgico competitivo, es posible que el sector sea competitivo en la producción de válvulas y tubos. Sin embargo, las demandas del sector petrolero podrían ser específicas, y una vez que el sector empieza a satisfacer esas demandas, se beneficia de una mejora productiva.

Por último, podría haber *fallas de mercado* específicas del sector. Habitualmente, las grandes EMN, que tienen suficiente poder de mercado para desplazar a las pequeñas empresas locales de la cadena de valor del sector, son las que suministran al sector del petróleo y el gas. Además, tienden a

tener relaciones bien establecidas y de larga data con las empresas del petróleo y el gas. Por lo tanto, los proveedores del sector petrolero y gasífero podrían temporalmente vender a precios por debajo del mercado para desplazar a los competidores locales. Esto puede crear un sesgo contra el uso de proveedores locales similar a las distorsiones generadas por la práctica conocida como *dumping* en el comercio internacional.¹⁴ De la misma manera, las regulaciones destinadas a otros objetivos de las políticas podrían fomentar las fallas de mercado existentes. Por ejemplo, las normas de seguridad y medioambientales impuestas a las empresas de petróleo y gas por las leyes y regulaciones del petróleo y del medioambiente pueden crear una barrera para el desarrollo de la industria de proveedores locales a favor de grandes corporaciones con poder de mercado. En este caso, quizás sea necesaria una cuidadosa revisión de las regulaciones, lo cual constituiría un bien público.

A pesar de que ha habido escasa investigación en este ámbito, los siguientes estudios indican externalidades positivas.

¹⁴ El *dumping* es llevar un producto al mercado de otro país a un precio inferior al normal de ese producto en el mercado de origen. La práctica está condenada pero no prohibida por las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC permite a los países imponer aranceles *antidumping* si hay "perjuicios materiales" para los productores locales.

Lederman y Maloney (2007), por ejemplo, presentan casos que ilustran el rol del sector de los recursos en el aumento de la productividad de los proveedores. Cuando las empresas comenzaron a interactuar con el sector extractivo, la productividad aumentó después de que las empresas decidieran invertir en mejoras tecnológicas. Los autores presentan ejemplos de cómo el gobierno intervino para facilitar estas mejoras.

A pesar de que aparecen evidencias sobre el impacto del sector de los recursos en la economía local, hay menos investigación sobre los efectos en el bienestar. Existen incluso menos trabajos sobre la presencia de fallas de mercado y/o externalidades que influyen en cómo el sector de los recursos interactúa con la economía.

Balza y Manzano (2013) utilizan la Encuesta de Grandes Empresas Industriales de Venezuela para analizar la presencia de las externalidades en la productividad del sector del petróleo en ese país. Los autores concluyen que el consumo de petróleo y sus derivados tiene un impacto negativo en la productividad. Sin embargo, el efecto indirecto es menos claro. Si se considera que la productividad es un proceso dinámico, podrían darse externalidades horizontales negativas del consumo

de petróleo en la productividad. Además, hay efectos indirectos negativos progresivos –para sus proveedores– de las empresas industriales que proveen a la empresa nacional de petróleo. Sin embargo, los autores no pudieron separar el impacto de las políticas de los efectos “puros” de la externalidad. Los productos del petróleo en Venezuela se venden a precios por debajo del mercado. Además, el sector petrolero está obligado a comprar productos de los proveedores locales.

Por último, los cambios en los precios relativos provocados por el sector de los recursos podrían tener impactos sociales. Black, McKinnish y Sanders (2005) estudian el efecto del auge del carbón en los Apalaches en relación con las altas tasas de matriculación escolar. Durante los años setenta, debido a un auge en la industria del carbón, los salarios de los estudiantes que habían abandonado la educación secundaria aumentaron en relación con los de los graduados. Durante los años ochenta, el auge disminuyó y el efecto fue inverso. Los autores descubren que las altas tasas de matriculación escolar en los condados productores de carbón en Kentucky y Pensilvania disminuyeron considerablemente en los años setenta y aumentaron en los años ochenta en relación con los condados no productores de carbón.

Por otro lado, Michaels (2011) muestra que los condados ricos en petróleo tienen una fuerza laboral con una mejor educación. La principal diferencia es que el estudio de Black, McKinnish y Sanders considera

la minería en el marco de un auge de corto plazo, mientras que Michaels analiza el impacto de la abundancia de petróleo a largo plazo. Es posible que los efectos sean diferentes pero, en cualquier caso, las externalidades positivas de la educación (véase Moretti, 2004) podrían configurar un canal negativo a través del cual el sector de los recursos influye en la economía local.

En resumen, a pesar de que aparecen evidencias sobre el impacto del sector de los recursos en la economía local, hay menos investigación sobre los efectos en el bienestar. Existen incluso menos trabajos sobre la presencia de fallas de mercado y/o externalidades que influyen en cómo el sector de los recursos interactúa con la economía y, por lo tanto, hay escasa evidencia para apoyar la necesidad de que intervengan las políticas.

De la teoría de la dependencia a la gobernanza local

El cuadro 3.1 presenta un resumen de la evidencia tratada en este capítulo. Para cada canal, señala si la literatura especializada ha identificado los impactos y los mecanismos a través de los cuales el sector interactúa con la economía. Luego, presenta el estado del conocimiento sobre las opciones de las políticas, centrándose en los posibles instrumentos e instituciones necesarios para abordar los cambios de las políticas que se derivan para ese canal, y señalando si los problemas de gobernanza han sido estudiados. Por último,

presenta el estado actual de la implementación en la región de ALC.

Este resumen corre el riesgo de caer en una excesiva simplificación de los resultados de la literatura especializada. Por ejemplo, aun cuando en materia de gestión de los ingresos se hayan formulado las recomendaciones generales para las políticas, es posible que se requiera más investigación sobre ciertos países para determinar cuál es la mejor manera de implementarlos. Sin embargo, el resumen aporta algunas ideas sobre cuáles son las brechas de las interacciones entre el sector de los recursos naturales y el resto de la economía.

Al desplazarse más hacia temas relacionados con la gobernanza y los asuntos locales, mayor será la necesidad de más investigación, sobre todo en los países en desarrollo.

Cuanto más situados hacia abajo y hacia la derecha del cuadro, menos investigación hay para dar una respuesta. Incluso en el caso de la recaudación de ingresos, es posible que los impuestos sobre los beneficios o sobre los ingresos netos sean más eficientes. Sin embargo, estos pueden generar una fuente de conflictos potenciales entre los productores y los gobiernos, dado que sus costos de monitoreo y de transparencia en general son más altos.

Cuadro 3.1

Los canales y el conocimiento

		¿Se conoce el impacto o mecanismo a través del cual el sector extractivo influye en este ámbito?	Opciones de políticas			¿Ha funcionado la implementación en la región de ALC?
			¿Se conocen los instrumentos de las políticas que se requieren?	¿Se conoce el entorno institucional que se requiere?	¿Se sabe cómo abordar los problemas relacionados con la gobernanza?	
Impacto fiscal	Recaudación de ingresos	Sí	Sí	Sí, cuando se abordan los temas relacionados con la transparencia.	Sí, cuando se abordan los temas relacionados con la transparencia.	Minería: implementación con mejoras parciales. Petróleo: Ninguna implementación o implementación parcial.
	Gestión de los ingresos	Sí	Quizá	Quizá	Quizá	Aparente implementación pero sin mejoras.
Impacto financiero	Inflación	Sí	Sí	Sí	Sí	Alta implementación con buenos resultados.
	Crédito	Sí	Sí	Quizá	Quizá	Implementación parcial.
Impactos reales	Mercado de factores	Quizá	No hay suficiente investigación.	No hay suficiente investigación.	No hay suficiente investigación.	No procede.
	Externalidades productivas	Escasa evidencia empírica formal.	No hay suficiente investigación.	No hay suficiente investigación.	No hay suficiente investigación.	No procede.

Fuente: Elaboración propia.

Se pueden esgrimir argumentos similares para la gestión de los ingresos. El bajo grado de implementación puede deberse a una falta de instrumentos e instituciones adecuadas. En la política financiera, el escepticismo en ALC frente a Basilea II puede reflejar el hecho de que las diversas alternativas no se adecuan a las características de la región.

En cuanto a los impactos locales, las incógnitas son todavía más numerosas. Se requiere mayor claridad sobre los impactos e incentivos para el desarrollo y la implementación exitosa de las recomendaciones de políticas. Al desplazarse más hacia temas relacionados con la gobernanza y los asuntos locales, mayor será la necesidad de contar con más investigación, sobre todo en los países en desarrollo. Diversos estudios han destacado la importancia del contexto institucional (Mehlum, Moene y Torvik, 2006) y las condiciones iniciales para explicar la aparición de la maldición de los recursos en cualquier país (Gelb y Grasmann, 2008). Sin embargo, ¿deberían intervenir los gobiernos? ¿Cuáles son los ámbitos clave que los gobiernos deben tratar para que las políticas obtengan mejores resultados? ¿Cuáles son los incentivos de los diferentes actores y cómo deberían tenerlos en cuenta las intervenciones de las políticas?

CONCLUSIONES

A partir de la revisión de la literatura presentada en este capítulo, es evidente que las hipótesis generales que no se apoyen en fundamentos microeconómicos no pueden seguir usándose para orientar la formulación de políticas en los países ricos en recursos naturales. Por lo tanto, en estos países el debate sobre las políticas no debería fundarse en argumentos basados en teorías de la dependencia o en la maldición de los recursos. Al contrario, deberían avanzar hacia una mejor comprensión de cómo el sector extractivo interactúa con el resto de la economía. En cuanto a los ámbitos clave donde se produce esta interacción –la recaudación de ingresos, la política macroeconómica y los impactos reales–, existe menos investigación sobre los impactos locales. Al desplazarse hacia la gobernanza, no hay un consenso sobre la manera más eficaz de implementar las opciones de política. Estas brechas del conocimiento influyen en el impacto que tiene el sector extractivo en los resultados económicos y deberían zanjarse mediante futuros trabajos analíticos.

REFERENCIAS

- Aadland, D., y A. James. 2011. "The Curse of Natural Resources: An Empirical Investigation of U.S. Counties". *Resource and Energy Economics* 33(2): 440-53.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *Journal of Development Economics* 59(2): 253-73.
- Alexeev, M., y R. Conrad. 2009. "The Elusive Curse of Oil". *The Review of Economics and Statistics* 91(3): 586-98.
- Aragon, F. M., y J. P. Rud. 2013. "Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine". *American Economic Journal: Economic Policy, American Economic Association* 5(2): 1-25.
- Balza, L., y R. Espinasa. De próxima publicación. "Oil Sector Performance and Institutions: The Experience of Latin America". Washington, D.C.: BID.
- Balza, L., y O. Manzano. 2013. "Productivity Spillover of Resource Exploitation: Evidence from Venezuelan Industrial Surveys." Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. BID Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID y Palgrave Macmillan.
- Black, D. A., T. G. McKinnish y S. G. Sanders. 2005. "Tight Labor Markets and the Demand for Education: Evidence from the Coal Boom and Bust". *Industrial and Labor Relations Review* 59(1): 3-16.
- Braun, M., y R. Hausmann. 2002. "Financial Development and Credit Crunches: Latin America and the World". En J. Vial y P. Cornelius (eds.), *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Budina, N., K. Tidiane, A. Schaechter y A. Weber. 2012. "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset". Documento de trabajo del FMI No. WP/12/273. Washington, D.C.: FMI.
- Buitelaar, R. (ed.). 2001. *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Catao, L., y R. Chang. 2013. "Monetary Rules for Commodity Traders". *IMF Economic Review* 61(1): 52-91.

- Cooper, C., y E. Moron. 2012. "Fiscal Revenues and Efficiency in Non-Renewable Natural Resource Sectors: A Simulation Study of Peruvian Mining, Oil and Gas Sectors". Washington, D.C.: BID.
- Corden, W. M., y J. P. Neary. 1982. "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy". *The Economic Journal* 92(368): 825-48.
- Crowe, C., y E. E. Meade. 2007. "The Evolution of Central Bank Governance around the World". *Journal of Economic Perspectives* 21(4): 69-90.
- Cuddington, J., R. Ludema y S. K. Jayasuriya. 2002. "Prebisch-Singer Redux". Documento de trabajo No. 140. Santiago, Chile: Banco Central de Chile.
- Culverwell, M. 2001. "Desarrollo de proveedores en la región de Antofagasta". En R. Buitelaar (ed.), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Davis, G. A. 1997. "Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from Mineral Economies". *World Development* 23(10): 1765-79.
- . 2009. "Extractive Economies, Growth, and the Poor". En J. Richards (ed.), *Mining, Society, and a Sustainable World*. Londres, Reino Unido: Springer.
- . 2011. "The Resource Drag". *International Economics and Economic Policy* 8(2): 155-76.
- Figueroa, E. 1999. *Rentas económicas y gestión ambiental en la minería y los sectores de recursos naturales*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Finley, R., y M. Lundahl. 1999. "Resource-Led Growth – A Long-Term Perspective: The Relevance of the 1870-1914 Experience for Today's Developing Economies". Documento de trabajo No. 162. Helsinki, Finlandia: World Institute for Development Economics Research.
- Frankel, J. A. 2010a. "The Natural Resource Curse: A Survey". Documento de trabajo NBER 15836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- . 2010b. "A Comparison of Monetary Anchor Options for Commodity-Exporters in Latin America". Documento de trabajo NBER 16362. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Fuentes, J. R., B. Piedrabuena y M. Calani. 2012. "Efficient Taxation of Non-Renewable Resources: The Case of Copper in Chile". Washington, D.C.: BID.
- Gelb, A. 1986. "Adjustment to Windfall Gains: A Comparative Analysis of Oil Exporting Countries". En P. Neary y S. van Wijnbergen (eds.), *Natural Resources and the Macroeconomy*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.

- Gelb, A., y S. Grasmann. 2008. "Confronting the Oil Curse". Primer documento de borrador preparado para la Conferencia AFD/EUDN en París, Francia.
- Haber, S., y V. Menaldo. 2011. "Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse". *American Political Science Review* 105(1): 1-26.
- Hausmann, R., y R. Rigobón. 2003. "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications". Documento de trabajo NBER No. 9424. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Herbertsson, T. T., M. Skuladottir y G. Zoega. 2000. "Three Symptoms and a Cure: A Contribution to the Economics of the Dutch Disease". Documentos de discusión CEPR 2364. Londres, Reino Unido: CEPR.
- Hotelling, H. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources". *Journal of Political Economy* 39(2): 137-75.
- Instituto Fraser. Varios años. "Encuesta anual de las empresas mineras del Instituto Fraser". Vancouver, Canadá: Instituto Fraser.
- . Varios años. "Encuesta global del petróleo del Instituto Fraser". Vancouver, Canadá: Instituto Fraser.
- Izquierdo, A., y E. Talvi. 2008. *Todo lo que brilla no siempre es oro*. Washington, D.C.: BID.
- . 2011. *¿Una región, dos velocidades? Retos del nuevo orden económico para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Korinek, J. 2013. "Mineral Resource Trade in Chile: Contribution to Development and Policy Implications". Documento de Políticas Comerciales de la OCDE No. 145. París, Francia: OCDE.
- Krugman, P. 1987. "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies". *The Journal of Development Economics* 27(1-2): 41-55.
- Lane, P. R. 2012. "Financial Globalization and the Crisis". Documento de trabajos BIS No 397. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.
- Leamer, E. 1984. *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Lederman, D., y W. Maloney. 2007. *Natural Resources and Development: Neither Curse nor Destiny*. Stanford: Stanford University Press y Banco Mundial.

- Marchand, J. 2012. "Local Labor Market Impacts of Energy Boom-bust-boom in Western Canada". *Journal of Urban Economics* 71(1): 165-74.
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse". *The Economic Journal* 116(508): 1-20.
- Michaels, G. 2011. "The Long Term Consequences of Resource-Based Specialisation". *The Economic Journal* 121(551): 31-57.
- Moretti, E. 2004. "Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-sectional Data". *Journal of Econometrics* 121(1-2): 175-212.
- Neary, J. P., y S. van Wijnbergen. 1986. *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Pindyck, R. S. 1999. "The Long-Run Evolutions of Energy Prices". *The Energy Journal* 20(2): 1-27.
- Prebisch, R. 1950. "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas". Santiago, Chile: CEPAL.
- Raddatz, C. 2007. "Are External Shocks Responsible for the Instability of Output in Low-income Countries?". *Journal of Development Economics* 84(1): 155-87.
- Sachs, J. y A. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Documento de trabajo NBER No. 5398. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- . 1997. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Cambridge, MA: National Center for International Development y Harvard Institute for International Development.
- Salter, W. E. G. 1959. "Internal and External Balance: The Role of Price and Expenditure Effects". *The Economic Record* 35(71): 226-38.
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *The American Economic Review* 40(2): 473-85.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre. 2010. *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿más allá de bonanzas y crisis?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Stijns, J. 2002. "An Empirical Test of the Dutch Disease Hypothesis using a Gravity Model of Trade". Documento borrador. Berkley, CA: Universidad de California, Berkeley.

- Sweeney, J. 1993. "Economic Theory of Depletable Resources". En A. Kneese y J. Sweeney (eds.), *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*. Amsterdam, Países Bajos: Elsevier Science, B.V.
- Tordo, S. 2007. "Fiscal Systems for Hydrocarbons: Design Issues". Banco Mundial, Documento de trabajo No. 123. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tordo, S., M. Warner, O. Manzano e Y. Anouti. 2013. *Local Content in the Oil and Gas Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Van der Ploeg, F. 2011. "Natural Resources: Curse or Blessing?". *Journal of Economic Literature* 49(2): 366-420.
- Van der Ploeg, F., y S. Poelhekke. 2010. "The Pungent Smell of 'Red Herrings': Subsoil Assets, Rents, Volatility and the Resource Curse". *Journal of Environmental Economics and Management* 60(1): 44-55.
- Van der Ploeg, F., y A. J. Venables. 2010. "Absorbing A Windfall Of Foreign Exchange: Dutch Disease Dynamics". Documento de trabajos OxCarre 052. Oxford, Reino Unido: Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, Universidad de Oxford.
- Van Wijnbergen, S. 1986. "Exchange Rate Management and Stabilization Policies in Developing Countries". *Journal of Development Economics* 23(2): 227-47.



CAPÍTULO 4

Conflictos y recursos naturales: ¿es América Latina y el Caribe diferente del resto del mundo?

MICHAEL ROSS*

Los países ricos en petróleo sufren guerras civiles en una medida significativamente mayor que los países pobres en este recurso. Si bien otros estudios han demostrado este patrón a nivel mundial, este capítulo demuestra que es igualmente válido en América Latina y el Caribe (ALC). También describe una importante singularidad: en la región, el petróleo solo está vinculado con los conflictos por el control del gobierno, mientras que en el resto del mundo el petróleo aumenta la posibilidad tanto de conflictos por el control del gobierno (en los que los rebeldes luchan por controlar el gobierno central) como de conflictos secesionistas (en los que luchan por un Estado soberano). Esto no se debe a que la región produce petróleo con propiedades inusuales sino a que es una región “a prueba de secesiones”, lo cual es una propiedad única. Finalmente, el capítulo sugiere que las lecciones acerca de la prevención de conflictos en países productores de petróleo que se han extraído a nivel mundial son igualmente válidas para ALC.

* El Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina del Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe apoyaron la investigación para este capítulo. El autor agradece las perspectivas y valiosas sugerencias aportadas por Rhea Brathwaite, Barbara Geddes, Steve Haber, Phil Keefer, Doug Lemke, Malaika Masson, Dan Posner, Karen Remmer, Emily Sinnott, Sinclair Thomson, Juan Cruz Vieyra, Martin Walter y Andreas Wimmer.

INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe (ALC) tiene una larga historia de conflictos violentos por los recursos minerales. La Guerra del Pacífico (1879-83), un conflicto entre Bolivia, Perú y Chile, comenzó con una disputa por el control del desierto de Atacama, rico en salitre. La Guerra del Chaco (1932-35) entre Bolivia y Paraguay se desató por el control de una región que, según se creía, albergaba importantes reservas petrolíferas. En las últimas décadas, países ricos en petróleo como Bolivia, México y Perú han sufrido violentos conflictos; en el Amazonas ecuatoriano, la explotación del petróleo ha provocado numerosos choques entre los indígenas de las tierras bajas y el gobierno. Desde los años ochenta, la guerra civil de Colombia, de larga data, ha estado estrechamente vinculada con el descubrimiento y transporte del petróleo. El número de conflictos no violentos en la minería también es grande. Según una base de datos, en 2013 se produjeron cerca de 200 conflictos activos relacionados con la minería en la región. La causa de la mayoría de ellos eran cuestiones relativas a los derechos de la tierra, las prácticas laborales y la protección medioambiental (cuadro 4.1).

Este capítulo demuestra que la incidencia de los conflictos violentos en ALC está estrechamente relacionada con la riqueza del petróleo, un patrón consistente con el concepto de “maldición de los recursos”, que, a grandes rasgos, se refiere a las maneras en que la abundancia de riqueza petrolera puede provocar ciertos males

Cuadro 4.1

Recientes disputas relacionadas con la minería en América Latina y el Caribe

País	Número de conflictos
Chile	33
Perú	33
México	27
Argentina	26
Brasil	20
Colombia	12
Bolivia	8
Ecuador	7
Guatemala	6
Panamá	6
República Dominicana	4
Nicaragua	4
El Salvador	3
Honduras	3
Costa Rica	2
Guyana Francesa	1
Trinidad y Tobago	1
Uruguay	1
Total	197

Fuente: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (disponible en: www.conflictosmineros.net).

económicos, sociales y políticos, entre ellos, un crecimiento económico lento o volátil, una gobernanza débil y no democrática y violentas insurgencias. En general, otros tipos de riqueza de recursos naturales

—entre ellos, la riqueza mineral no combustible— no están asociados con los mismos resultados perjudiciales (Ross, 2003 y 2004b). Desde comienzos de la década de 2000, el auge global de las materias primas ha conducido a nuevos descubrimientos de petróleo y gas en numerosos países de la región, entre ellos, Brasil, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa y Surinam, lo que aumenta la posibilidad de que la maldición de los recursos se extienda a nuevos países en el futuro cercano.

Los países productores de petróleo de ALC han sufrido las mismas altas tasas de conflictos que el resto del mundo.

Los países ricos en petróleo en ALC han evitado muchos aspectos de la maldición de los recursos. Si se comparan con los exportadores de petróleo en el resto del mundo, sus economías han sido relativamente fuertes (Lederman y Maloney, 2007) y sus gobiernos, relativamente democráticos (Dunning, 2008). Sin embargo, cuando se trata de conflictos violentos, estos países han sido menos afortunados. Los países productores de petróleo de la región han sufrido las mismas altas tasas de conflictos que el resto del mundo con una diferencia importante. En todos los demás países la riqueza del petróleo tiende a aumentar el peligro de dos tipos de conflicto: por el gobierno (donde los movimientos rebeldes intentan controlar el gobierno central) y los

secesionistas (en los que los movimientos rebeldes pretenden establecer un Estado independiente y soberano); sin embargo, en ALC el petróleo solo está vinculado con los conflictos por el control del gobierno. Esto no se debe a que el petróleo en ALC tenga propiedades inusuales sino a que la región es “a prueba de secesiones” ya que ningún conflicto separatista ha tenido lugar en más de un siglo. La gran anomalía de la región, entonces, no es la ausencia de conflictos secesionistas basados en el petróleo sino la ausencia total de ese tipo de conflictos.¹

La gran anomalía de la región no es la ausencia de conflictos secesionistas basados en el petróleo sino la ausencia total de conflictos secesionistas.

Este capítulo suscita más preguntas de las que responde. Si bien describe, no pretende explicar la proliferación de conflictos de menor nivel en torno a los proyectos mineros, un fenómeno crítico que merece una atención sostenida. Otros estudios han analizado la cadena de acontecimientos que vinculan los recursos naturales con los conflictos violentos (Ross, 2004b y 2006; Dube y Vargas, 2013), pero este capítulo trata solo

¹ En este capítulo se utilizan indistintamente los términos “secesionista”, “separatista” e “independentista”, así como los vocablos “rebelión” e “insurgencia”.

brevemente estos mecanismos causales. Ofrece, en cambio, una perspectiva de la ausencia de rebeliones separatistas en la región durante el último siglo, demostrando que los estudios transnacionales de los conflictos secesionistas no explican cabalmente lo que sucede en los países de ALC, y sugiere diversos factores que pueden explicar por qué la región es diferente. Un análisis más cuidadoso de este y otros temas quedan para futuras investigaciones.

LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS

La maldición de los recursos se puede definir como los efectos perversos de la riqueza de recursos naturales de un país en su bienestar económico, social o político. Si bien numerosos estudios aportan evidencia consistente con la idea de la existencia de una maldición de los recursos, existe un desacuerdo considerable a propósito de los mecanismos que relacionan la riqueza de recursos con las disfunciones sociales o políticas, las condiciones bajo las cuales estas pueden ocurrir y las intervenciones de las políticas que pueden ayudar (véase el capítulo 3 de este libro para más detalles sobre la maldición de los recursos).

La idea de que la riqueza en recursos naturales puede tener consecuencias perversas tiene una historia intelectual larga y distinguida.

La idea de que la riqueza en recursos naturales puede tener consecuencias perversas tiene una historia intelectual larga y distinguida. Los primeros filósofos modernos, como Maquiavelo, Bodin y Montesquieu, sostenían que cuando los países tenían dotaciones de recursos favorables, sus ciudadanos se volvían miopes y perezosos. En *La riqueza de las naciones*, Adam Smith enfatizó los peligros de la riqueza de los minerales.

Sin embargo, de todos aquellos proyectos onerosos e inciertos que trae la bancarrota de la mayoría de las personas que participan en ellos, quizá no haya ninguno tan ruinoso como la búsqueda de nuevas minas de plata y oro [...]. Por lo tanto, son los últimos proyectos que debería alentar un legislador prudente que desea aumentar el capital de su nación (Smith, 1776 [1991]: capítulos 7 y 18).

Los científicos políticos que analizan la maldición de los recursos se basan en los trabajos de estudiosos en Oriente Medio que, a partir de los años setenta, revivieron el concepto de “Estado rentista” para explicar las peculiares características de los gobiernos de los países productores de petróleo en la región.² Mahdavy (1970:428) ha sido citado extensamente por dar al

² El concepto de “Estado rentista” data, por lo menos, de comienzos del siglo XX, cuando Lenin utilizó el término para reprochar a los gobiernos europeos que ganaban intereses por sus préstamos a gobiernos no europeos (Lenin, 1917 [1975]).

término su significado contemporáneo: un Estado que recibe rentas sustanciales de “individuos, empresas o gobiernos extranjeros”. Posteriormente, Beblawi (1987:50) desarrolló una definición más precisa, y sugirió que un Estado rentista era aquel en que las rentas son pagadas por actores extranjeros, donde se beneficia directamente al Estado y donde “solo unos pocos participan en la generación de esta renta (riqueza), y la mayoría solo participa en su distribución o utilización.”

Tanto Mahdavy como Beblawi sostenían que los gobiernos financiados por rentas externas se liberaban de la necesidad de recaudar impuestos; esto los hacía menos responsables de rendir cuentas a sus ciudadanos y, por lo tanto, menos proclives a utilizar estas rentas para que promovieran el desarrollo económico. El argumento de estos autores contiene dos de las afirmaciones más conocidas en la literatura de la maldición de los recursos: las rentas dañan tanto la rendición de cuentas del gobierno como el crecimiento económico.

El interés en la idea de una maldición de los recursos adquirió mayor relieve después del análisis de Gelb y asociados (1988) sobre cómo seis países ricos en petróleo –Argelia, Ecuador, Indonesia, Nigeria, Trinidad y Tobago y Venezuela– respondieron a las crisis del petróleo de los años setenta. En estudios similares, Auty (1990 y 1993) analizó a los exportadores de petróleo y de minerales no combustibles; en un documento de trabajo seminal, Sachs y Warner (1995) informaron sobre una correlación

negativa entre la dependencia de un país de la exportación de recursos naturales y su posterior crecimiento económico, y Karl (1997) analizó los decepcionantes resultados políticos y económicos en Venezuela y, más brevemente, en Argelia, Irán, Indonesia y Nigeria, después de las crisis del petróleo de los años setenta.³

Desde 2000, una explosión de investigaciones ha conducido a cuatro claras afirmaciones acerca de los efectos perversos de la riqueza petrolera.⁴ La primera es que esa riqueza es económicamente perjudicial, sobre todo a través de sus efectos en la volatilidad del crecimiento.⁵ La segunda es que la riqueza petrolera puede debilitar la calidad de las instituciones, es decir, la efectividad de la burocracia del gobierno, la incidencia de la corrupción, el Estado de derecho y, en términos más amplios, la capacidad del

³ Muchos otros también se basaron en los trabajos de Corden y Neary (1982) sobre el concepto de enfermedad holandesa, aunque tanto los investigadores como los periodistas confundieron esta idea con la de la maldición de los recursos.

⁴ Solo el petróleo está consistentemente correlacionado con menos democracia y más corrupción, pero tanto el petróleo como los diamantes aluviales están estadísticamente asociados con guerras civiles (Fearon, 2005; Lujala, Gleditsch y Gilmore, 2005; Ross, 2003 y 2006). Diversos estudios señalan que otros tipos de minerales tienen efectos similares, aunque el debate está lejos de ser zanjado (véase, por ejemplo, Collier, Hoeffler y Rohner, 2009).

⁵ Para estudios más detallados de los recientes trabajos sobre la economía de la maldición de los recursos, véanse Frankel (2012), van der Ploeg (2011) y Wick y Bulte (2009).

Estado para promover el desarrollo económico (Besley y Persson, 2010; Isham et al., 2005; Sala-i-Martin y Subramanian, 2003). La tercera afirmación es que la riqueza petrolera tiende a hacer menos democráticos los gobiernos, ya sea ayudando a los autócratas a permanecer en el poder o debilitando los controles en las democracias de ingreso bajo y mediano (Jensen y Wantchekon, 2004; Ross, 2001 y 2012; Tsui, 2010).⁶ Finalmente, la cuarta señala que dos tipos de recursos naturales –el petróleo y los diamantes aluviales– podrían probablemente desatar una guerra civil, que puede definirse en términos amplios como un conflicto violento entre un gobierno y un ejército rebelde que provoca más de un determinado número de muertes relacionadas con los combates (Sambanis, 2004). No hay una referencia universalmente aceptada para identificar estos conflictos ya que diferentes bases de datos emplean distintos umbrales de muertes en combate, por ejemplo 25, 100 o 1.000 en un año natural. Los análisis de Collier y Hoeffler (1998), Le Billon (2001) y Reno (1995 y 1998),

⁶ Una visión más elaborada de este patrón proviene de una serie de estudios subnacionales en las democracias, entre ellas Argentina (Gervasoni, 2010), Brasil (Brollo et al., 2013; Monteiro y Ferraz, 2010) y Estados Unidos (Goldberg, Wibbels y Mvukiyehe, 2009; Wolfers, 2009). Todos ellos constatan que las bonanzas del petróleo (y bonanzas exógenas similares de los ingresos) tienden a alargar los períodos de los funcionarios locales elegidos. Esto no implica necesariamente que el petróleo haya fortalecido o debilitado estos regímenes, sino solo que tuvo efectos a favor de los elegidos.

entre otros, inspiraron una gran cantidad de investigaciones sobre los vínculos entre la riqueza de los recursos naturales y el comienzo, duración e intensidad de los conflictos violentos.⁷

Una de las conclusiones más importantes de las investigaciones de la última década es que el lugar importa: la probabilidad de que la riqueza de recursos naturales desate, prolongue o intensifique un conflicto parece depender del lugar donde se sitúan los recursos dentro de las fronteras de un país. Si la explotación de petróleo es marítima, no tiene efectos en el riesgo de conflicto de un país. Si está en tierra, puede tener un gran efecto (Lujala, 2010; Ross, 2012). El conflicto también es más probable si estos recursos se encuentran en regiones pobres en relación con el promedio nacional y pobladas por grupos étnicos marginados (Østby, Nordås y Rød, 2009; Basedau y Richter, 2011); en regiones con un grupo étnico altamente concentrado (Morelli y Rohner, 2010), y en regiones donde los empresarios étnicos utilizan la riqueza de los recursos para promover la resistencia colectiva al gobierno central (Aspinall, 2007). Los conflictos que tienen lugar cerca de regiones ricas en petróleo o en diamantes aluviales también parecen durar más (Buhaug, Gates y Lujala, 2009; Lujala, 2010; Lujala,

⁷ Para reseñas anteriores de esta literatura, véanse Ross (2004a y 2006). Una línea distinta de investigación (e.g., Gleditsch, 2012) pregunta si la escasez de recursos renovables puede desatar conflictos violentos.

Gleditsch y Gilmore, 2005), y volverse más graves (De Luca et al., 2012; Lujala, 2009; Weinstein, 2007).⁸

La relevancia del lugar ha abierto las puertas a comparaciones más detalladas entre países. Por ejemplo, Dube y Vargas (2013) utilizan datos a nivel municipal de Colombia y estiman los efectos de los shocks de los precios del café y del petróleo en la violencia rebelde y paramilitar. Descubren que los precios más altos del café tienden a reducir la violencia en las regiones productoras (quizás al restar fuerza laboral al conflicto y orientarla al sector cafetalero), mientras que los precios más altos del petróleo tienden a aumentar la violencia en las regiones ricas en petróleo (posiblemente creando oportunidades más lucrativas para la depredación). Sus conclusiones coinciden en gran parte con las predicciones de un modelo de Dal Bó y Dal Bó (2011), en el que los shocks exógenos pueden aumentar o disminuir el riesgo de conflictos, dependiendo de si ocurren en sectores intensivos en mano de obra o intensivos en capital.

EL PETRÓLEO Y LA GUERRA CIVIL

Si bien numerosos estudios han llegado a la conclusión de que la riqueza del petróleo se asocia con un mayor riesgo de guerra civil,

⁸ Besley y Persson (2010) desarrollaron y probaron un modelo relacionado en el que las rentas de los recursos aumentan la probabilidad de conflicto, dependiendo de la incapacidad ex ante del Estado para facilitar transacciones pacíficas entre los grupos.

no hay consenso acerca de los mecanismos ocultos tras este patrón. Un grupo de teorías sugiere que la riqueza de los recursos naturales conduce a la violencia al afectar al gobierno, ya sea debilitándolo administrativamente y, por lo tanto, volviéndolo menos capaz de impedir las rebeliones, o aumentando el valor de la captura del Estado y, por lo tanto, induciendo a nuevas rebeliones (Besley y Persson, 2010; de Soysa, 2002; Fearon, 2005; Le Billon, 2005). Una perspectiva alternativa es que la riqueza de los recursos naturales conduce al conflicto al afectar a los insurgentes, no a los gobiernos. Por ejemplo, los rebeldes de una región étnicamente marginada podrían verse motivados por la perspectiva de establecer un Estado independiente, de modo que los ingresos de los recursos generados localmente no tendrían que ser compartidos con el resto del país. También podrían financiar una rebelión ya sea saqueando el recurso mismo (si es un recurso “saqueable” como las piedras preciosas aluviales o el petróleo) o cobrando dinero a las empresas y trabajadores que operan en su territorio (Collier, Hoeffler y Rohner, 2009; Dal Bó y Dal Bó, 2011; Ross, 2012).

Si bien numerosos estudios han llegado a la conclusión de que la riqueza del petróleo se asocia con un mayor riesgo de guerra civil, no hay consenso acerca de los mecanismos ocultos tras este patrón.

Muchas otras condiciones han sido vinculadas con la guerra civil. Quizá las más robustas sean el ingreso y la población del país ya que los países más pobres y más poblados tienen conflictos con mayor frecuencia. Los correlatos menos robustos incluyen un crecimiento económico lento o negativo, inestabilidad política, desórdenes en los años iniciales de la independencia soberana, fragmentación etnolingüística o religiosa, territorio no contiguo, terrenos montañosos, pequeños establecimientos militares y vecinos propensos a la guerra y no democráticos. Sin embargo, Fearon (2005), Hegre y Sambanis (2006) y Sambanis (2004) señalan que muchos de estos factores no son robustos ante cambios en la especificación del modelo, el período cubierto por la muestra, la duración de cada observación (es decir, si las observaciones de país están agrupadas en períodos de un año o cinco años) y la definición de guerra civil.

Muchos de estos factores se pueden incorporar en una teoría de la rebelión que se centre en la viabilidad de los movimientos insurgentes, que aparecerán con más probabilidad cuando los costos de unirse a una organización rebelde sean suficientemente bajos y los beneficios sean suficientemente altos.⁹ En los países con ingresos más bajos, los costos de oportunidad de unirse a una rebelión –representados por el salario

existente para los trabajadores varones no cualificados– serán más bajos. También es más probable que los grupos rebeldes eludan la captura en países con poblaciones más grandes, terrenos montañosos, territorios no contiguos y países vecinos que les permiten refugiarse. Los beneficios están representados por los salarios de los soldados rebeldes, que suelen provenir del financiamiento de potencias extranjeras, donaciones (incluidos alimentos y techo) de habitantes locales que apoyan los objetivos de los rebeldes y el dinero ganado por los propios insurgentes mediante actividades delictivas, como la extorsión, el secuestro y la venta de productos de contrabando.

Este sencillo modelo de costo-beneficio de la viabilidad insurgente sugiere tres maneras en que la riqueza petrolera de un país puede afectar la probabilidad de una rebelión. Puede influir en los costos al afectar los ingresos de los ciudadanos. Si se asume el sencillo supuesto de que más petróleo conduce a ingresos más altos –si no lo hace a través de los empleos, entonces por medio de beneficios gubernamentales más amplios– también debería ser más difícil para los insurgentes reclutar soldados, lo que reduciría de esta manera el peligro de guerra civil.¹⁰

⁹ Collier y Hoeffler (2004) desarrollaron el modelo canónico de viabilidad insurgente, partiendo de modelos anteriores de conflicto de Hirschleifer (1991) y Skaperdas (1992). Para estudios de la literatura sobre las teorías de la guerra civil, véanse Blattman y Miguel (2008) y Kalyvas (2007).

¹⁰ Si, por el contrario, la riqueza petrolera conduce a ingresos más bajos, quizá a través de una administración calamitosa, se dispararía el peligro de conflicto armado. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la riqueza petrolera parece enriquecer a los países en el largo plazo; véase, por ejemplo, Alexeev y Conrad (2009).

La riqueza del petróleo puede desactivar las rebeliones aumentando los ingresos, induciéndolas haciendo que la independencia sea rentable en las regiones productoras de petróleo o procurarles a los rebeldes una manera fácil de ganar dinero.

El petróleo también puede aumentar los beneficios de unirse a un ejército rebelde. En primer lugar, la riqueza petrolera puede conducir a mayores donaciones a los grupos rebeldes por parte de los residentes locales que creen que estarían mejor si pudieran formar un Estado independiente que les diera a cada uno una porción más grande de la riqueza.¹¹ Esto no significa

¹¹ Desde luego, el gobierno central debería ser capaz de anticipar este movimiento de independencia. Por lo tanto, ¿por qué no sencillamente dar a los locales una parte más grande de los ingresos del petróleo de su región para anticiparse a una rebelión? De hecho, numerosos gobiernos siguen esta estrategia y asignan a los gobiernos locales una parte desproporcionada de los ingresos por minerales de la región (Ahmad y Mottu, 2003; Brosio, 2003). Sin embargo, estos acuerdos no son siempre suficientes. A menos que el gobierno central esté dispuesto a ceder todos los ingresos del petróleo de una región a los gobiernos locales, los residentes tendrían beneficios mayores si fueran independientes. De manera más sutil, es posible que los secesionistas desconfíen de las promesas del gobierno de compartir los ingresos, y temen que si se desarman, el gobierno no cumplirá sus compromisos (Fearon, 2004; Walter, 2002).

necesariamente que los insurgentes locales inicien el conflicto. Es posible que los mismos gobiernos desaten el conflicto al lanzar preventivamente campañas de represión y terror como forma de anticiparse a los movimientos de independencia (Ross, 2004b). En segundo lugar, la riqueza del petróleo podría facilitar a los rebeldes obtener ganancias a través del crimen, como robar petróleo, secuestrar a los trabajadores de los pozos y cobrar dinero a las empresas petroleras que intentan evitar el conflicto (como robos, secuestros y sabotaje). Los insurgentes también tienen como meta otros tipos de negocios, pero es probable que las empresas petroleras sean objetivos más lucrativos por diversas razones. En primer lugar, están más dispuestas que otras empresas grandes a trabajar en regiones remotas e inestables; en segundo lugar, el contraste entre sus altos costos fijos y bajos costos variables les da un fuerte incentivo para mantener su posición con el fin de recuperar sus inversiones iniciales en activos fijos, y finalmente, la disponibilidad de las rentas de los recursos les permite seguir siendo rentables a la vez que incurren en altos costos de seguridad, así como en pérdidas financieras por robos, extorsión y el pago de rescates por los secuestros.

En pocas palabras, la riqueza del petróleo puede desactivar las rebeliones aumentando los ingresos, induciéndolas haciendo que la independencia sea rentable en las regiones productoras de petróleo o procurarles a los rebeldes una manera fácil de ganar dinero. Sin embargo, los efectos que inducen

el conflicto de la riqueza petrolera deberían pesar más que los efectos que lo disuaden, en tanto el aumento de los ingresos (que se extiende entre toda la población) es menor que el aumento de los beneficios para los habitantes de la región productora de petróleo mediante la secesión o la depredación.

Este simple modelo tiene tres implicaciones para analizar los conflictos en los países de ALC. En primer lugar, el impacto del petróleo debería depender del nivel de ingresos general de un país: dado que US\$100 per cápita en ingresos del petróleo tiene un impacto mayor en los salarios en los países pobres que en los ricos, una determinada cantidad de riqueza petrolera debería ser más propensa a desatar insurrecciones en países de bajo ingreso que en países de alto ingreso. En segundo lugar, el valor de la producción de petróleo debería asociarse tanto con las guerras civiles separatistas –financiadas por ciudadanos que pretenden obtener la independencia en las regiones productoras de petróleo– como con las guerras civiles por el control del gobierno –financiadas por insurgentes a través de la depredación relacionada con el petróleo–. Algunas de las condiciones subyacentes que causan insurgencias, según el modelo, han cambiado a lo largo del tiempo. Esto se vincula con la tercera consecuencia: la incidencia de las guerras civiles relacionadas con el petróleo debería haber aumentado debido a dos factores. En los años setenta, los gobiernos comenzaron a capturar una

parte mucho más grande de las rentas del petróleo que antiguamente iban a las empresas petroleras internacionales, gracias a la creciente influencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a una ola de expropiaciones. Esto ha aumentado progresivamente los beneficios para que los residentes de regiones productoras de petróleo establezcan sus propios gobiernos soberanos. En segundo lugar, debido a la creciente demanda de petróleo en los años setenta y ochenta, las empresas petroleras se desplazaron hacia las regiones más pobres de los países más pobres (por ejemplo, en Colombia, Indonesia, Nigeria, Sudán y Yemen), donde había más probabilidades de que la extracción de petróleo desatara nuevos conflictos.¹²

UN ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL PETRÓLEO Y LA GUERRA CIVIL

Es posible ilustrar el vínculo entre el petróleo y los conflictos violentos con regresiones logísticas, utilizando el comienzo de guerras civiles como variable dependiente. La medición del comienzo de guerras civiles se construye a partir de la Base de Datos de Conflictos Armados (Armed Conflict Database, versión 4), la base de datos más

¹² Desde 1970 a 2006, el número de Estados que ganaban al menos US\$100 per cápita en ingresos de petróleo y gas (en dólares de EE.UU. constantes de 2000) aumentó de 15 a 56.

exhaustiva y transparente sobre conflictos violentos.¹³ La base de datos define conflicto como

una incompatibilidad cuestionada que concierne al gobierno y/o el territorio, donde el uso de fuerzas armadas entre dos partes, al menos una de las cuales es un gobierno, tiene como resultado al menos 25 muertes relacionadas con los combates [en un solo año natural].

Este es el umbral más bajo en cualquier base de datos para definir las rebeliones violentas. Tiene la ventaja de capturar los conflictos políticamente importantes pero que han producido relativamente escasas bajas, y la desventaja de excluir las luchas fundamentalmente no violentas en torno a los proyectos mineros recogidos en el cuadro 4.1. Dado que el presente análisis se centra en los conflictos internos más que en los conflictos externos, queda restringido a los eventos “tipo 3” (conflicto intra-Estatal) y “tipo 4” (conflicto intra-Estatal internacionalizado). Sobre la base de estos datos, el estudio actual utiliza una variable llamada *comienzo de*

conflicto interno que asume el valor de “1” durante el año en que un conflicto comienza y el de cero en los otros casos.

Para evitar contar los conflictos dos veces cuando recomienzan después de un breve período de calma, solo se incluyen las insurrecciones que se producen después de dos o más años consecutivos de paz. A partir de la Base de Datos de Conflictos Armados (ACD, por sus siglas en inglés), se han creado variables para medir dos subcomponentes del comienzo del conflicto interno: el comienzo de conflictos para el control del gobierno nacional (*comienzo de conflicto por el control del gobierno*) y el comienzo de conflictos separatistas (*comienzo de conflicto separatista*).

La variable independiente clave es *ingreso per cápita del petróleo*, que corresponde al valor anual de la producción de petróleo y de gas natural de un país, dividido por su población. Esta medida fue elegida por encima de otros indicadores comunes de riqueza de recursos naturales porque está implícita en el modelo y tiene menos probabilidades de ser influida por otras variables de interés; concretamente, no debería tener un sesgo al alza en los países más pobres, que tienen mayores riesgos de conflicto. Las medidas que solo consideran las exportaciones de petróleo de un país, en lugar de su producción, tendrán un sesgo al alza en países demasiado pobres para consumir su producción internamente. Por ejemplo, sobre una base per cápita, Estados Unidos produce más petróleo que Angola o Nigeria pero estos dos países exportan más a Estados Unidos, que es más rico y consume todo su petróleo internamente.

¹³ La Base de Datos de Conflictos Armados es mantenida por el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) del Departamento de Investigación para la Paz y el Conflicto, Universidad de Uppsala (Suecia), y el Centro de Estudios de la Guerra Civil, del Instituto de Investigación para la Paz, en Oslo (Noruega), y está disponible en: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/. El sitio web también informa con mayor detalle cómo definen el conflicto y presenta un listado completo de los conflictos armados en la base de datos.

De la misma manera, la medida de la dependencia de un país de la producción o las exportaciones de petróleo (utilizando el producto interno bruto [PIB] o el total de exportaciones como denominador) mezcla la información sobre el tamaño del sector petrolero de un país con la del tamaño aproximado del resto de la economía. Aunque dos países exporten la misma cantidad de petróleo, el país más pobre tendrá un PIB más pequeño y, por lo tanto, un mayor coeficiente de exportación de petróleo/PIB, lo cual dificulta saber si un determinado resultado ha sido provocado por la presencia de petróleo o la ausencia de otros tipos de actividad económica. También abre la puerta a diversos problemas de endogeneidad. Por ejemplo, tener un alto coeficiente de exportación de petróleo/PIB podría provocar una guerra civil, pero también podría ser el resultado de una guerra civil (o de la inestabilidad interna que suele preceder a la guerra civil), que podría disminuir las inversiones en sectores que pueden ser fácilmente relocalizados en otros países (por ejemplo, las manufacturas) y dejar a los sectores que no son fácilmente relocalizados o que pueden funcionar en enclaves (por ejemplo, la extracción de petróleo) en una posición dominante.

El presente análisis comienza desarrollando un modelo central que incluye solo la medida de *ingresos del petróleo* y las dos variables explicativas que están más robustamente vinculadas con la guerra civil: el ingreso y la población. Como contraste de robustez, más tarde añade las otras variables

explicativas en el modelo sumamente influyente de Fearon-Laitin (véase Fearon y Laitin, 2003).

Para identificar las variables vinculadas con una variable dependiente dicotómica, los estudiosos suelen utilizar la regresión logística. Sin embargo, King y Zeng (2001) han demostrado que la regresión logística tiene malos resultados al estimar la probabilidad de eventos raros, y los comienzos de guerra civil son bastante raros (entre 1960 y 2006, solo 193 de esos conflictos comenzaron en aproximadamente 6.800 años-país). Para corregir este problema, para el análisis se incorpora el modelo “logit de eventos raros” de King-Zeng.

Para abordar el problema de la dependencia temporal, el siguiente análisis sigue a Beck et al. (1998), pero añade tres splines cúbicos a cada modelo y controla por el número de años desde el final del conflicto anterior en ese mismo país.¹⁴ Retrasa todas las variables explicativas mediante un único período (para contribuir a mitigar la endogeneidad) y los errores estándar de *cluster* por país. El logaritmo natural (más uno) de cada una de las variables del lado derecho (*ingreso nacional bruto per cápita*, *población* e *ingreso petrolero per cápita*) es utilizado para mitigar sus distribuciones no normales.

El cuadro 4.2 presenta los resultados de estas estimaciones de forma reducida. La columna (1) muestra que las dos variables

¹⁴ Un conjunto más temprano de estimaciones (Ross, 2006) muestra que el método alternativo de abordar la dependencia temporal adoptado por Fearon y Laitin (2003) producía resultados prácticamente idénticos.

de control (*ingresos y población*) están cada una significativamente correlacionadas con *comienzo del conflicto interno* en la dirección esperada: los países con ingresos más bajos y poblaciones más altas son más propensos a la guerra civil. La variable de *ingresos del petróleo* se añade en la columna (2); está relacionada positivamente con el *comienzo del conflicto interno* y es estadísticamente significativa al nivel de $p = 0,01$. Esto es consistente con la primera implicación del modelo, es decir, el *ingreso del petróleo* está asociado con una mayor probabilidad de guerra civil.

Las columnas (3) y (4) ilustran la muestra según los ingresos: el modelo en la columna (3) incluye solo países de alto ingreso (más de US\$5.000, en dólares de EE.UU. constantes de 2000) y el modelo en la columna (4) solo incluye países de ingresos bajos o medianos (menos de US\$5.000). Los *ingresos del petróleo* están significativamente vinculados con el *comienzo del conflicto interno* solo entre los países de ingresos bajos y medianos. En la columna (5), el modelo muestra que un término de la interacción *ingresos del petróleo * ingresos (log)* está fuertemente vinculado con el comienzo de los conflictos, lo cual es consistente con la segunda implicación de que el petróleo tendrá un efecto mayor en los países de bajo ingreso.¹⁵

¹⁵ Para facilitar la interpretación, la variable de ingresos en el término de interacción es una variable cardinal de uno a cinco que indica el quintil de ingresos de un país, donde “cinco” refiere al quintil más bajo y “uno”, al más alto. Esto significa que un término más amplio de interacción (lo cual señala más petróleo, ingresos más bajos, o ambos) debería asociarse con un mayor riesgo de guerra civil.

Las columnas (6) y (7) demuestran que *ingresos del petróleo* está asociado con *comienzo de conflicto separatista* y *comienzo de conflicto por el control del gobierno*, respectivamente. Esto es consistente con la tercera implicación, según la cual el petróleo está vinculado con los conflictos separatistas y por el control de los gobiernos.

Las columnas (8) y (9) ilustran la muestra según dos períodos: la era de la “Guerra Fría” de 1960-1990 y la era “Post Guerra Fría” de 1991-2006. La variable de *ingresos del petróleo* está significativamente vinculada con el *comienzo del conflicto interno* en ambos períodos, pero su importancia estadística y sustantiva es mucho mayor en el último período, lo cual coincide con la cuarta implicación, según la cual las cualidades inductoras de conflicto del petróleo han aumentado a lo largo del tiempo.

Por último, como prueba de robustez, todas las variables del lado derecho en el modelo de guerra civil de Fearon-Laitin (Fearon y Laitin, 2003) que aún no habían sido explicadas se añaden al modelo. La variable *ingresos del petróleo* sigue siendo sumamente significativa.

¿Cuán importante es el impacto del petróleo en la amenaza de una guerra civil? Una manera sencilla de abordar esta pregunta es comparar la tasa de conflictos –es decir, el número de conflictos por 100 años-país– de los países petroleros y no petroleros en diferentes condiciones. Como muestra el gráfico 4.1, entre 1960 y 2006, la tasa de conflictos en los países petroleros de todos los niveles de ingreso era más del 35% superior a la de los países no petroleros,

Cuadro 4.2

Comienzo de guerras civiles

	(1) Todos los países	(2) Todos los países	(3) Países de alto ingreso	(4) Países de bajo ingreso	(5) Todos los países	(6) Conflictos separatistas	(7) Conflictos por control del gobierno	(8) 1960– 1990	(9) 1991– 2006	(10) Todos los países
Ingresos (log)	-0,311 (5,06)***	-0,437 (6,27)***	-0,490 (2,66)***	-0,280 (2,81)***	-0,410 (6,25)***	-0,457 (2,56)***	-0,411 (5,48)***	-0,329 (4,46)***	-0,587 (4,81)***	-0,320 (3,59)***
Población (log)	0,314 (4,35)***	0,258 (3,35)***	0,452 (4,1)***	0,255 (2,92)***	0,247 (3,19)***	0,532 (4,90)***	0,051 (0,93)	0,275 (3,1)***	0,231 (2,89)***	0,220 (3,39)***
Ingresos del petróleo (log)		0,131 (3,44)***	0,115 (1,33)	0,124 (2,92)***		0,139 (2,05)**	0,132 (3,09)***	0,074 (1,65)*	0,194 (3,34)***	0,104 (2,80)***
Ingresos del petróleo* Ingresos (log)					0,109 (3,45)***					
Política										
Política²										0,438 (2,94)***
Fragmentación etnolingüística										-0,040 (3,01)***
Fragmentación religiosa										1,260 (3,32)***
Montañas (log)										-0,766 (2,12)**
No contiguo										0,093 (1,68)*
Nuevo Estado										0,589 (2,47)**
Inestabilidad										1,209 (2,58)***
Países	169	169	169	140	169	169	169	156	169	154
Observaciones	6382	6382	1831	4551	6382	6382	6382	3747	2635	5507

Fuente: Elaboración propia.

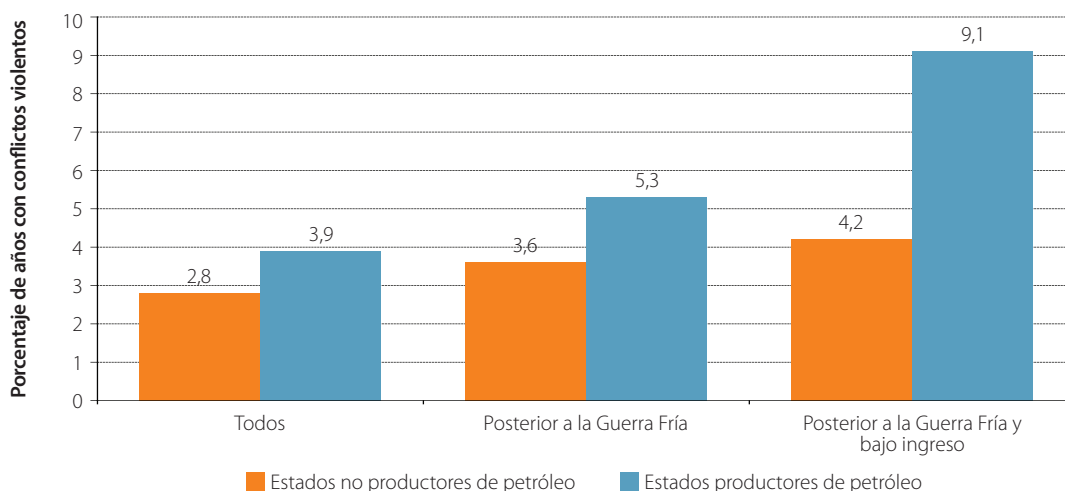
Notas: * significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%. Las estadísticas z robustas figuran entre paréntesis. Cada estimación incluye una constante, una variable que mide el número de años desde el conflicto anterior y tres splines cúbicos para corregir la dependencia temporal. Los errores estándar están agrupados por país y las variables explicativas están retardadas un año. Las estimaciones se calculan con Stata 10.1, utilizando regresiones logísticas de eventos raros.

aunque los países petroleros eran en promedio más del doble de ricos que los países no petroleros, lo cual, en teoría, debería haberlos hecho más pacíficos.¹⁶ En la época posterior a la Guerra Fría, la tasa de conflictos en los países petroleros ha sido cerca del 50% más alta que la tasa en los no

petroleros. Entre los países de ingreso bajo y mediano, desde 1960 los países petroleros presentaron tasas de conflictos un 75% más altas, mientras que durante la época posterior a la Guerra Fría, los países petroleros tuvieron tasas de conflictos más del doble de altas que las de los no petroleros.

Gráfico 4.1

Tasas anuales de conflicto, países petroleros y no petroleros, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ A partir de ahora, los países son clasificados como "productores de petróleo" si generan al menos US\$100 per cápita de petróleo o gas natural en un año natural (utilizando dólares de EE.UU. constantes de 2000). Desde 1960 hasta 2006, el ingreso

medio de los países no petroleros era de US\$3.962 per cápita en comparación con los US\$8.738 per cápita para los países petroleros (en dólares de EE.UU. constantes de 2000). Las poblaciones promedio de los dos grupos eran casi idénticas.

PATRONES DEL PETRÓLEO Y CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Entre 1960 y 2011, en la región se produjeron 24 conflictos internos en 18 países diferentes, según la Base de Datos del Conflicto Armado (véase el cuadro 4.3). La ACD clasificó 9 de ellos como grandes conflictos (es decir, causaron al menos 1.000 muertes relacionadas con los combates en un solo año). De los 24 conflictos, 7 –incluidos 2 grandes conflictos– empezaron en países que generaron al menos US\$100 per cápita en petróleo y gas, y un octavo conflicto se declaró en un país que posteriormente se convirtió en un gran productor de petróleo (Colombia). Otras bases de datos, que utilizan diferentes definiciones de guerra civil, identifican 9 o 10 grandes conflictos durante este período, aunque no codifican los conflictos menores.

Entre 1960 y 2011, en la región se produjeron 24 conflictos internos, 7 de los cuales empezaron en países que generaron al menos US\$100 per cápita en petróleo y gas.

En el cuadro 4.3, los países clasificados como “productores de petróleo” (es decir, aquellos que generan al menos US\$100 per cápita en ingresos de petróleo en el año

en que comenzó el conflicto) están destacados en cursiva. Colombia se convirtió en un país productor de petróleo en 1974, después de que comenzó su conflicto. Los años considerados para el comienzo del conflicto provienen de la ACD; las otras bases de datos son menos completas y también identifican diferentes años como el inicio. Algunas bases de datos tratan los conflictos de larga data como dos o tres conflictos consecutivos. Las casillas con un único asterisco indican que una base de datos cuenta el acontecimiento como un único conflicto; cuando una base de datos lo considera como dos o tres conflictos consecutivos pero independientes, las casillas están marcadas con dos o tres asteriscos.

Desde 1990, la región se ha vuelto mucho más pacífica que el resto del mundo, en parte porque la tasa de nuevos conflictos aumentó en el resto del mundo y, en parte, porque disminuyó en ALC.

El cuadro 4.4 ofrece una primera evaluación de los datos del cuadro 4.3, ya que muestra las tasas de conflictos de los países productores y no productores de petróleo en ALC y el resto del mundo. Las diferencias estadísticamente significativas (que se obtienen utilizando una prueba de chi-cuadrado o, cuando las frecuencias

Cuadro 4.3

Conflictos internos en América Latina y el Caribe, 1960-2011

País	Año	ACD (todos)	ACD (principales)	Fearon-Laitin	Sambanis	Wimmer-Min
Cuba	1961	*				
<i>Venezuela</i>	1962	*				
Argentina	1963	*				
Rep. Dom.	1965	*		*	*	*
Guatemala	1965	*	*	*	**	***
Perú	1965	*				
Colombia	1966	*	**	*	*	*
Bolivia	1967	*				
El Salvador	1972	*				
Uruguay	1972	*				
<i>Argentina</i>	1973	*	*	*	*	
Chile	1973	*				*
Nicaragua	1978	*	**	**	**	**
El Salvador	1979	*	*	*	*	*
<i>Perú</i>	1981	*	**	*	*	*
Surinam	1986	*				
Haití	1989	*		*	*	
Panamá	1989	*				
Paraguay	1989	*				
<i>Trinidad</i>	1990	*				
<i>Venezuela</i>	1992	*				
<i>México</i>	1994	*				
Haití	2004	*				
<i>Perú</i>	2007	*				
Total		24	9	9	10	10

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los datos de la ACD abarcan hasta 2006, los de Wimmer-Min, hasta 2001 y los de Fearon-Laitin y de Sambanis, hasta 1999.

esperadas disminuyen por debajo de cinco, un test exacto de Fisher) están marcadas con asteriscos.

El cuadro 4.4 señala tres patrones. En primer lugar, durante la Guerra Fría, ALC tenía la misma tasa de guerras civiles que el resto del mundo, un patrón que rigió tanto para los países productores como no productores de petróleo. En segundo lugar, desde 1990, la región se ha vuelto mucho más pacífica que el resto del mundo, en parte porque la tasa de nuevos conflictos aumentó en el resto del mundo y, en parte, porque disminuyó en ALC. En tercer lugar,

desde 1990, los países productores de petróleo tanto en la región como en el resto del mundo tenían tasas de conflictos superiores a las de los países no productores de petróleo. En América Latina y el Caribe, la diferencia entre los países petroleros y no petroleros no alcanza a tener significancia estadística ($p = 0,172$) en el test exacto de Fisher, siempre que el período posterior a la Guerra Fría sea definido como 1991-2006. Si se incluye 1990 en el período, la diferencia entre los países petroleros y no petroleros se vuelve estadísticamente significativa en el nivel de 0,10 ($p = 0,058$). Si se observan las

Cuadro 4.4

Tasas de comienzo del conflicto en países productores de petróleo en comparación con países no productores de petróleo

	Resto del mundo	ALC
1960-1990		
Países productores de petróleo	2,70	2,44
Países no productores de petróleo	2,32	2,38
1991-2006		
Países productores de petróleo	5,76*	1,75*
Países no productores de petróleo	4,06***	0,31***
General		
Todos los estados y períodos	3,27**	1,81**

Fuente: Elaboración propia.

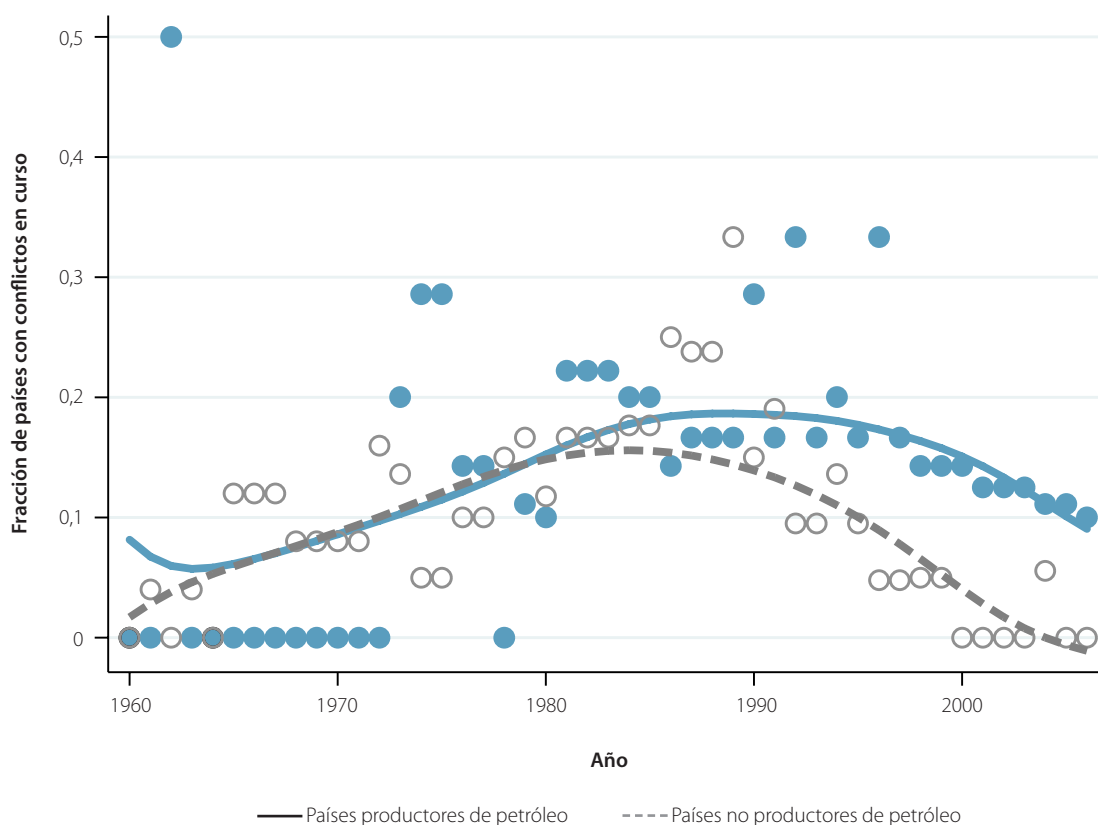
Notas: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$ en el test de chi-cuadrado de Pearson (filas dos, cuatro y cinco) o un test exacto de Fisher (filas uno y tres). Los test representan valores en las columnas (es decir, el resto del mundo en comparación con ALC).

tasas de conflictos a lo largo del tiempo, los países productores de petróleo de la región han tenido un número notablemente más alto de conflictos desde aproximadamente 1980 (gráfico 4.2).

El gráfico 4.3 muestra cómo las tasas de conflictos en ALC divergen del resto del mundo desde 1960. En los años sesenta y setenta, la región sufrió las mismas tasas de nuevas guerras civiles que el resto del

Gráfico 4.2

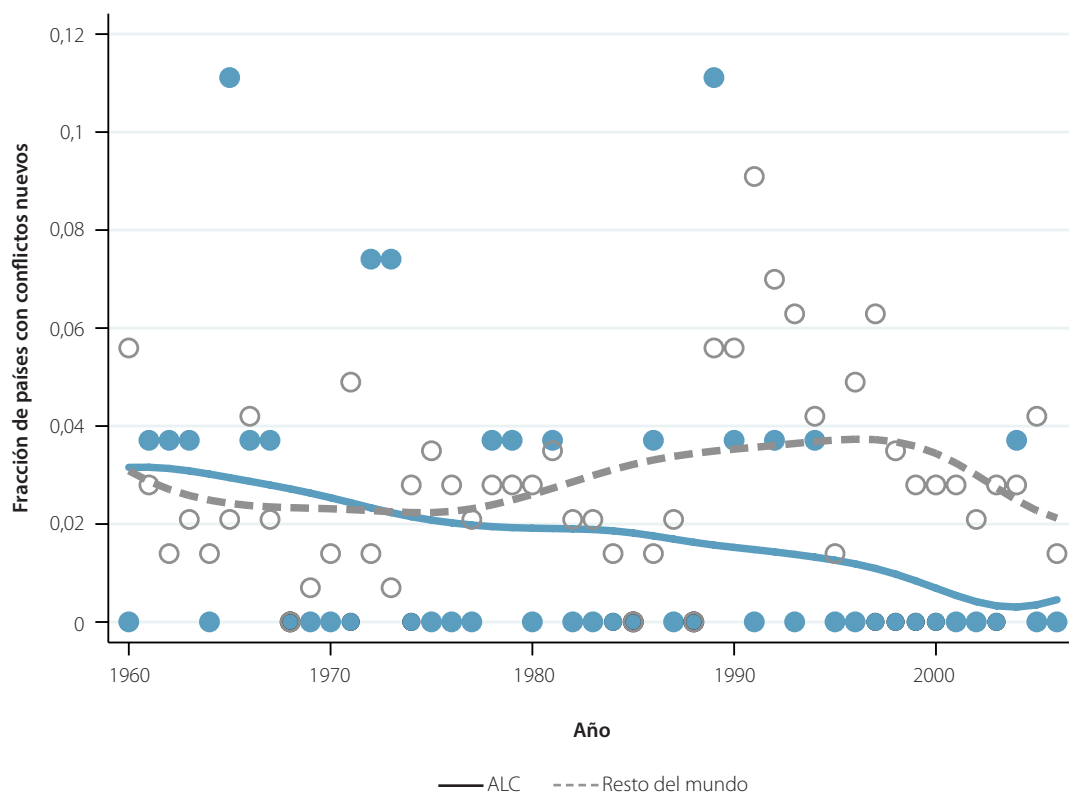
Conflictos en curso en ALC, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.3

Comienzos de conflictos en ALC y el resto del mundo, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia.

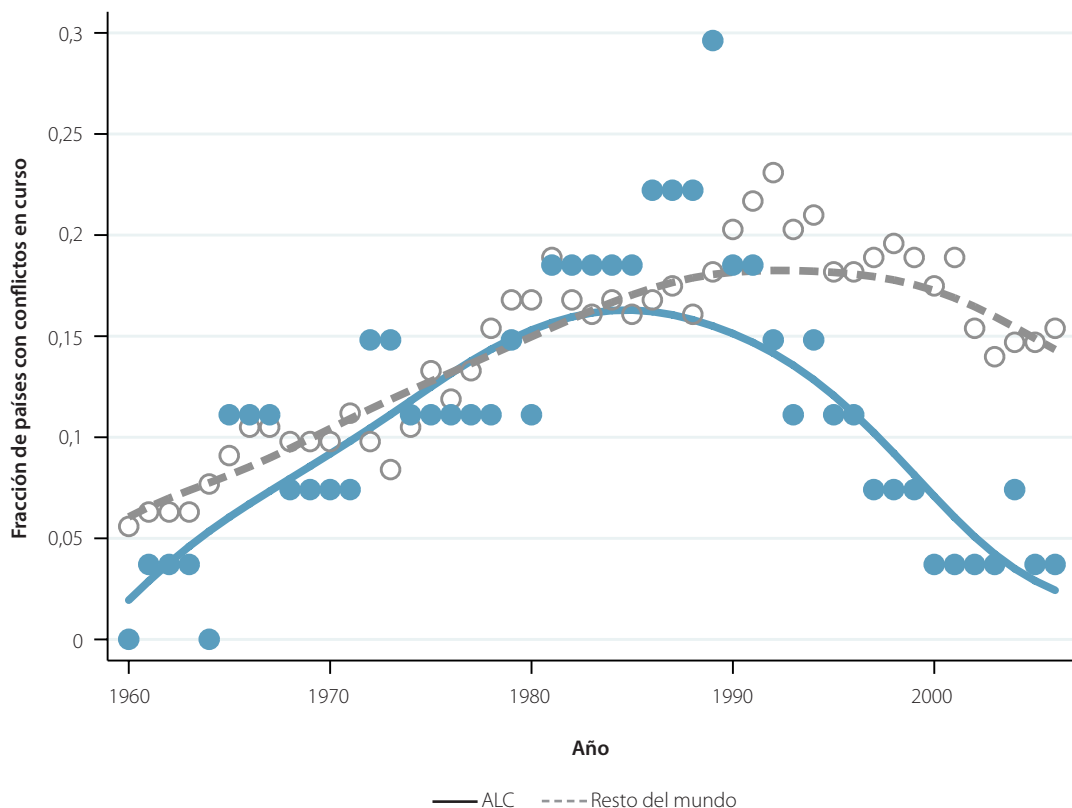
mundo; pero a partir de los años ochenta, la tasa de nuevos conflictos en la región ha caído bruscamente en relación con el resto del mundo.

Se observa un patrón similar cuando se estudian los conflictos en curso, en lugar de solo los nuevos, aunque unos años más tarde, alrededor de 1990, ALC diverge del resto del mundo (gráfico 4.4).

Quizá la anomalía más llamativa en ALC es el tipo de guerras civiles que ha padecido (cuadro 4.5). Durante la Guerra Fría (1960-1990), la región sufrió más o menos la misma tasa de comienzos de guerras civiles que el resto del mundo, pero tuvo tasas de guerras por el control del gobierno significativamente más altas y una tasa mucho más baja de guerras separatistas (de hecho

Gráfico 4.4

Conflictos en curso en ALC y el resto del mundo, 1960-2006



Fuente: Elaboración propia.

no hubo ninguna). En la época posterior a la Guerra Fría (1991-2006), la tasa de conflictos por el control del gobierno y de los conflictos separatistas en el resto del mundo aumentó; concretamente, la tasa de conflictos separatistas se duplicó. Sin embargo, en ALC, la tasa de conflictos por el control del gobierno disminuyó, mientras que el número de guerras separatistas siguió siendo cero.

Desde los años ochenta la tasa de conflictos por el control del gobierno en ALC ha pasado de ser atípicamente alta a ser atípicamente baja. Desde 1990, sus países productores de petróleo han tenido una tasa de conflictos más alta que sus países no productores de petróleo.

Cuadro 4.5

Tasas de comienzo de conflictos por tipo

	Resto del mundo	ALC
1960-1990		
Conflictos por control del gobierno	1,49*	2,39*
Conflictos separatistas	1,15***	0,00***
Todos los conflictos	2,64	2,39
1991-2006		
Conflictos por control del gobierno	1,97**	0,69**
Conflictos separatistas	2,53***	0,00***
Todos los conflictos	4,5***	0,69***

Fuente: Elaboración propia.

Notas: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$ en el test de chi-cuadrado de Pearson (filas dos, cuatro y cinco) o un test exacto de Fisher (filas uno y tres). Los test representan valores en las columnas (es decir, el resto del mundo en comparación con ALC).

En resumen, ALC es diferente del resto del mundo en dos grandes aspectos: no sufrió conflictos separatistas –ni durante la Guerra Fría, ni desde entonces– y desde los años ochenta su tasa de conflictos por el control del gobierno ha pasado de ser atípicamente alta a ser atípicamente baja. La región es similar al resto del mundo en un aspecto importante: desde 1990, sus países productores de petróleo han tenido una tasa de conflictos más alta que sus países no productores de petróleo. La ausencia de conflictos separatistas en ALC es especialmente llamativa, y sigue siendo válida incluso al remontarse más atrás en el tiempo. Según la ACD, desde 1948 hasta 2011 la región sufrió 36 grandes conflictos

en 19 países diferentes y, no obstante, ninguno de ellos implicaba un movimiento separatista.

Otras bases de datos sobre las guerras civiles, que utilizan definiciones más estrechas de guerra civil, muestran la misma ausencia de conflictos separatistas (cuadro 4.6). La base de datos de Correlatos de Guerra, que contiene información sobre las guerras civiles en todos los países desde 1816, identifica tres tipos de guerras civiles: los conflictos intercomunales, que la mayoría de los estudiosos consideran guerras civiles ya que el gobierno no es parte en el conflicto; los conflictos por el control del gobierno central, y los conflictos por asuntos locales, una categoría algo

Cuadro 4.6

Conflictos en América Latina y el Caribe (*por tipo*)

Base de datos	Conflictos por control del gobierno	Conflictos separatistas	Último conflicto separatista
UCPD/PRIO (1946-2011)	36	0	
Correlatos de guerra (1900-2001)	27	1	1932: Brasil vs. los Paulistas
Wimmer-Min (1900-2001)	30	1	1918: Haití vs. Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La base de datos de Correlatos de Guerra no identifica los conflictos separatistas, sino más bien los conflictos "locales", una categoría que incluye los conflictos separatistas y regionales.

más amplia que incluye todos los conflictos secesionistas. Entre 1900 y 2001, la base de datos registró 27 conflictos en la región por el control del gobierno central, pero solo un conflicto local: la Guerra Paulista de Brasil (también conocida como la Revolución Constitucional de 1932).

La base de datos de los Correlatos de Guerra ha sido criticada por diversos motivos, entre los cuales puede mencionarse la consistencia de sus definiciones de conflicto (véase, por ejemplo, Sambanis, 2004). Recientemente, Wimmer y Min compilaron una lista más exhaustiva de conflictos entre 1816 y 2001 que comprende 64 guerras no incluidas en los datos de los Correlatos de Guerra y desarrolla una nueva tipología de conflictos según su propósito. Estos autores identifican la guerra secesionista más reciente en ALC como la Guerra del Caco (1918) en Haití –una revuelta contra la ocupación de Estados Unidos– y como anterior a

aquella, la Guerra Hispano-estadounidense en Cuba en 1895. Concretamente en ALC, Wimmer y Min identifican el conflicto separatista más reciente en la Batalla de Cepeda, en 1859, entre el gobierno argentino y el gobierno provincial de Buenos Aires, ya que consideran la Guerra Paulista en Brasil como no secesionista.

El cuadro 4.7 compara ALC con otras regiones, y proporciona a la vez el número total de conflictos separatistas en cada una desde 1948 y la tasa de conflictos separatistas (es decir, el número de conflictos separatistas divididos por el número de años-país soberanos). El sur de Asia tuvo la tasa más alta de conflictos separatistas, seguida por la antigua Unión Soviética, Asia oriental y sudoriental, Oriente Medio y Norte de África, África subsahariana, Europa central y oriental y Europa occidental. ALC es la única que no sufrió guerras de secesión.

Cuadro 4.7

Conflictos separatistas por región, 1948-2006

Región	Conflictos separatistas	Años-país soberanos	Tasa conflictos separatistas
Sur de Asia	20	346	5,78
Antigua Unión Soviética	11	257	4,28
Asia oriental y sudoriental	27	674	4,01
Oriente Medio	11	775	1,42
África subsahariana	26	1.903	1,37
Europa central y oriental	7	538	1,30
Europa occidental	5	893	0,56
América Latina y el Caribe	0	1.197	0,00

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos sobre los conflictos separatistas provienen de la ACD.

Las estimaciones en el cuadro 4.8 muestran lo mismo que las tabulaciones cruzadas en los cuadros 4.4 y 4.5. En el cuadro 4.8, los datos para cada modelo están limitados al período posterior a la Guerra Fría, cuando han surgido diferencias entre ALC y el resto del mundo. La columna (1) muestra el modelo central desplegado en la columna (9) del cuadro 4.2. La columna (2) incluye una variable ficticia para la región que está negativamente asociada con los comienzos de las guerras civiles.¹⁷

¹⁷ En estas estimaciones, la variable ficticia marca los países de ALC; una variable ficticia que abarca solo América Latina arroja resultados similares.

La columna (3) incluye la variable ficticia *América Latina y el Caribe* y una variable que interactúa, *ingresos del petróleo y América Latina y el Caribe*, para ver si el petróleo tiene un efecto distintivo en los conflictos en la región; esta variable está lejos de la significancia estadística y su inclusión tiene escaso impacto en la variable de *ingresos del petróleo*. Esto implica que el petróleo no tiene un impacto distintivo en el conflicto en la región. En otras palabras, el petróleo está vinculado con tasas de conflictos más altas en ALC, tal como sucede en el resto del mundo.

Stata no puede estimar un modelo de conflictos separatistas que incluya la variable *América Latina y el Caribe*, dado que la

Cuadro 4.8

Comienzos de guerras civiles, 1991-2006

	(1) Todos los conflictos	(2) Todos los conflictos	(3) Todos los conflictos	(4) Solo conflictos por control del gobierno
Ingresos (log)	-0,587 (4,81) ^{***}	-0,520 (4,46) ^{***}	-0,517 (4,42) ^{***}	-0,598 (3,60) ^{***}
Población (log)	0,231 (2,89) ^{***}	0,224 (2,86) ^{***}	0,222 (2,85) ^{***}	0,015 (0,14)
Ingresos del petróleo (log)	0,194 (3,34) ^{***}	0,185 (3,35) ^{***}	0,182 (3,21) ^{***}	0,214 (2,75) ^{***}
América Latina y el Caribe		-1,009 (1,96) ^{**}	-1,012 (0,75)	-0,508 (0,89)
Ingresos del petróleo en América Latina y el Caribe*			0,043 (0,16)	
Países	169	169	169	169
Observaciones	2.635	2.635	2.635	2.635

Fuente: Elaboración propia.

Notas: * significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%. Las estadísticas z robustas figuran entre paréntesis. Cada estimación incluye una constante, una variable que mide el número de años desde el conflicto anterior y tres splines cúbicos para corregir la dependencia temporal. Los errores estándar están agrupados por país y las variables explicativas están retardadas un año. Las estimaciones se calculan con Stata 10.1, utilizando regresiones logísticas de eventos raros.

región no ha sufrido conflictos separatistas. Sin embargo, en un modelo de conflictos por el control del gobierno, en la columna (4), la variable ficticia *América Latina y el Caribe* pierde significancia estadística a niveles convencionales, lo cual puede señalar que el efecto negativo de *América Latina y el Caribe* en todos los conflictos internos,

mostrados en la columna (2), se debe principalmente a la ausencia de conflictos separatistas.

La ausencia de guerras secesionistas explica por qué los Estados petroleros en la región han sufrido menos conflictos que los Estados petroleros en el resto del mundo. El cuadro 4.9 muestra la tasa de los conflictos

separatistas y por el control del gobierno en los Estados petroleros desde 1990. Si bien los países petroleros de ALC han sufrido conflictos por el control del gobierno ligeramente inferiores que en los Estados petroleros en otras partes, la diferencia no es estadísticamente significativa; sin embargo, los países productores de petróleo en la región han padecido significativamente menos conflictos separatistas y, por consiguiente, menos conflictos totales. Fuera de la región, los países petroleros experimentaron tasas idénticas de conflictos separatistas y por el control del gobierno; en ALC, los Estados petroleros solo sufrieron los conflictos por el control del gobierno.

Cuadro 4.9

Tasas de comienzo de conflictos en los países productores de petróleo, 1991-2006

	Resto del mundo	ALC
Conflictos por control del gobierno	2,88	1,75
Conflictos separatistas	2,88*	0,00*
Todos los conflictos	5,76*	1,75*

Fuente: Elaboración propia.

Notas: * $p < 0,10$ en un test unilateral exacto de Fisher. Los test son para los valores en las columnas (es decir, el resto del mundo vs. ALC).

Los conflictos separatistas constituyen una fracción importante de los conflictos relacionados con el petróleo fuera de ALC.

Como se ilustra en el cuadro 4.10, desde 1960 hasta 2006, se declararon ocho conflictos separatistas en países que estaban generando al menos US\$100 per cápita en ingresos del petróleo, y donde la extracción del petróleo ya había comenzado en la región secesionista (Angola, Irán-Arabistán, Irán-Kurdistán, Irak, Nigeria-Delta del Níger y Rusia) o estaba a punto de comenzar (Indonesia, Yemen).¹⁸ Otros ocho conflictos comenzaron en regiones ricas en petróleo de países que no superaban el umbral de US\$100 per cápita, ya sea porque el petróleo había sido descubierto pero aún no era extraído (Pakistán-Bangladesh, Bangladesh-Chittagong, Nigeria-Biafra y Sudán) o porque el petróleo era relativamente escaso a nivel nacional, aunque era abundante en la región secesionista (China, India, Pakistán-Baluchistán y Turquía).

Fuera de ALC, los conflictos separatistas entre 1960 y 2006 se distribuyeron ampliamente en regiones productoras de petróleo: cinco corresponden a Oriente Medio, cuatro a África, cuatro al sur de Asia, dos a Asia oriental y sudoriental y uno a Rusia. Es evidente que la riqueza del petróleo no era completamente responsable de ninguno de estos conflictos, ya que todos se produjeron en regiones cuyas poblaciones tenían importantes conflictos históricos o políticos que databan de mucho antes de la extracción del petróleo. Sin embargo, los estudios

¹⁸ Tres de estos ocho conflictos (en Indonesia, Irán e Irak) eran recurrentes a lo largo del tiempo y, por lo tanto, fueron contados por la ACD como múltiples conflictos independientes.

Cuadro 4.10

Conflictos separatistas en regiones productoras de petróleo

País	Años del conflicto	Ingresos del país (en US\$ reales de 2000 per cápita)	Región
Angola	1975-2007	\$861	Cabinda
Bangladesh	1974-92	\$243	Chittagong Hill Tracts
China	1991	\$422	Xinjiang
India	1990	\$317	Assam
Indonesia	1975-2005	\$303	Aceh
Irán	1966	\$1.053	Kurdistán
Irán	1979-80	\$1.747	Arabistán
Irak	1961-	\$1.100	Kurdistán
Nigeria	1967-1970	\$267	Biafra
Nigeria	2004	\$438	Delta del Níger
Pakistán	1971	\$275	Bangladesh
Pakistán	1974-77	\$280	Baluchistán
Rusia	1999-2001	\$1.613	Chechenia
Sudán	1983-2005	\$293	Sur
Turquía	1984	\$2.091	Kurdistán
Yemen	1994	\$443	Sur

Fuente: Elaboración propia.

Notas: El ingreso por país es para el año en que comenzó el conflicto, o el año más cercano para el que existen datos.

de caso señalan que en muchos de ellos el petróleo desempeñó un rol en las motivaciones de los grupos separatistas.¹⁹

¹⁹ Véanse, por ejemplo, Ross (2005), para Aceh; Said (2007), para Chechenia; International Crisis Group (2006a y 2006b), para el Delta del Níger, y Anderson (1999), para Sudán.

En ALC, el petróleo ha sido extraído a veces en regiones pobladas por comunidades étnicas marginadas, como las recogidas en el cuadro 4.10, pero sin desatar revueltas separatistas. Por ejemplo, la explotación del petróleo en la Amazonía ecuatoriana desde los años setenta ha producido una contaminación generalizada de las tierras y el agua,

conflictos por la propiedad de la tierra y protestas y marchas organizadas en apoyo a los derechos de los indígenas (Sawyer, 1997). Por otro lado, el estado de Chiapas, en México, rico en petróleo, ha sido el foco de una rebelión armada protagonizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) desde 1994. La primera “Declaración de la Selva Lacandona” del grupo exigía al gobierno poner fin a la expropiación de los recursos naturales. Posteriormente, otras declaraciones culpaban al gobierno por su intransigencia al querer retener el control de la riqueza petrolera de Chiapas. En los dos casos, los grupos de estas regiones presionaron a favor de cambios en las políticas del gobierno pero no a favor de la independencia.

¿Qué explica la ausencia de conflictos separatistas en ALC? Para algunos historiadores en la región, es posible que la ausencia de conflictos separatistas en el último siglo, y de movimientos separatistas de inspiración étnica durante incluso más tiempo, sea una obviedad y no tenga nada de particular.²⁰ Si bien varios estudios analizan la ausencia de guerras entre países en la región (Centeno, 2003; Kacowicz, 1998; Domínguez, 2003), ninguno trata de explicar la ausencia de guerras separatistas.

A pesar de que un análisis exhaustivo de estos conflictos separatistas “ausentes” se sitúa más allá del alcance de este documento,²¹ dos explicaciones parecen prometedoras. En primer lugar, la mayoría de los países de ALC son relativamente antiguos, ya que obtuvieron su independencia a comienzos del siglo XIX; esto podría explicar la ausencia de separatismo, ya sea debido a una causalidad (a medida que las fronteras nacionales eran ampliamente reconocidas a lo largo del tiempo) o a la selección (a medida que los países menos cohesionados se desintegraban, mientras que los más cohesionados perduraban). Este argumento parece consistente con la historia de los conflictos en ALC, ya que una base de datos identifica 13 guerras secesionistas en la región entre 1816 y 1900 (Wimmer y Minn, 2009). El segundo factor es el patrón de la movilización de las comunidades indígenas de la región. En el siglo XX, estas poblaciones tendían a movilizarse por conflictos definidos por cuestiones de clase, más que étnicas. En lugar de aspirar a sus propios Estados soberanos, intentaban derrocar a los gobiernos en funciones y a las élites económicas y militares que solían representar. Según Cleary (2000:1133), los pueblos indígenas a menudo han participado en las insurrecciones de la región pero lo han hecho

²⁰ Véanse, por ejemplo, Centeno (2003) y Van Cott (2005).

²¹ Para una mirada más detallada sobre este problema, véase Ross (2010).

como “campesinos o trabajadores, y no como pueblos indígenas”. Crawford Young observó que:

Los indios en general no son actores colectivos en el panorama político nacional. Son actores a veces como campesinos [...], más a menudo están sujetos a la influencia de partidos de ideología populista dirigidos por las élites de clase media (Young, 1975:428).

Quizá los grupos indígenas de la región se movilizaron como clase porque carecían de los recursos financieros y humanos necesarios para organizarse como etnia. Según la teoría de movilización de recursos, los grupos desafectos requieren acceso a una diversidad de recursos para desarrollarse como movimiento social (McCarthy y Zald, 1977; Tilly, 1978). La marginalización social y económica de las poblaciones indígenas de la región puede haberlas privado de los recursos necesarios para movilizarse independientemente, encauzándolas hacia alianzas de conveniencia con grupos rebeldes mejor dotados pero más orientados ideológicamente (por ejemplo, Sendero Luminoso en Perú, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México y una serie de movimientos izquierdistas en Guatemala).²²

²² A pesar de que la mayoría de estas alianzas eran con grupos izquierdistas, algunas no lo eran. Por ejemplo, los indios Miskito de Nicaragua recibieron ayuda militar encubierta de Estados Unidos en su conflicto con el gobierno nicaragüense a comienzos de los años ochenta.

La marginalización social y económica de las poblaciones indígenas de la región puede haberlas privado de los recursos necesarios para movilizarse independientemente, encauzándolas hacia alianzas de conveniencia con grupos rebeldes mejor dotados pero más orientados ideológicamente.

CONCLUSIONES

A nivel mundial, los países productores de petróleo tienen más probabilidades de sufrir guerras civiles que los países no productores, sobre todo en el período posterior a la Guerra Fría y, especialmente, entre los países de ingreso bajo y mediano. Este capítulo sugiere que los países productores de petróleo de ALC se ajustan parcialmente al patrón mundial. Si se los compara con otros países de la región, los países petroleros han tenido mayores tasas de conflictos por el control del gobierno, pero las mismas tasas de conflictos separatistas. Sin embargo, la verdadera anomalía no es la incapacidad del petróleo de generar rebeliones secesionistas, sino la completa ausencia de ellas en la región durante el último siglo. Esto significa que las características de la industria petrolera que inducen al conflicto no son diferentes en ALC de cualquier otro lugar. La extracción del petróleo parece despertar el mismo tipo de frustraciones y protestas, desatar las mismas demandas de justicia

distributiva y contribuir al mismo tipo de sabotajes y extorsión en la región –sobre todo en Bolivia, Colombia, Ecuador y México– que en el resto del mundo. Sin embargo, ni la riqueza mineral ni ningún otro conjunto de circunstancias han llevado a las comunidades étnicas marginadas de la región a luchar por la independencia.

Quizá la escasa incidencia del separatismo étnico violento ofrece una clave para un rompecabezas aún más grande, que Miguel Centeno articula en un estudio de recientes investigaciones sobre la historia de América Latina:

Es notable cómo una minoría relativamente pequeña fue capaz de retener el poder, incluso después de armar (temporalmente) a los subalternos. Las guerras de independencia (del siglo XIX) y los posteriores Estados caudillistas abrieron oportunidades a extranjeros que no eran de descendencia española. ¿Por qué el control del poder y las armas no se tradujo en una revolución racial? La continuidad relativa de la jerarquía racial después de la independencia parece ser una de las paradojas del siglo XIX (Centeno, 2008:160).

Los observadores han ofrecido numerosas ideas plausibles para reducir el riesgo del conflicto en países ricos en recursos naturales, como la distribución directa de los

ingresos de los recursos a los ciudadanos; la descentralización de los ingresos de los recursos a los gobiernos locales; la mayor transparencia en los flujos de ingresos entre empresas y gobiernos, lo cual incluye elaborar informes a nivel de proyecto; las mejores técnicas para usar los ingresos con el fin de reducir el patrón de auge y caída característico de las economías basadas en la minería, y los mayores esfuerzos para cambiar la relaciones entre las empresas extractivas y las comunidades locales, reduciendo las externalidades negativas y generando otras positivas, como mejores empleos y oportunidades de desarrollo (Ross, 2013).

Este capítulo suscita más preguntas de las que puede responder. Se requiere más investigación en muchos de los ámbitos que toca, entre ellos, cuáles son los mecanismos causales que relacionan la riqueza del petróleo con los conflictos violentos en casos específicos; por qué los conflictos secesionistas han prácticamente desaparecido en la región, aunque persisten en el resto del mundo, y cómo las conflagraciones de menor nivel se desarrollan y persisten en torno a los yacimientos mineros. Es sumamente urgente e importante considerar atentamente las consecuencias de las políticas e identificar intervenciones que puedan contribuir a poner fin a conflictos de larga data basados en los recursos y, aún más importante, impedir que estallen otros nuevos.

REFERENCIAS

- Ahmad, E., y E. Mottu. 2003. "Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues". En J. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- Alexeev, M., y R. Conrad. 2009. "The Elusive Curse of Oil". *The Review of Economics and Statistics* 91: 586-98.
- Anderson, G. N. 1999. *Sudan in Crisis*. Gainesville, Florida: University Press of Florida.
- Aspinall, E. 2007. "The Construction of Grievance: Natural Resources and Identity in a Separatist Conflict". *Journal of Conflict Resolution* 51(6): 950-72.
- Auty, R. M. 1990. *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. Gloucestershire, Reino Unido: Clarendon Press.
- . 1993. *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Basedau, M., y T. Richter. 2011. "Why Do Some Oil Exporters Experience Civil War But Others Do Not? A Qualitative Comparative Analysis of Net Oil-Exporting Countries". Documentos de trabajo GIGA No. 157. Hamburgo, Alemania: German Institute of Global and Area Studies.
- Beblawi, Hazem. 1987. "The Rentier State in the Arab World". En H. Beblawi y G. Luciani (eds.), *The Rentier State*. Nueva York, NY: Croom Helm.
- Beck, N., J. N. Katz y R. Tucker. 1998. "Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable". *American Journal of Political Science* 42(4): 1260-88.
- Besley, T., y T. Persson. 2010. "State Capacity, Conflict, and Development". *Econometrica* 78(1): 1-34.
- Blattman, C., y E. Miguel. 2008. "Civil Wars". *Journal of Economic Literature* 48(1): 3-57.
- Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti y G. Tabellini. 2013. "The Political Resource Curse". *American Economic Review* 103(5):1759-96.
- Brosio, G. 2003. "Oil Revenue and Fiscal Federalism". En J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- Buhaug, H., S. Gates y P. Lujala. 2009. "Geography, Rebel Capability, and the Duration of Civil Conflict". *Journal of Conflict Resolution* 53(4): 544-69.

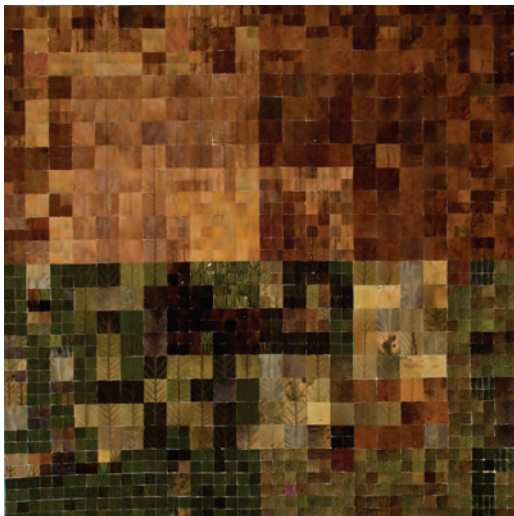
- Centeno, M. A. 2003. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- . 2008. "Latin American Independence and the Double Dilemma". *Latin American Politics and Society* 50(3): 147-61.
- Cleary, M. R. 2000. "Democracy and Indigenous Rebellion in Latin America". *Comparative Political Studies* 33(9): 1123-53.
- Collier, P., y A. Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War". *Oxford Economic Papers* 50(4): 563-73.
- . 2004. "Greed and Grievance in Civil War". *Oxford Economic Papers* 56: 663-95.
- Collier, P., A. Hoeffler y D. Rohner. 2009. "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War". *Oxford Economic Papers* 61(1): 1-27.
- Corden, W. M., y P. J. Neary. 1982. "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy". *The Economic Journal* 92(386): 825-48.
- Dal Bó, E., y P. Dal Bó. 2011. "Workers, Warriors, and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium". *Journal of the European Economic Association* 9(4): 646-77.
- De Luca, G., J-F. Maystadt, P. G. Sekeris y J. Ulimwengu. 2012. "Mineral Resources and Conflicts in DRC: A Case of Ecological Fallacy". Documento de trabajo CRED No. WP 1207. Namur, Bélgica: Center for Research in the Economics of Development.
- De Soysa, I. 2002. "Paradise is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989-99". *Journal of Peace Research* 39(4): 395-416.
- Domínguez, J. I. 2003. "Boundary Disputes in Latin America". Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Dube, O., y J. Vargas. 2013. "Commodity Price Shocks and Civil Conflict: Evidence from Colombia". *The Review of Economic Studies* 80(4): 1384-1421.
- Dunning, T. 2008. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. 2004. "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?". *Journal of Peace Research* 41(3): 275-303.
- . 2005. "Primary Commodity Exports and Civil War". *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 483-507.
- Fearon, J. D., y D. D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *American Political Science Review* 97(1): 75-90.

- Frankel, J. A. 2012. "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions". En R. Arezki, C. Patillo, M. Quintyn y M. Zhu (eds.), *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- Gelb, A. y asociados. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Gervasoni, C. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes". *World Politics* 62(2): 302-40.
- Gleditsch, N. P. 2012. "Whither the Weather? Climate Change and Conflict". *Journal of Peace Research* 49(1): 3-9.
- Goldberg, E., E. Wibbels y E. Mvukiyehe. 2009. "Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States". *Comparative Political Studies* 41(4-5): 477-514.
- Hegre, H., y N. Sambanis. 2006. "Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset". *Journal of Conflict Resolution* 50(4): 508-33.
- Hirschleifer, J. 1991. "The Technology of Conflict as an Economy Activity". *American Economic Review* 81(2): 130-34.
- International Crisis Group. 2006a. "Fuelling the Niger Delta Crisis". Africa Report No. 118. Bruselas, Bélgica: International Crisis Group.
- . 2006b. "The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest". Africa Report No. 115. Bruselas, Bélgica: International Crisis Group.
- Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett y G. Busby. 2005. "The Varieties of the Rentier Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Growth". *World Bank Economic Review* 19: 141-74.
- Jensen, N., y L. Wantchekon. 2004. "Resource Wealth and Political Regimes in Africa". *Comparative Political Studies* 37(7): 816-41.
- Kacowicz, A. M. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Kalyvas, S. 2007. "Civil Wars". En S. Stokes y C. Boix (eds.), *Handbook of Political Science*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- King, G., y L. Zeng. 2001. "Logistic Regression in Rare Events Data". *Political Analysis* 9: 137-63.

- Le Billon, P. 2001. "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts". *Political Geography* 20(5): 561-84.
- . 2005. *Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflicts*. Nueva York, NY: Routledge.
- Lederman, D., y W. F. Maloney. 2007. "Natural Resources, Neither Curse nor Destiny". Washington, D.C. y Palo Alto, CA: Banco Mundial y Stanford University Press.
- Lenin, V. I. 1917 [1975]. "Marxism and Insurrection". En R. C. Tucker (ed.), *The Lenin Anthology*. Nueva York, NY: WW Norton.
- Lujala, P. 2009. "Deadly Combat over Natural Resources: Gems, Petroleum, Drugs, and the Severity of Armed Civil Conflict". *Journal of Conflict Resolution* 53(1): 50-71.
- . 2010. "The Spoils of Nature: Armed Civil Conflict and Rebel Access to Natural Resources". *Journal of Peace Research* 47(1): 15-28.
- Lujala, P., N. P. Gleditsch y E. Gilmore. 2005. "A Diamond Curse? Civil War and a Lootable Resource". *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 538-62.
- Mahdavy, H. 1970. "Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran". En M. A. Cook (ed.), *Studies in Economic History of the Middle East*. Londres, Reino Unido: Oxford University Press.
- McCarthy, J. D., y M. N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-41.
- Monteiro, J., y C. Ferraz. 2010. "Does Oil Make Leaders Unaccountable? Evidence from Brazil's Offshore Oil Boom". Río de Janeiro, Brasil: PUC-Rio.
- Morelli, M., y D. Rohner. 2010. "Natural Resource Distribution and Multiple Forms of Civil War". Documento de trabajo No. 498. Zurich, Suiza: Institute for Empirical Research in Economics.
- Østby, G., R. Nordås y J. K. Rød. 2009. "Regional Inequalities and Civil Conflict in Sub-Saharan Africa". *International Studies Quarterly* 53(2): 301-24.
- Reno, W. 1995. *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- . 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Ross, M. L. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?". *World Politics* 53(3): 325-61.
- . 2003. "Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War". En K. Ballentine y J. Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- . 2004a. "What do We Know about Natural Resources and Civil War?". *Journal of Peace Research* 41(3): 337-56.
- . 2004b. "How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from 13 Cases". *International Organization* 58(1): 35-67.
- . 2005. "Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia". En P. Collier y N. Sambanis (eds.), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. Volume 2: Europe, Central Asia, and Other Regions. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2006. "A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War". *Annual Review of Political Science* 9: 265-300.
- . 2010. "Latin America's Missing Oil Wars". Documento de trabajo. Los Ángeles, CA: Departamento de Ciencias Políticas, UCLA.
- . 2012. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2013. "The Political Economy of Petroleum Wealth in Low-Income Countries: Some Policy Alternatives". *Middle East Development Journal* 5(2).
- Sachs, J. D., y A. M. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Documento de trabajo para el desarrollo 517a. Cambridge, MA: Center for International Development y Harvard Institute for International Development.
- Said, Y. 2007. "Greed and grievance in Chechnya". En M. Kaldor, T. L. Karl y Y. Said (eds.), *Oil Wars*. Londres, Reino Unido: Pluto Press.
- Sala-i-Martin, X., y A. Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria". Documento de trabajo del FMI No. WP/03/139. Washington, D.C.: FMI.
- Sambanis, N. 2004. "What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition". *Journal of Conflict Resolution* 48(6): 814-58.
- Sawyer, S. 1997. "The 1992 Indian Mobilization in Lowland Ecuador". *Latin American Perspectives* 24(3): 65-82.
- Skaperdas, S. 1992. "Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights". *The American Economic Review* 82(4): 720-39.
- Smith, A. 1776 [1991]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nueva York, NY: Prometheus Books.
- Tilly, C. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Boston, MA: Addison-Wesley.

- Tsui, K. K. 2010. "More Oil, Less Democracy: Evidence from Worldwide Crude Oil Discoveries". *The Economic Journal* 121(151): 89-115.
- Van Cott, D. L. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Van der Ploeg, F. 2011. "Natural Resources: Curse or Blessing?". *Journal of Economic Literature* 49(2): 366-420.
- Walter, B. 2002. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Weinstein, J. M. 2007. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Wick, K., y E. Bulte. 2009. "The Curse of Natural Resources". *Annual Review of Resource Economics* 1: 139-56.
- Wimmer, A., y B. Min. 2009. "The Location and Purposes of Wars around the World, 1816-2001". *International Interactions* 35(4): 390-417.
- Wolfers, J. 2009. "Are Voters Rational? Evidence from Gubernatorial Elections". Filadelfia, PA: Wharton School of Business.
- Young, C. 1975. *The Politics of Cultural Pluralism*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.



**Primer lugar en la edición de 2014
del concurso TransparentARTE**

Varias especies I

Violeta Larrain Mac-Clure

Técnica mixta. Collage construido con hojas de diferentes especies árboles del sur de Chile y que, tras ser prensadas, recortadas y unidas, construyen una cuadrícula visual que pasa por diversos colores de árboles tales como ginkgo, haya, castaño, hortensia, matico, olmo y avellano, entre otros.

Legislación, concesión de licencias y contratos

Capítulo 5	Consecuencias de la Ley Dodd-Frank y de las reglas de la Unión Europea sobre transparencia en las industrias extractivas	159
	Heather A. Lowe	
Capítulo 6	Rol de la información en la adjudicación de derechos de prospección y producción de petróleo	201
	María José Jarquín y Rhea Brathwaite	
Capítulo 7	¿Qué podemos aprender de los contratos petroleros? Los vínculos entre transparencia y rendición de cuentas	235
	Jordan Kyle	
Capítulo 8	En busca del equilibrio: transparencia y rendición de cuentas vs. confidencialidad en las industrias extractivas de Trinidad y Tobago	279
	Tira Greene y Mark Regis	



CAPÍTULO 5

Consecuencias de la Ley Dodd-Frank y de las reglas de la Unión Europea sobre transparencia en las industrias extractivas

HEATHER A. LOWE

Este capítulo estudia recientes iniciativas legales y regulatorias en aras de la transparencia en los ingresos del gobierno a partir de las concesiones y la extracción de recursos naturales, y analiza el impacto que estas iniciativas podrían tener en los países ricos en recursos naturales de América Latina y el Caribe (ALC). En el marco de la Ley Dodd-Frank, de Estados Unidos, Sección 1504 y de las Directivas de la Unión Europea (UE) sobre Rendición de Cuentas y Transparencia, el petróleo, el gas, la minería y, en la UE, las empresas deben hacer públicas las regalías, los impuestos y otros pagos hechos a los gobiernos de los países en que operan. Una vez plenamente implementadas, estas iniciativas producirán abundantes datos para los gobiernos y la sociedad civil que pueden usarse para obligar a esas empresas a rendir cuentas y asegurar que la riqueza de recursos naturales de los países se utilice efectivamente. Al analizar la aplicabilidad de estos requisitos en diversos países de ALC, se evidencia que muchas de las empresas activas en la extracción de recursos, aunque no todas, publican informes bajo uno o ambos regímenes. Si bien la mayoría de las empresas

extractivas globales reconocidas deben ajustarse a los requisitos de divulgación de datos de estas leyes, algunas empresas locales y de propiedad estatal en la región no se ajustan a ellas. Esta brecha señala que para asegurar que se genere un conjunto de datos completo y robusto para los proyectos extractivos que tienen lugar dentro de sus fronteras, los países de ALC que aún no lo han hecho deberían pensar en adherir a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) e implementar sus propios requisitos de divulgación. El capítulo concluye examinando la utilidad multifacética de la información revelada bajo estos regímenes para los gobiernos de ALC de países ricos en recursos. Se enfatiza que estos regímenes en sí no son suficientes para superar la maldición de los recursos a la que se enfrentan numerosos países. No obstante, se sugiere que la transparencia en la gestión de los recursos naturales es una medida crucial y necesaria para su uso efectivo para el alivio de la pobreza.

*El G-8 adoptará medidas para aumentar los estándares mundiales de la transparencia extractiva y progresará hacia normas mundiales comunes de divulgación de datos, tanto en los países con industrias extractivas nacionales importantes como en los países de origen de grandes corporaciones multinacionales extractivas. Bajo estas normas comunes, se requeriría a las empresas informar sobre los pagos de sus actividades extractivas, los gobiernos adoptarían medidas para asegurar el cumplimiento de la divulgación de datos, y aquellos gobiernos que deseen avanzar hacia la norma de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) informarán voluntariamente sobre sus ingresos. **Esto disminuiría los costos de la divulgación de datos para las empresas, contribuiría a luchar contra la corrupción y alentaría inversiones más efectivas y eficientes, también en los países en desarrollo.***

Líderes del G-8, Comunicado de Lough Erne, junio de 2013.

INTRODUCCIÓN

Numerosos países de América Latina y el Caribe (ALC) son ricos en recursos naturales, y poseen depósitos de petróleo, gas natural, metales y minerales preciosos y madera en cantidades importantes en toda la región. A medida que aumenta la inversión y mejora la tecnología, se descubren cada vez más yacimientos. Sin embargo, como en muchas zonas del mundo ricas en recursos naturales, la gestión de estos recursos y los beneficios derivados no han favorecido a la población en general en la medida en que podría esperarse, teniendo en cuenta su valor de mercado y el importante comercio internacional que suele acompañar a estos recursos limitados y muy cotizados. Este fenómeno, a menudo definido como “la maldición de los recursos”, ha sido un tema de gran interés para los economistas y académicos por lo que se han avanzado diversos enfoques para identificar sus causas subyacentes (Barma et al., 2012; Humphreys, Sachs y Stiglitz, 2007; Ross, 1999).

Estados Unidos y la Unión Europea (UE) han aprobado nuevas leyes para contrarrestar al menos dos de estas causas subyacentes. En primer lugar, algunos países ricos en recursos sufren una corrupción endémica, allí donde la élite política ve los ingresos de los recursos naturales como una cuenta bancaria personal y no como un bien público, por lo que se enriquece controlando los recursos y los

ingresos, y dejando a sus países empobrecidos (Firger, 2010). En segundo lugar, los gobiernos de algunos países ricos en recursos naturales adoptan decisiones políticas para usar los fondos de manera que beneficien intereses concretos en lugar de favorecer la economía en su conjunto (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010). En cualquier caso, la transparencia en el flujo de ingresos de las industrias extractivas es necesaria, principalmente, para que los gobiernos rindan cuentas si se busca que los ingresos provenientes de las industrias extractivas lleguen a las arcas de esos países y sean usados para beneficiar a sus pueblos. Estas nuevas leyes se aprobaron principalmente debido a las campañas de organizaciones miembros de la red global Publiquen lo que Pagan (PWYP, por sus siglas en inglés). El paraguas internacional para la coalición PWYP se creó en 2002 después de un escándalo de alto perfil que involucró al gigante petrolero BP y a la empresa petrolera estatal de Angola, Sonangol, en el que se daba cuenta de una supuesta malversación de los fondos públicos de ese país por parte de su élite. Global Witness (1999) publicó un informe basado en su trabajo en Angola, que fue catalizador de las primeras organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, las que pertenecían a la red PWYP) preocupadas por la corrupción y la mala gestión de los recursos naturales y los ingresos de los recursos en países en desarrollo (van Oranje y Parham, 2009).

La plataforma original de la campaña de PWYP pedía a las empresas petroleras, gasíferas y mineras publicar lo que pagaban a los gobiernos. La coalición identificó tres maneras de alcanzar este objetivo y recomendó cambios en i) las normas de contabilidad nacionales e internacionales; ii) las reglas de acceso a los datos en los mercados bursátiles, y iii) las condiciones exigidas a las entidades financieras como prerequisite para financiar o asegurar proyectos de petróleo, de gas y mineros (van Oranje y Parham, 2009).

Mientras la campaña de PWYP abogaba por los requisitos obligatorios de divulgación de datos como uno de los pilares de su triple enfoque, en septiembre de 2002, durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, el entonces Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair, anunció el lanzamiento de una iniciativa para crear un régimen internacional y voluntario de divulgación de datos: la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Publiquen lo que Pagan participó en el proceso EITI como el brazo de la sociedad civil del grupo de la coalición y actualmente lo sigue haciendo. La coalición abogaba, además, por regulaciones vinculantes que establecieran requisitos obligatorios de divulgación de datos en las empresas extractivas, sobre todo en Estados Unidos y Europa, donde la mayoría de las empresas mineras, petroleras y gasíferas internacionales estaban registradas en los mercados bursátiles (van Oranje y Parham, 2009).

Las nuevas leyes de Estados Unidos y la Unión Europea se desarrollaron simultáneamente y si bien el progreso en cada foro se produjo en diferentes momentos, acercaba a los promotores de iniciativas en favor de la transparencia cada vez más a sus objetivos. En 2004, como parte de la Directiva de Transparencia, la UE aprobó recomendaciones no vinculantes para sus Estados miembros que promovían la divulgación de los pagos realizados a los gobiernos por parte de las empresas extractivas que cotizaban en la bolsa (van Oranje y Parham, 2009). En 2006, el Mercado de Inversiones Alternativas, una sección de la bolsa londinense, introdujo una medida voluntaria que alentaba a las empresas extractivas a divulgar los pagos hechos a los gobiernos por un monto superior a £10.000 (van Oranje y Parham, 2009). Sin embargo, el movimiento hacia una legislación vinculante de divulgación obligatoria de datos en la UE se desaceleró hasta 2010, cuando la Comisión Europea (CE, 2010) lanzó una consulta pública más amplia para que todas las empresas multinacionales divulgaran sus principales indicadores financieros país por país. Una de las preguntas en esa consulta era si había una necesidad especial de contar con informes financieros, país por país, de las empresas que operaban en las industrias extractivas. En 2011, esto condujo a la introducción de las directivas propuestas por la CE –que enmendarían la Directiva de Transparencia

existente,¹ la cual abarca las empresas que cotizan en los mercados bursátiles de la UE, y la Directiva de Rendición de Cuentas,² que se aplica a las empresas registradas en la UE— para requerir a las grandes industrias extractivas y a las empresas madereras con cotización en la bolsa divulgar públicamente los pagos hechos a los gobiernos, país por país. Estas Directivas fueron aprobadas en junio de 2013, como enmienda de la Directiva de Rendición de Cuentas, y en octubre de ese año, como enmienda de la Directiva de Transparencia, aunque aún deben ser implementadas por cada Estado miembro de la UE.

La campaña para la divulgación obligatoria de la información en Estados Unidos comenzó más tarde que los esfuerzos

correspondientes en Europa, dado que el organismo organizador de PWYP-Estados Unidos no se creó hasta septiembre de 2004, en Washington, D.C. La primera expresión legislativa de un intento de tratar el tema en Estados Unidos se produjo con la resolución 995 de la Cámara de Representantes bipartita en 2006 (H.R. 995, 109º Congreso. [2006]). La resolución exigía que el gobierno de Estados Unidos demandara a las empresas extractivas de recursos naturales la divulgación de los pagos de ingresos de recursos naturales país por país, si bien nunca fue más allá de la temprana etapa de revisión en un comité. En la siguiente sesión del Congreso, tanto en la Cámara como en el Senado, se presentaron los primeros proyectos de ley que requerían una divulgación obligatoria, país por país, de los pagos a los gobiernos realizados por las empresas extractivas que cotizaban en la bolsa de Estados Unidos, conocida como la Ley de Transparencia de las Industrias Extractivas (H.R. 6066, 110º Congreso [2008] y S. 3389, 110º Congreso [2008]), que fue presentada en mayo y julio de 2008. El Presidente del Comité de los Servicios Financieros de la Cámara, Representante Barney Frank, presentó el proyecto en la Cámara de Representantes. Sin embargo, estos proyectos no avanzaron más allá de la etapa de comité y fueron cancelados al final del período de sesiones del Congreso de 2008. No obstante, en 2007 y 2008 el Congreso celebró diversas audiencias para crear conciencia acerca del movimiento a

¹ Su título completo es Directiva 2013/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de octubre de 2013 por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión por la que se establecen detalladas disposiciones sobre la implementación de ciertas disposiciones de la Directiva 2004/109/CE, 2013, B.O. (L 294/13).

² Su título completo es Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013 sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, 2013, B.O. (L 182/19).

favor de la transparencia de los pagos en las industrias extractivas, en las que se dejó constancia de ello, de manera de poder ser citado tanto a favor como en contra de la adopción de los requisitos de divulgación obligatoria (PWYP, s.f.).

La audiencia de junio de 2008 sobre H.R. 6066 en la Cámara, presidida por el representante Frank, puso de relieve algunas de las grandes críticas que aún se esgrimen contra la Sección 1504. Se debatieron diversos asuntos, por ejemplo, si la ley de divulgación de datos situaba a las empresas de Estados Unidos en desventaja competitiva, si socavaba la EITI o si la carga financiera del régimen de divulgación adicional superaba cualquier beneficio que pudieran obtener los inversionistas gracias a ese nivel de transparencia. Un ex vicepresidente de la Royal Dutch Shell, Alan Detheridge, y un ex presidente de la Investment Management Association del Reino Unido y de F&C Asset Management plc, Robert Jenkins, se pronunciaron a favor de H.R. 6066 sobre la base de los beneficios para las empresas y la importancia de la transparencia para los inversionistas. A la vez, señalaron que la competitividad no era realmente un problema debido al número y tipo de empresas que tendrían que divulgar informes en el marco de la legislación propuesta. Detheridge declaró que cuando las empresas petroleras y el gobierno de Nigeria comenzaron a publicar los ingresos que los gobiernos federal, estadual y local de ese país recibían de la producción de petróleo, se empezó a preguntar a los funcionarios al nivel estadual

y local acerca del destino de esos ingresos, se celebraron juicios y se dictaron penas de prisión por corrupción. También señaló que era poco honesto que las empresas extractivas se quejaban del costo de la implementación y la divulgación en el marco de H.R. 6066 cuando las mismas empresas se habían pronunciado a favor de dicha divulgación cuando apoyaron la EITI, algo que habían hecho todas las grandes empresas petroleras de Estados Unidos y Europa.³ Jenkins, por su parte, se centró en el impacto de la transparencia en la capacidad de los inversionistas para juzgar el riesgo y el retorno esperado, y declaró que: “[las] medidas para disminuir la corrupción aportarán beneficios reales al desempeño general de las inversiones al eliminar la ineficiencia, reducir el riesgo del conflicto y mejorar el clima de inversiones.”⁴

El impulso final y exitoso para una legislación vinculante en Estados Unidos se produjo en septiembre de 2009 cuando los senadores Benjamin Cardin y Richard Lugar presentaron una propuesta legislativa titulada Ley de Seguridad Energética a través de la Transparencia (S. 1700, 111° Congreso [2009]) antes de que la CE lanzara

³ Declaración de Alan Detheridge al Comité de la Cámara sobre servicios financieros. *H.R. 6066, The Extractive Industries Disclosure Act*, sesión del 26 de junio de 2008.

⁴ Declaración de Robert Jenkins al Comité de la Cámara sobre servicios financieros. *H.R. 6066, The Extractive Industries Disclosure Act*, sesión del 26 de junio de 2008.

su consulta pública sobre la divulgación de datos país por país. La S. 1700 exigía no solo una divulgación país por país de los pagos hechos a los gobiernos sino también una difusión de datos más detallada a nivel de proyecto; esto lo hizo añadiendo la nueva Sección 13(q) a la Ley de Títulos Valores de 1934 (codificada en la legislación de Estados Unidos como 15 U.S.C. 78(m)). Poco después, el representante Frank presentó el proyecto que se convertiría en la Ley Dodd-Frank de Reforma Financiera y de Protección al Consumidor, un proyecto de ley ómnibus sensible a la crisis financiera de 2008 que reformó una amplia gama de regulaciones financieras en Estados Unidos. Los senadores Cardin y Lugar ofrecieron su proyecto de ley sobre transparencia financiera en las industrias extractivas (S. 1700) –un tema con el que el representante Frank estaba familiarizado debido a su propia presentación de un proyecto similar en 2008– como enmienda a la Ley Dodd-Frank propuesta. Los miembros del Congreso responsables de finalizar las enmiendas a la Ley Dodd-Frank aceptaron la inclusión del contenido de S. 1700 y la designaron la Sección 1504 de esa Ley. Con esa y otras enmiendas, la Ley Dodd-Frank fue aprobada el 21 de julio de 2010. A pesar de que esta nueva disposición de transparencia enmendaba la Ley de Títulos Valores y ha quedado codificada en la Sección 13 de esta Ley, se sigue refiriendo a ella en los debates generales como la Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank. Independientemente de que la disposición se conozca como Sección 1504 o como Sección 13(g) de la

Ley de Títulos Valores de 1934, no entró en vigencia hasta que la Comisión del Mercado de Valores (SEC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos publicó las regulaciones de implementación.

LAS LEYES ESTÁN VIGENTES PERO LAS NORMATIVAS DE APOYO SIGUEN INDEFINIDAS

Hasta la fecha de esta publicación, la Unión Europea y Estados Unidos están empataados en lo que se ha vuelto el equivalente legislativo del Tour de France, donde ambas jurisdicciones emprenden el tramo final de la carrera, a saber, la implementación. Las Directivas de la UE deben ser trasladadas a los sistemas legales de cada Estado miembro de la UE antes de ser efectiva; esto debe realizarse antes del 20 de julio de 2015 (Williams y Litvinoff, 2013). Posteriormente, las empresas tardarán uno o dos años en publicar sus informes de divulgación anuales, lo que depende del año financiero de la empresa. Como modo de subrayar el apoyo del Reino Unido a estos nuevos requisitos obligatorios de divulgación, en la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto de 2013, el Primer Ministro británico David Cameron declaró que el Reino Unido implementaría las Directivas hacia fines de 2014, mucho antes de la fecha límite estipulada. Francia, Alemania e Italia también se han comprometido a implementar tempranamente la Directiva de Rendición de Cuentas (Cameron, 2013; PwC, 2013).

La Ley de Estados Unidos entró en vigencia brevemente en septiembre de 2012, después de que la SEC publicara las normativas de implementación, pero una impugnación legal parcialmente exitosa presentada por poderosas asociaciones industriales, como el American Petroleum Institute (API) y la Cámara de Comercio de Estados Unidos, tuvo como resultado la suspensión de la implementación en junio de 2013, a la espera de que la SEC revisara las regulaciones (*API v. SEC*, No. 12-1668, U.S. Dist. Ct. D.C., pub. 7/2/2013). Las asociaciones comerciales demandantes incluían, en sus alegatos ante el tribunal, una recusación de la Sección 1504 en su conjunto al declarar que la ley violaba el derecho constitucional de las empresas extractivas a la libertad de expresión. El Tribunal de Distrito de Estados Unidos que oyó la causa entregó una opinión sobre los méritos de dos de los argumentos de los demandantes y juzgó que, en su conjunto, proporcionaban una base suficiente para que el tribunal suspendiera las normativas de implementación de la SEC.

Esto significó que la SEC definió claramente el alcance de la divulgación de datos que se proponía exigir a las empresas extractivas, pero también que una orden de un tribunal de Estados Unidos podía requerir ajustes a esa normativa de divulgación. El tribunal no revisó algunas de las recusaciones legales y la SEC puede realizar ajustes en las normativas que redactó y publicó anteriormente basándose en esas recusaciones legales. Resulta difícil predecir

qué información tendrá que ser divulgada públicamente en el marco de la Sección 1504. Este capítulo describe los requisitos de divulgación que la SEC pretendía implementar sobre la base de las regulaciones que había emitido inicialmente, y señala dónde existen recusaciones legales a esas normativas y dónde están sin definir.

La Ley de Estados Unidos entró en vigencia brevemente en septiembre de 2012, después de que la SEC publicara las normativas de implementación, pero una impugnación legal parcialmente exitosa presentada por poderosas asociaciones industriales, como el American Petroleum Institute y la Cámara de Comercio de Estados Unidos, tuvo como resultado la suspensión de la implementación en junio de 2013, a la espera de que la SEC revisara las regulaciones.

A cada Estado miembro de la UE se le exige utilizar las Directivas como una norma mínima de implementación. Sin embargo, pueden aumentar, complementar o aportar una interpretación específica de partes de las Directivas en el proceso de implementación, pero no pueden debilitarlas. Por lo tanto, los detalles sobre cómo se aplicarán no están del todo definidos. Este capítulo refleja los términos de las Directivas adoptadas a nivel de la UE, bajo el supuesto de

que no se introducirán cambios en el proceso de implementación.

Dado que el proceso de implementación e interpretación no se ha completado para ninguna de las dos leyes, se ha llevado a cabo o publicado escasa investigación acerca de su impacto potencial en países, regiones o empresas específicas. Sobre la base de la falta de análisis crítico y ante la incertidumbre sobre cualquier cambio legislativo que se pueda producir, este capítulo debe leerse solo como una predicción de las expectativas ante las nuevas leyes en ALC, y no como un análisis definitivo con conclusiones categóricas.

VISIÓN GENERAL DE LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS NATURALES EN ALC

Numerosas economías de ALC dependen en gran medida de los ingresos de recursos naturales. Siete países de la región (ALC-7) representan aproximadamente el 85% del producto interno bruto (PIB) regional, y seis de ellos tienen un porcentaje sustancial de ingresos por materias primas: Argentina tiene materias primas agrícolas para la exportación; Chile tiene cobre; Colombia, petróleo; México, hidrocarburos; Perú, minería, y Venezuela, hidrocarburos. Sinnott, Nash y de la Torre (2010) señalan que además de los países de ALC-7, algunas economías más pequeñas de la región dependen en gran medida de los ingresos de las materias

primas, sobre todo los productores de hidrocarburos, como Bolivia con gas natural, Ecuador con petróleo y Trinidad y Tobago con hidrocarburos.

La región exportó el 11,8% de los minerales del mundo entre 2000 y 2009. América del Sur tiene la segunda reserva más grande de petróleo en relación con otras regiones, con un 20% del total mundial. Sin embargo, las reservas de gas han disminuido en los últimos años, hasta aproximadamente el 3% de las reservas mundiales (CEPAL, 2013).

Materias primas como el petróleo y los minerales representan un alto porcentaje de las exportaciones de ALC. Los ingresos del gobierno debido a esos recursos naturales representan un porcentaje importante de los ingresos nacionales en varios países. A pesar de los problemas asociados con la maldición de los recursos, numerosos presupuestos de ALC dependen desproporcionadamente de esos ingresos. La región necesita una producción continua, constante o en aumento de su industria extractiva y un mercado estable o en aumento para esa producción, hasta que sus economías puedan diversificarse plenamente, lo cual puede tardar años. En relación con los hidrocarburos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado con preocupación que los países en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) deben aumentar las prospecciones y la producción para mejorar sus posiciones de reservas. No obstante, en el sector minero la CEPAL descubrió que un aumento de las

actividades de prospección ha generado un aumento en las reservas probadas. Cuatro países de ALC se encontraban entre los 10 principales destinos de las inversiones mineras en 2011: Brasil, Chile, México y Perú (CEPAL, 2013).

Un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) destaca los roles cada vez más dominantes que las empresas extranjeras desempeñan en los países ricos en metales y minerales de ALC, además de Brasil (UNCTAD, 2013). Por ejemplo, empresas extranjeras aportaban por lo menos el 75% de todas las inversiones mineras en Perú en 2011-12, y el 62% de toda la minería del oro y el cobre a gran escala en Chile en 2012. UNCTAD (2013) observa que las inversiones en industrias extractivas en países de ALC como porcentaje de las inversiones extranjeras directas (IED) aumentaron del 26% en 2002 al 53% del total de los flujos de IED entre 2003 y 2011. Solo el porcentaje de la industria extractiva de Argentina en su IED total disminuyó entre 2005 y 2012.

Estados Unidos es uno de los principales destinos para materias primas de ALC, aunque su porcentaje de participación en las exportaciones disminuyó del 44% en 1990 al 37% en 2008. Al mismo tiempo, el porcentaje de China en las exportaciones de materias primas de ALC aumentó del 0,8% al 10% (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010). La dependencia de China de minerales de la región es importante: Perú es uno de los

principales proveedores de plomo, cobre y cinc para ese país; Chile es el principal proveedor de cobre y molibdeno, y Brasil es el segundo proveedor más importante de hierro (Kotschwar, Moran y Muir, 2012). La demanda de China de recursos naturales previsiblemente seguirá aumentando y, por lo tanto, probablemente sucederá lo mismo con sus inversiones en países de ALC si se pueden superar algunas de las dificultades asociadas a hacer negocios con las empresas chinas y a la disonancia cultural (Bethel, 2011).

Con este claro aumento de las IED enfocadas hacia los recursos naturales en ALC, la manera en que las empresas extranjeras operan y cómo sus inversiones benefician efectivamente a los gobiernos y pueblos de la región tendrá probablemente un interés cada vez mayor para las comunidades que sufren el impacto de los proyectos de extracción de recursos. Por lo tanto, será importante entender cuáles son las empresas extranjeras que tendrán que informar de sus pagos en conformidad con las nuevas leyes de Estados Unidos y la UE.

A lo largo de los últimos años, la sociedad civil se ha centrado cada vez más en la transparencia financiera a nivel de empresas y de gobiernos nacionales y regionales, en los efectos del comercio especulativo y en las implicaciones negativas de la liberalización del comercio. El activismo en estos asuntos financieros más globales por parte de las organizaciones de la sociedad civil de ALC también ha aumentado y ha

establecido vínculos entre las operaciones en el terreno de las empresas extractivas, su impacto en las comunidades locales y regionales y la opacidad de las estructuras y operaciones financieras de las empresas extractivas. En su reciente informe, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd, 2013) estableció un vínculo entre los conceptos de revuelta social en los yacimientos mineros con consultas previas, el acceso a la información y las nuevas leyes de divulgación de datos de la UE y Estados Unidos para las industrias extractivas. Si bien la red apoya las nuevas iniciativas de divulgación de datos, el informe señala que las iniciativas son solo una parte del tratamiento de los problemas de gestión de recursos, gestión fiscal y gobernanza incluyente en los países de ALC.

LEYES DE TRANSPARENCIA DE PAGOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Más allá de las nuevas leyes de Estados Unidos y la UE, puede haber muchas otras medidas que podrían tener un impacto positivo en la gestión de los recursos y la gestión fiscal en países de ALC. Sin embargo, para entender su impacto potencial se debe entender qué información tendrán que divulgar las empresas y qué empresas deberán hacerlo, según la legislación. Ambos conjuntos de leyes no están plenamente implementados. En Estados Unidos

es posible que la nueva redacción de la SEC de las regulaciones que publicó originalmente en 2012 sufra cambios sustanciales. En la UE, cada Estado miembro debe trasladar las Directivas a su sistema legal nacional, un proceso que parte de las disposiciones básicas de las Directivas y permite a los Estados miembros complementarlas, adoptar leyes nacionales de implementación que pueden especificar términos no definidos o fortalecer las disposiciones básicas establecidas en las Directivas.

Más allá de las nuevas leyes de Estados Unidos y la UE, puede haber muchas otras medidas que podrían tener un impacto positivo en la gestión de los recursos y la gestión fiscal en países de ALC, aunque para entender su impacto potencial se debe entender qué información tendrán que divulgar las empresas de acuerdo con la legislación y qué empresas tendrán que llevar a cabo esa divulgación según la legislación.

Las descripciones de las leyes y sus aplicaciones presentadas en este capítulo se basan en la mayor cantidad de información actualmente disponible. En Estados Unidos, corresponde a la Sección 1504 de la ley Dodd-Frank y a las regulaciones de implementación de la SEC, actualmente pendientes, publicadas en agosto de 2012. En la

UE, se trata de las Directivas de la UE sobre Rendición de Cuentas y Transparencia antes de la implementación por parte de los Estados miembros. Las leyes no están establecidas y, por lo tanto, se ha escrito poco acerca de su aplicación en la práctica. Con esta advertencia, este capítulo profundiza en los detalles de las leyes de transparencia más recientes y de mayor alcance a nivel mundial centradas en las industrias extractivas.

Las nuevas leyes de transparencia de Estados Unidos y la UE fueron aprobadas para generar información sobre los pagos que las empresas activas en la industria extractiva y maderera hacen a los gobiernos. Estas leyes requieren la divulgación de pagos realizados a casi cualquier gobierno, entre ellos, a Estados Unidos y a los Estados miembros de la UE. Ninguna establece una excepción al requisito de divulgación de datos donde el gobierno en que opera una empresa, o con el que ha firmado un contrato, pueda prohibir la publicación de la información sobre el tema. El cuadro 5.1 resume y compara los principales elementos de las leyes de Estados Unidos y la UE.

Información que las empresas tendrán que divulgar

En el marco de la ley de Estados Unidos, deben divulgarse los pagos hechos para mejorar el desarrollo comercial del petróleo, el gas natural o los minerales que no son *de minimis*, y que incluyen impuestos, regalías y tarifas, entre ellas licencias, derechos de producción,

bonificaciones y otros beneficios materiales que, según la SEC, son parte del flujo de ingresos normalmente contabilizado en el desarrollo comercial del petróleo, el gas natural o los minerales (15 U.S.C. 78m(q)(1)(C)).

Las regulaciones de la SEC incluyen detalles del mandato de la Sección 1504. *De minimis* significa un monto en dólares, y las regulaciones requieren divulgación de datos cuando un único pago o una serie de pagos relacionados son iguales o superiores a US\$100.000 durante el año fiscal. No es necesario informar datos acerca de los pagos a los gobiernos por montos inferiores o que no llegan a esa cifra en un año fiscal (Divulgación, 2012).⁵

En las regulaciones sobre la implementación, la SEC se ciñó a la lista de los tipos de pagos que requería la Sección 1504. Añadía los dividendos y los pagos por mejoras de infraestructuras a la lista de pagos que fomentaban el desarrollo comercial del petróleo, el gas natural o los minerales, y que debían ser divulgados. La Regla Final de la SEC definía estos tipos de pagos adicionales con ejemplos descriptivos. En este caso, “dividendos” no significa dividendos que una empresa pagaría a un gobierno en los mismos términos en que paga a sus otros accionistas; más bien, se refiere a aquellos pagos

⁵ El título completo de esta divulgación es “Divulgación de pagos por parte de los emisores de extracción de recursos naturales, Exchange Act Release No. 34-67717, No. archivo S7-42-10”, disponible en: <https://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf>.

Cuadro 5.1

Principales disposiciones de la Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank y de las Directivas de la UE sobre Rendición de Cuentas y Transparencia

	Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank y las regulaciones de implementación de la SEC ^a	Directivas de la UE sobre Rendición de Cuentas y Transparencia ^b
Rige para las empresas de extracción de petróleo y gas	✓	✓
Rige para las empresas de extracción de minerales	✓	✓
Rige para las empresas madereras		✓
Rige para las empresas que cotizan en bolsa	✓	✓
Rige para las empresas privadas		✓ (por encima de cierto monto)
Rige para las entidades de propiedad estatal	✓	✓
Umbral del monto de pagos que requiere divulgación	✓ (US\$100.000)	✓ (€100.000)
Pagos a los gobiernos subnacionales	✓ (solo de los gobiernos extranjeros)	✓
Requiere divulgación a nivel de país	✓	✓
Requiere divulgación a nivel de proyecto	✓	✓
Requiere divulgación de pagos para:		
• Impuestos	✓	✓
• Regalías	✓	✓
• Derechos de producción	✓	✓
• Tarifas	✓	✓
• Bonificaciones	✓	✓
• Dividendos	✓	✓
• Mejora de infraestructuras	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

^a Según queda descrito en las regulaciones pendientes de la SEC, hay nuevas regulaciones aún por introducir.

^b Sujetos a adaptación por parte de los Estados miembros de la UE.

que pueden hacerse a un gobierno “en lugar de derechos de producción o regalías”. Según la SEC, la diferencia entre dividendos ordinarios y estos dividendos en lugar de derechos de producción o regalías es que los primeros no forman parte del flujo de ingresos normalmente contabilizado definido en la Sección 1504 (Divulgación, 2012).

La SEC ha sido más explícita en lo que respecta al significado de los pagos para mejoras de infraestructuras, después de un encendido debate entre defensores de la transparencia y empresas extractivas sobre si los pagos sociales, como los que se hacen a un gobierno subnacional o una comunidad para construir un hospital o una escuela, deberían incluirse en la divulgación de datos requerida. La SEC determinó que los pagos sociales como esos, ya sea en efectivo o en especie, no deberían tener que divulgarse porque no forman parte del flujo de ingresos normalmente reconocido, una aplicación consistente con el significado literal de la Sección 1504. Sin embargo, deben divulgarse los pagos por infraestructura como caminos, puentes y otros proyectos que pueden beneficiar a la comunidad pero que son creados fundamentalmente para mejorar la explotación comercial del petróleo, el gas y los minerales. Esta distinción es consistente con los requisitos de la EITI, que alientan a las empresas a revelar los tipos de pagos sociales descritos más arriba, pero solo se les requiere divulgar los relacionados con los desarrollos de infraestructura necesaria (Divulgación, 2012). La SEC fue clara en el sentido de que también deben divulgarse los pagos en

especie, es decir, los hechos con bienes en lugar de una transferencia de efectivo (como un porcentaje de las materias primas producidas a partir de las actividades extractivas, la construcción de un puente y otros). Una empresa tiene que definir un valor monetario por el pago en especie sobre la base de su costo, o si este no puede determinarse, con base en el valor justo de mercado, e incluirlo como pago en la divulgación anual de la empresa si tiene un valor de US\$100.000 o más (Divulgación, 2012).

La SEC se extendió sobre tipos de tarifas, bonificaciones e impuestos que una empresa debe incorporar en su divulgación de datos. Deben incluirse tarifas de licencias, alquiler, entrada y otras tarifas pagadas por concesiones, como sucede con la rendición de cuentas de las primas por firma de contrato, el descubrimiento y las bonificaciones de producción. La SEC declaró que no hay una lista exhaustiva de ninguna de estas tarifas o bonificaciones. Una empresa debe decidir si otros pagos ya hechos deberían considerarse tarifa o bonificación en el marco de la Sección 1504 y sus regulaciones. Deben divulgarse todos los impuestos cobrados sobre los ingresos, la producción o los beneficios. Sin embargo, no se requiere divulgar datos de los impuestos al consumo, como el impuesto al valor agregado, sobre la renta personal o sobre las ventas (Divulgación, 2012).

Las categorías de pagos que deben divulgarse en la UE son similares a los requisitos impuestos en Estados Unidos, hasta el nivel de detalle proporcionado más arriba

(Directivas de la UE). Según la SEC, las normas adoptadas en Estados Unidos coincidirían con los requisitos de divulgación mínimos de la EITI (Divulgación, 2012).

Sin embargo, una diferencia potencialmente importante puede ser la manera de presentar la información. La Sección 1504 y las Directivas de la UE requieren a las empresas proporcionar información detallada por tipo de pago y desglosada a nivel de país y de proyecto. La SEC decidió no definir el término *proyecto*; esto fue un asunto de importantes debates entre aquellos que aportaron comentarios a la Comisión durante el proceso de definición de las reglas. En cambio, las Directivas de la UE definen ese término como: “las actividades operativas gobernadas por un único contrato, licencia, arriendo, concesión o acuerdos legales similares, y que constituyen la base de las obligaciones de pago con un gobierno”.

Es decir, allí donde haya múltiples acuerdos “sustancialmente interconectados”, estos serán considerados como un único proyecto. La UE sostiene que los acuerdos están sustancialmente interconectados cuando se refieren a: “un conjunto de contratos, licencias, arriendos o concesiones operacional y geográficamente integrados, o a acuerdos relacionados con términos sustancialmente similares que son firmados con el gobierno [y] dan lugar a obligaciones de pago” (Williams y Litvinoff, 2013:4). En la medida en que las empresas que informan a la SEC decidan que el significado de *proyecto* bajo la ley de Estados Unidos difiere de la definición europea, pueden surgir dos

formas de divulgación de datos. Esto podría crear dificultades al analizar los datos producidos por los informes.

En la medida en que las empresas que informan a la SEC decidan que el significado de proyecto bajo la ley de Estados Unidos difiere de la definición europea, pueden surgir dos formas de divulgación de datos. Esto podría crear dificultades al analizar los datos producidos por los informes.

Numerosas empresas extractivas dejaron constancia de sus preocupaciones a propósito de la Sección 1504 durante los períodos de comentarios públicos que se establecieron para aportar a la redacción de las regulaciones de implementación de la Sección 1504 por parte de la SEC. Gran parte de las empresas que emitieron comentarios destacaron su apoyo a la EITI, pero expresaron reparos sobre el tipo de divulgación pública a la que las obligaban las leyes de Estados Unidos y la UE. En su mayoría, opinaban que el nivel de detalle de la divulgación pública requerida por las nuevas leyes los obligaría a exponer información comercialmente delicada y les impediría funcionar competitivamente. Sus principales objeciones versaban sobre requisitos que obligaban a una divulgación a nivel de proyectos y a detallar la información sobre los pagos por tipo de pago, en

lugar de hacerlo de forma agregada. Las empresas extractivas también señalaron que, para fines de la divulgación, sería difícil determinar la definición de lo que constituye un proyecto. Finalmente, mostraron un gran interés en la posibilidad de que las leyes de un país o los contratos ya vigentes con un gobierno extranjero, pudiesen prohibir el tipo de divulgación que requiere la Sección 1504 (ten Brink, 2011; Mulva, 2011; Foehr, 2011; Mathews, 2011; Isakower y Mulva, 2011). La SEC realizó pocos ajustes en los borradores de las regulaciones de implementación que se habían publicado para tener en cuenta las preocupaciones de estas industrias, alegando que esas divulgaciones eran las establecidas en el estatuto y que la SEC no tenía la facultad de modificarlas (Divulgación, 2012).

Estos argumentos motivados por los negocios y la obligación de cumplimiento sobre el ajuste a las leyes y la implementación de las regulaciones, sumados a la demanda legal presentada por el API y otros, impugnaron la constitucionalidad de toda la Sección 1504 y la interpretación que hizo la SEC del estatuto sobre el que basó sus decisiones para redactar reglas que no se ajustaron a las preocupaciones de la industria. Estos debates jurídicos siguen teniendo actualidad. La manera de abordarlos –ya sea mediante la SEC o el sistema judicial– tendrá importantes consecuencias para el tipo de información disponible al público bajo la Sección 1504. Los siguientes aspectos siguen abiertos para una consideración judicial (Gerber, 2013) y podrían tener un

efecto en la Sección 1504 y/o en las regulaciones de implementación de la SEC. Estos asuntos legales son:

1. Si las regulaciones causarían pérdidas monetarias importantes a las empresas afectadas como resultado de la merma de oportunidades comerciales y de la divulgación de información comercial secreta, lo que alude a si las preocupaciones de las empresas deberían haber quedado reflejadas en las regulaciones.
2. Si las regulaciones violaban el derecho de libertad de expresión de las empresas que divulgaban datos, en cuanto las obligaban a proporcionar información que no deseaban suministrar, lo cual podía conducir a la nulidad de la Sección 1504.
3. Si el estatuto obliga a las empresas afectadas a violar sus compromisos contractuales y legales divulgando información prohibida por el contrato o bajo las leyes locales de los gobiernos extranjeros con los que interactuaban, lo cual tendría como resultado ciertas excepciones a los requisitos de divulgación añadidos a las regulaciones.
4. Si la adopción de las regulaciones por parte de la SEC era arbitraria y caprichosa en violación de la Ley de Procedimiento Administrativo de Estados Unidos en cuanto:
 - No permitía a las empresas públicas hacer entrega confidencial de la información detallada de los pagos, algo que, según ellos, permitía el estatuto, y que podría socavar algunos de los objetivos de divulgación pública del estatuto.

- No definía adecuadamente el término *proyecto*, que era la base sobre la cual habían de divulgarse los pagos, lo cual podía conducir al agregado de una definición.
- No contemplaba excepciones para las empresas en aquellos casos en que la ley extranjera prohíbe la divulgación.
- No incluía una evaluación adecuada del costo-beneficio, un aspecto que requiere la adopción de reglas en Estados Unidos, por lo que, hasta que no se completaran adecuadamente, no se podrían implementar las regulaciones.

Las empresas mineras y sus representantes en la asociación no se opusieron a la adopción de la Sección 1504 y las Directivas de la UE tan enérgicamente como lo hicieron sus contrapartes del petróleo y el gas. Esta percepción se confirmó cuando la principal asociación comercial de la industria minera de Estados Unidos, la National Mining Association, no se unió al API en su impugnación legal de la Sección 1504. Más recientemente, la Mining Association of Canada y la Prospectors and Developers Association of Canada se han unido a PWYP-Canadá y redactaron una ley modelo basada en la Sección 1504 y las Directivas de la UE. Estas asociaciones han recomendado que esta ley sea adoptada por cada uno de los gobiernos provinciales de Canadá para que sea rápidamente implementada. A pesar de que se invitó a las empresas petroleras y gasíferas de ese país a unirse al grupo

de trabajo para redactar las leyes canadienses, estas declinaron la invitación.

Si bien parecería que las empresas petroleras y de gas están decididas a oponerse a estas iniciativas de transparencia, con unas pocas notables excepciones,⁶ las empresas mineras han sido progresivamente cada vez más favorables a los requisitos de divulgación. Paul Bugala, analista sénior de sostenibilidad para las industrias extractivas en Calvert Investments, definió unos cuantos motivos posibles que explican esta diferencia de enfoques. En primer lugar, las empresas mineras tienen relativamente menos proyectos que las empresas petroleras y gasíferas, de modo que sus empresas conjuntas y otros acuerdos tienden a ser menos complicados. Por lo tanto, el cumplimiento de las iniciativas de transparencia es más fácil para la industria minera. En segundo lugar, el API es un lobby más poderoso y, además, "API tiene una penetración más profunda en los círculos políticos adecuados y lanza con éxito sus mensajes en el contexto de lo que se percibe como

⁶ A pesar de ser miembro del American Petroleum Institute, la empresa de petróleo y gas noruega Statoil se desvinculó públicamente de la demanda contra la Sección 1504 en febrero de 2013 (DiPietro y Rubinfeld, 2013). Por su parte, Tullow Oil, una empresa de petróleo y gas que opera en África, empezó a divulgar voluntariamente los pagos hechos a los gobiernos a nivel de proyecto y de país siguiendo las Directivas de la UE en marzo de 2014, mucho antes de que esas Directivas, a las que Tullow tendrá que obedecer, fueran convertidas en leyes nacionales y entraran en vigencia (Burgis, 2014).

los grandes intereses económicos y políticos de Estados Unidos”. Lo anterior sugiere que es posible que el API confíe más en que sus esfuerzos de presión serán fructíferos. Bugala también plantea que: “Las empresas mineras diversificadas más grandes tienen su base en Europa y Australia, donde el entorno de las políticas es más dinámico, y es posible que a la industria le interese cooperar más a menudo”.⁷

Esta última opinión es repetida por Amir Shafaie, analista legal en el Natural Resource Governance Institute (NRGI; antiguamente Revenue Watch Institute [RWI]). Shafaie cree que:

*Parte del problema puede ser que las empresas mineras tengan más experiencia en cuestiones sociales y en las consiguientes críticas y presiones que suscitan sus actividades en los países anfitriones. Es posible que esto sea solo resultado de la diferente naturaleza de la actividad: la minería estará probablemente situada más cerca de las comunidades y tendrá impactos potencialmente devastadores en las comunidades locales y el medioambiente, mientras que al menos una parte importante de las operaciones petroleras son marítimas o están situadas en regiones escasamente pobladas.*⁸

⁷ Citado de una comunicación personal con Paul Bugala realizada el 20 de marzo de 2014.

⁸ Citado de una comunicación personal con Amir Shafaie realizada el 19 de marzo de 2014.

Shafaie también cree que las empresas mineras han tenido que comunicarse más con comunidades y con funcionarios locales y, como resultado, han tenido que ser más transparentes con ellos. Claire Woodside, directora de PWYP-Canadá, ha encontrado que si bien el sector del petróleo y el gas no ha participado en la redacción de las leyes modelo de divulgación de datos en Canadá, como sí lo han hecho las asociaciones mineras, su participación en el problema ha cambiado a lo largo del tiempo como respuesta a las presiones de la competencia de sus miembros en Canadá y de sus miembros multinacionales, que han tenido un rol más activo para iniciar el litigio liderado por el API en Estados Unidos. Sin embargo, observa Woodside, es posible que incluso esa fisura se esté cerrando:

*Más recientemente [las empresas petroleras y gasíferas] han demostrado una voluntad y un interés en comprometerse con las organizaciones de la sociedad civil canadienses en materia de divulgación obligatoria de los pagos y han expresado su apoyo general a la causa.*⁹

¿Qué constituye un gobierno?

Tanto las leyes de la Unión Europea como las de Estados Unidos requieren divulgar

⁹ Citado de una comunicación personal con Claire Woodside realizada el 20 de marzo de 2014.

los datos sobre los pagos hechos a los gobiernos. La Sección 1504 se refiere a los pagos realizados a “cualquier gobierno extranjero o al gobierno federal” y, además, define el término *gobierno extranjero* como: “[un] gobierno, departamento o agencia extranjera o instrumento de un gobierno extranjero, o una empresa propiedad de un gobierno extranjero, según lo define la [SEC]” (Ley Dodd-Frank, 2010).

En Estados Unidos, esta definición excluye la divulgación de pagos hechos a un estado o a otro gobierno subnacional de Estados Unidos. En lo que respecta a los gobiernos extranjeros, la SEC fue tajante en que cualquier pago hecho a un gobierno extranjero subnacional o a una empresa en la que el gobierno es propietario de la mayoría de las acciones debería difundirse, lo cual tiene importantes consecuencias de divulgación para las empresas en iniciativas conjuntas o en otros acuerdos contractuales con empresas de propiedad estatal. Esto también incluye a las empresas en que el Estado puede no ser accionista mayoritario, pero demuestra su control por otros medios. Según un comunicado a un cliente de Baker & McKenzie: “Una empresa conjunta 50-50 no se puede definir como entidad de un gobierno extranjero a menos que el gobierno tenga una acción de oro o algún otro voto decisivo o tenga derecho a un dividendo especial desproporcionado en relación con su propiedad de acciones” (2012:4).

Según la SEC, cerca de 1.101 empresas estarán sujetas a los nuevos requisitos de divulgación de datos en Estados Unidos.

Empresas que deben divulgar pagos a los gobiernos

Como resultado de las nuevas leyes de transparencia para la industria extractiva, una gran diversidad de empresas tendrán que divulgar los datos de los pagos que realizan. En el marco de la ley y las regulaciones de Estados Unidos, las empresas que “participen en la explotación comercial del petróleo, el gas natural o los minerales” (conocidas en inglés como resource extraction issuers), que presentan un informe anual a la SEC, deben realizar las divulgaciones requeridas (Divulgación, 2012). Estos informes anuales incluirán el 10-K, presentado por todas las empresas de Estados Unidos que cotizan en los mercados bursátiles del país; el 20-F, presentado por las empresas extranjeras que comercian con títulos en los mercados bursátiles de Estados Unidos, y el 40-F, presentado por las empresas canadienses que comercian con títulos en mercados bursátiles de Estados Unidos. Las empresas de propiedad estatal que deben informar a la SEC también deben realizar divulgaciones, y no hay modificaciones en la ley para las pequeñas o medianas empresas. La ley se aplica por igual a todas las empresas que deben presentar informes anuales a la SEC.

Sin embargo, la legislación de Estados Unidos va más allá en lo que respecta a los pagos de una empresa, y también requiere que la entidad del informe divulgue pagos hechos por una filial o por otra empresa bajo su control si esta realiza pagos a gobiernos para promover la explotación comercial del petróleo, gas natural o minerales (Divulgación, 2012). Determinar si una empresa está bajo el control de otra que presenta un informe es una determinación factual que se realiza a partir de un estudio de los hechos y las circunstancias, según lo exige la Ley de Títulos Valores (Baker & McKenzie, 2012). Según la SEC, cerca de 1.101 empresas estarán sujetas a los nuevos requisitos de divulgación de datos en Estados Unidos (Walter, 2012).

La UE ha adoptado una visión incluso más amplia, tanto de las industrias como de los tipos de empresas que quedarán cubiertas por sus Directivas. La UE incluye, además del petróleo, el gas y las empresas mineras, las empresas que participan en la tala de bosques primarios. En su conjunto, las Directivas de la UE requieren divulgaciones de los pagos por parte de a) todas las grandes empresas petroleras, gasíferas, mineras y madereras registradas en el Espacio Económico Europeo (EEE), ya sean de propiedad privada o pública, y b) todas las grandes empresas petroleras, gasíferas, mineras y madereras que cotizan en un mercado bursátil regulado por la UE. Si se considera la Directiva de Rendición de Cuentas, una gran empresa es aquella que supera al

menos dos de los tres criterios siguientes: i) tiene un balance total de €20 millones, ii) una cifra de negocios neta de €40 millones y/o iii) un promedio de 250 empleados al año. Los mercados bursátiles regulados en la UE comprenden todos los grandes mercados de la UE como el Mercado Principal de la Bolsa de Londres, la Deutsche Börse, en Frankfurt y Euronext París. Las Directivas de la UE también exigen a las empresas divulgar información acerca de los pagos de sus filiales, cuando dichas filiales se incluyan en sus estados financieros consolidados, sean activas en las industrias extractivas o maderera y se las defina como grandes, o cuando cualquier miembro del grupo cotice en los mercados de la UE (Williams y Litvinoff, 2013).

Las Directivas de la UE son precisamente eso: directivas. Bajo la legislación de la UE, estas deben trasladarse a la legislación de cada Estado miembro de la UE y, en este caso, de Islandia, Liechtenstein y Noruega, que no pertenecen al Espacio Económico Europeo. Ese traslado ofrece una brecha para que surjan diferencias en los requisitos legales que emanan de un país a otro; por ejemplo, la manera en que se realiza la divulgación de datos depende de los Estados miembros. Sin embargo, las Directivas son claras en cuanto estipulan que la divulgación debe hacerse mediante algún tipo de informe anual y que un trabajo posterior debe establecer normas comunes sobre los datos que se incluyen en dicho informe. Se considera que las Directivas son las normas

absolutas mínimas que un Estado miembro de la UE debe incorporar en su legislación, aunque este puede endurecer los requisitos del original.

Para observar cómo las reglas funcionan en la práctica, puede pensarse en la Royal Dutch Shell plc, una empresa incorporada en Inglaterra y Gales. Royal Dutch Shell tendrá que realizar una divulgación de los pagos en el marco de las Directivas de la UE porque cotiza en el Mercado Principal de la Bolsa de Londres y en Euronext, Ámsterdam. Si esto no fuera así, sería calificada como una empresa grande de las industrias extractivas registradas en la UE/EEE. Con respecto a las actividades de su brazo financiero, Shell International Finance, es posible que deba o no realizar divulgaciones en la UE dependiendo de si esa entidad se considera activa o no en las industrias extractivas o madereras. Royal Dutch Shell tendrá que evaluar ese aspecto basándose en un análisis factual de las actividades de la empresa financiera.

Royal Dutch Shell también presenta un informe anual a la SEC con el formulario 20-F porque tiene recibos de depósitos estadounidenses que cotizan en la Bolsa de Nueva York, y también debe cumplir con las obligaciones de divulgación en el marco de la ley Dodd-Frank Sección 1504. Su filial, Shell International Finance, presenta un formulario 20-F a la SEC y se le exigirá realizar una divulgación de pagos ante la SEC si participa en la explotación comercial de petróleo, gas natural o minerales.

Aunque no del todo desprovista de errores, la base de datos EDGAR, de la SEC¹⁰ y la base de datos MiFID de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) sobre las acciones cuya cotización fue admitida en los mercados regulados de la UE¹¹ son un buen punto de partida para definir si una empresa es pública y si cumple con los criterios de la divulgación exigida. Investigar información general sobre la empresa en cuestión es una buena idea, porque podría revelar que la empresa es una filial de otra empresa pública y que cumple los criterios para la divulgación exigida, de modo que la empresa que era el objeto de la investigación también tendría que presentar un informe.

Informar aquí, allá y en todas partes

Este doble requisito de divulgación de datos puede parecer gravoso, pero la UE, al ser el segundo espacio jurídico en adoptar leyes obligatorias de divulgación, ha hecho un esfuerzo para abordar este problema. Las Directivas incluyen una disposición que señala que si otro país tiene leyes de divulgación equivalentes

¹⁰ Esta base de datos se encuentra disponible en: <http://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html>.

¹¹ La base de datos se encuentra disponible en: http://mifiddatabase.esma.europa.eu/Index.aspx?sectionlinks_id=14&language=0&pageName=MIFIDLiquidSearch.

a las de la UE, y una empresa debe realizar la divulgación conforme a ambos regímenes legales, el informe de divulgación elaborado para el otro país puede ser utilizado para cumplir con los requisitos de divulgación de la UE. Sin embargo, lo que no se sabe es si cualquier otro país tiene legislaciones equivalentes de divulgación. Estados Unidos es el único candidato en este momento, aunque es posible que las provincias de Canadá no estén demasiado lejos de serlo. La CE ha sido encargada de presidir la redacción de los criterios para evaluar la equivalencia jurídica, y después de establecer esos criterios, tendrá la facultad para determinar qué regímenes de divulgación de datos son equivalentes a los de la UE. No obstante, cualquiera sea el criterio desarrollado por la CE, es probable que considere que la Sección 1504 es el equivalente de las leyes de la UE, dadas las importantes similitudes entre las dos.

Las Directivas incluyen una disposición que señala que si otro país tiene leyes de divulgación equivalentes a las de la UE, y una empresa debe realizar la divulgación bajo ambos regímenes legales, el informe de divulgación preparado para el otro país puede ser utilizado para cumplir con los requisitos de divulgación de la UE.

Regímenes de confidencialidad y de divulgación obligatoria

Ni el régimen obligatorio de divulgación de Estados Unidos ni el de la UE contemplan situaciones en las que el país donde opera una empresa extractiva prohíba la divulgación de pagos hechos al gobierno, o donde los contratos entre las partes de la transacción, incluido el gobierno, exigen confidencialidad. También se ha discutido sobre los motivos por los que no hay excepciones.

Los asuntos en torno a la confidencialidad fueron grandes obstáculos en la implementación de la EITI en Trinidad y Tobago. En este país, los dos asuntos de confidencialidad eran si la autoridad tributaria del país podía hacer pública su información para conciliarla con aquella presentada por las empresas, como requiere el proceso EITI. A la inversa, no había una legislación vigente en Trinidad y Tobago que impidiera a las empresas divulgar los pagos hechos al gobierno. Si bien la información relacionada con los pagos de empresas extractivas a los gobiernos es solo un tipo de transparencia necesaria para tener un cuadro holístico de las operaciones de la industria extractiva, es el único tipo de transparencia que requieren las leyes de divulgación obligatoria de Estados Unidos y la UE. Por consiguiente, las empresas que operan en Trinidad y Tobago que deben divulgar pagos conforme a esas leyes no violarían la legislación del país en caso de hacerlo.

Las cláusulas de confidencialidad en los contratos de producción de la industria extractiva también fueron usadas para

obstaculizar la implementación de la EITI en Trinidad y Tobago, que determinó que tales cláusulas contenían excepciones a la disposición de confidencialidad en relación con la divulgación de información. Cada país que implementa la EITI, como Trinidad y Tobago, debería encontrar una manera de asegurar que los reguladores de hecho divulgan los datos exigidos por la EITI. Sin embargo, según las leyes de Estados Unidos y la UE, la información debe ser divulgada por los reguladores, independientemente del país en que una empresa extractiva esté operando. Las leyes de divulgación obligatoria facilitan políticamente asegurar que las reglas de divulgación de la EITI de un país tengan precedencia sobre las cláusulas de confidencialidad de los contratos.

Requisitos de divulgación de datos para los proyectos en ALC

Existe un gran número de empresas activas en las industrias extractivas y madereras en ALC, algunas de las cuales tendrán que divulgar información de pagos hechos a los gobiernos y entidades de propiedad estatal de la región, que están incluidas en el término "gobierno" tanto en la legislación de la UE como de Estados Unidos. Eso significa que algunas entidades de propiedad estatal tendrán que divulgar sus pagos a los gobiernos y a otras entidades de propiedad estatal, mientras que las empresas privadas informarán de los pagos realizados a las mismas entidades de

propiedad estatal. Ecopetrol en Colombia y Petrobras en Brasil pertenecerán a las dos categorías. Ambas empresas presentan un formulario 20-F a la SEC y, por lo tanto, se les exigirá presentar un segundo informe anual a la SEC en relación con sus pagos a los gobiernos. Al mismo tiempo, otras empresas que participan en empresas conjuntas o en otros acuerdos contractuales con Ecopetrol o Petrobras divulgarán información de sus pagos a estas entidades de propiedad estatal.

Muchos de los grandes proyectos de explotación minera y de hidrocarburos en países de ALC tendrán al menos una empresa asociada que deberá divulgar sus pagos a los gobiernos. Por ejemplo, el United States Geological Survey de 2013 en Perú (utilizando datos de 2011) declara que:

Las grandes empresas mineras activas en Perú eran, en términos del monto invertido en nuevos proyectos mineros, Newmont Mining Corp. de Estados Unidos asociada con Compañía Minera de Minas Buenaventura S.A.A.; Freeport-McMoran Copper and Gold Inc. de Estados Unidos asociada con Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. y Compañía Minera de Minas Buenaventura S.A.A.; Anglo American Quellaveco S.A. (una filial de Anglo American plc, del Reino Unido); Southern Peru Copper Corp. (una filial de Grupo México, S.A. de C.V.), y Hudbay Minerals Inc. de Canadá, entre otras (USGS, 2013a).

Cuadro 5.2

Divulgación de datos de las grandes empresas mineras que operan en Perú

Empresa	¿Presenta informes en Estados Unidos?	¿Presenta informes en la UE?
Newmont Mining Corp.	Sí	No
Freeport-McMoran Copper and Gold, Inc.	Sí	No
Southern Copper Corp (anteriormente, Southern Peru Copper Corp.)	Sí	No
Hudbay Minerals Inc.	Sí	No
Anglo American plc.	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

De esas empresas, Newmont Mining Corp., Freeport-McMoran Copper and Gold Inc., Southern Peru Copper Corp. y Hudbay Minerals Inc. presentan informes anuales a la SEC (cuadro 5.2) y se les exigirá divulgar los pagos de sus filiales al gobierno peruano, a las entidades gubernamentales subnacionales de ese país y a las entidades de propiedad estatal de Perú, junto con cualquier pago hecho a cualquier otro gobierno en caso de que fuera relevante. Anglo-American plc. cotiza en la UE, y tendrá que presentar informes conforme al régimen de la UE.

Para incluir un ejemplo del Caribe, según BP, su filial BP Trinidad y Tobago es el mayor productor de hidrocarburos del país y representa más de la mitad del total de la producción de hidrocarburos (BP, 2013). Son socios en la empresa conjunta Atlantic LNG Company of Trinidad and Tobago Train 1 con BG Trinidad and Tobago Ltd., Repsol

YPF, S.A., Tractobel Trinidad LNG Corp.,¹² y la National Gas Company of Trinidad and Tobago (USGS, 2013b). BP plc presenta un formulario 20-F a la SEC y tendrá que informar en el marco de la Sección 1504 sobre sus pagos a gobiernos por parte de sus filiales pertinentes, que incluirán a BP Trinidad y Tobago, BP plc, Repsol, S.A. (anteriormente Repsol YPF, S.A.) y BG Trinidad and Tobago, una filial del grupo BG plc; estas tendrán que informar conforme a las leyes de la UE porque ellas o sus empresas matrices cotizan en mercados bursátiles regulados en la UE

¹² En su sitio web, Atlantic LNG declara que sus cinco socios son BP, BG, Repsol y Summer Soca LNG Liquefaction S.A., una filial de la China Investment Corporation, así como la National Gas Company of Trinidad and Tobago (véase <http://www.atlanticlng.com/our-business>). Ni Summer Soca ni la China Investment Corp. presentan informes anuales a la SEC ni cotizan en los mercados de Euronext.

Cuadro 5.3

Estado de divulgación de las empresas parte de Atlantic LNG Company de Trinidad and Tobago Train 1

Empresa	¿Presenta informes en Estados Unidos?	¿Presenta informes en la UE?
BP Trinidad and Tobago (como filial de BP plc)	Sí	Sí
BG Trinidad and Tobago Ltd. (como filial de BG Group plc)	No	Sí
Repsol YPF, S.A. (actualmente Repsol S.A.)	No	Sí
Tractobel Trinidad LNG Corp.	No	No
National Gas Company of Trinidad and Tobago (de propiedad estatal)	No	No

Fuente: Elaboración propia.

(cuadro 5.3). Estas empresas informarán de los pagos hechos al gobierno de Trinidad y Tobago y de los pagos hechos a su socio de propiedad estatal, la National Gas Company of Trinidad and Tobago.

Las empresas extractivas de Estados Unidos y Europa llevan años operando en países de ALC, pero las empresas chinas están invirtiendo cada vez más en la región en los últimos años. China tiene una economía floreciente y comparativamente pocos recursos naturales para sostener su crecimiento. Debe proveerse de esos recursos naturales en el extranjero, y ALC se ha convertido en un objetivo primordial de esas inversiones. A través de acuerdos de “préstamos por petróleo” en Ecuador y Brasil, y de acuerdos tradicionales de capital/empresas conjuntas en otros países, en 2011 China figuraba como el tercer inversionista más importante de la región (Bethel, 2011). Se podría suponer

que la presencia cada vez más extendida de China en la región perjudicaría los esfuerzos de transparencia, pero es posible que eso no ocurra. A algunos de los grandes operadores chinos en el extranjero se les requerirá divulgar sus pagos a los gobiernos a la SEC en el marco de la Sección 1504. La China National Petroleum Company (CNPC) y la CNPC Exploration and Development Company son filiales de Petrochina Company Ltd., una empresa que debe presentar informes anuales a la SEC. De la misma manera, la Chinese National Offshore Oil Company Ltd. (CNOOC) y la China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) también deben presentar informes en el marco de la Sección 1504 (Munilla, s.f.). Sin embargo, ninguna de estas entidades chinas cotiza actualmente en los mercados bursátiles de la UE y, por lo tanto, no se les exige informar en el marco de las leyes de la UE.

CONSECUENCIAS PARA LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS Y EL ALIVIO DE LA POBREZA EN ALC

La divulgación de información según la EITI, la Sección 1504 o las Directivas de la UE no solucionará la maldición de los recursos en ALC por sí sola, pero será un componente crucial de cualquier plan para llegar a esa solución. Numerosos investigadores han identificado la necesidad de un enfoque integrado para luchar contra la maldición de los recursos, que incorpore otras medidas además de la información sobre los ingresos y la transparencia de la producción, como la inclusión política, la desarticulación de la estructura informacional y de toma de decisiones en los gobiernos que impiden la creación de una política cohesionada de los ingresos de las industrias extractivas y la promoción de una prensa libre (Barma et al., 2012; Kolstad y Wiig, 2009; Mejía Acosta, 2010). Como señalan Barma et al. (2012:218): “La cruda realidad política es que las rentas de los recursos en las economías en desarrollo generalmente son generadas y distribuidas en el contexto de estructuras de poder sumamente desequilibradas y no incluyentes que privilegian el enriquecimiento privado por encima de la mejora del bienestar colectivo a largo plazo”. La divulgación de los pagos hechos por empresas extractivas a gobiernos de ALC no equilibrará las estructuras de poder desequilibradas ni hará que los responsables de las decisiones se centren

en la mejora del bienestar colectivo a largo plazo, pero es un poderoso instrumento para aquellos que pretenden mejorar esas condiciones, para reajustar la perspectiva de cómo se distribuyen los beneficios de los recursos extractivos. En realidad, será imposible superar la maldición de los recursos sin voluntad política, pero la información alimenta la demanda pública de una mayor voluntad política.

La divulgación de información según la EITI, la Sección 1504 o las Directivas de la UE no solucionará la maldición de los recursos en ALC por sí sola, pero será un componente crucial de cualquier plan para llegar a esa solución.

Todas las sociedades pueden beneficiarse de mayores grados de transparencia, entre ellos, países generalmente considerados abiertos y transparentes, como Estados Unidos y Reino Unido (Stiglitz, 2003). El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (RGI, por sus siglas en inglés) del NRGI mide la calidad de la gobernanza en los sectores del petróleo, el gas y la minería de 58 países ricos en recursos naturales. En 2013, los nueve países de ALC incluidos en el índice se situaban en la mitad superior de la lista debido a sus puntuaciones: seis tenían calificaciones “satisfactorias” (Brasil, Chile, Colombia,

México, Perú y Trinidad y Tobago) y tres tenían la calificación de “parcial”, un nivel por debajo de satisfactorio (Bolivia, Ecuador y Venezuela) (cuadro 5.4). Los resultados muestran que los países de ALC no tienen los gobiernos más abiertos dentro de los países ricos en recursos, pero tampoco los menos abiertos. El componente en que siete de los nueve países estudiados tenían calificaciones consistentemente menores era el que la NRG1 denomina

“entorno favorable” (cuadro 5.4). Los resultados por debajo de lo óptimo en este componente reflejaban niveles más altos de corrupción, limitaciones a la gobernanza efectiva, opacidad del presupuesto y falta de instituciones democráticas y/o del Estado de derecho. Mientras que solo Ecuador y Venezuela eran calificados como “deficientes” con respecto a la divulgación de datos, cinco de los nueve países tenían calificaciones menos que satisfactorias en

Cuadro 5.4

Calificaciones y puntuaciones de países de ALC en el RGI 2013

País	Ranking compuesto (de 58 países)	Puntuación compuesta (sobre 100 puntos)	Gama de resultados compuesta ^a	Puntuación en entorno favorable (sobre 100 puntos)	Gama de resultados de entorno favorable ^b
Brasil	5	80	Satisfactorio	66	Parcial
México	6	77	Satisfactorio	53	Parcial
Chile	8	75	Satisfactorio	87	Satisfactorio
Colombia	9	74	Satisfactorio	58	Parcial
Trinidad y Tobago	10	74	Satisfactorio	52	Parcial
Perú	11	73	Satisfactorio	55	Parcial
Ecuador	18	58	Parcial	28	Deficiente
Venezuela	20	56	Parcial	18	Deficiente
Bolivia	24	53	Parcial	32	Deficiente

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos contenidos en RWI (2013).

^a Los países en la RGI se dividen en cuatro gamas de resultados sobre una base compuesta para cada categoría individual: satisfactorio, parcial, débil y deficiente.

^b Guyana no fue incluida en el análisis RGI.

el componente de salvaguardias y controles de calidad, lo cual significa que si bien hay divulgación, no se asegura que la información sea correcta, que se eviten los conflictos de intereses y/o que los poderes discrecionales estén limitados (RWI, 2013).

En su conjunto estos resultados son positivos. Las puntuaciones relativamente más altas en el RGI señalan que existe al menos alguna voluntad política para superar la maldición de los recursos, y que los gobiernos de ALC podrían mostrarse más dispuestos a aprovechar las oportunidades que presenta la divulgación de información a partir de los nuevos regímenes. ¿Cuáles son esas oportunidades?

El valor de la transparencia y la información divulgada versa menos sobre la propia divulgación y más sobre lo que se hace con la información divulgada. Como señaló Daniel Firger en su crítica de la legislación subyacente de la Sección 1504:

La fuerza de las regulaciones basadas en la divulgación de datos [...] depende de los incentivos adecuados para las partes interesadas (stakeholders) que pueden utilizar la información divulgada para vigilar las conductas indebidas (2010:1077).

Por eso, debe tenerse en cuenta el valor de esta información para las partes interesadas en los países de ALC, a saber, gobiernos, empresas y ciudadanos, y el uso que ellos hacen de ella.

CONSECUENCIAS PARA LOS GOBIERNOS

A pesar de que la Sección 1504 fue redactada como una enmienda a la Ley de Títulos Valores de Estados Unidos, y definió como su objetivo central proporcionar información material a los inversionistas, normalmente se entiende que la intención inicial de la legislación era acabar con la corrupción y disuadirla en el futuro creando un mecanismo de rendición de cuentas de los ingresos. La premisa de las Directivas de la UE es más o menos la misma. La manera en que un gobierno usa la información para desenmascarar la corrupción depende de cuán arraigada esté la corrupción en los departamentos de gobierno responsables de recibir fondos identificados en la divulgación pública y también del nivel del gobierno en el que existe esa corrupción. Si un gobierno quiere asegurar la rendición de cuentas de los ingresos de la industria extractiva, la Sección 1504 y las Directivas de la UE proporcionarán parte de la información necesaria para lograrlo. Si no quieren hacerlo, su uso de la información será limitado.

Se puede esperar que los países como Guatemala, Honduras, Perú y Trinidad y Tobago, que cumplen con la EITI o postulan a ella, estén más dispuestos a utilizar productivamente los datos proporcionados. Es posible que otros países se beneficien de algunas ideas acerca de cómo usar la información.

Si un gobierno quiere asegurar la rendición de cuentas de los ingresos de la industria extractiva, la Sección 1504 y las Directivas de la UE proporcionarán parte de la información necesaria para lograrlo. Si no quieren hacerlo, su uso de la información será limitado.

Uno de los usos más evidentes de los datos de pagos realizados por las empresas que generarán la Sección 1504 y las Directivas de la UE es la conciliación de los pagos, o controles de conformidad. No es poco habitual que los pagos de empresas extractivas estén repartidos entre más de un ministerio, agencia o departamento gubernamental o, en algunos casos, del gobierno subnacional. Tener todos los pagos de una determinada empresa durante el año en una sola rendición de cuentas, en la que se especifique la rama del gobierno a la que se hizo los pagos, puede ayudar a los gobiernos a determinar si las empresas extractivas están realizando todos los pagos requeridos en los contratos. También reduce las oportunidades de corrupción al disminuir la asimetría de información. Como señalan Kolstad y Wiig (2009:524), “los funcionarios públicos tienen un incentivo para aumentar las asimetrías de información con el fin de acrecentar sus rentas por la información”, lo cual crea espacio para la corrupción.

Idealmente, el gobierno sería capaz de ver todos los pagos destinados a cada rama del gobierno por proyectos petroleros, gasíferos, mineros o madereros en el país. Sin embargo, ver el conjunto del cuadro no será posible hasta que el país adhiera a la EITI, o decida alguna otra modalidad para requerir divulgaciones similares de todas las empresas que operan en el país. Por ejemplo, allí donde la minería a pequeña escala y/o la producción de las empresas de propiedad estatal es una parte importante del sector minero, como en Bolivia, es probable que se requiera a menos empresas informar sobre su pago en el marco de las leyes de la UE o de Estados Unidos y, por consiguiente, se dispondrá de menos información acerca de la contribución del sector a los presupuestos nacional y subnacional. La adopción de requisitos de divulgación equivalentes es una medida lógica y proactiva que los países deberían emprender para complementar la divulgación requerida en el marco de la Sección 1504 y de las Directivas de la UE a fin de que sea más útil a los gobiernos. No obstante, para países como Ecuador, que aún no se han comprometido a adherir a la EITI, que no tienen empresas que operan en el país obligadas a informar bajo las leyes de Estados Unidos o de la UE y que tienen una baja puntuación en el RGI, es posible que se tarde en desarrollar el impulso para un cambio positivo.

Una crítica frecuente a la transparencia de los ingresos que se pretende alcanzar en el marco de la Sección 1504 y de las Directivas de la UE es que se centran solo en una parte de la cadena de valor de las industrias extractivas: la recaudación de impuestos y regalías. Sin embargo, es posible utilizar los datos de manera que sustente el enfoque del gobierno hacia al menos otras dos secciones de la cadena de producción: el monitoreo de las operaciones y la distribución del ingreso (gráfico 5.1).

La información proporcionada por las empresas en el marco de la Sección 1504 y de las Directivas de la UE puede ayudar a un país a monitorear los proyectos dentro de sus fronteras. Allí donde los pagos estén vinculados a la producción, por ejemplo, una disminución del monto divulgado como pago al gobierno indicaría una mengua de la producción. La producción en un yacimiento de extracción puede reducirse por varios motivos, pero los datos divulgados a intervalos regulares como requieren las leyes de Estados Unidos y la

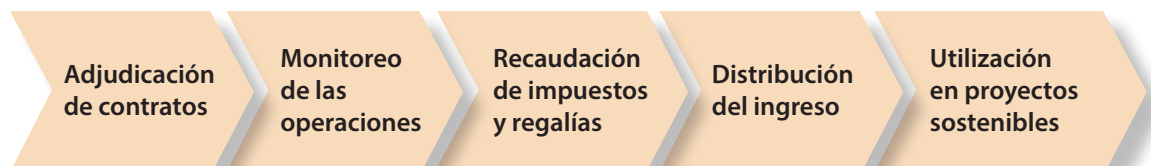
UE, facilitarán la identificación de un problema que requiera una investigación de gobierno, como la protesta de una comunidad, la disminución del suministro o menores inversiones de lo que se había esperado de la empresa.

Un segundo uso importante de la información producida por estas iniciativas es la gestión de los ingresos, tanto a nivel nacional como subnacional. En la cadena de producción extractiva, esto forma parte de la distribución de los ingresos. Antes de que un gobierno pueda asignar adecuadamente sus recursos futuros, debe tener un esquema de cómo están asignados sus recursos actualmente. Parte de ese esquema consiste en saber qué monto de los ingresos de la industria extractiva se dirige a secciones específicas del gobierno y cómo se rinde cuenta de esos fondos de forma permanente.

Numerosos países de ALC están fiscalmente descentralizados de alguna manera, y una parte de los ingresos recibidos a nivel nacional se distribuyen a nivel

Gráfico 5.1

Cadena de valor de las industrias extractivas



Fuente: Kolstad y Wiig (2009).

subnacional. Esas transferencias de fondos pueden corresponder a la mayor parte del presupuesto de una municipalidad. Bauer (2013:5) cita un ejemplo en Perú:

Echarati (población 42.000) recibió US\$257 millones de la distribución de los ingresos del gas del gobierno central en 2012, lo cual constituye el 96% de su presupuesto municipal de US\$268 millones. Ilabaya (población 4.000) recibió US\$56 millones de los ingresos del cobre en 2012, lo que representa el 94% de su presupuesto anual.

Sin embargo, los gobiernos subnacionales tienen escasas oportunidades para conocer qué ingresos totales de un proyecto extractivo dentro de las fronteras del municipio recibe realmente el gobierno nacional. La divulgación de datos desagregada y a nivel de proyecto permitirá ver con mayor facilidad qué ingresos se generan y qué debería esperar como ingreso el gobierno subnacional.

Para los gobiernos subnacionales, se trata solo de la punta del iceberg, porque sin información acerca de los términos del contrato del proyecto en su totalidad, será difícil que un gobierno subnacional cree el tipo de plan fiscal necesario a largo plazo para superar la maldición de los recursos. Por eso, la alianza PWYP y otras instituciones a favor de la transparencia han defendido una divulgación total de la información sobre contratos y pagos de la industria extractiva (PWYP, 2011). Se reconoce que tanto los contratos

como la transparencia de los ingresos son necesarios para que un gobierno subnacional entienda cabalmente su posición financiera actual y futura. Unos pocos países de ALC están adoptando este aspecto de la transparencia. Actualmente, Perú publica todos sus contratos petroleros, gasíferos y mineros. Ecuador ha publicado algunos contratos, pero al parecer no lo ha hecho con los contratos fechados después de noviembre de 2010 (PWYP, 2011). Colombia ha publicado casi todos los contratos del gobierno federal durante varios años. En 2008, el sistema online del gobierno colombiano para tener acceso a los contratos recibía aproximadamente medio millón de visitas al mes (Kenny y Karver, 2012).

Los gobiernos también pueden utilizar los datos generados por la Sección 1504 y las Directivas de la UE para atenuar los conflictos que a menudo surgen en los proyectos extractivos. Si bien los datos que revelan hasta qué punto el presupuesto de una comunidad local se beneficia de un proyecto extractivo probablemente no puedan responder a las preguntas acerca de las condiciones laborales, sí podrían aplacar los sentimientos de que hay privación de derechos, los que pueden ser un catalizador para que los individuos o la comunidad actúen contra las empresas extractivas. Cuando el gobierno nacional ayuda activamente a las autoridades locales a conectar los pagos de las empresas petroleras, gasíferas y mineras al gobierno nacional, y vincula esos pagos directamente con los realizados a las autoridades subnacionales, será más fácil

entender cómo el proyecto beneficia a la comunidad local. Un estudio de caso de la EITI demuestra cómo la publicación de información acerca de los pagos de la empresa minera multinacional ArcelorMittal al gobierno cambió la manera como la comunidad veía e interactuaba con la empresa. Las discrepancias entre los informes de la empresa y la rendición de cuentas del gobierno de Liberia, así como el motivo de ciertos pagos, se trataron en reuniones abiertas. En ese estudio se cita al director ejecutivo de ArcelorMittal quien afirma que “la EITI desempeña un rol clave en nuestras relaciones con las partes interesadas y nos ayuda a conectar con las comunidades donde operamos y con el gobierno” (EITI, s.f.:2). Se trata de una consideración importante dado que los informes sobre conflictos en los yacimientos de extracción minera y petrolera en ALC están aumentando.

Implicaciones para los ciudadanos de ALC

El movimiento global de transparencia financiera ha comenzado a aumentar la demanda ciudadana de información financiera por parte de las empresas extractivas, como puede verse en un informe reciente de Latindadd (2013) sobre la estructura financiera de las economías en América Latina y el impacto de las industrias extractivas. Existen tres grandes usos que pueden hacer los ciudadanos de los datos de las empresas extractivas sobre sus pagos a los gobiernos. En primer lugar, pueden emplear los datos para exigir una rendición de

cuentas del gobierno sobre el uso de los ingresos, aunque la información del otro lado de las cuentas del gobierno también es necesaria para hacerlo. En segundo lugar, pueden analizar los datos, compararlos y revisarlos para contribuir a determinar si la corrupción ha infiltrado los proyectos o los flujos de ingresos, ya sea por el lado de la empresa o de los funcionarios del gobierno. Por último, los residentes que viven cerca de proyectos extractivos planeados o con expansiones planeadas pueden utilizar la información sobre proyectos y estructuras de pago similares para juzgar más adecuadamente los ingresos potenciales que la comunidad puede esperar del proyecto. Este último uso implica el concepto de consentimiento informado, uno de los puntos clave de la defensa de los pueblos indígenas en América Latina (Shilling-Vacaflor, 2012).

En cualquier caso, es poco probable que los datos tengan un impacto en los ciudadanos de ALC a menos que estos sepan cómo procesarlos y usarlos y tengan la capacidad técnica para hacerlo. Para los habitantes de las comunidades rurales en las que a menudo se insertan los proyectos de extracción, se trata de palabras mayores. Por ejemplo, el conocimiento de la Sección 1504 y de las Directivas de la UE en la región de ALC, según la experiencia del autor, es escaso si se compara con África. Hay muy pocas organizaciones miembro de PWYP en la región, lo cual señala una falta de conciencia sobre el uso potencial de los datos de pagos de las industrias extractivas en el ámbito de la gobernanza y la rendición de

cuentas. También puede ocurrir que no se perciba a países de ALC como los peores actores en cuanto a la corrupción y al mal uso de los ingresos de las industrias extractivas en comparación con, por ejemplo, Guinea Ecuatorial.

Implicaciones para las empresas y los inversionistas

Se considera que la creación de entornos operativos más estables para las empresas –con menos conflictos con la comunidad, violencia asociada y pérdida de producción resultante– es positivo para atraer nuevas inversiones. Los gobiernos activamente comprometidos en asegurar la transparencia de los flujos de ingresos, incluida la distribución del ingreso, de manera que sea accesible a las comunidades, pueden demostrar su compromiso con las empresas para tratar de asegurar un entorno operativo estable para ellas. Como evidencia el ejemplo de Liberia, las empresas también deben demostrar su compromiso con las comunidades, si bien el proceso comienza con la información transparente acerca del dinero en juego.

El otro tipo de inversión que sufre el impacto de una mayor divulgación financiera son las inversiones de los accionistas. Cuanto mayor sea el monto del capital que una empresa puede reunir para invertir en nuevos proyectos en regiones como ALC, mayor será la prosperidad que puede producir la industria en la región. Una de las principales justificaciones para requerir a las empresas

que informan a la SEC que divulguen públicamente los pagos que hacen a gobiernos en todo el mundo es que se trata de una información útil para los inversionistas. Los datos pueden usarse para fundamentar sus evaluaciones de riesgo y determinar más adecuadamente si una inversión potencial merece el precio que se pide. Como señalaron Calvert Asset Management y el Social Investment Forum (SIF) en su carta a la SEC en relación con las regulaciones propuestas para la Sección 1504:

Las fuentes de energía convencionales explotables del mundo se sitúan cada vez más en zonas donde la extracción de recursos a gran escala no ha tenido lugar recientemente ni de una manera comparable. Desafortunadamente, muchos de estos entornos operativos productores de recursos plantean riesgos regulatorios, tributarios, políticos y reputacionales que la divulgación actual requerida a los emisores de extracción de recursos no aborda adecuadamente (Freeman y Bugala, 2011:10).

La carta de Calvert y SIF también explica cómo el tipo de datos que se proporcionarán debido a las divulgaciones obligatorias conforme a la Sección 1504 se utiliza en el análisis de riesgo de los inversionistas.

Centrándose más detalladamente en el tema, el inversionista Robert Jenkins en su testimonio ante la Cámara de Representantes en 2008 declaró que los inversionistas

apoyan la transparencia “cada vez que es posible, no por corrección moral sino por la firme búsqueda de mejores retornos ajustados al riesgo”. Explicó su apoyo a la H.R. 6066, predecesora de la Sección 1504, con esta lógica capitalista, y declaró que:

Antes de invertir, todos los profesionales analizan [...] su riesgo potencial vs. su recompensa potencial. Cuanto más grande sea la incertidumbre del riesgo, mayor será la recompensa requerida. La información y la transparencia dan forma a este cálculo. Cuanto más transparente sea la información más fácil será cuantificar el aspecto negativo. Cuanto más comprensible sea el aspecto negativo, más confianza se puede tener al buscar el aspecto positivo. De esta manera, la transparencia puede alimentar la confianza, la reputación de confianza y la reputación a un costo más bajo del capital.¹³

Si bien hay poca utilidad en que los gobiernos de ALC se comprometan en el tipo de análisis de riesgo que practican inversionistas como Calvert y SIF, sí la hay en que los gobiernos de la región garanticen que esos datos estén libremente disponibles para los inversionistas con el fin de demostrar que su entorno operativo estable se basa en la

¹³ Declaración de Robert Jenkins al Comité de la Cámara sobre servicios financieros. H.R. 6066, *The Extractive Industries Disclosure Act*, sesión del 26 de junio de 2008.

apertura y la transparencia. Se trata de un argumento para que los gobiernos de ALC adopten los nuevos requisitos de divulgación y para que tomen medidas con el fin de aumentar los requisitos para todas las empresas que operan en sus países, destacando aún más los roles de la Sección 1504 y de las Directivas de la UE y la EITI como las primeras iniciativas importantes para asegurar que las industrias extractivas sean estables, algo cuyo éxito beneficia a todas las partes interesadas.

Aunque algunas empresas extractivas han expresado su apoyo a la EITI y a la transparencia en general, pocas han identificado de qué manera la transparencia beneficia a sus empresas, como ArcelorMittal hizo en Liberia. La empresa de contabilidad KPMG, que ofrece servicios de contabilidad y asesoría a numerosas empresas extractivas, cree que estas pueden mejorar la eficiencia mediante una comprensión más detallada de sus pagos a los gobiernos y de las operaciones de la cadena de producción. KPMG (2012) recomienda que aunque no se hayan terminado de definir las regulaciones, las empresas deberían iniciar programas piloto y crear mecanismos necesarios para seguir la huella de los pagos que tendrán que ser divulgados. Actualmente, Tullow Oil plc, que opera en África, divulga sus pagos a los gobiernos país por país y proyecto por proyecto, y ha declarado que una “mayor transparencia es un paso inicial vital para permitir que los ciudadanos de nuestros países anfitriones nos exijan a nosotros y a sus gobiernos una rendición de cuentas” (Tullow Oil plc, 2012:9).

CONCLUSIONES

El interés mundial por superar la maldición de los recursos se está convirtiendo en una prioridad cada vez mayor a medida que las reservas y los depósitos conocidos de recursos naturales disminuyen y la demanda mundial de esos recursos aumenta. La aceptación creciente del proceso de la EITI, el movimiento hacia regímenes de divulgación obligatoria en Canadá, Estados Unidos, Hong Kong y la UE y el apoyo intergubernamental a través del G-8 y el G-20 a los regímenes de transparencia financiera en las industrias extractivas demuestran que la divulgación pública obligatoria de pagos a gobiernos por parte de las empresas extractivas se ha aceptado internacionalmente como un componente crucial de los esfuerzos para abordar la maldición de los recursos.

La Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank de Reforma Financiera y de Protección al Consumidor, junto con sus regulaciones de implementación actualmente suspendidas, y las Directivas de la UE sobre Rendición de Cuentas y Transparencia son expresiones sustancialmente similares de la legislación que establece requisitos de divulgación financiera para numerosas empresas extractivas. Las leyes son complementarias a los estándares de la EITI, pero crean un régimen de divulgación más fiable y uniforme que facilita el análisis de los datos transfronterizos. Numerosas empresas extractivas que operan en ALC –entre ellas, algunos importantes operadores chinos– tendrán

que hacer públicos los datos en conformidad con las leyes de Estados Unidos y la UE, como sucederá con unas pocas entidades de propiedad estatal de ALC. Sin embargo, los datos no estarán disponibles durante unos cuantos años, lo que dará tiempo a la industria, los gobiernos, los inversionistas, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas para desarrollar la capacidad de analizar la información y los potenciales escenarios de uso.

La importante dependencia que tiene ALC de los ingresos de las industrias extractivas para financiar los presupuestos nacionales y subnacionales; sus depósitos potenciales de minerales aún no descubiertos, y, en algunos países, los entornos operativos cada vez más estables para las empresas extractivas internacionales se unen para hacer de la región un terreno de ensayo fértil para saber si los datos que serán divulgados en el marco de las nuevas iniciativas pueden ser usados por los gobiernos para superar la maldición de los recursos. Aunque la transparencia de los ingresos de los recursos naturales no es en sí misma una solución para la maldición de los recursos, esa transparencia, junto con la voluntad política y otras iniciativas de transparencia y de compromiso empresarial y comunitario, podría garantizar que los países de ALC alcancen el crecimiento potencial y el alivio de la pobreza que permite su riqueza en recursos naturales.

No cabe duda de que ha habido un importante cambio con respecto a las iniciativas de transparencia en las industrias

extractivas en los últimos años. Los datos necesarios para evaluar el impacto de estas medidas aún no están disponibles. Las oportunidades para futuras investigaciones y análisis abundan. Ha llegado el momento de desarrollar planes para estudios de caso que sigan la producción de datos, la sensibilidad política ante ellos y su impacto en la conducta empresarial, las actividades de inversión, el alivio de la pobreza y los

indicadores de buena gobernanza. Los estudios en el futuro deberán considerar los tipos mínimos y óptimos de otras iniciativas de transparencia requeridas para generar la mejora socioeconómica deseada. Dadas las diversas formas de gobierno de los países de ALC, los estudios también podrían pensar en analizar distintos usos de los datos en múltiples niveles de gobierno y en los resultados de esas combinaciones.

REFERENCIAS

- Baker & McKenzie. 2012. "Client Alert: SEC Adopts Final Rules Related to Payments by Oil, Natural Gas and Mining Companies". San Francisco, CA: Baker & McKenzie. Disponible en: http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/c9c55494-6fac-4be7-bf5c-129c5f557a2d/Presentation/PublicationAttachment/d890b5c6-ebf8-4084-90ca-169f8ed6a0cf/al_na_secrulesoilgasminerals_sep12.pdf.
- Barma, N. H., K. Kaiser, T. M. Le y L. Viñuela. 2012. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bauer, A. 2013. "Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management". Revenue Watch Institute Briefing. Nueva York, NY: The Revenue Watch Institute. Disponible en: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Sub_Oil_Gas_Mgmt_EN_rev1.pdf.
- Bethel, E. 2011. "Why is China Investing in Latin America's Natural Resources?". Disponible en: <http://seekingalpha.com/article/315266-why-is-china-investing-in-latin-america-natural-resources>.
- BP. 2013. "BP in Trinidad and Tobago". Trinidad y Tobago: BP. Disponible en: <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/bp-worldwide/bp-in-trinidad-tobago.html>.
- Burgis, T. 2014. "Tullow Steps up Transparency in Reporting". *Financial Times*, 23 de marzo. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/67ed17c8-b12f-11e3-9548-00144feab7de.html#ixzz2wtLK4ds4>.
- Cameron, D. 2013. "PM Speech at Open Government Partnership 2013". Parte de la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto 2013 y Presidencia del Reino Unido en el G-8 de 2013. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-open-government-partnership-2013>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Recursos naturales en los países de América del Sur: Status y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/52080/P52080.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl
- DiPietro, B., y S. Rubinfeld. 2013. "Statoil Won't Back Extractive Rule Lawsuit". *Wall Street Journal Corruption Currents*, 8 de febrero. Disponible en: <http://blogs.wsj.com/corruption-currents/2013/02/08/statoil-wont-back-extractive-rule-lawsuit/>.

- EITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas). s.f. "EITI Case Study: Addressing the Roots of Liberia's Conflict through EITI". Oslo, Noruega: Secretaría Internacional de EITI. Disponible en: <http://eiti.org/files/EITI%20Case%20Study%20-%20Liberia.pdf>.
- Foehr, M. 2011. Carta de Chevron Corporation a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 28 de enero de 2011. Disponible en <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-12.pdf>.
- Firger, D. 2010. "Transparency and the Natural Resource Curse: Examining the New Extraterritorial Information Forcing Rules in the Dodd-Frank Wall Street Reform Act of 2010". *Georgetown Journal of International Law* 41: 1043.
- Freeman, B., y P. Bugala. 2011. Carta a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 1 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-40.pdf>.
- Gerber, M. 2013. "Court vacates Dodd-Frank Section 1504 Resource Extraction Rule". Houston, TX: Fulbright & Jaworski LLP. Disponible en: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/100839/court-vacates-dodd-frank-section-1504-resource-extraction-rule>.
- Global Witness. 1999. *A Crude Awakening*. Londres, Reino Unido: Global Witness. Disponible en: <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/A%20Crude%20Awakening.pdf>.
- Humphreys, M., J. Sachs y J. Stiglitz (eds.). 2007. *Escaping the Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Isakower, K., y P. Mulva. 2011. Carta del American Petroleum Institute a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 28 de enero de 2011. Disponible en <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-10.pdf>.
- Kenny, C., y J. Karver. 2012. "Publish What You Buy. The Case for Routine Publication of Government Contracts". Documento de Políticas CGD No 011. Washington, D.C.: Center for Global Development. Disponible en: http://www.opengovguide.com/wp-content/uploads/2013/09/1426431_file_Kenny_Publish_What_You_Buy_FINAL_0.pdf.
- Kolstad, I., y A. Wiig. 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?". *World Development* 37(3): 521-32.

- Kotschwar, B., T. H. Moran y J. Muir. 2012. "Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly". Documento de trabajo WP 12-3, Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. Disponible en: <http://www.piie.com/publications/wp/wp12-3.pdf>.
- KPMG. 2012. "Financial Transparency in the Extractive Industries: Dodd-Frank Section 1504". Amsterdam, Países Bajos: KPMG International. Disponible en: <http://www.kpmg.com/Ca/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/financial-transparency-in-extractive-industries.pdf>.
- Líderes del G-8. 2013. "Comunicado de Lough Erne, 2013". Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf.
- Mathews, B. 2011. Carta de Rio Tinto plc a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 2 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-44.pdf>.
- Mejía Acosta, A. 2010. "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 4 Natural Resource Governance". Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies. Disponible en: http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/impacts_annex4_final1.pdf.
- Mulva, P. 2011. Carta de Exxon Mobil Corporation a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 31 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-11.pdf>.
- Munilla, I. s.f. "Brief: Chinese Oil and Mining Companies". Londres, Reino Unido: Publish What You Pay. Disponible en: <http://www.pwypusa.org/sites/default/files/Chinese%20Companies%20impact%20of%20Dodd-Frank%20WSR%20%26%20CPA.pdf>.
- Latindadd (Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos). 2013. "La financierización de la economía y su relación con el extractivismo: el caso Conga en el análisis". Documento de trabajo Latindadd. Lima, Perú: Forum Solidaridad Perú.
- PwC (PriceWaterhouseCoopers). 2013. "Tax Transparency and Country-by-Country Reporting: An Ever Changing Landscape". Londres, Reino Unido: PwC. Disponible en: http://www.pwc.com/en_GX/gx/tax/publications/assets/pwc_tax_transparency_and-country_by_country_reporting.pdf.
- PWYP (Publish What You Pay). s.f. "Legislative History". Washington, D.C.: PWYP-Estados Unidos. Disponible en: http://www.pwypusa.org/sites/default/files/Legislative%20History%20Timeline_1504.pdf.

- . 2011. "Contract Transparency". Londres, Reino Unido: PWYP. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/about/advocacy/contract-transparency>.
- Ross, M. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics* 51(2): 297-322.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: RWI. Disponible en: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf.
- Shilling-Vacaflor, A. 2012. "Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia's Hydrocarbon Sector". Documento de trabajo No 184. Hamburgo, Alemania: German Institute of Global and Area Studies.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre. 2010. *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Stiglitz, J. 2003. "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". En M. Gibney (ed.), *Globalizing Rights*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- ten Brink, M. 2011. Carta de Royal Dutch Shell plc a E. Murphy, Secretaria de la Comisión de Valores de Estados Unidos. 28 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-18.pdf>.
- Tullow Oil plc. 2012. "2012 Corporate Responsibility Report: Creating Shared Prosperity". Londres, Reino Unido: Tullow Oil plc. Disponible en: http://www.tulloil.com/files/pdf/reports/tulloil_cr_2013.pdf.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2013. *World Investment Report 2013*. Nueva York, NY y Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- USGS (United States Geological Survey). 2013a. "2011 Minerals Yearbook: Peru [Publicación anticipada]". Reston, VA: USGS. Disponible en: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-pe.pdf>.
- . 2013b. "2011 Minerals Yearbook: Islands of the Caribbean [Publicación anticipada]". Reston, VA: USGS. Disponible en: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-aa-bf-bb-uc-cu-jm-td.pdf>.
- van Oranje, M., y H. Parham. 2009. "Publishing What We Learned". Londres, Reino Unido: PWYP. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/Publishing%20What%20We%20Learned%20-%20EN.pdf>.

Walter, E. 2012. Statement at SEC Open Meeting by SEC Commissioner Elisse B. Walter. 22 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.sec.gov/News/Article/Detail/Article/1365171492584#.UpKlgtJDsoM>.

Williams, J., y M. Litvinoff. 2013. "FACT SHEET - EU Rules for Disclosure of Payments to Governments by Oil, Gas and Mining (Extractive Industry) and Logging Companies". Londres, Reino Unido: PWYP. Disponible en: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/TADFactSheet.pdf>.

REFERENCIAS LEGALES

API v. SEC, 2013 Fed. Sec. L. Rep. (CCH) 97,545; D. D.C. 2013.

CE (Comisión Europea). 2010. "Consulta pública sobre los informes país por país de las compañías multinacionales". Bruselas, Bélgica: CE. Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/financial-reporting/consultation_document_en.pdf.

Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los estados financieros, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, 2013 B.O. (L 182/19). [Directiva contable]

Directiva 2013/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de octubre de 2013 sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión por la que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas prescripciones de la Directiva 2004/109/CE, 2013 B.O. (L 294/13). [Directiva de Transparencia]

Divulgación de pagos por parte de los emisores de extracción de recursos naturales, Exchange Act Release No. 34-67717, Archivo No. S7-42-10 (12 de agosto de 2012). Disponible en: <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf>.

H.R. 995, 109° Congreso (2006).

Ley Dodd-Frank de Reforma Financiera y de Protección al Consumidor, Pub. L. No. 111-203, § 1504 (2010).

S. 1700, 111° Congreso (2009).



CAPÍTULO 6

Rol de la información en la adjudicación de derechos de prospección y producción de petróleo

MARÍA JOSÉ JARQUÍN Y RHEA BRATHWAITE

Cuando los encargados de formular las políticas adjudican derechos de prospección y producción de petróleo, deben tomar decisiones equilibradas, que maximicen los retornos y tengan en cuenta el panorama político, económico y legal/institucional. A pesar de las dificultades inherentes a la toma de estas decisiones, ciertas prácticas, como la divulgación de información, son universalmente beneficiosas. Este capítulo examina los métodos de adjudicación de derechos de exploración y de producción de petróleo, tanto discrecionales como de subasta, basados en ocho prácticas, extraídas de la literatura, que mejoran el acceso a la información y su divulgación. Además, sobre la base de las experiencias en Brasil, Colombia, Estados Unidos y Noruega, explora el rol de la información para establecer las reglas del juego en la adjudicación de los derechos de prospección y producción de petróleo.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales pueden ser motor de desarrollo cuando se gestionan óptimamente. Esto es particularmente verdad en el caso de la prospección y producción petrolera, debido a la gran cantidad de recursos financieros movilizados y a los efectos sociales y ambientales. La información desempeña un rol en la mejora de la transparencia y la eficiencia, características clave de una buena gobernanza y gestión del sector.

La mayoría de los países que poseen reservas de petróleo tienen los derechos sobre sus recursos naturales y la ley concede todos los derechos a sus gobiernos. Con el fin de identificar reservas y hacer un uso óptimo de estos recursos, los gobiernos gestionan su exploración y producción. La exploración es la primera fase de la búsqueda de nuevos hidrocarburos y normalmente requiere la realización de estudios sísmicos y perforaciones que revelen el potencial de las reservas (Wood Mackenzie, 2013). La producción de petróleo se refiere al proceso de explotación de un yacimiento de hidrocarburos de forma económicamente viable (New Zealand Petroleum and Minerals, 2011).

Para maximizar el valor actual neto de la renta económica de las actividades de prospección y de producción petrolera, los gobiernos pueden invertir directamente o permitir a los inversionistas

privados hacerlo. Cuando los gobiernos no poseen el financiamiento requerido ni la capacidad técnica para llevar a cabo de manera óptima y sostenible la prospección y producción petrolera, pueden otorgar derechos para buscar, extraer y comercializar el petróleo a empresas privadas, a empresas públicas o a empresas públicas asociadas con empresas privadas. También pueden adjudicar derechos o licencias al sector privado para potenciar sus propias inversiones en el sector. Una licencia es un acuerdo de largo plazo de carácter contractual que transfiere temporalmente a terceras partes los derechos para explorar y, en algunos casos, explotar el recurso. A cambio de esas licencias, las terceras partes acuerdan una determinada remuneración financiera y adquieren un compromiso para cumplir ciertas obligaciones (Cameron, 1984). Generalmente, si la licencia se limita a la exploración, se denomina permiso, y si se limita a la explotación, arrendamiento. A pesar de que hay ciertas diferencias en las definiciones, para los objetivos de este capítulo se utilizará el término licencia.

Al otorgar derechos, los encargados de formular las políticas deben tomar una decisión equilibrada, orientada a maximizar los retornos y sensible al panorama político, económico, social y legal/institucional. Independientemente del método

de adjudicación, la información desempeña un rol fundamental en apoyar a gobiernos, empresas y ciudadanos –como principales partes interesadas (*stakeholders*)– a impedir y controlar la corrupción, y a aumentar la confianza en instituciones y empresas del gobierno (Baena y Vieyra, 2011). En aquellos lugares donde los ciudadanos tienen fácil acceso a la información, la corrupción normalmente es menor (Adserà, Boix y Payne, 2003; Brunetti y Weder, 2003; Reinikka y Svensson, 2005; Pande, 2011).

El tipo, la cantidad y la calidad de información disponible antes, durante y después de un proceso de concesión de licencias influyen directamente en sus resultados. Por ejemplo, la información desempeña un rol fundamental en la evaluación de la zona que será arrendada. Si la información está disponible para todas las empresas, hay condiciones de igualdad para todos los competidores. Sin embargo, algunas empresas que ya llevan a cabo prospección y producción en zonas cercanas podrían tener a su disposición más información que la que el gobierno publica o la que se da a conocer al público, dando lugar a desigualdades en la información sobre la selección de la zona que será arrendada y a una ausencia de reglas del juego. Esto podría tener un impacto negativo en la adjudicación porque los gobiernos podrían arrendar terrenos a un valor inferior al verdadero

(Rodríguez y Suslick, 2008). Para evitar esto, debería difundirse información acerca del terreno ofrecido, de manera que aumente el conocimiento que las empresas tienen del potencial geológico de la zona y les permita tomar decisiones más fundamentadas, como, por ejemplo, si participar en el proceso de subasta. La información tiene el potencial para atraer las empresas y las ofertas más competitivas; por ejemplo, la calidad y disponibilidad de datos sísmicos y de los yacimientos es importante (Hodgshon y Land, 2000). Además, los gobiernos deberían divulgar más información sobre los procesos de concesión de licencias y licitaciones, porque la difusión aumenta la confianza pública en el sistema y mejora los beneficios financieros del país productor (Marcel, 2013).

Tanto Noruega como Estados Unidos han reconocido que la información contribuye a la adjudicación efectiva de los derechos del petróleo y, por lo tanto, han establecido mecanismos para aumentar la disponibilidad de información, lo cual beneficia a gobiernos, empresas y ciudadanos por igual. Se sabe menos acerca de los esfuerzos en ese sentido realizados por países de América Latina y el Caribe (ALC). Este capítulo demuestra cómo la divulgación de información es beneficiosa independientemente del método de adjudicación escogido. Además, analiza el rol de la información y las diversas prácticas que mejoran el acceso a ella y su divulgación

en la adjudicación de derechos petroleros y de producción en países de ALC y en otras regiones.

Para superar la brecha existente en la literatura especializada, el capítulo identifica y aplica un conjunto de mejores prácticas. El uso de estas prácticas se analiza en dos países de ALC y en otros dos no pertenecientes a la región. Los dos primeros son Brasil, que utiliza el método de subastas, y Colombia, que combina los métodos discrecionales y de subasta. Los dos países no pertenecientes a ALC son Estados Unidos, que emplea el método de subastas, y Noruega, que utiliza el discrecional. Estos países fueron escogidos debido a su sólido legado de prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación, y como ejemplos de que, independientemente del método de adjudicación empleado, la divulgación de información desempeña un rol clave en establecer las reglas del juego y obtener resultados efectivos. El uso de prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación a nivel mundial es promovido por una iniciativa lanzada por múltiples partes interesadas, conocida como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), que utiliza información sobre los ingresos del sector extractivo para aumentar la transparencia y mejorar la gobernanza de los recursos naturales. En 2013, la EITI publicó el “Estándar de la EITI”, que aboga por la transparencia en los contratos y en la concesión de licencias

y que constituye una guía de las mejores prácticas internacionales en este ámbito (EITI, 2013).¹

ENFOQUES DE LOS PAÍSES SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE DERECHOS DE PROSPECCIÓN Y PRODUCCIÓN PETROLERA

Los métodos de adjudicación de derechos de prospección y producción petrolera varían de un país a otro. Los métodos de subasta y discrecionales son los dos más usados habitualmente. En los métodos

¹ El requisito 3.10 de la Adjudicación de Licencias declara que: i) a los países implementadores se les requiere divulgar información relacionada con la concesión o transferencia de licencias pertenecientes a las empresas recogidas en el Informe EITI, lo cual incluye: una descripción del proceso para transferir o conceder la licencia; criterios técnicos y financieros empleados; información acerca de los receptores de la licencia transferida o concedida, incluidos los miembros del consorcio, cuando sea prescriptivo, y cualquier desviación no trivial del marco legal y regulatorio aplicable que regula las transferencias y concesiones de licencias; ii) cuando las licencias son concedidas mediante un proceso de subasta durante el período contable cubierto por el Informe EITI, se requiere a los gobiernos divulgar la lista de postulantes y los criterios de la subasta; iii) cuando la información requerida establecida en 3.10(a) y 3.10(b) ya está públicamente disponible, es suficiente incluir una referencia o enlace en el Informe EITI, y iv) el grupo de las múltiples partes interesadas puede desear incluir información adicional sobre la adjudicación de licencias en el Informe EITI, incluidos comentarios sobre la eficiencia y eficacia de estos sistemas (EITI, 2013).

discrecionales, las licencias son adjudicadas de acuerdo a criterios fijados administrativa o políticamente. En las subastas, los derechos son adjudicados al mejor postor (Cameron, 1984).

Métodos discrecionales

Los dos métodos discrecionales usados más frecuentemente son las políticas de puertas abiertas y los procedimientos administrativos.² En las políticas de puertas abiertas, los derechos de prospección y producción se adjudican como resultado de una negociación directa entre el gobierno y uno o más inversionistas interesados mediante

² Algunos autores, como Bunter (2002), consideran que una política de puertas abiertas no es un método discrecional sino una categoría separada, denominada "categoría informal", por la cual un país no busca deliberadamente postulaciones de empresas petroleras internacionales sino que acoge las postulaciones en cualquier momento. La categorización usada aquí es la de Cameron, que considera que tanto los procedimientos administrativos como las políticas de puertas abiertas son métodos discrecionales. En estos métodos de concesión, las licencias son adjudicadas por funcionarios de gobierno siguiendo criterios administrativos o políticos. En relación con las políticas de puertas abiertas en particular, Cameron considera que un gobierno puede o no dar a conocer una invitación de carácter general para que las empresas postulen a licencias hasta una fecha concreta. Podría decidir estudiar las postulaciones de una empresa o consorcio en cualquier momento para cierto tipo de licencias. En otras palabras, los métodos discrecionales de concesión no implican necesariamente rondas de concesiones (Cameron, 1984).

expresiones de interés solicitadas o no solicitadas. Este método se basa en criterios que a menudo no están predefinidos ni son conocidos por los participantes del mercado. En los procedimientos administrativos, los derechos se adjudican a través de un proceso de adjudicación administrativa basado en un conjunto de criterios definidos por el gobierno pero no siempre dados a conocer públicamente, o acerca de los cuales los participantes podrían tener solo una información vaga. Los procedimientos administrativos también son adjudicados por la vía de rondas de concesión de licencias.³

Con ambas modalidades, el gobierno conserva una discreción considerable para conceder derechos de prospección y producción (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Rodriguez y Suslick (2008) señalan que los métodos más informales se prestan más a la corrupción, ya que, por ejemplo, los gobiernos pueden otorgar licencias a empresas favorecidas. Sin embargo, el sistema de adjudicación puede diseñarse de manera tal que reduzca este riesgo empleando mecanismos para mejorar la información, como definir criterios claros para la concesión y publicar los resultados de las negociaciones (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

³ Una ronda de concesión de licencias es un acto o actos discretos de concesión de licencias, de los cuales probablemente unos cuantos tengan lugar de manera regular separados por año o por varios años, y en cada uno de los cuales el gobierno anfitrión ofrece ciertos terrenos definidos para la concesión de licencias (Bunter, 2002).

Subastas

En el método de subastas, los derechos se adjudican a los ofertantes dispuestos a pagar la mayor suma de dinero (Cameron, 1984). A pesar de que las licitaciones con pago de bonificaciones son el parámetro habitualmente usado, puede haber un único o múltiples parámetros de licitación, entre ellos, las regalías. Una bonificación es una suma pagada por las empresas para adquirir una licencia; las regalías son tasas que las empresas acuerdan pagar para obtener el derecho permanente a realizar prospecciones y/o producción de petróleo, y normalmente están definidas como un porcentaje de los ingresos brutos o netos derivados del uso de una zona con licencia.

Las subastas tienen la ventaja de la transparencia. Es relativamente fácil para el gobierno crear un sistema que dificulte favorecer injustamente a cualquier grupo específico (Frewer, 2000). Las subastas también tienen la ventaja de aportar ingresos. Sin embargo, es posible que para los gobiernos sea más fácil controlar los métodos discrecionales, ya que les permiten facilitar el logro de objetivos específicos.

TOMA DE DECISIONES DEL GOBIERNO

Al tomar una decisión sobre un método de adjudicación, los gobiernos deben tener en cuenta el panorama económico, político e institucional, y también los objetivos de las políticas. Los factores económicos incluyen

la alineación con la política del gobierno para el sector petrolero, la selección del operador más eficiente, los costos administrativos y de cumplimiento y la minimización de efectos distorsionadores y de deficiencias de mercado (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). El objetivo económico del gobierno de Uganda, por ejemplo, consiste en “asegurar la eficiencia en las zonas con licencia con el potencial para producir petróleo y gas en el país” (Ministerio de Energía y Desarrollo Minero de la República de Uganda, 2002). Yemen prefiere, en cambio, “promover la exploración y el contenido local para aumentar las reservas probadas, para equilibrar el declive de los yacimientos existentes y para estimular la inversión privada” (Tordo, Johnston y Johnston, 2010:21).

El principal objetivo político de Reino Unido es la competencia libre e imparcial, con el siguiente objetivo de las políticas:

[Alentar los] mejores derechos posibles de prospección, exploración y promoción adjudicados bajo condiciones que estimulen la competencia y el acceso no discriminatorio al recurso, teniendo en cuenta la protección del medioambiente y los intereses de otros usuarios del mar (Tordo, Johnston y Johnston, 2010:21).

Brasil ha priorizado la independencia y el desarrollo local al optar por un método cuyo objetivo es:

[Estimular] los derechos de prospección y producción de los recursos petroleros del país con el fin de mantener

la autosuficiencia en la producción de petróleo y para reducir las importaciones de gas natural y aumentar la contribución del sector al desarrollo económico local (Tordo, Johnston y Johnston, 2010:21).

Estados Unidos destaca los aspectos medioambientales, y declara un deseo:

[Que] el desarrollo rápido y ordenado de los recursos de gas y petróleo estén sujetos a salvaguardias medioambientales de una manera consistente con la vigencia de la competencia y otras necesidades nacionales, incluidos los intereses nacionales (Tordo, Johnston y Johnston, 2010:21).

Estas consideraciones pueden añadirse al objetivo general de maximizar las rentas de los recursos naturales.

Algunos de los factores que los gobiernos consideran al decidir el método de adjudicación son los siguientes:

- **Características del área a la que se otorga la licencia, como geología, riesgo de la exploración, localización y distancia del mercado.**

Por ejemplo, el conocimiento del potencial geológico permite al gobierno diseñar estrategias adecuadas para la promoción y concesión de licencias de derechos, como procedimientos de concesión de licencia, términos de la concesión que reflejen el perfil de riesgo de las zonas es-

pecíficas y delineación de las parcelas a las que se concederá licencia.

- **Estructura y comportamiento del mercado, es decir, competencia, segmentación del mercado, tamaño y fuerza de los actores, rol del mercado interno y tendencias proyectadas de los precios del petróleo y el gas en el futuro.** Por ejemplo, es posible que los gobiernos intenten atraer a actores nacionales más pequeños y, entonces, pueden optar por el sistema discrecional que permite un mayor margen para elegir las empresas que llevarán a cabo la prospección y la producción. Es el caso de Brasil que, en una ronda de concesión de licencias, intentó aumentar la participación de actores más pequeños.
- **Robustez de los marcos regulatorio e institucional.** Por ejemplo, cuando los gobiernos tienen limitaciones de capacidad, entre ellas una capacidad inadecuada para evaluar las ofertas, debería evitarse la complejidad administrativa y deberían usarse parámetros de subasta sencillos y criterios de concesión claros y transparentes (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

En años recientes, la concesión de licencias ha tendido a acercarse más a los instrumentos basados en el mercado, sobre todo en países que están abriendo sus mercados a la competencia internacional. Se considera que las subastas son mecanismos basados en el mercado, mientras que los sistemas

discrecionales están más directamente sujetos al control del gobierno. Teóricamente, cuando hay más participación del sector privado, hay mayor eficiencia, reducción en las restricciones a la inversión y aceleración del desarrollo. Las subastas están vinculadas más a menudo con estos objetivos (Frewer, 2000). Sin embargo, se pueden diseñar métodos discrecionales para asegurar la máxima participación del sector privado.

Básicamente, no hay una única política o sistema de adjudicación modelo para todos los gobiernos y todas las circunstancias. Los gobiernos deben pesar los objetivos económicos, sociales y políticos que intentan alcanzar. Algunos factores, como el potencial geológico y los precios en los mercados, escapan al control del gobierno. Otros, sobre los cuales ejerce más control, son la concesión de superficies basándose en reglas anunciadas y el respeto de los términos del contrato.

INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA

Cualquiera sea el método que el gobierno decida usar, este debería asimilar ciertas prácticas que beneficien tanto al país como a las empresas y, además, debería contribuir al éxito del proceso de adjudicación del petróleo. Esto es lo que sucede con la generación, el uso y la divulgación de la información.

Cuanto más abierto y transparente es el régimen de concesión de licencias, mejor será considerado por la industria, y el interés aumentará (Brooks, 2009).

La divulgación de información es un elemento importante de la transparencia. ¿Cómo genera la transparencia eficiencia en el proceso de adjudicación? Los gobiernos necesitan información precisa sobre los perfiles técnicos y financieros de las empresas interesadas y sobre los registros de sus resultados, y también sobre el terreno que se ofrece, para aumentar la confianza de las empresas. Las empresas requieren toda la información posible sobre el terreno y sobre el proceso de adjudicación para calcular sus costos y beneficios y ponderar sus riesgos. Los ciudadanos esperan recibir información precisa para pedir cuentas a los gobiernos y las empresas por la gestión y el uso de los recursos naturales.

Nigeria ha tenido dificultades para introducir la transparencia con el fin de mejorar la eficiencia de su proceso de concesión. En 2005, el gobierno introdujo mecanismos de transparencia y supervisión para mejorar las rondas de concesión de licencias, entre ellos, la decisión sin precedentes de invitar a observadores internacionales (Olsen, 2005). Sin embargo, la ronda de concesión de licencias de 2005 todavía tenía irregularidades considerables.

Por ejemplo, las directrices para los postores (incluidos los parámetros formales de las ofertas) y la información sobre los requisitos del socio local fueron publicadas demasiado tarde (Olsen, 2005). El Grupo de Trabajo Nacional de Interesados de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas en Nigeria (NEITI, por sus siglas en inglés) señaló que las notas de orientación carecían de suficientes detalles y eran innecesariamente complejas, y que los criterios eran demasiado numerosos y complicados (NEITI, 2006). El grupo de las partes interesadas también exigió mejoras en la calidad de los datos y en las capacidades de gestión. Aunque al comienzo los observadores opinaron que el proceso era razonablemente transparente, una evaluación posterior reveló irregularidades en el cumplimiento de las condiciones de la concesión, sobre todo debido a una confusión acerca de los términos de la subasta y del ambicioso requisito de contenido local (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

La calidad de la información divulgada en el proceso de concesión de licencias es importante. Las políticas de transparencia de primera generación, que en términos amplios informan a los ciudadanos acerca de los asuntos públicos, pueden no ser suficientes. Las políticas de transparencia de segunda generación, o políticas focalizadas (aquellas que divulgan información a la medida para alcanzar un objetivo específico) podrían ser más efectivas. La transparencia focalizada

intenta trasladar el objetivo de las políticas públicas a las realidades de grupos específicos de usuarios, teniendo en cuenta las necesidades de la población objetivo, los incentivos y la capacidad para comprender la información, mediante la utilización de mecanismos sencillos y eficientes que facilitan el acceso y el uso de la información (Dassen y Vieyra, 2012:3).

Las políticas de transparencia focalizada pueden contribuir a cambiar el comportamiento de los actores (el gobierno y las empresas) en el sector de la concesión de licencias de petróleo. De esta manera, las instituciones responsables de gestionar el sector deberían proponerse como objetivo políticas de transparencia que prestaran atención a la dinámica del sector en su conjunto y se basaran en los motivos e incentivos de estas partes interesadas (Dassen y Vieyra, 2012).

El caso de Gabón, un país que actualmente está reformando sus procedimientos de concesión de licencias, ilustra la importancia que tiene la comprensión de la dinámica del sector y el importante rol de la información para facilitar u obstaculizar un proceso de adjudicación. Hacia comienzos de 2013, se advirtió un potencial sin precedentes en la prospección de plataformas marítimas en Gabón. El potencial para explotar superficies subsalinas y de aguas profundas se vio perjudicado por disputas en el sector petrolero que no habían sido

divulgadas al público adecuada, abierta ni oportunamente durante la ronda de concesión de licencias planeada. En un contexto de corrupción endémica, es posible que la falta de información haya eventualmente provocado un menor interés por parte de las empresas (Business Monitor International, 2013).

Los incentivos para las partes interesadas en los procesos de concesión de licencias del petróleo son múltiples, y la información desempeña un rol clave para darles influencia. Los gobiernos acogen información de las empresas para: i) aumentar los conocimientos acerca de los terrenos prospectivos viables, dado que quizá no tengan información suficiente o esta sea de mala calidad; ii) medir adecuadamente el valor del terreno que se ofrece, y iii) fortalecer su posición negociadora. Los gobiernos deben publicar directrices que incluyan los criterios para juzgar las ofertas, independientemente del método seleccionado. Si se divulga escasa o nula información, es posible que las empresas sospechen y consideren que el riesgo es demasiado alto al estimar sus ofertas, o incluso se abstengan de participar en un determinado proceso. En ese caso, posiblemente el proceso de adjudicación tenga resultados no deseados que podrían poner en peligro el proceso en el corto plazo y el desarrollo potencial del sector en el largo plazo (Bunter, 2002).

Las empresas se sienten atraídas para invertir en el desarrollo del sector del petróleo a partir del rendimiento financiero estimado sobre la base de la información disponible

sobre el valor del área. Los ciudadanos se movilizan intentando conseguir que los gobiernos y las empresas rindan cuentas. En países como Venezuela y Ecuador, donde el sector del petróleo es un importante contribuyente al producto interno bruto (PIB), es posible que el público en general también se sienta incentivado por los beneficios del uso final que puedan recibir debido al aumento de competitividad del sector, con los consiguientes aumentos de los ingresos y los mayores beneficios socioeconómicos.

En otras palabras, las asimetrías de información podrían poner en peligro el proceso y los resultados finales en el corto plazo y el desarrollo potencial del sector en el largo plazo debido a una pobre gestión y escasa confianza en el sistema del país. La falta de transparencia no solo perjudica la gobernanza; también puede arrojar pérdidas en el PIB. Los costos de la falta de transparencia son considerables. Un proyecto apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reveló que el costo total de la falta de transparencia en toda la cadena de producción se estimaba entre un 2,87% y un 18,7% del PIB de Ecuador, mientras que una mayor transparencia en el proceso de adjudicación de licencias del petróleo tenía como resultado un aumento anual promedio neto de entre el 0,1% y el 1,03% del PIB de Ecuador (Donoso, 2010).

Dassen y Vieyra (2012) exponen dos dificultades observadas en países de ALC para asegurar la efectividad de las políticas de transparencia focalizadas: en primer lugar, el predominio de una visión de corto plazo

en la aplicación de políticas que requieren inversiones de largo plazo de los promotores y, en segundo lugar, una retroalimentación insuficiente a partir de las lecciones aprendidas en la formulación de políticas públicas.

Según el Índice de Gobernanza de los Recursos (RGI, por sus siglas en inglés), publicado por el Natural Resource Governance Institute (NRGI) –antiguamente el Revenue Watch Institute (RWI)–, los países de ALC están obteniendo resultados relativamente buenos para asegurar la calidad de la gobernanza en los sectores de petróleo, gas y minería: los nueve países de ALC incluidos en el índice tenían una puntuación superior al promedio de 51 puntos del RGI (RWI, 2013).⁴ En la mayoría de los casos, las puntuaciones se encuentran significativamente por encima del promedio en el componente de entorno institucional y legal, y la mayoría de países obtuvo una calificación satisfactoria superior a los 70 puntos. Esto podría explicarse parcialmente por el hecho de que siete de estos países tienen leyes que regulan el acceso a la información.

En la agenda de la gestión pública de ALC, asegurar la calidad de la gobernanza sigue siendo un reto, como sugieren las puntuaciones más bajas obtenidas en los componentes de prácticas de acceso a

información, y salvaguardias y control de calidad. Los indicadores sobre la divulgación de información antes y después del proceso de concesión de licencias arrojan puntuaciones deficientes en dos países, y solo tres países obtuvieron una puntuación satisfactoria superior a 70. Sin embargo, en la región se observan mayores márgenes para la mejora en el componente de entorno favorable, dado que tres países obtienen puntuaciones deficientes por debajo de 40 y solo uno obtiene una puntuación satisfactoria. Esto se explica fundamentalmente por la percepción de altos niveles de corrupción, un control ineficaz y debilidades del Estado de derecho.

Los países no pertenecientes a la región, con puntuaciones generales similares en el RGI, también obtienen calificaciones más bajas en el componente de entorno favorable. Esto señala que el problema no es exclusivo de los países de ALC. En otros países constituye un problema mayor, dado que otras regiones obtienen en promedio unos 20 puntos menos en este componente que los países no pertenecientes a ALC con puntuaciones generales similares.

Prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación

Mejorar la información podría ser un instrumento efectivo de las políticas públicas para impulsar el desarrollo del proceso de concesión de licencias de petróleo. Sin embargo, la transparencia focalizada requiere que la información divulgada esté bien

⁴ En el capítulo 2 de este libro se puede encontrar información detallada sobre la metodología del RGI y las puntuaciones obtenidas por los países.

definida. Las siguientes ocho prácticas que mejoran la producción y divulgación de información específica se han basado en los siguientes trabajos sobre la adjudicación de derechos del petróleo: Brooks (2009), Bunter (2002), Hodgshon y Land (2000), FMI (2007), Lahn et al. (2006), Marcel (2013), RWI (2013) y Tordo, Johnston y Johnston (2010).

1. Sistema de nominación en áreas fronterizas

Para superar la falta de información sobre la superficie potencial, Hodgshon y Land (2000) señalan que los gobiernos pueden tener acceso a datos de los actuales titulares de los derechos del petróleo con campos adyacentes, que requiere poderes regulatorios adecuados, o utilizar los datos disponibles de fuentes como el Banco Mundial o programas que actualmente apoyan países como Noruega. En forma alternativa, pueden implementar un sistema de nominación disponible públicamente, es decir, un instrumento de las políticas públicas que ayudan a los países a planificar adecuadamente la adjudicación de sus recursos naturales sobre la base del atractivo del área ofrecida a las empresas, las capacidades prácticas de las empresas para explorar y producir petróleo y las capacidades prácticas del gobierno para gestionar el proceso de adjudicación (Johnston, 2013). En estos sistemas, periódicamente las empresas son invitadas a señalar las parcelas en que están interesadas entre todas las abiertas.

Esto permite a las empresas proporcionar información sobre el potencial de una parcela. Una ronda de subastas probablemente tenga éxito si en la industria hay demanda de las parcelas ofrecidas (Hodgshon y Land, 2000). La implementación de un sistema de nominación permite identificar las zonas de interés, sobre todo en zonas fronterizas donde hay menos información sobre la prospectividad del terreno ofrecido. Sin embargo, aunque un sistema de nominación es deseable, los gobiernos deberían ser conscientes del riesgo que entraña la falta de interés. Las cuencas geológicas del mundo han madurado hasta el punto de que las expectativas de descubrir nuevos yacimientos importantes son menores que en el pasado. Así, las empresas internacionales quizá no estén dispuestas a revelar información acerca de la prospectividad a las autoridades responsables de la concesión o a otras empresas (FMI, 2007). La elaboración de un sistema de nominación puede ser difícil, pero ha funcionado en países como Brasil, Colombia, Estados Unidos y Noruega.

2. Proceso de concesión de licencias especificado previamente en la legislación

El RWI (2013) considera que la publicación previa del proceso de concesión de licencias por parte del gobierno o a través de la legislación es una mejor práctica. Bunter (2002) considera que el Ministerio

de Energía o la autoridad equivalente debería revisar toda la legislación para cerciorarse de su conformidad con las mejores prácticas de concesión de licencias y, si no, el proceso de concesión de licencias debería retrasarse para asegurar que se puedan introducir mejoras. Los gobiernos pueden entregar información acerca del marco legal e institucional del proceso de adjudicación a las empresas, lo cual ofrece una oportunidad para mostrar el carácter predecible e imparcial de las rondas de licitaciones a los inversionistas.

Los gobiernos deberían aumentar la divulgación de la información relacionada con la concesión de licencias y las licitaciones. Esto aumentará la confianza pública en el sistema y mejorará los beneficios financieros para el país productor (Marcel, 2013).

3. Comercialización

Los gobiernos pueden llevar a cabo campañas de promoción internacional para dar a conocer las áreas ofrecidas. Esto puede ocurrir además de o en combinación con anuncios en la prensa, envíos de materiales informativos por correo, información en un sitio web y reuniones promocionales. Todas estas medidas son métodos para asegurar la divulgación adecuada del proceso de concesión de licencias. Los folletos enviados por correo a empresas

internacionales de petróleo comunican información que estas requieren para evaluar rápidamente la prospectividad de la oportunidad de inversión. El sitio web es un instrumento de comercialización complementario que debería ser integral, informativo y de la mejor calidad (Bunter, 2002). Otra de las mejores prácticas consiste en contratar a un geólogo especialista en petróleo para ayudar con las relaciones públicas, asesorar en las exposiciones en las conferencias y reunir documentos (Brooks, 2009). La divulgación de información entre audiencias focalizadas a través de iniciativas de comercialización adecuadas genera una mayor participación en el proceso de concesión de licencias, dado que permite a las empresas tener una mejor evaluación del terreno ofrecido. En Egipto, por ejemplo, no se llevó a cabo ningún esfuerzo real para comercializar el terreno fuera del territorio nacional a fines de los años ochenta. El terreno estaba efectivamente abierto solo a aquellos países que ya tenían relaciones comerciales con el país anfitrión. Como resultado, Egipto obtuvo escasas ofertas (Bunter, 2002).

4. Disponibilidad de datos sobre parcelas geográficas

Los gobiernos también pueden proporcionar datos sobre parcelas geográficas para atraer a las empresas adecuadas. Esto debería comprender datos geológicos, geofísicos y de ingeniería, y podrían estar disponibles en un centro de datos o venderse en reuniones promocionales o

a través de una campaña de ventas. Además, deberían ser de alta calidad, técnicamente solventes y tener un mantenimiento profesional.⁵ Los gobiernos podrían requerir que las empresas compren los datos, dado que se trata de una práctica aceptada, y utilizar esta oportunidad para recaudar dinero. Sin embargo, dichos datos deberían venderse a un precio adecuado.⁶ También es importante practicar una “divulgación máxima”, dado que las empresas sospecharán de los datos que no contengan toda la información que necesitan (Bunter, 2002).

5. Divulgación previa de los términos contractuales y/o fiscales

Una de las mejores prácticas identificadas por el NRGI es la divulgación de información sobre los términos de los contratos

⁵ Los datos caros pero de escasa calidad darán la impresión de que el gobierno desea estafar a las empresas internacionales de petróleo (Bunter, 2002).

⁶ No existe un precio internacional estándar para los datos, pero sí unas pocas consideraciones cuando se trata de fijar el precio de los datos sobre parcelas geográficas. i) El precio de los datos es útil para disuadir a empresas petroleras financiadas inadecuadamente de postular a terrenos; sin embargo, las pequeñas empresas petroleras internacionales pueden ser útiles en zonas con una prospectividad percibida como baja. Así, los precios de los paquetes de datos deben ser estructurados correspondientemente. ii) Un precio demasiado elevado disuadirá la postulación de concesiones, excepto en los terrenos más atractivos, donde no existe un límite a los precios. iii) Los gobiernos deberían decidir si están más interesados en otorgar licencias o en vender datos (Bunter, 2002).

de las licencias antes de las negociaciones; específicamente, la duración del contrato y las obligaciones tributarias y de regalías (aunque en los casos de subastas de regalías, se trata de un parámetro y este no sería fijo) (RWI, 2013). De manera similar, Lahn et al. (2006) mencionan la divulgación de licencias modelo o acuerdos de reparto de la producción como una mejor práctica. Marcel (2013) va más allá y argumenta que los productores deberían desplazar todos los elementos fiscales posibles para convertirlos en leyes y regulaciones aplicables a todas las licencias con el fin de simplificar funciones administrativas y minimizar el número de asuntos fiscales que deben ser negociados con cada empresa. La divulgación de este tipo de información mejora la integridad que se percibe en el proceso y permite una mejor planificación de la oferta.

6. Divulgación previa de las reglas de la subasta / publicación del método discrecional

La información sobre el proceso de concesión de licencias es importante dado que permite a los postulantes entenderlo (Bunter, 2002). El NRGI considera que se debería proporcionar una descripción completa del proceso de concesión de licencias, que incluya los procedimientos de calificación de los postulantes, las reglas de subasta (en el caso de una subasta) o las reglas para tomar contacto con la autoridad responsable de la concesión de licencias en el caso de los métodos discre-

cionales. El FMI (2007) y Lahn et al. (2006) consideran que la publicación de un proceso claramente definido es un requisito esencial. La divulgación de esta información asegura que los postulantes entiendan el proceso, lo que a su vez aumentará la participación y contribuirá a obligar al gobierno a rendir cuentas.

7. Publicación de los criterios

Cualquiera sea el método de adjudicación que elijan los gobiernos, debería aplicarse un criterio de selección objetivo y transparente (Marcel, 2013). Lahn et al. (2006) consideran que los criterios públicos y bien definidos son mejores prácticas. La publicación de los criterios de selección exige al gobierno divulgar las bases para adjudicar los derechos de prospección y producción del petróleo. Los criterios claros mejoran la transparencia y la objetividad de la concesión (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). A pesar de que los criterios deberían publicarse, es posible que sea necesario cierto grado de flexibilidad para alcanzar un determinado objetivo de las políticas. Por ejemplo, en licitaciones de obras, se requiere un sistema de adjudicación eficiente para asegurar que las parcelas sean adjudicadas a las empresas que presentan las ofertas de programas de trabajos más adecuadas, no necesariamente las más optimistas (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Algunos de los beneficios asociados con la claridad de los criterios de concesión son: i) mejora la eficiencia de los procesos de licitaciones,

sobre todo cuando las políticas públicas persiguen múltiples objetivos, y ii) permite a los licitantes estructurar ofertas adecuadas, lo cual a su vez reduce el tiempo administrativo necesario para revisar las propuestas y mejora la confianza en la imparcialidad del sistema de adjudicación (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

La transparencia en relación con los criterios de evaluación que aplicará el gobierno para seleccionar la oferta ganadora a la larga mejorará la eficiencia del proceso de licitación (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

8. Publicación de los resultados de la adjudicación

La publicación de los resultados de la adjudicación debería incluir información sobre la oferta ganadora (RWI, 2013). El FMI (2007) considera que la publicación expost de la concesión y los términos de los contratos constituye una mejor práctica tanto en el caso de los métodos discrecionales como de subasta, mientras que Lahn et al. (2006) van más allá y exigen una divulgación pública de los motivos por los que se eligió la propuesta ganadora. El objetivo de difundir información después del proceso de adjudicación es aumentar la confianza en el proceso a largo plazo. La identificación de los usuarios y divulgadores de la información es un importante elemento de la implementación

de políticas de transparencia focalizada. Los usuarios de la información varían dependiendo de la práctica. En un sistema de nominación, la meta de la información es el gobierno. Los demás usuarios –empresas y público en general– reciben información a través de la comercialización, antes de la divulgación de los términos contractuales y fiscales, y antes de la divulgación de las reglas de la subasta y del método discrecional, la publicación de criterios y la publicación de los resultados de la adjudicación. Los datos proporcionados fuera de los centros de datos o paquetes de datos están disponibles para el público en general y las empresas, mientras que aquellos proporcionados en centros de datos o paquetes solo están al alcance de las empresas.

Los gobiernos tienen ciertas inquietudes cuando se trata de implementar las ocho prácticas que mejoran el acceso a y la divulgación de la información. Por ejemplo, publicar los contratos modelo antes de las negociaciones puede reducir la flexibilidad, y hacerlo después de las negociaciones podría reducir la ventaja competitiva del gobierno y divulgar información sensible. A pesar de que hay quienes temen que publicar los criterios de selección disminuya la flexibilidad del gobierno para decidir sobre la oferta ganadora, esta inquietud es equivocada. Publicar los términos contractuales antes de la negociación permite a las empresas estructurar sus ofertas teniendo en

cuenta los requisitos del gobierno, lo cual tiene como resultado ofertas más precisas. Es posible que la transparencia de los contratos fortalezca la posición del gobierno en las negociaciones debido a la mayor presión generada por el público en general y los legisladores (FMI, 2007). Además, la transparencia de los contratos puede contribuir a disminuir las asimetrías de información en las negociaciones entre empresas petroleras extranjeras y productores emergentes. Asimismo, fija las reglas del juego al permitir a los gobiernos estudiar los detalles de los acuerdos en otros países (Marcel, 2013). La publicación de los criterios no tiene por qué perjudicar la flexibilidad que los gobiernos requieren para conseguir los objetivos de sus políticas, dado que el criterio se puede idear teniendo en cuenta la flexibilidad.

La lista anterior no es exhaustiva. Es posible que haya otras prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación que podrían usarse para implementar una iniciativa para la transparencia focalizada. Sin embargo, las ocho prácticas descritas más arriba ofrecen un prisma a través del cual se puede analizar más detenidamente cómo algunos países han sido capaces de asegurar la disponibilidad de información en sus procesos de concesión de licencias a pesar de su método de adjudicación. El uso de prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación podría servir como modelo para otros países que desean mejorar sus procesos de concesión de licencias.

ROL DE LA INFORMACIÓN EN EL SISTEMA DE ADJUDICACIÓN DEL PETRÓLEO: ANÁLISIS DE PAÍSES

Los países tienen numerosas opciones cuando conceden licencias. Pueden usar el método discrecional, el método de subastas o una combinación de ambos. Cualesquiera sean sus métodos de adjudicación, muchos países han sido capaces de adoptar prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación en sus procesos de concesión de licencias. Esta sección analiza dos países de ALC y dos países no pertenecientes a la región como ejemplos de cómo los gobiernos implementan prácticas que mejoran el acceso a la información y su divulgación.

Brasil

La autosuficiencia ha sido uno de los principales objetivos de las políticas del petróleo en Brasil. En 2005, este país había alcanzado ese objetivo (Rodríguez y Suslik, 2008). Los recientes descubrimientos de recursos petroleros marítimos presal pueden situar a Brasil como el quinto productor más grande del mundo hacia 2020 (*The Economist*, 2011). Sin embargo, la economía de Brasil no depende de este sector, ya que está bien diversificada y sus rentas del petróleo representaban solo el 3% del PIB en 2011 (Banco Mundial, 2013).

Brasil adjudica concesiones sobre la base del método de subastas mediante ofertas con primas en efectivo. La Constitución de

Brasil (artículos 20 y 177)⁷ establece que el país es dueño de sus recursos naturales y que tiene el monopolio para explotar estos recursos, pero que puede contratar a empresas petroleras de propiedad estatal –entre ellas, la empresa petrolera parcialmente pública Petrobras y la Corporación Pre-sal, totalmente en manos del Estado– o a empresas privadas para que lleven a cabo actividades a través de acuerdos de concesión.⁸ En 1997, Brasil creó la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), una agencia técnica independiente, responsable de regular el sector petrolero, otorgando derechos de hidrocarburos y monitoreando las actividades de las empresas petroleras. El resultado fue la emergencia de un mercado competitivo que ha beneficiado el desarrollo económico del país. También se creó el Consejo Nacional de Política Energética (CNPE), un organismo asesor del presidente, que elabora políticas y directrices, y también una nueva política energética nacional (Ley 9.478/97).

⁷ Véase <http://www.loc.gov/law/help/guide/nations/brazil.php#constitution>.

⁸ Durante 40 años, Petrobras tuvo los derechos y obligaciones de llevar a cabo la exploración y comercialización del petróleo (Rodríguez y Suslik, 2008), hasta que una enmienda constitucional en 1995 acabó con el monopolio de Petrobras. Hasta 1997, Petrobras era 100% de propiedad estatal, y la única empresa que explotaba el petróleo y gas en Brasil. En 1997, fue parcialmente privatizada y se abrió el mercado a empresas privadas (véase <http://www.loc.gov/law/help/guide/nations/brazil.php#constitution>).

Los principios y normas establecidos en la política energética nacional orientan el proceso de concesión de licencias. La ANP es responsable de elaborar todas las reglas, contratos y procedimientos que deben seguir las empresas que desean participar en la concesión de licencias del petróleo (Rodríguez y Suslik, 2008). La ANP optó por el proceso de subasta y diseñó un modelo para mejorar las reservas nacionales de petróleo y gas y atraer a las empresas petroleras nacionales e internacionales (Rodríguez y Suslik, 2008). Hasta la fecha, se han llevado a cabo 13 rondas de concesión de licencias y hay otra prevista. Rodríguez y Suslik (2008) consideran que la experiencia de Brasil ha sido un éxito ya que, hasta el momento, se recuperaron R\$3.840 millones en ocho rondas de concesión de licencias que otorgaron contratos a 141 empresas petroleras y adjudicaron 443.840 km² de área de exploración.

Brasil normalmente utiliza un proceso de subasta multiobjeto sellada. Para precalificarse, los postulantes deben cumplir con los requisitos técnicos, económicos y legales definidos por la ANP. En caso de un empate, la ANP adjudica el bloque relevante a Petrobras siempre y cuando esta no concurre como parte de un consorcio con otras empresas. Los criterios de oferta utilizados por la ANP son ofertas con primas en efectivo, contenido local y el programa de trabajo mínimo. La actual ponderación de los parámetros de oferta es como sigue: ofertas con primas en efectivo, 40%; programa de trabajo mínimo, 40%, y contenido

local, 20%. Sin embargo, esta ponderación ha cambiado a lo largo del tiempo en concordancia con los objetivos de las políticas de Brasil (Rodríguez y Suslik, 2008).⁹

La ANP define un valor mínimo de las ofertas con primas en efectivo y las empresas pueden ofertar cuanto quieran. En general, la literatura respectiva dice que ofrecen hasta aproximadamente el 30% del valor monetario esperado estimado para esa área, aunque la cantidad puede llegar al 100% y más. El programa de trabajo es la cantidad de actividades de exploración que las empresas llevan a cabo en esa área. El contenido local es un porcentaje que corresponde tanto a la fase de exploración y desarrollo como a la de producción. Las empresas se comprometen a utilizar servicios y equipos nacionales, lo cual estimula el crecimiento de la industria brasileña (Rodríguez y Suslik, 2008; Tordo, Johnston y Johnston, 2010). A pesar de que la subasta es el método que más se suele aplicar, en áreas de importancia estratégica el CNPE podría determinar que Petrobras explote todo un bloque de petróleo o gas sin proceso de subasta, o que hasta el 70% del bloque esté abierto a la subasta para acuerdos de reparto de la producción, mientras que Petrobras opera el 30% de cada bloque (RWI, 2013).

⁹ En la séptima ronda de concesión de licencias, el objetivo consistía en atraer a empresas pequeñas y medianas interesadas en adquirir terrenos de bajo riesgo; esto condujo a un cambio en los parámetros de la subasta (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

La introducción de reglas claras y el alto nivel de confianza entre los actores del proceso son aspectos que han conducido a un escenario abierto para atraer a nuevos actores (Rodríguez y Suslick, 2008).

Brasil ha establecido un marco legal que asegura la transparencia en sus procesos de concesión de licencias, al instaurar el principio de transparencia en la administración pública y, por lo tanto, requiere la publicación de información relevante sobre los procesos de concesión de licencias (Ley 8666/93). Tordo, Johnston y Johnston (2010) señalan que la publicación previa de las regulaciones y el procedimiento asegura objetividad en las evaluaciones de las ofertas. El proceso de concesión de licencias se describe por adelantado a través de resoluciones. Durante el proceso de adjudicación, Brasil también anuncia la ronda de concesión de licencias y divulga las áreas que ofrecerá mediante exposiciones celebradas en todo el mundo para atraer el interés de las empresas. También ofrece paquetes de datos, distribuidos durante las rondas y comprados por las empresas, que incluyen datos geológicos y geofísicos de las cuencas sedimentarias ofrecidas (Rodríguez y Suslik, 2008).¹⁰ Las campañas de

¹⁰ Los paquetes de datos en la ronda de concesión de licencias en Brasil incluyen datos sísmicos 2D y 3D, registros de las características de los pozos, análisis geoquímicos, mediciones aeromagnéticas y aerogravimétricas, muestras, mapas, análisis petrofísicos, petrografía de sección delgada y otras informaciones (Rodríguez y Suslik, 2008).

comercialización exitosas que describen el área potencial han tenido como resultado una alta participación en las rondas de licitación. El proceso de concesión de licencias en Brasil incluye la divulgación previa de las reglas y los procedimientos del proceso de concesión de licencias, los términos contractuales y fiscales, los criterios que se deberán seguir para determinar la capacidad técnica y financiera y el estatus legal de los concursantes, así como los criterios para la evaluación de las ofertas (Tordo, Johnston y Johnston, 2010).

Brasil también ha tomado medidas que facilitan la recopilación de información, como la publicación de las subastas online, que reducen la carga de trabajo y los errores administrativos de la ANP (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Además, la ANP obtiene una retroalimentación de las empresas gracias a las sesiones públicas, de manera que el contrato de concesión y las regulaciones reflejan la experiencia y las expectativas de las empresas. Esto fortalece los mecanismos de retroalimentación, que a menudo no existen en países de ALC (Rodríguez y Suslik, 2008).

Después de completar el proceso de concesión de licencias y de acuerdo con la Ley 8666/93, Brasil publica información sobre las rondas de concesión de licencias en el sitio web de la ANP y en los periódicos nacionales. Esta incluye el número de ofertas recibidas, las ofertas ganadoras, las concesiones finales de los contratos, los bloques para los que se concedieron las licencias, la duración de las ofertas, las

regalías y otras medidas fiscales.¹¹ En general, la información que Brasil publica sobre sus procesos de concesión de licencias se considera adecuada.¹² A pesar de que el país no se ha integrado a la EITI, su marco legal e institucional y las prácticas hasta la fecha han adoptado la transparencia, y es posible que el resultado sea más eficiente y efectivo que los procesos en otros países. El régimen de Brasil para gestionar los recursos del petróleo está evolucionando rápidamente debido al descubrimiento de nuevos yacimientos. La posibilidad de una concesión directa a Petrobras en casos de interés nacional constituye un cambio considerable en relación con los métodos de adjudicación de licencias en el pasado. Aún queda por verse si se introducirá la transparencia en el nuevo régimen de concesión de licencias para los yacimientos presal descubiertos y qué prioridad se asignará a la divulgación de información.

Colombia

Colombia es actualmente el tercer productor de petróleo crudo en América del Sur después de Venezuela y Brasil. En 2011, las inversiones del petróleo representaron el 65% de todas las inversiones extranjeras

directas en el país. Las rentas del petróleo representaron cerca del 8,8% del PIB en 2011 (Banco Mundial, 2013). El modelo de concesión de licencias de Colombia se considera exitoso y, hasta la fecha, se han firmado más de 400 contratos. Colombia es actualmente autosuficiente en suministro de petróleo, y su objetivo es maximizar el valor de sus reservas de este recurso (Zamora, 2013).

Colombia utiliza tanto el método discrecional como el método de subastas. La Constitución colombiana (Artículo 332) establece que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos renovables. El Ministerio de Minas y Energía (MME) es responsable de la regulación general del sector energético, de la adopción de las políticas del gobierno colombiano y de las regulaciones técnicas y la supervisión de las actividades anteriores en la cadena productiva. La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) es el organismo encargado de otorgar los derechos de los hidrocarburos. Antes de 2003, Ecopetrol, la empresa petrolera propiedad del Estado, tenía el monopolio de la exploración y la producción. Desde ese año, el mercado ha estado abierto a las empresas privadas, y Ecopetrol participa como compañía independiente en un pie de igualdad con las empresas con licencia (Herrera y Sánchez, 2013; Zamora, 2013).

La exploración y producción de hidrocarburos en Colombia se lleva a cabo bajo dos tipos de contratos: convenios de evaluación técnica (CET) y contratos de prospección y producción (E&P, por sus siglas en inglés) concedidos por la ANH. En el marco

¹¹ Para más información véase la página web de la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles, disponible en: <http://www.anp.gov.br/>.

¹² Brasil recibió una puntuación de 100/100 en el acceso a la información sobre los procesos de concesión de licencias (RWI, 2013).

de los CET, el contratista tiene el derecho de llevar a cabo una evaluación técnica del bloque concedido y puede convertir el CET en un contrato E&P. Bajo el E&P, el contratista (una parte única o consorcio) tiene el derecho exclusivo de explorar y producir. Sin embargo, las terceras partes pueden ofrecer firmar un contrato E&P sobre el conjunto o una parte del bloque, y el tenedor del CET tiene el derecho de igualar el programa de exploración ofrecido por la tercera parte.

Colombia utiliza un conjunto de métodos de adjudicación. Concede derechos mediante contratos directos gracias a una política de puertas abiertas (por orden de llegada) donde un postulante solicita una licencia y debe cumplir con ciertos requisitos legales, técnicos y operativos. Distribuye los derechos mediante el método de subastas en zonas designadas por la ANH como zonas especiales, o zonas devueltas a la ANH después de la terminación de los CET o E&P. Los criterios de selección pueden incluir una participación de las regalías o la participación máxima de la producción entregada al gobierno. También se puede adjudicar una concesión como respuesta a una solicitud de propuestas, donde las empresas participan solo por invitación en zonas especiales.

Como parte de la ronda de concesión de licencias, Colombia tiene un sistema de nominación que permite al nominador seleccionar zonas adjudicadas para la exploración y explotación. El acuerdo 008 de 2004 describe las tres modalidades utilizadas por la ANH para las obras públicas y elabora una lista de los criterios y sus

ponderaciones en caso de una subasta (ANH, 2009). Como parte de sus esfuerzos de comercialización, se llevan a cabo exposiciones internacionales.

Durante la ronda de licencias, se pone a disposición información adicional. Pueden obtenerse los términos de referencia, que incluyen las reglas del proceso de adjudicación, los procedimientos de precalificación y la información acerca de los criterios utilizados (ANH, 2012a). El país asegura el acceso a los datos al permitirles a las empresas ingresar al centro de datos y a paquetes de información (paquetes de datos) a precios asequibles. Se celebran sesiones de preguntas y respuestas durante los procesos de subasta y la información entregada en estas sesiones se publica en el sitio web de ANH (ANH, 2012b). Las ofertas son abiertas y publicadas el mismo día.

Todo el proceso de concesión de licencias tarda unos pocos meses. Una vez completado, Colombia publica información acerca de las empresas que tuvieron éxito, y también sobre los contratos mismos.¹³

Colombia no es miembro de la EITI, pero el gobierno ha hecho una declaración formal de su intención de ingresar. Antes de la

¹³ Los contratos de la ronda de licencias más reciente se publicaron en 2012, pero los de las rondas anteriores todavía no son fácilmente accesibles. Según el Acuerdo 04 2012, si bien el desempeño contractual de ANH será público y los registros que contienen información sobre el contrato serán abiertos, algunos detalles se mantendrán confidenciales (por ejemplo, los aspectos protegidos por la ley que están sujetos a confidencialidad según las cláusulas del contrato) (RWI, 2013).

reforma del sector en 2003, la información era restringida. Actualmente, se encuentra fácilmente disponible en la ANH (Zamora, 2013). El NRGI considera que el acceso a la información durante y después del proceso de concesión de licencias en Colombia es excelente.¹⁴

Más allá de ALC

Más allá de la región, Estados Unidos es un buen ejemplo de un país que utiliza el método de subasta, sobre todo en relación con los recursos marítimos en el golfo de México. La Oficina de Gestión de la Energía Oceánica (BOEM, por sus siglas en inglés), una agencia del Departamento del Interior de Estados Unidos (DOI, por sus siglas en inglés) es la encargada de gestionar el desarrollo de los recursos marítimos del país de una manera económica y ambientalmente responsable (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). El país no tiene una empresa de propiedad del Estado (RWI, 2013).

Estados Unidos utiliza un proceso de subastas multiobjeto con ofertas selladas. Los postulantes deben cumplir estándares de umbral de capacidad financiera y gestión medioambiental, demostrar competencia técnica a través de su interpretación geológica de la zona a la cual se postulan y tener planes para una futura exploración y evaluación. El método de concesión de licencias

está claramente definido en la Ley de Tierras fuera de la Plataforma Continental. Antes de la ronda de concesión de licencias, el DOI elabora un plan quinquenal. Especifica el tamaño, el calendario y la localización de las zonas que deben ser evaluadas para el proceso de concesión de licencias (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Según el NRGI, las ofertas se examinan para determinar la adecuación legal y técnica y cada oferta válida alta se analiza desde una perspectiva imparcial de valor de mercado, una metodología determinada por la regulación.

El primer paso en el proceso de concesión de licencias es la llamada de información, que cumple diversos objetivos: i) informa al público sobre el área en cuestión para el arrendamiento de petróleo y gas natural; ii) solicita comentarios de todas las partes interesadas sobre zonas o temas que deberían recibir especial atención y análisis; iii) invita a los ofertantes potenciales a señalar las zonas y niveles de interés, y iv) abre la puerta a los aportes públicos en relación con posibles ventajas y desventajas de una concesión potencial de petróleo y gas natural, exploración y desarrollo en la región y en el país (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Como parte de este primer paso, se llevan a cabo reuniones de alcance en la vecindad de las zonas propuestas para considerar el arrendamiento con el fin de recibir comentarios públicos (BOEM, 2013). Después de que se ha producido la nominación, también se llevan a cabo sesiones públicas. Estas medidas sirven como mecanismos de realimentación.

¹⁴ Colombia obtuvo una puntuación de 100/100 en el acceso a la información sobre el proceso de concesión de licencias (RWI, 2013).

Durante la ronda de licencias, se publica una propuesta de noticia de venta, que proporciona información acerca de los términos y condiciones del proceso de concesión de licencias. También está disponible en el sitio web del BOEM un contrato estándar con información fiscal. Asimismo, en el sitio web pueden encontrarse datos sobre las extensiones en venta e información acerca de si antes del final del período de exploración hubo producción de petróleo y gas (Tordo, Johnston y Johnston, 2010). Al final de la ronda de concesión de licencias, las ofertas selladas, que fueron entregadas por participantes cualificados, se abren públicamente en el lugar, fecha y hora especificada en el anuncio de la venta, se leen, se anuncian y se registran públicamente. Las ofertas son aceptadas o rechazadas en el curso de los siguientes 90 días, aunque el período puede ampliarse si fuera necesario (RWI, 2013).¹⁵ En el sitio web del BOEM está disponible una base de datos detallada de las ventas de arrendamientos. Estados Unidos ha sido admitido en la EITI como país candidato. El NREGI considera que durante y después del proceso de concesión de licencias se entrega información adecuada.¹⁶

Noruega es un ejemplo de un país que utiliza el método discrecional de adjudicación bajo la modalidad de un

¹⁵ Si una oferta es rechazada, se devuelve el dinero depositado con la oferta más cualquier interés.

¹⁶ Estados Unidos obtuvo una puntuación de 100/100 en el acceso a la información sobre el proceso de concesión de licencias (RWI, 2013).

procedimiento administrativo. En conformidad con la Ley del Petróleo, el gobierno noruego tiene los derechos de propiedad de los yacimientos de petróleo submarinos y los derechos exclusivos para gestionar estos recursos.¹⁷ El Ministerio del Petróleo y la Energía está autorizado para conceder a una empresa o persona física domiciliada en el Espacio Económico Europeo una licencia para explorar en busca de petróleo dentro de zonas limitadas del lecho marino o del subsuelo (RWI, 2013). El Directorado Noruego del Petróleo es la autoridad regulatoria. Actualmente hay dos sistemas que conceden licencias: el sistema de concesiones anuales en zonas predefinidas (APA, por sus siglas en inglés) en zonas maduras y un sistema de rondas de concesión normal vinculado a las zonas fronterizas (Directorado Noruego del Petróleo, 2012).

El Ministerio tiene en cuenta los siguientes factores cuando procede a conceder la licencia: i) la experiencia técnica; ii) el conocimiento de la geología; iii) la fortaleza financiera, y iv) la experiencia en la plataforma noruega o en otras localizaciones y actividades (Directorado Noruego del Petróleo, 2008). Antes de conceder una licencia, las propuestas se someten a un procedimiento de precalificación que tiene en cuenta: i) la competencia y capacidad de la empresa en relación con el subsuelo; ii) las tecnologías de producción

¹⁷ La Ley 29 de noviembre de 1996, No. 72, modificada por la Ley 24 de junio de 2011, No. 38.

y desarrollo propuestas, y iii) asuntos relacionados con la salud, el medioambiente y la seguridad (NEITI, 2006).

En Noruega, el marco legal favorece la transparencia. La Ley del Petróleo establece lo siguiente:

la concesión de una licencia de producción se llevará a cabo sobre la base de criterios factuales y objetivos y de los requisitos y condiciones recogidos en la notificación.

Cuando la concesión de licencias se lleva a cabo en zonas fronterizas, la ronda de concesión de licencias comienza con una invitación del Ministerio para que los participantes nominen bloques (NEITI, 2006). En zonas maduras, el anuncio especifica qué bloques se incluyen y los términos y condiciones en que se concederán las licencias, que son publicados en el sitio web del Ministerio y del Directorado Noruego del Petróleo, en el Boletín Europeo y en cartas a todos los destinatarios de las licencias y las empresas precalificadas (NEITI, 2006).

Durante la ronda de licencias, se facilita acceso a los datos e información relevante. Los datos sísmicos están públicamente disponibles para los miembros de la base de datos Diskos, y los no miembros pueden comprarlos. Según NEITI, todos los datos pueden ser fácilmente descargados y la cantidad de tiempo destinada a encontrarlos se considera significativamente menor que la de otros países productores de petróleo. La política declarada de las autoridades noruegas consiste en

conceder licencias sobre la base de criterios objetivos, no discriminatorios y publicados. Antes de conceder una licencia de producción, se envía una carta a las empresas en la que se detallan los intereses ofrecidos, los términos que se aplicarán y la posibilidad de participar en operaciones conjuntas (NEITI, 2006). El acuerdo está disponible en formularios estandarizados en el sitio web del Ministerio del Petróleo y la Energía. También se publica información detallada sobre las licencias individuales (operadores, participación de propiedad, obligaciones laborales y estatus). Sin embargo, las licencias no son publicadas. Noruega forma parte de la EITI y regularmente informa sobre los ingresos de las industrias extractivas. El NRGI considera que la cantidad de información que Noruega entrega durante y después del proceso de adjudicación es adecuada.¹⁸

DESEMPEÑO DE LOS PAÍSES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS QUE MEJORAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU DIVULGACIÓN

Se considera que los cuatro países reseñados en este capítulo presentan buenos resultados en la gestión de información para mejorar la eficiencia y la transparencia en

¹⁸ Noruega obtuvo una puntuación de 100/100 en el acceso a la información sobre el proceso de concesión de licencias (RWI, 2013).

el proceso de concesión de licencias del petróleo, lo cual puede apreciarse cuando se analiza desde la perspectiva de las ocho prácticas ya mencionadas que mejoran el acceso a la información y su divulgación. El cuadro 6.1 resume las mejores prácticas adoptadas en estos países.

Los cuatro países tienen sistemas de nominación. El proceso de concesión de licencias está específicamente integrado en las regulaciones de Brasil, Colombia y Estados Unidos. Brasil divulga las resoluciones caso por caso, mientras que las legislaciones de Colombia y Estados Unidos tienen un proceso predefinido. Noruega podría mejorar su proceso de concesión de licencias mediante legislación con el fin de mejorar la predictibilidad y la certidumbre.

Cada país utiliza técnicas de comercialización distintivas. Aunque los cuatro divulgan la información en Internet, Noruega se comunica con las empresas directamente, mientras que Estados Unidos utiliza convocatorias de información para comunicar al público acerca de las zonas que serán concedidas. Colombia y Brasil celebran exposiciones internacionales y este último también celebra sesiones públicas para transmitir la información.

La revelación previa de los términos contractuales y fiscales se produce en los cuatro países. En Noruega, esta información está estandarizada en leyes y regulaciones.

Los datos sobre las parcelas geográficas también pueden obtenerse fácilmente en cada país.

Los cuatro países divulgan las reglas. En Brasil, las regulaciones y los procedimientos están predeterminados; en Estados Unidos, el anuncio de venta propuesta detalla los términos y condiciones del proceso de concesión de licencias. En Noruega también existe la divulgación previa de los requisitos y condiciones. Todos los países publican criterios de selección.

Cada país proporciona información sobre los resultados del proceso de adjudicación. Noruega publica información detallada –como bloques concedidos, ofertas ganadoras y obligaciones laborales– e información sobre las licencias pero no las propias licencias. Brasil y Colombia publican información detallada sobre los resultados de la adjudicación. En Colombia, los contratos están disponibles, pero parte de la información técnica se restringe debido a cuestiones de propiedad intelectual. En Estados Unidos se publican los resultados del proceso y las concesiones en Internet.

A partir de este ejercicio se constata que cualquiera sea el método de adjudicación utilizado, la divulgación y uso de información pueden estar asegurados, y las mejores prácticas de los cuatro países podrían aportar directrices para otros países de ALC dotados de una riqueza petrolera.

Cuadro 6.1

Mejores prácticas en el proceso de adjudicación del petróleo *(continúa en la siguiente página)*

Métodos de adjudicación /países				
	Discrecional	Híbrido	Subasta	
Prácticas	Noruega	Colombia	Brasil	Estados Unidos
1. Sistema de nominación en áreas fronterizas	Hay un sistema de nominación.	Hay un sistema de nominación.	Hay un sistema de nominación.	Hay un sistema de nominación.
2. Proceso de concesión de licencias especificado previamente en la legislación	No especificado.	El Acuerdo 008 de 2004 recoge los tres métodos diferentes de adjudicación, los criterios y su ponderación.	La resolución 27, del 2 de junio de 2011, describe el proceso de concesión de licencias.	La Ley de Tierras Fuera de la Plataforma Continental define el proceso de concesión de licencias y los criterios que se utilizarán.
3. Comercialización	El anuncio se publica en los sitios web del Ministerio y del Directorado Noruego del Petróleo. También se envían cartas a los concesionarios y a las empresas preseleccionadas.	El anuncio se publica en el sitio web de la ANH y se organizan exposiciones internacionales como parte de las iniciativas de marketing.	El anuncio se publica en el sitio web de la ANP. Además, se celebra una sesión pública y se organizan exposiciones internacionales como parte de las iniciativas de marketing.	Las convocatorias de información notifican al público acerca del área que será concedida; la información se publica en el sitio web. También se celebran sesiones públicas.
4. Divulgación previa de los términos contractuales y/o fiscales	Las leyes y regulaciones incluyen los términos fiscales y otras obligaciones.	Hay divulgación previa de los términos fiscales.	Hay divulgación previa de los términos contractuales y/o fiscales.	Hay divulgación previa de los términos contractuales y/o fiscales.
5. Disponibilidad de datos sobre parcelas geográficas	Los datos están disponibles en la base de datos Diskos.	Hay paquetes de datos disponibles.	Hay paquetes de datos disponibles.	Hay datos disponibles en el sitio web.

Cuadro 6.1

Mejores prácticas en el proceso de adjudicación del petróleo *(continúa en la siguiente página)*

Métodos de adjudicación /países				
	Discrecional	Híbrido	Subasta	
Prácticas	Noruega	Colombia	Brasil	Estados Unidos
6. Divulgación previa de las reglas de la subasta / publicación del método discrecional	Los requisitos y condiciones se publican en la notificación.	Los términos de referencia incluyen las reglas del proceso de adjudicación, los procedimientos de preselección e información acerca de los criterios empleados.	Las regulaciones y procedimientos están predeterminados en resoluciones.	La notificación de venta propuesta detalla los términos y condiciones del proceso de concesión de licencias.
7. Publicación de los criterios	Los criterios que se tienen en cuenta son: conocimientos técnicos expertos, comprensión de la geología, fortaleza financiera, experiencia en la plataforma noruega y otros lugares y actividades.	Los criterios se detallan en los términos de referencia y en el Acuerdo 008 de 2004. Los criterios varían según el método de adjudicación.	La ANP publica los criterios, que tienen un 40% de programa de trabajo mínimo, un 40% de bonificación en efectivo y un 20% de contenido local.	Los criterios se publican en la Ley de Tierras Fuera de la Plataforma Continental.

Cuadro 6.1

Mejores prácticas en el proceso de adjudicación del petróleo *(continuación)*

Métodos de adjudicación /países				
	Discrecional	Híbrido	Subasta	
Prácticas	Noruega	Colombia	Brasil	Estados Unidos
8. Publicación de los resultados de la adjudicación	La información publicada en el sitio web incluye los bloques concedidos, las ofertas ganadoras y las obligaciones de trabajo. La mayoría de los términos de los contratos no se publican en ellos, ya que los términos clave (incluidos los fiscales) están estandarizados en las leyes y regulaciones, no en los contratos. La información sobre las licencias –como los operadores, las participaciones en la propiedad y las obligaciones de trabajo– se publica pero no así las licencias mismas.	La información publicada en el sitio web incluye los bloques concedidos, el número de ofertas recibidas, las ofertas ganadoras y las adjudicaciones finales del contrato. También se publican los contratos.	La información publicada en el sitio web incluye el número de ofertas recibidas, las ofertas ganadoras, las adjudicaciones finales de los contratos, los bloques para los que se otorgaron licencias y los términos del contrato, como la duración, las regalías y otras medidas fiscales.	La información publicada en el sitio web incluye el número de ofertas recibidas, las ofertas ganadoras, las adjudicaciones finales de los contratos y los bloques para los que se otorga licencia. Las concesiones que cumplen con todas las obligaciones están fácilmente disponibles en el sitio web.

Fuente: Elaboración propia.

COMENTARIOS FINALES

La primera conclusión es que la información para la adjudicación efectiva de los derechos de prospección y producción petrolera es importante, pero que la información focalizada en función de los objetivos lo es mucho más. La información focalizada aumenta su efectividad porque aborda los incentivos de los divulgadores. Para los gobiernos, entre los incentivos para usar esta información en la adjudicación de derechos de prospección y producción petrolera se incluyen ser percibido como un intermediario honesto, lo cual mejora su reputación y el clima de inversión y se traduce en más y mejores ofertas en futuras oportunidades de concesión de licencias. Para las empresas, los incentivos significan una mejora de su reputación, lo cual podría influir en decisiones de adjudicación en futuras oportunidades de concesión de licencias.

La segunda conclusión es que es necesario adaptar las prácticas que mejoran el acceso y la divulgación de información sobre el panorama de cada país. A pesar de

diferencias en los métodos de adjudicación y en el panorama político, económico, social y legal/institucional, las mejores prácticas adoptadas en Brasil, Colombia, Estados Unidos y Noruega pueden utilizarse como orientación en países de ALC dotados de riqueza petrolera que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico, social e institucional.

Finalmente, la tercera y más importante conclusión es que cualquiera sea el método de adjudicación elegido para conceder derechos de prospección y producción, la generación y divulgación de información desempeña un rol clave para aumentar la transparencia y la eficiencia y para establecer las reglas del juego. La transparencia mejora la confianza en los gobiernos y empresas, promueve la toma de decisiones orientadas por objetivos y faculta a los ciudadanos para pedir cuentas a los gobiernos. También da lugar a procesos más eficientes a la vez que reduce los costos de transacción y la posibilidad de fraude y corrupción. ALC podría beneficiarse al aplicar una transparencia focalizada a sus prácticas de concesión de licencias.

REFERENCIAS

- Adserà, A., Boix, C. y Payne, M. 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 445-90.
- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). 2009. "Contratación E&P: Acuerdo 008 de 2004". Bogotá, Colombia: Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- . 2012a. "Términos de referencia definitivos". Bogotá, Colombia: Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- . 2012b. "Preguntas y respuestas". Bogotá, Colombia: Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Baena, P., y J. C. Vieyra. 2011. "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada". Nota técnica del BID No. IDB-TN-321. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5455>.
- Banco Mundial. 2013. "Oil Rents (% of GDP)". Datos del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS>.
- BOEM (Oficina de Gestión de la Energía Oceánica). 2013. "Oil and Gas Leasing on the Outer Continental Shelf". Washington, D.C.: Oficina de Gestión de la Energía Oceánica. Disponible en: http://www.boem.gov/uploadedFiles/BOEM/Oil_and_Gas_Energy_Program/Leasing/5BOEMRE_Leasing101.pdf.
- Brooks, J. R. V. 2009. "Best Practice for Governments When Licensing Oil and Gas Acreage". Touch Briefings.
- Brunetti, A., y Weder, B. 2003. "A Free Press is Bad News for Corruption". *Journal of Public Economics* 87(7): 1801-24.
- Bunter, M. A. G. 2002. *The Promotion and Licensing of Petroleum Prospective Acreage* (Vol. 16). La Haya, Países Bajos: Kluwer Law International.
- Business Monitor International. 2013. "Prospectivity Hit by Business Environment Woes Ahead of Bid Round". *Business Monitor Online*. 7 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.businessmonitor.com/news-and-views/prospectivity-hit-by-business-environment-woes-ahead-of-bid-round>.
- Cameron, P. D. 1984. *Petroleum Licensing: A Comparative Study*. Londres, Reino Unido: Información financiera del Financial Times.
- Dassen, N., y J. C. Vieyra (eds). 2012. "Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe". IDB-MG-137. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/3198?locale-attribute=en>.

- Directorado Noruego del Petróleo. 2008. "Production Licence – Licence to Explore, Discover and Produce". Stavanger, Noruega: Norwegian Petroleum Directorate. Disponible en: <http://www.npd.no/en/Topics/Production-licences/Theme-articles/Production-licence--licence-to-explore-discover-and-produce/>.
- . 2012. "Ley 29 de noviembre, 1996 No. 72 Relating to Petroleum Activities". Stavanger, Noruega: Norwegian Petroleum Directorate. Disponible en: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/>.
- Donoso, R. 2010. "¿Cuánto se ahorra al ser transparente? El caso de la industria petrolera en el Ecuador". *Ciudadanizando las Políticas No. 2*. Quito, Ecuador: Grupo FARO.
- EITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas). 2013. "El Estándar EITI". Oslo, Noruega: EITI. Disponible en: http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11-July_0.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*. Washington, D.C.: FMI.
- Frewer, G. 2000. "Auctions vs. Discretion in the Licensing of Oil and Gas Acreage". En G. MacKerron y P. Pearson (eds.), *The International Experience: Markets, Regulations and the Environment*. Londres, Reino Unido: Imperial College Press.
- Herrera, J., y M. Sánchez. 2013. "Oil and Gas – Colombia". *Latin Lawyer*. 15 de julio de 2013. Disponible en: <http://latinlawyer.com/reference/article/40274/oil-gas/>.
- Hodgshon, S., y B. Land. 2000. "Government Bid-round Practices and Experiences Worldwide". En G. E. Kronman, D. B. Felio y T. E. O'Connor (eds.), *International Oil and Gas Ventures: a Business Perspectives*. Tulsa, OK: American Association of Petroleum Geologists (AAPG).
- Johnston, D. 2013. Entrevista personal con el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Inédito.
- Lahn, G., V. Marcel, J. Mitchell et al. 2006. *Good Governance of the National Petroleum Sector: The Chatham House Document*. Londres, Reino Unido: The Chatham House. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggdoc0407.pdf>.
- Marcel, V. 2013. "Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers". Londres, Reino Unido: Chatham House. Disponible en: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy%20C%20Environment%20and%20Development/0913pp_marcel.pdf.

- Ministerio de Energía y Desarrollo Minero de la República de Uganda. 2002. "The Energy Policy for Uganda". Uganda: Ministerio de Energía y Desarrollo Minero de la República de Uganda. Disponible en: <http://energyandminerals.go.ug/downloads/EnergyPolicy.pdf>.
- NEITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas en Nigeria). 2006. "Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative: Process Audit 1999-2004, The Process of Licensing". Oslo, Noruega: EITI. Disponible en: <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/documents/uploads/licensing090406.pdf>.
- New Zealand Petroleum and Minerals. 2011. "How is Petroleum Produced Commercially?". Wellington, Nueva Zelanda: New Zealand Petroleum and Minerals.
- Olsen, W. 2005. "The Nigerian Bidding Round 2005: An Observer's Reflections on Transparency Issues". Londres, Reino Unido: The Chatham House.
- Pande, R. 2011. "Can Informed Voters Enforce Better Governance? Experiments in Low-Income Democracies". *Annual Review of Economics* 3(1): 215-37.
- Reinikka, R., y J. Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda". *Journal of the European Economic Association* 3(2-3): 259-67.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: RWI. Disponible en: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf.
- Rodriguez, M. R., y S. B. Suslick. 2008. "An Overview of Brazilian Petroleum Exploration Lease Auctions". *Revista Terrae* 6(1): 6-20.
- The Economist*. 2011. "Brazil's Oil Boom: Filling up the Future". *The Economist*. 5 de noviembre. Disponible en: <http://www.economist.com/node/21536570>.
- Tordo, S., D. Johnston y D. Johnston. 2010. "Petroleum Exploration and Production Rights: Allocation Strategies and Design Issues". Documento de trabajo del Banco Mundial No. 179. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5954/518400PUB0REPL101Official0use0Only1.pdf?sequence=1>.
- Wood Mackenzie. 2013. "Glossary". Edimburgo, Escocia. Disponible en: http://www.woodmacresearch.com/cgi-bin/wmprod/portal/energy/overview.jsp?overview_title=glossaryD-F#e.
- Zamora, A. 2013. Entrevista personal con el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Inédito.



CAPÍTULO 7

¿Qué podemos aprender de los contratos petroleros?

Los vínculos entre transparencia y rendición de cuentas

JORDAN KYLE*

La divulgación pública de los contratos petroleros, históricamente confidenciales, se está convirtiendo en un componente clave del movimiento mundial por la transparencia, pero poco se ha explicado sobre *cómo* la transparencia de los contratos puede mejorar la gobernanza de los recursos naturales. Para remediar esta carencia, este capítulo trata de cómo se puede promover la rendición de cuentas en las cláusulas contractuales fiscales y no fiscales. A partir de datos de más de 100 contratos petroleros reales firmados en ocho países de América Latina y el Caribe entre 1955 y 2002, se muestra que los ciudadanos requieren información contextual adicional para evaluar e interpretar las cláusulas fiscales, como la participación del gobierno en los beneficios. Si bien es más fácil interpretar las

* Candidato al doctorado, Universidad de Columbia. El autor agradece a Rhea Brathwaite, Malaika Masson, Juan Cruz Vieyra y Martin Walter por sus valiosos comentarios. Matthew Griechen aportó una excelente ayuda en la investigación. Este capítulo se basa en trabajos apoyados por la Beca de Investigación de Doctorado de la National Science Foundation en el marco de la Beca No. 2009082932 y por los Fondos de Investigación del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia.

cláusulas sociales y medioambientales, a menudo estas son demasiado vagas para mejorar inmediatamente la rendición de cuentas a través de la transparencia. Además, el diseño óptimo tanto para las cláusulas fiscales como no fiscales no siempre es evidente, y los ciudadanos deben considerar complejos elementos en juego. Se sugiere que el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas solo se desarrollará a lo largo del tiempo, a medida que aumente la información sobre el sector de los recursos naturales y la gobernanza de estos recursos, y en tanto los países desarrollen mecanismos robustos para incorporar las opiniones de los ciudadanos en las negociaciones contractuales. Mientras que gran parte de la literatura especializada existente plantea que la transparencia de los contratos mejorará la rendición de cuentas, este capítulo elabora ese concepto al ilustrar cómo utilizar cláusulas específicas para promover diversos aspectos de la rendición de cuentas y la manera de emplear la información sobre contratos reales para apoyar las demandas.

INTRODUCCIÓN

Casi todos los países de América Latina –incluso aquellos con escasas condiciones geológicas para descubrir yacimientos– han intentado atraer inversiones en prospecciones petroleras en algún momento de su historia.¹ Sin embargo, los países que han sido lo suficientemente afortunados para encontrar grandes yacimientos se enfrentan a problemas relacionados con las recompensas de la riqueza de los recursos naturales. Estos inconvenientes surgen incluso antes de que comiencen a fluir los ingresos de la explotación petrolera. Si bien los yacimientos petrolíferos de un país pueden ser un regalo de la naturaleza, “traducir este recurso en crudo en producto a la venta requiere inversiones y esfuerzos” (Tordo, Johnston y Johnston, 2010:ix). Los gobiernos tienen que encontrar maneras de reunir el capital y los conocimientos expertos de las empresas petroleras, y también de obtener un acuerdo justo para sus ciudadanos.

Los términos de estos negocios se han establecido históricamente mediante contratos confidenciales, lo cual les permite a los gobiernos ocultar fácilmente los ingresos del petróleo (Ross, 2012). El secreto hace posible que los funcionarios del gobierno

¹ Incluso los países que no figuran como típicamente productores de petróleo han firmado acuerdos de prospección y producción con empresas petroleras privadas esperando descubrir petróleo. Por ejemplo, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay han comenzado sus esfuerzos de prospección.

tengan oportunidades para hacer negocios que facilitan el beneficio privado en lugar del beneficio público. Por lo tanto, los grandes ingresos del petróleo pueden alimentar la corrupción y socavar la rendición de cuentas.² La transparencia se considera cada vez más como un instrumento eficaz para mejorar la gobernanza y disminuir la corrupción en los países ricos en recursos naturales. Las iniciativas mundiales que promueven una mayor transparencia, como el Esquema de Certificación del Proceso de Kimberley (KPCS, por sus siglas en inglés), la Coalición Publiquen lo que Pagan (PWYP, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), han ganado un apoyo generalizado. Hasta la fecha, las iniciativas de transparencia se han centrado fundamentalmente en la transparencia de los ingresos, es decir, en la información sobre los pagos que las empresas hacen a los gobiernos.

² La literatura académica impugna que el acceso a las rentas de los recursos naturales erosione la calidad de las instituciones o que los países con instituciones débiles tengan más probabilidades de buscar rentas en los recursos. Ross (2012) sostiene que, después de la ola de nacionalizaciones en los años setenta, el tamaño, la volatilidad y el secreto de los ingresos del petróleo disminuyeron la rendición de cuentas en los países productores de petróleo. Por otro lado, Menaldo (2013) afirma que los países con problemas de liquidez e instituciones débiles tienen más probabilidades de iniciar prospecciones petroleras.

El problema es que la transparencia de los ingresos por sí sola no permite a los ciudadanos evaluar, por ejemplo, el retorno que los gobiernos reciben por la extracción de recursos naturales públicos, o cómo se estructuran los pagos a lo largo del tiempo. ¿Acaso sus gobiernos han cobrado importantes primas por firma de contrato que la compañía privada recuperará posteriormente a través de la venta del petróleo, lo que reduce efectivamente las obligaciones tributarias en el futuro?³ ¿O quizá los pagos son bajos al comienzo pero se espera que aumenten a lo largo del tiempo? ¿Quién sería responsable en el caso de que la producción del recurso natural provoque daños en el medioambiente? Responder a estas preguntas es crucial para que los ciudadanos determinen si los pagos revelados por el gobierno representan un valor justo por la extracción de sus recursos naturales. En teoría, los contratos petroleros y las leyes y regulaciones que los rigen pueden responder estas preguntas. Por estos motivos, los defensores de la transparencia han comen-

³ Las primas por firma de contrato actúan como un préstamo de la empresa petrolera al gobierno. El gobierno actual recibe los ingresos por adelantado y las empresas normalmente recuperan este dinero mediante la posterior venta del petróleo (Stiglitz, 2007). Aunque las primas no sean deducibles fiscalmente, los gobiernos pueden sacrificar ingresos posteriores a cambio de que los ingresos por adelantado por el valor neto actual del contrato negociado sigan siendo constantes. No se trata necesariamente de una mala decisión si los gobiernos invierten los ingresos con una alta tasa de retorno.

zando a incluir la transparencia de los contratos como un elemento clave en la buena gobernanza de los recursos.

La rendición de cuentas requiere que los ciudadanos puedan tener acceso a la información revelada y entenderla, y que haya mecanismos robustos para incorporar sus preferencias en el diseño contractual.

Este capítulo ilustra las limitaciones y las oportunidades de la transparencia de los contratos como manera de mejorar la gobernanza de los recursos naturales en América Latina. A pesar de la creciente popularidad de la transparencia de los contratos como instrumento para mejorar la gobernanza de los recursos, se entiende poco *cómo* la transparencia de los contratos puede mejorar la rendición de cuentas. Este capítulo analiza por separado las cláusulas fiscales y no fiscales y de qué manera la transparencia de esas cláusulas ya existentes podría mejorar la rendición de cuentas. A partir de información extraída de contratos petroleros a lo largo de la historia, se muestra que es poco probable que la transparencia de los contratos mejore inmediatamente la rendición de cuentas. La interpretación de la información de los contratos, sobre todo las cláusulas fiscales, precisa información complementaria acerca de la economía del proyecto (por ejemplo, tamaño del yacimiento, costos de extracción y costos de

capital). Además, tanto las cláusulas fiscales como no fiscales requieren complejas decisiones sobre las ventajas en juego, y el diseño óptimo depende de las preferencias de los ciudadanos a propósito de dichas ventajas. La rendición de cuentas demanda que los ciudadanos puedan tener acceso a la información revelada y entenderla, y que haya mecanismos robustos para incorporar sus preferencias en el diseño contractual. Al ilustrar *cómo* la transparencia de los contratos puede mejorar diferentes dimensiones de la rendición de cuentas, este capítulo apoya los llamados a favor de las políticas de transparencia de los contratos y señala cómo dichas políticas pueden ser efectivas.

TRANSPARENCIA DE LOS CONTRATOS: EL PRÓXIMO PASO EN EL MOVIMIENTO MUNDIAL POR LA TRANSPARENCIA

La idea de que la transparencia puede mejorar la gobernanza no es reciente ni específica del sector de los recursos naturales. Louis D. Brandeis (1914:26), juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, al apoyar las leyes de divulgación financiera sostenía que “la luz del sol [...] es el mejor desinfectante”. En términos similares, Woodrow Wilson (1884:26) declaraba que “la luz es lo único que puede mejorar nuestro clima político: una luz que ilumine cada detalle de la administración de los departamentos; una luz proyectada sobre cada aprobación de las

políticas”. A pesar de la idea, ya de larga data, de que la información es esencial para una buena gobernanza, las iniciativas de transparencia se han introducido en el sector de los recursos naturales muy recientemente. Los altos precios de las materias primas a mediados de la década de 2000 pusieron de relieve las deficiencias en los marcos nacionales e internacionales para abordar adecuadamente los desafíos económicos y de gobernanza que acompañaban el flujo de la riqueza. Frente a esa situación, las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, como la EITI, pretendían mejorar la gobernanza empoderando a los actores de la sociedad civil con más información.

Esas iniciativas comenzaron siguiendo la huella del dinero, es decir, empezaron a investigar qué parte de los ingresos fluía de las empresas a los gobiernos. A medida que la transparencia de los ingresos ganó fuerza, se constató que muchos otros vínculos en la cadena de producción de la extracción de recursos naturales seguían siendo opacos. En primer lugar, los gobiernos deben decidir si comienzan a extraer recursos naturales y en qué momento. Las áreas de licencias utilizadas para la extracción de recursos naturales, sobre todo durante las etapas de prospección, pueden ser bastante importantes, y los gobiernos deben analizar cuidadosamente los costos y beneficios de la producción de recursos en cada una de las áreas donde se otorgan licencias, que variarán dependiendo de las condiciones medioambientales locales. Sin transparencia, los ciudadanos carecen de la

oportunidad de participar en una decisión fundamental: si convertir los activos en el terreno en beneficios monetarios y cuándo hacerlo. Una vez que el gobierno ha decidido extraer recursos naturales de una determinada área, debe definir los términos legales y financieros que regulan la extracción. Posteriormente, debe otorgar el derecho de extracción. Sin transparencia en el proceso de licencias y adjudicación, los ciudadanos no pueden saber si este fue competitivo o si fue diseñado para asegurar el mejor negocio para el gobierno. El capítulo 6 de esta publicación aborda en profundidad la transparencia en ese proceso.

Sin la transparencia de los contratos, "los ciudadanos no tienen una manera de saber si están recibiendo un acuerdo justo por sus recursos ni cómo se gasta el dinero" (PWYP, 2013).

Después de completar el proceso de licencias y adjudicación, se firma un contrato por escrito. Junto con las leyes y regulaciones nacionales, este contrato define las obligaciones del extractor de recursos con el gobierno y viceversa. Sin la transparencia de los contratos, "los ciudadanos no tienen una manera de saber si están recibiendo un acuerdo justo por sus recursos ni cómo se gasta el dinero" (PWYP, 2013). Por lo tanto, la transparencia de los contratos se está convirtiendo en un componente cada vez más importante de la agenda para una

mayor transparencia en la gobernanza de los recursos naturales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) incluía la divulgación de los contratos como una de las mejores prácticas de elaboración de presupuestos en su Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007). En julio de 2013, la EITI añadió la divulgación de los contratos a su lista de políticas de transparencia sugeridas (EITI, 2013). En una de las más sólidas muestras de apoyo a la transparencia de los contratos, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) requerirá, para fin de 2014, que todos los receptores de préstamos del sector extractivo divulguen los términos y condiciones de los contratos que rigen la extracción de recursos (BERD, 2013).

Este capítulo se centra exclusivamente en el rol de la transparencia de los contratos para mejorar la gobernanza de los recursos naturales. Al hacer esto, deja de lado los debates sobre cómo pueden hacerse legalmente transparentes los contratos particulares –y si deben hacerse o no–, lo que supone un proceso que puede ser técnicamente difícil, como se ilustra en el capítulo 8 de este libro con el caso de Trinidad y Tobago. Los defensores de la transparencia de los contratos citan dos grandes argumentos a favor de la divulgación de los contratos. El primero se basa en el derecho democrático de los ciudadanos de tener acceso a los contratos. En un contrato típico, cada parte es una entidad comercial que debe responder ante los accionistas, por lo que en este contexto, la confidencialidad de los contratos puede proteger la información propietaria. Sin embargo, en el caso de

los contratos petroleros, uno de los signatarios es un gobierno o una empresa petrolera propiedad del Estado que firma contratos representando a los ciudadanos. Los gobiernos deben a los ciudadanos algo más que una mera maximización de los beneficios ya que los ciudadanos también pueden valorar la conservación medioambiental y el empleo local, por ejemplo. Los ciudadanos también tienen el derecho de constatar si sus gobiernos sirven sus intereses en las negociaciones del contrato (Rosenblum y Maples, 2009).

Los ciudadanos no solo tienen el derecho democrático de tener acceso a los contratos, sino que mantener el carácter confidencial de los contratos puede dañar la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos, lo cual mina las instituciones democráticas. Cuando los contratos son confidenciales, los ciudadanos pueden suponer que contienen evidencia de corrupción y malos negocios. Por ejemplo, los ciudadanos argentinos actualmente demandan la divulgación del contrato del reciente acuerdo firmado con Chevron por US\$1.240 millones en inversiones en gas de esquisto, es decir, inversiones que podrían alcanzar los US\$15.000 millones en los próximos 17 años (Romero y Krauss, 2013a). Más de 5.000 residentes en la provincia productora del recurso impugnaron el acuerdo. Muchos creen que esta inversión fue asegurada ofreciendo a Chevron términos demasiado generosos, entre ellos la inclusión de una supuesta "cláusula secreta" en el contrato que otorgaría a Chevron una cobertura especial por pérdidas (Romero y Krauss, 2013b). Es posible que no exista dicha cláusula en el contrato o que

haya una lógica comercial en las disposiciones especiales sobre las pérdidas; por ejemplo, los yacimientos con costos de capital iniciales excepcionalmente altos y una geología riesgosa a menudo permiten términos más generosos para reducir los gastos de capital. Los términos reales del contrato siguen siendo opacos, de modo que en esa coyuntura es imposible saber si los ciudadanos tienen razón o no al considerarlos demasiado generosos. Sin embargo, es posible que la confidencialidad vuelva a los ciudadanos más reacios a confiar en los gobiernos y en las empresas petroleras y, por otro lado, los gobiernos no tienen la oportunidad de explicar los términos al público en general. Al divulgar los contratos, los gobiernos y las empresas podrían aumentar la confianza de los ciudadanos en los contratos negociados. Además, al prever que habrá divulgación, se impediría a los gobiernos ex ante negociar contratos que a los ciudadanos les costara aceptar (Radon, 2007). En realidad, aumentar la confianza en que el Estado busca el interés público es el primer motivo citado por un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) –entre ellas PWYP, Natural Resource Governance Institute (antiguamente, Revenue Watch Institute [RWI]) y el Grupo Propuesta Ciudadana en Perú– en un documento de posición antes de que la cumbre de la EITI en 2013 apoyara la iniciativa de divulgar los contratos como un componente de la EITI (Junta Internacional de la EITI, 2012).

El segundo argumento apoya la divulgación de los contratos como mecanismo de rendición de cuentas. La corrupción puede producirse en cada etapa de la transacción

entre gobiernos o empresas petroleras de propiedad estatal y promotores de recursos privados, desde la adjudicación de contratos hasta la negociación de términos fiscales y la vigilancia del cumplimiento de dichos términos. Durante cada una de estas etapas, diversos agentes tienen incentivos para desviar recursos para su beneficio personal. Los ciudadanos (los principales) no pueden obligar a los agentes (los funcionarios del gobierno) a que sirvan sus intereses si no cuentan con información sobre el proceder de esos agentes.⁴ El secreto hace más difícil y costoso que los ciudadanos obtengan esa información. Una información más completa de dominio público debería permitir a los ciudadanos castigar a los gobiernos por no haber respondido a sus intereses en las negociaciones de los contratos.

A pesar de la creciente popularidad de los argumentos a favor de la transparencia de los contratos en la agenda general de la gestión transparente de los ingresos de los recursos naturales, numerosos actores se resisten a ella. La oposición proviene habitualmente de actores que se benefician del secreto. Por ejemplo, cuando British Petroleum (BP) publicó detalles acerca de la prima de US\$111 millones que pagó al gobierno de Angola por la firma del contrato para explotar una plataforma marítima, el gobierno angoleño amenazó a BP con la terminación del contrato y la expulsión

⁴ Para un debate sobre los problemas de agencia en la gobernanza de los recursos naturales, véase Stiglitz (2007).

(McMillan, 2005). La resistencia también puede tener una lógica comercial. Las empresas petroleras privadas a menudo se oponen a la transparencia de los contratos debido a la información propietaria que estos pueden contener, como datos de estudios sísmicos sobre la geología del terreno. Los defensores de la transparencia de los contratos argumentan que se pueden tratar las cuestiones relativas a la información propietaria sin perjuicio de que se observe la transparencia en las cláusulas contractuales relevantes para el público pero guardando la información sensible (Rosenblum y Maples, 2009). Aún queda por probar empíricamente si las políticas de transparencia de los contratos pueden divulgar suficiente información al público para fomentar la rendición de cuentas y, a la vez, proteger los intereses comerciales. Incluso cuando todas las partes acuerden teóricamente una transparencia, puede haber obstáculos legales y técnicos que deben superarse antes de que la información se pueda hacer pública (véase el capítulo 8 de esta publicación).

Algunos países productores de petróleo ya son pioneros en las políticas de transparencia de los contratos. Al menos cinco países de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú) ya divulgan los contratos petroleros. Sin embargo, estos contratos no están igualmente disponibles en todos los casos. El cuadro 7.1 subraya las diferencias clave entre los países de la región en materia de acceso a los contratos. En México, por ejemplo, los ciudadanos interponen demandas basadas en el derecho a la

Cuadro 7.1

Políticas de transparencia de los contratos en América Latina

País	Método de divulgación del contrato	Facilidad de acceso	Notas
Bolivia	Los contratos deben ser autorizados individualmente y aprobados por el Poder Legislativo.	Baja	Los contratos de operaciones fueron revisados y aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, y posteriormente fueron publicados en los sitios web de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y del Ministerio de Hidrocarburos. Sin embargo, actualmente es difícil encontrar estos contratos.
Colombia	Los contratos se publican en el sitio web de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). ^a	Media	Es fácil localizar los contratos, pero la divulgación es incompleta. Para las licitaciones de 2012, los contratos están disponibles en toda su extensión, pero para las anteriores solo se encuentran los contratos modelo.
Ecuador	Los contratos se publican en el sitio web de Petroecuador. ^b	Media	Es fácil localizar los contratos, pero la divulgación no contiene toda la información sobre los términos fiscales.
México	Algunos contratos de Pemex se han divulgado gracias a demandas por la libertad de información.	Baja	Al final, los contratos han sido divulgados gracias a demandas de libertad de información, pero el proceso es largo.
Perú	Los contratos se publican en el sitio web de Petroperú. ^c	Alta	Es fácil localizar los contratos y la divulgación es exhaustiva. Se puede buscar los contratos por bloque.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Andrade et al. (2010-11) y RWI (2013a y 2013b).

^a Véase: <http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Paginas/default.aspx>.

^b Véase: http://www4.eppetroecuador.ec/lotaip/lotaip_contratospec.cfm.

^c Véase: <http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos/>.

información para requerir la divulgación de contratos específicos (Andrade et al., 2010-11). Por el contrario, en Perú la empresa petrolera de propiedad estatal, Petroperú, gestiona una base de datos online de los contratos petroleros que se pueden buscar

por bloque. En la medida en que estos países den a conocer los contratos y sigan asegurando las inversiones privadas en el sector petrolero, será posible perseguir los objetivos de transparencia y, simultáneamente, proteger los intereses comerciales.

Por lo tanto, para América Latina los argumentos acerca de cómo las políticas de transparencia pueden ser más efectivas son tan importantes como los argumentos de por qué deberían hacerse transparentes los contratos. Este capítulo se centra en el mecanismo de rendición de cuentas, y pregunta cómo la transparencia de los contratos podría mejorar la gobernanza de los recursos naturales.

¿QUÉ INFORMACIÓN SE PUEDE ENCONTRAR EN LOS CONTRATOS PETROLEROS?

Datos

Para ilustrar cómo se puede extraer información de los contratos, este capítulo se apoya en una base de datos de contratos petroleros y en la legislación a lo largo de la historia (Kyle, 2014). Estos contratos fueron obtenidos en la Barrows Company, una biblioteca internacional de referencias para contratos y leyes sobre petróleo, gas y minerales. Concretamente, el capítulo utiliza información de 103 contratos petroleros firmados entre 1955 y 2002 en ocho países de América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Estos países fueron seleccionados por representar una amplia gama de condiciones geológicas y de mercado, que incluía a grandes productores mundiales (Venezuela), exportadores netos de

petróleo (Argentina, Colombia y Ecuador), importadores netos de petróleo (Bolivia,⁵ Chile, Perú) y países que iniciaban actividades de prospección que nunca produjeron grandes descubrimientos (Paraguay).⁶

Si bien los datos son útiles para ilustrar cómo extraer e interpretar información a partir de los contratos petroleros, son limitados en diversos sentidos. En primer lugar, todos los contratos usados pertenecen al pasado y no representan las condiciones actuales del sector petrolero en estos países. En segundo lugar, es posible que los contratos presentados no describan cabalmente las condiciones en el sector petrolero de un país durante el período en cuestión. En algunos países, cada contrato firmado durante una iniciativa de prospección o una ronda de licitaciones contiene términos fiscales similares; en otros países, los términos varían en la misma ronda. El autor recopiló todos los contratos que podían ser localizados para cada ronda de licitaciones de cada país; sin embargo, no todos los contratos firmados durante ese período estaban disponibles. Por lo tanto, no se puede interpretar la información aquí descrita como una representación de las condiciones fiscales actuales en el sector ni como una muestra plena de las condiciones fiscales históricas.

⁵ Bolivia es exportador neto de gas natural pero no de petróleo.

⁶ En el anexo (cuadro A7.1) se puede encontrar información detallada de los contratos y las fuentes.

En tercer lugar, para extraer información de los contratos petroleros –como la “recaudación del gobierno” prevista en ese proyecto (tratada más adelante)– el autor tuvo que trabajar con ciertos supuestos acerca de la economía del proyecto. La recaudación del gobierno real en los contratos modelados en este capítulo dependía de la economía real del proyecto y de la vigilancia del cumplimiento de los términos contractuales. A pesar de estas limitaciones, los datos son útiles para ilustrar cómo extraer e interpretar información de los contratos petroleros que fueron negociados en una amplia gama de condiciones geológicas y de mercado.

La prospección y la producción de recursos está apoyada por decenas (cuando no centenares) de contratos entre contratistas y subcontratistas, entre contratistas e instituciones financieras y entre contratistas y gobiernos y/o empresas petroleras de propiedad estatal. Sin embargo, cuando los defensores de la transparencia la exigen en los contratos, se refieren normalmente a un contrato primario que rige la prospección y explotación del recurso y define las principales obligaciones del Estado y de las empresas que participan en la extracción (Rosenblum y Maples, 2009). Los contratos primarios pueden variar entre un acuerdo de 10 páginas, que define las obligaciones en referencia a las leyes existentes, y un acuerdo de 150 páginas, donde cada término es especificado en el contrato. Además, pueden cubrir exhaustivamente

la mayoría de los problemas que pueden surgir en la prospección y producción petrolera, o pueden guardar silencio sobre asuntos clave, como por ejemplo, si los gobiernos se comprometen a una estabilidad tributaria a lo largo de la vida del contrato, de qué manera se puede calcular el precio del petróleo para determinar los ingresos tributables de una empresa y quién es responsable de la limpieza medioambiental.

Los contratos definen los derechos y las obligaciones de los gobiernos y/o las empresas petroleras de propiedad estatal y las privadas.

Los contratos definen los derechos y las obligaciones de los gobiernos y/o las empresas petroleras de propiedad estatal y las privadas. Estos derechos y obligaciones cubren diversos ámbitos, entre ellos el área de licencia, la duración del contrato, las obligaciones fiscales, las responsabilidades medioambientales y las necesidades de empleo y servicios locales. Los contratos varían notablemente con respecto a la cobertura de cada uno de estos aspectos y a la manera de abordarlos (cuadro 7.2). El capítulo procede evaluando los dos grandes grupos de cláusulas –términos fiscales y términos sociales/medioambientales– y cómo la transparencia de los contratos puede o no mejorar la rendición de cuentas.

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS TÉRMINOS FISCALES

Al abordar la rendición de cuentas de los términos fiscales en los contratos petroleros, existen dos grandes aspectos preocupantes. En primer lugar, y más importante, los contratos definen la distribución general de los beneficios que los gobiernos pueden esperar a lo largo de la vida útil de un yacimiento. En segundo lugar, diferentes métodos de asegurar esa distribución –como regalías, impuestos sobre la renta y reparto de la producción– responden de manera diferente a las condiciones cambiantes del mercado. Esta sección aborda las dificultades de calcular e interpretar la participación prevista de los gobiernos en los beneficios, lo cual requiere información detallada sobre la economía del proyecto. Por el contrario, es más simple evaluar cómo la distribución de los beneficios responderá a los cambios en los precios internacionales. Sin embargo, diferentes formas de recaudación de impuestos tienen distintas ventajas y desventajas y un diseño óptimo puede variar según los contextos.

La recaudación del gobierno

Una motivación fundamental para divulgar los contratos petroleros es la evaluación del reparto de los beneficios entre el gobierno y las empresas petroleras privadas a partir de la explotación de los yacimientos petrolíferos (Junta Internacional de la EITI, 2012; Gary y Karl, 2003; Rosenblum y Maples,

2009; RWI, 2012). Sin embargo, no hay una única cláusula en un contrato que informe al público si fueron los gobiernos/empresas petroleras estatales o las empresas privadas las que tuvieron más éxito en la salvaguarda de sus intereses. En general, los analistas utilizan las estadísticas sobre la recaudación del gobierno para evaluar los contratos petroleros. Se trata de:

la participación del gobierno en los beneficios económicos de casi todas las fuentes de ingreso, incluyendo las primas, las regalías, los flujos en efectivo, los impuestos y la participación del Estado (Johnston: 2007:37).⁷

Es decir, representa la división de los beneficios no descontados por la vida útil de un yacimiento petrolífero.

⁷ Cuando las empresas petroleras nacionales tienen una participación de capital en los proyectos, el cálculo de la recaudación del gobierno incluye la participación de la empresa petrolera nacional en los beneficios como parte de lo que corresponde al gobierno. Por lo tanto, no distingue entre los ingresos debidos al gobierno central y debidos a las empresas petroleras nacionales. Si los gobiernos nacionales tienen o no acceso a los beneficios cobrados por las empresas petroleras nacionales, varía según los países (véase Victor, Hults y Thurber, 2012). En los países donde los gobiernos nacionales tienen escaso acceso a los ingresos de las empresas petroleras nacionales, este cálculo podría sobreestimar la recaudación del gobierno nacional; por lo que en ese caso, la parte correspondiente estaría dividida más adecuadamente entre gobiernos, empresas petroleras nacionales y empresas privadas.

Hay tres grandes problemas relacionados con la evaluación de la recaudación del gobierno y con la pregunta acerca de si el gobierno ha asegurado términos competitivos. En primer lugar, la recaudación del gobierno varía según la economía del proyecto, y esta información es necesaria para evaluar si la recaudación del gobierno es competitiva. En segundo lugar, los términos fiscales en el papel pueden diferir de los términos fiscales en la práctica (es decir, es posible que no se vigile el cumplimiento de los contratos). En tercer lugar, los términos no fiscales también añaden valor a un contrato pero no se incorporan en la estadística de la recaudación del gobierno.⁸

Utilizar términos contractuales para calcular la recaudación del gobierno es un ejercicio complicado y es a la vez un “arte y una ciencia” (Johnston, 2003). El “arte” del análisis contractual significa seleccionar parámetros apropiados de insumos, mientras que la “ciencia” implica elegir métodos apropiados de modelaje. Los cálculos presentados aquí sobre la recaudación del gobierno utilizan el análisis de flujo de caja para una hipótesis de base que incorpora supuestos acerca del tamaño de las reservas del yacimiento, la tasa de agotamiento, los precios del petróleo, los costos del proyecto y la

⁸ Existen otras debilidades potenciales en la estadística de la recaudación del gobierno no tratadas aquí. Un problema importante es que la estadística no se descuenta y no incorpora información acerca de los plazos de los pagos esperados (Johnston, 2007).

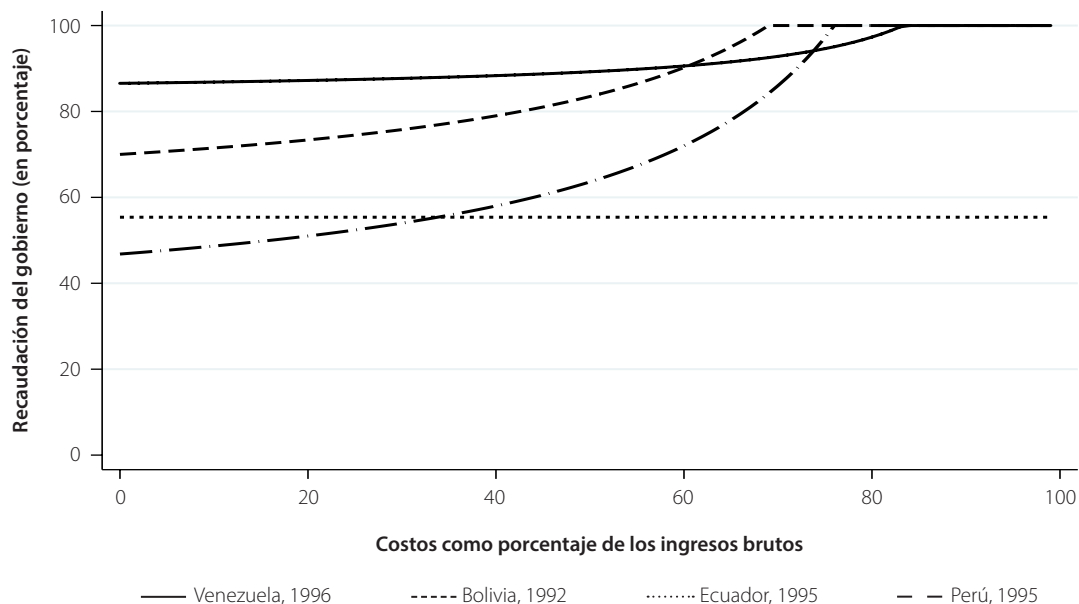
vida útil del yacimiento.⁹ Los cálculos sobre la recaudación del gobierno son sensibles a los supuestos del modelo. El gráfico 7.1 muestra cómo la misma varía según la economía del proyecto. Por ejemplo, en el contrato mostrado para Ecuador en 1995, la recaudación del gobierno se asegura mediante el impuesto sobre la renta y los acuerdos de reparto de la producción, que no varían según la rentabilidad del yacimiento; de esta manera, la recaudación del gobierno es independiente de la rentabilidad del yacimiento.¹⁰ No obstante, en los otros tres contratos mostrados, la recaudación del gobierno se asegura, además, mediante una regalía. Dado que las regalías se cobran sobre la base de la producción y no a los beneficios, estas son regresivas con respecto a la rentabilidad del yacimiento. Por lo tanto, el valor calculado para la recaudación del gobierno aumentará a medida que se incrementen los costos como porcentaje de los ingresos brutos.

⁹ Se pueden realizar otros tipos de análisis. Para evaluar proyectos, las empresas suelen recurrir al análisis de decisiones, que se centra en el impacto de las decisiones de gestión (por ejemplo, si perforar pozos adicionales o no). También incorporan la incertidumbre pero normalmente especificando probabilidades adscritas a diferentes escenarios ya especificados (por ejemplo, la probabilidad de que el tamaño del yacimiento descubierto sea grande, pequeño o nulo). Se diseñan árboles de decisión para orientar a las empresas en la toma de decisiones de proyectos. Véase Galli, Armstrong y Jehl (1999) para un debate sobre diferentes métodos de evaluación de un yacimiento petrolífero.

¹⁰ La división de la renta del petróleo varía, en realidad, según el tamaño del yacimiento, que puede ser una aproximación imperfecta a la rentabilidad del yacimiento.

Gráfico 7.1

Variación de la recaudación del gobierno basada en la rentabilidad del yacimiento



Fuente: Elaboración propia (véase el cuadro A7.1 en el anexo para información de la fuente sobre los contratos).
Nota: Cada línea muestra la recaudación del gobierno calculada a partir de los términos fiscales en un único contrato petrolero utilizando diferentes supuestos acerca de la rentabilidad del yacimiento.

Este capítulo ilustra la parte que corresponde al gobierno en diferentes países; por lo tanto, es útil mantener la economía del proyecto constante y variar solo los términos fiscales en los contratos. Cuando el objetivo es analizar un único contrato, resulta más apropiado someter los términos contractuales a una amplia gama de escenarios potenciales y calcular una gama de estadísticas sobre la parte potencial del gobierno. Para los supuestos básicos utilizados aquí, véase el cuadro A7.1 en el anexo.

El gráfico 7.2 muestra los cálculos de la recaudación del gobierno de 103 contratos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela firmados entre 1955 y 2002 para el escenario de base.¹¹ Cada estadística de la recaudación del gobierno se calcula utilizando el mismo escenario de

¹¹ Véase el cuadro A7.2 en el anexo para la disponibilidad de los contratos por país y año. Debe observarse que no todos los países están cubiertos para todo el período. Por ejemplo, los datos para Argentina se terminan en 1989.

Desde una perspectiva de rendición de cuentas, la pregunta lógica es: ¿representa cada uno de estos puntos de datos el mejor acuerdo competitivo que el gobierno puede haber asegurado en ese momento?

Desde una perspectiva de rendición de cuentas, la pregunta lógica es: ¿representa cada uno de estos puntos de datos el mejor acuerdo competitivo que el gobierno puede haber asegurado en ese momento? Por ejemplo, ¿por qué Bolivia y Perú aseguran una parte cercana al 80% a fines de los años setenta mientras que la parte de Colombia (en este escenario hipotético) se acercaba más al 40%? Sin embargo, esta pregunta es falaz al menos por tres razones. En primer lugar, la recaudación del gobierno varía según el riesgo geológico, un dato que cambia entre países y a lo largo del tiempo. El gráfico 7.3 ilustra la relación entre la prospectividad, la probabilidad de que un determinado yacimiento contenga petróleo y la recaudación del gobierno durante los años setenta. Este análisis ilustra los valores solo para ocho países durante un único período, de modo que debería verse como un ejemplo anecdótico de las cláusulas fiscales que varían con las condiciones geológicas, y no como una prueba formal de la relación. El eje y representa la recaudación del gobierno calculada para el primer esfuerzo de prospección llevado a cabo por

cada uno de los ocho países desde 1971. En el eje x se encuentra la tasa de éxito para los pozos exploratorios perforados entre 1966 y 1971. Los pozos exploratorios son los perforados fuera de los yacimientos conocidos y existentes por lo que se enfrentan a la incertidumbre al buscar petróleo. El tamaño del círculo es ponderado según el número de contratos utilizados para crear los cálculos de la recaudación del gobierno, de modo que los puntos más grandes deberían indicar más precisión.¹³

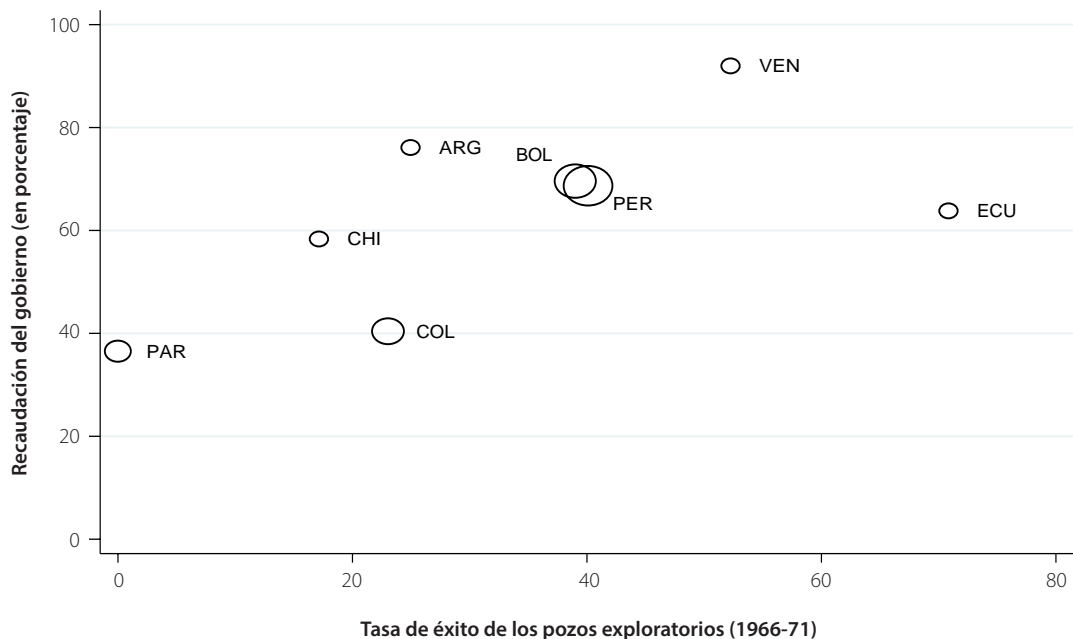
Al analizar el gráfico 7.3, la diferencia entre Bolivia y Colombia en términos fiscales ya no presenta un rompecabezas: entre 1966 y 1971, Bolivia tuvo una tasa de éxito de pozos exploratorios del 39%, mientras que la de tasa de éxito de Colombia fue del 23% (a partir de la perforación de 100 y 126 pozos exploratorios, respectivamente). En realidad, al observar los datos de esta manera, Ecuador parece presentar una anomalía, con una tasa de éxito de pozos exploratorios del 71% pero con una recaudación del gobierno de solo el 62%.¹⁴ Sin embargo, este punto se calcula con menos precisión que otros dada la menor cantidad de contratos disponibles para Ecuador en ese período.

¹³ Los círculos más grandes no indican necesariamente más precisión en el modelaje económico de los contratos, sino en los términos fiscales en aquel momento (los círculos más grandes indican que hay más contratos disponibles para la ronda de licitación).

¹⁴ Toda la información de las perforaciones proviene de la American Association of Petroleum Geologists.

Gráfico 7.3

La recaudación del gobierno según la prospectividad



Fuente: Los datos sobre los contratos provienen de PL (1967). Los datos sobre las perforaciones exploratorias provienen de los Boletines de AAPG (1967, 1968, 1969, 1970, 1971 y 1972).

Nota: El eje y representa la recaudación del gobierno calculada para el escenario de base resumido en el cuadro A7.2. El eje x representa el porcentaje de los pozos exploratorios que encontraron petróleo entre 1966 y 1971. El tamaño del círculo indica el nivel de confianza en los términos fiscales en el país en aquel momento; los círculos más grandes indican que hay más contratos disponibles para aquel período. Véase el cuadro A7.2 para información sobre la disponibilidad de datos por país.

Estas diferencias en la prospectividad dificultan la comparación entre los acuerdos en diferentes países. Por ejemplo, puede pensarse en dos yacimientos con los mismos costos de extracción, tamaño del yacimiento y probabilidades técnicas de éxito en la perforación. Los términos fiscales, entre

otros factores, determinarán si el yacimiento puede desarrollarse comercialmente o no. En otras palabras, un yacimiento regido por un sistema fiscal con condiciones más estrictas podría no ser considerado un descubrimiento comercial, mientras que el mismo yacimiento regido por términos más flexibles

podría ser desarrollado comercialmente. Para decirlo de manera más sencilla, si el tamaño de un yacimiento y los costos de extracción fueran iguales pero la probabilidad de éxito en la perforación variara, la recaudación del gobierno debería variar para que el yacimiento mantuviera un valor suficiente para justificar el desarrollo comercial. Por lo tanto, la información sobre la economía del proyecto es crucial para contextualizar las comparaciones entre países sobre la recaudación del gobierno.¹⁵

Incluso con toda la información sobre la prospectividad, comparar la recaudación del gobierno entre países y períodos es un ejercicio complicado. Las expectativas acerca del precio futuro del petróleo en el momento de la negociación del contrato influyen en las actitudes de los inversionistas hacia el riesgo (Tordo, 2010). Por lo tanto, el atractivo que presentan dos yacimientos con niveles similares de riesgo geológico y costos de extracción pueden variar para los inversionistas según *cuándo* salen a subasta (y diferencias a lo largo de los períodos en las expectativas de los precios del petróleo en el futuro). Los yacimientos también varían según el nivel de conocimientos técnicos y

de capital inicial requerido para la explotación. En la práctica, quizá solo haya un puñado de empresas en el mundo que tengan el tipo concreto de conocimientos requeridos o que puedan reunir un nivel suficiente de capital de inversión para desarrollar el yacimiento. En esos casos, es posible que los gobiernos deban permitir a los inversionistas reducir los costos de inversión antes de recaudar los ingresos tributarios, lo que limita efectivamente la recaudación del gobierno en los primeros años del contrato. Sin estas disposiciones, los inversionistas podrían no estar dispuestos a arriesgar el nivel de capital requerido para explotar el yacimiento. De esta misma forma, se pueden imaginar muchas otras complicaciones en el ejercicio de las comparaciones. Por eso, este capítulo advierte contra las conclusiones acerca de la “equidad” de determinados contratos sin una comprensión profunda del riesgo geológico, la economía del proyecto y las condiciones de mercado.

Además, el hecho de centrarse solo en los cálculos de la recaudación del gobierno en las políticas de transparencia sin analizar también la información contextual que la acompaña podría perjudicar la capacidad del gobierno de implementar una política de recursos naturales. Debido a las diferencias en la economía del proyecto y la prospectividad en el mismo país, los gobiernos suelen asignar diferentes términos fiscales a distintos yacimientos. Por ejemplo, los gobiernos a menudo tienen regímenes fiscales diferentes según se trate de inversiones de explotación en tierra o de explotación

¹⁵ Es posible que aún haya espacio para que los gobiernos capturen una mayor parte incluso en entornos de baja prospectividad. En otras palabras, solo porque es importante tener en cuenta un riesgo geológico cuando se compara la recaudación del gobierno en distintos países no significa que las diferencias en el riesgo geológico explican todas las diferencias en la recaudación del gobierno.

marítima y lo mismo sucede con las zonas con reservas probadas y las zonas de prospección. La capacidad de variar los términos puede ser beneficiosa para los países porque les permite fomentar inversiones en zonas de alto riesgo en las que asigna una recaudación del gobierno menor a la vez que se asegura una parte mayor en las zonas de bajo riesgo. Sin un conocimiento técnico de las diferencias de los yacimientos, sería difícil que el público entendiera las diferencias en los términos. Por lo tanto, la información sobre la recaudación del gobierno podría generar puntos focales que limitan las opciones del gobierno para conceder futuros yacimientos bajo términos diferentes, aunque la prospectividad lo exigiera.

Un país que negocia una parte menor en el papel, pero que hace cumplir con éxito los términos contractuales podría obtener una parte mayor que un país que negocia mejores términos en el papel pero tiene dificultades para hacerlos cumplir.

La importancia de la información contextual para que los ciudadanos evalúen la gobernanza de los recursos queda destacada en la nueva Norma de la EITI de 2013. En el futuro, los países que cumplen con la EITI tendrán que divulgar información sobre la producción, la propiedad de las licencias, las descripciones de cómo se asignan los ingresos entre los gobiernos

nacional, estadual y local, y las descripciones de los regímenes fiscales (EITI, 2013). Si bien la transparencia en estas dimensiones es crucial para entender la gobernanza de los recursos naturales en general, esta información no es suficiente para contextualizar y comparar la recaudación del gobierno.

En segundo lugar, la pregunta antes formulada es falaz porque resulta difícil comparar la tasa de retorno de los gobiernos en diferentes países debido a que el control del cumplimiento de los términos contractuales varía. En la práctica, un país que negocia una parte menor en el papel, pero que hace cumplir con éxito los términos contractuales podría obtener una parte mayor que un país que negocia mejores términos en el papel pero tiene dificultades para hacerlos cumplir. El incumplimiento podría deberse a diversos factores. Las empresas podrían sobredimensionar los costos con el fin de reducir su carga tributaria, lo cual ocurre incluso en Estados Unidos. Por ejemplo, en Alaska en los años ochenta, varias empresas petroleras mundiales importantes fueron acusadas por el Estado de exagerar los costos de producción y declarar precios menores a los reales mediante la venta de petróleo por debajo de los precios de mercado a sus propias filiales (Stiglitz, 2007). Más recientemente, la Oficina de Ingresos por Recursos Naturales (ONRR, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos acusó a una empresa que opera en el Golfo de México de deducir indebidamente los costos de transporte de los pagos de regalías (ONRR, 2014). Si este tipo de infracciones pueden

ocurrir en Estados Unidos, sin duda suceden en países con administraciones fiscales más débiles.¹⁶

Los países y las empresas también podrían acordar mutuamente no hacer cumplir los términos fiscales establecidos en los contratos, o modificar dichos términos. Cuando hay conflictos entre la legislación nacional y los términos contractuales, puede darse una confusión legítima a propósito de las cargas tributarias. Por ejemplo, en los años noventa, Argentina firmó contratos con una tarifa de regalías del 8%, en lugar del 12% establecido en la legislación nacional. Las provincias productoras de petróleo demandaron a las empresas para exigir que pagaran la regalía legal más alta en lugar de la más baja acordada contractualmente. Finalmente, la Corte Suprema de Argentina falló a favor de las provincias, pero hasta entonces la verdadera obligación no era clara (Attwood, 2000). Por diversos motivos, la recaudación del gobierno en el papel y en la práctica puede variar.

¹⁶ El punto tratado aquí se refiere a los incentivos para exagerar los verdaderos costos del proyecto y no a las preocupaciones acerca de “costos excesivos”, o incentivos para que las empresas petroleras gasten más de lo que gastarían con el fin de reducir su carga fiscal. Mientras las empresas recauden una parte de los beneficios, siempre debería haber un incentivo para que mantengan bajos sus costos verdaderos, sobre todo cuando se tiene en cuenta el valor temporal del dinero (Mian, 2010; Johnston, Johnston y Rogers, 2008).

Es difícil comparar la recaudación del gobierno en diferentes países porque los contratos contienen cláusulas no fiscales que influyen en el valor general del contrato.

En tercer lugar, también es difícil comparar la recaudación del gobierno en diferentes países porque los contratos contienen cláusulas no fiscales que influyen en el valor general del contrato. ¿Cómo se valora un contrato que estipula una recaudación del gobierno más baja que la de un vecino pero contiene medidas más estrictas de protección medioambiental, un concepto más difícil de cuantificar? ¿Qué ocurre con los contratos que ponen más énfasis en las disposiciones de contenido local y la formación de profesionales técnicos locales? Las transferencias tecnológicas y de capacidades no quedan capturadas en las estadísticas de la recaudación del gobierno. El cuadro 7.2 destaca una gama de cláusulas que podrían incluirse en un contrato primario. Como puede notarse allí, los contratos varían en cuanto a si abordan o no los asuntos medioambientales y sociales. El 80% de los contratos revisados para este capítulo no establecen responsabilidades por daños medioambientales. Quizás esto no sea sorprendente dado el período histórico analizado, ya que las cláusulas medioambientales se vuelven más predominantes y más estrictas con el tiempo. Sin embargo, es difícil comparar contratos

que varían tan drásticamente en la manera de asegurar los intereses de un país más allá del reparto de beneficios.

Esto no significa que los contratos petroleros no deberían divulgarse o que deberían ignorarse los términos fiscales contenidos en ellos. Al contrario, este capítulo sostiene que la interpretación de esta información puede ser engañosa cuando se saca del contexto de otra información sobre la economía del proyecto y las cláusulas no fiscales. Para que funcione el mecanismo de rendición de cuentas, numerosos países productores de petróleo tienen que divulgar los contratos junto con otras informaciones contextuales. Las nuevas Normas de la EITI de 2013 representan un paso importante en estos temas. A medida que más países observan esta práctica, se pueden crear referencias internacionales que permiten a los países evaluar si, dadas sus condiciones geológicas, pueden asegurar una parte mayor. Sin embargo, no es probable que esto ocurra en el corto plazo, y no ofrece gran cosa a los ciudadanos que deseen utilizar inmediatamente los contratos de su propio país en la rendición de cuentas.

Flexibilidad del régimen fiscal ante las condiciones cambiantes del mercado

Una segunda dimensión de la rendición de cuentas que podría activarse a través de la transparencia de los contratos petroleros es la evaluación de si los gobiernos han previsto y planificado posibles cambios en el mercado internacional del petróleo.

Aunque es relativamente sencillo obtener e interpretar esta información a partir de los contratos, el diseño fiscal óptimo depende del contexto de la economía política (Barma et al., 2012). Al gravar la extracción de recursos, los países equilibran los objetivos de sencillez, neutralidad y flexibilidad. Para que los ciudadanos puedan exigir la rendición de cuentas a los gobiernos, deben expresar sus preferencias en relación con estos elementos en juego y los gobiernos tienen que desarrollar mecanismos para incorporarlas en el diseño de los contratos.

La volatilidad de los precios del petróleo complica más el diseño de los sistemas fiscales. Si estos sistemas son regresivos, los precios más altos del petróleo se asocian con mayores porcentajes de beneficio para las empresas pero no para los gobiernos, que pueden ver que su parte de los beneficios *disminuye* a medida que los precios aumentan.¹⁷ Por otro lado, los países también tienen incentivos para equilibrar los ingresos en diferentes condiciones de mercado. Al reclamar una parte mayor de los ingresos en entornos de precios bajos y permitir a las empresas exigir mayores participaciones en entornos de precios altos, los gobiernos pueden reducir su exposición a la volatilidad de los precios. Esta estructura sería teóricamente válida para los países que tienen baja capacidad administrativa y de comprometerse creíblemente a

¹⁷ Aunque la recaudación del gobierno sea regresiva, el nivel de ingresos para el gobierno sigue aumentando a medida que aumentan los precios.

equilibrar los ingresos mediante otros mecanismos (por ejemplo, a través de contribuciones a los fondos de recursos naturales).¹⁸ Sin embargo, es más probable que los gobiernos expropien recursos y no cumplan los contratos existentes durante los auges de los precios del petróleo (Guriev, Kolotilin y Sonin, 2010; Manzano y Monaldi, 2008 y 2010). Sobre la base de esta lógica, Stroebele y van Benthem (de próxima publicación) sostienen en su estudio del diseño de los contratos petroleros que, cuando los países no pueden comprometerse creíblemente a respetar los contratos, los contratos petroleros deberían asegurar partes mayores de los ingresos cuando los precios del petróleo son altos y partes menores cuando los precios son bajos; en otras palabras, los sistemas fiscales deberían ser progresivos.

Diferentes sistemas fiscales responden de manera distinta a los cambios en los precios del petróleo. Por ejemplo, es más sencillo administrar las regalías (exigiendo al gobierno recaudar un porcentaje plano o variable de la producción sin atender a la economía del proyecto), y las regalías también garantizan un ingreso al gobierno en el corto plazo. Las regalías se cobran en cuanto comienza la producción de los yacimientos, de modo que los gobiernos no tienen que esperar hasta que se hayan recuperado los costos de capital para cobrar los ingresos, como ocurre con el impuesto basado en los beneficios. Sin embargo, las regalías

¹⁸ Sobre la economía política de los fondos de los recursos naturales, véase Humphreys y Sandbu (2007).

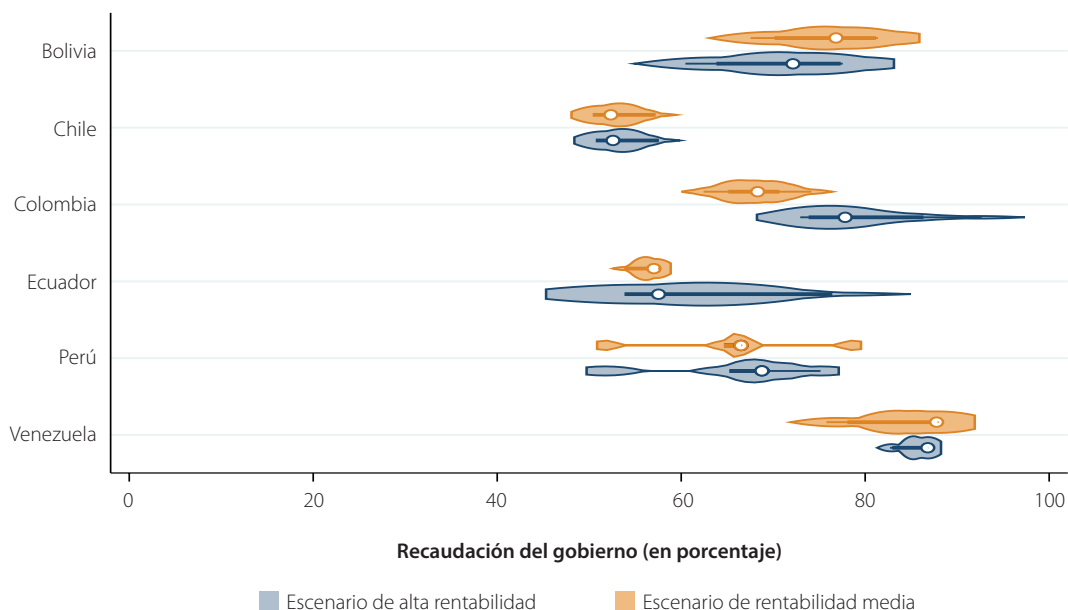
distorsionan las inversiones. Debido a que se cobran incluso cuando los proyectos de prospección están operando con pérdidas, incentivan los retrasos en las inversiones de capital y reducen las inversiones totales en el yacimiento, en comparación con un escenario sin impuestos o con impuestos neutros (Smith, 2012). Estos sistemas también son regresivos.¹⁹

Por otro lado, los impuestos sobre la renta son virtualmente neutros ante las inversiones (Smith, 2012), pero es más difícil administrarlos. También son neutros (ni progresivos ni regresivos) en relación con el alza de los precios. Para recaudar los impuestos sobre la renta, es necesario calcular los ingresos y los gastos. Si bien es relativamente sencillo evaluar los niveles de producción para calcular las regalías, los gobiernos necesitan recursos y capacidad técnica para los costos de auditoría, lo cual vuelve el cálculo de los ingresos gravables comparativamente complejo. Los impuestos basados en las tasas de retorno –como las regalías a escala variable, los impuestos sobre la renta o la repartición de los beneficios del petróleo basada en

¹⁹ Recientes trabajos cuestionan el concepto de que las regalías siempre son regresivas con respecto al precio. La idea es que a mayores precios, la empresa petrolera produce más barriles de yacimientos donde es más caro producir, y la regalía de tasa fija representa una parte mayor de los beneficios de estos barriles de alto costo. En otras palabras, si los costos suben junto con los precios, una regalía fija no disminuye necesariamente la recaudación del gobierno a medida que suben los precios del petróleo (Smith, 2012). Sin embargo, las regalías son siempre regresivas en relación con los beneficios más altos.

Gráfico 7.4

Evaluación de cómo los sistemas fiscales responden a diferencias en la rentabilidad, década de 1990



Fuente: Los datos sobre los contratos provienen de PL (1967).

Nota: Véase el cuadro A7.2 en el anexo para información sobre la disponibilidad de datos por país.

las tasas de retorno— ofrecen a los países la capacidad de diseñar sistemas fiscales progresivos, aunque es igualmente difícil administrarlos. Es posible que los gobiernos también tengan que esperar años antes de recaudar impuestos bajo sistemas más progresivos, dado que las empresas pueden tardar años en recuperar completamente los costos.

El gráfico 7.4 ilustra este punto y muestra la recaudación del gobierno para contratos firmados en los años noventa. Para cada

país, la región sombreada en naranja indica la recaudación del gobierno cuando los costos representan el 30% de los ingresos brutos (un escenario de rentabilidad promedio). Las regiones más amplias indican mayor variación en términos contractuales en el país, mientras que las barras más estrechas señalan mayor estandarización en los términos a lo largo del período. El círculo blanco en medio de la región sombreada representa la mediana de la recaudación del gobierno de todos los contratos en el

conjunto de datos para el período, y las líneas, la amplitud intercuartil. Las regiones sombreadas en azul reflejan la recaudación del gobierno para el mismo conjunto de contratos y el mismo escenario de producción si los costos representan solo el 15% de los ingresos brutos (un escenario de alta rentabilidad). Para algunos países, las regiones sombreadas en azul se encuentran a la derecha de las zonas en naranja, lo cual indica que los sistemas fiscales son, en promedio progresivos.²⁰ En otros países, las zonas en azul se encuentran a la izquierda de las zonas en naranja, lo que indica que los sistemas fiscales son, en promedio, regresivos.

Aumentar la transparencia de los instrumentos fiscales utilizados para la recaudación tributaria –y hacer transparentes las ventajas y desventajas de cada uno– puede ser el punto de partida de un diálogo nacional sobre qué tipos de instrumentos tributarios son ideales, dados los objetivos de las políticas del país.

A pesar de que es ilustrativo modelar diferencias en las participaciones en distintos escenarios, es relativamente sencillo evaluar la información acerca de cómo (o acerca

de cuánto) los sistemas fiscales responderán a los cambios en los precios. Solo tiene que considerarse la combinación tributaria empleada por el país para tener una idea básica de cómo responderá a los cambios en los precios (gráfico 7.4). Por ejemplo, durante los años noventa, Bolivia implementó un sistema de regalía-impuestos, y recaudó ingresos principalmente a través de las regalías y los impuestos sobre la renta. Dado que las regalías se basan en la producción de los yacimientos y no en la rentabilidad, la parte recaudada por el gobierno no cambia a medida que aumentan los beneficios, por lo cual los sistemas basados en regalías son regresivos. Por su parte, durante el mismo período, Colombia recaudó ingresos a través de regalías, impuestos sobre la renta y participación en el capital a través de su empresa petrolera de propiedad estatal, Ecopetrol. En Colombia, la parte de producción de Ecopetrol a través de su participación en el capital estaba vinculada directamente con la rentabilidad del yacimiento, por lo cual el sistema fiscal era progresivo en términos generales. En Chile, por otro lado, la recaudación del gobierno es prácticamente neutra con respecto a los cambios en los precios. Durante ese período, los ingresos de los recursos se recaudaron a través de impuestos sobre la renta y el reparto de la producción; a pesar de que los acuerdos sobre el reparto de la producción contenían contingencias de producción (por los que la recaudación del gobierno aumentaba a medida que aumenta la producción), no contenían contingencias basadas en la rentabilidad del yacimiento.

²⁰ Los contratos individuales podrían tener un comportamiento diferente del promedio del país para el período temporal si hay grandes varianzas en términos fiscales.

A través de la transparencia de los contratos, los ciudadanos pueden evaluar si los sistemas fiscales son flexibles ante los cambios en los precios del petróleo. Algunos sistemas fiscales son mejores cuando se trata de asegurar los ingresos durante episodios de precios bajos, mientras que otros lo son asegurando los ingresos en entornos de precios altos. Sin embargo, las combinaciones óptimas dependen de las condiciones de la economía política en cada país, lo cual incluye la capacidad administrativa requerida para gestionar y hacer cumplir estructuras tributarias progresivas más complejas. Aumentar la transparencia de los instrumentos fiscales utilizados para la recaudación tributaria –y hacer transparentes las ventajas y desventajas de cada uno– puede ser el punto de partida de un diálogo nacional sobre qué tipos de instrumentos tributarios son ideales, dados los objetivos de las políticas del país. Este tipo de rendición de cuentas puede desarrollarse a largo plazo, pero solo si hay políticas establecidas para facilitar el diálogo nacional sobre las maneras de equilibrar los objetivos de neutralidad, sencillez y flexibilidad.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN CUESTIONES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

Divulgar las cláusulas sociales y medioambientales de los contratos petroleros –o no hacerlo– es el componente de la transparencia de los contratos más

inmediatamente valioso para los ciudadanos en las regiones productoras de recursos. Las cláusulas sociales y medioambientales en los contratos petroleros definen las obligaciones de las empresas en relación con el empleo y la formación local, con la utilización de servicios y materiales locales, con las contribuciones al desarrollo de la infraestructura y a los proyectos sociales, con el compromiso de realizar estudios de impacto medioambiental y con las responsabilidades en caso de producirse daños medioambientales. Sin embargo, estas cláusulas suelen omitirse o son tan vagas que los ciudadanos no podrían usarlas efectivamente para controlar el cumplimiento de las empresas. Por el contrario, la divulgación de las cláusulas sociales y medioambientales es más útil como medio para exigir a los gobiernos rendir cuentas para que negocien protecciones adecuadas. Además de estas cláusulas, los contratos definen cómo el gobierno prioriza la conservación medioambiental al estipular la cantidad de tierras destinadas a la extracción de recursos naturales y cualquier restricción en el uso de la tierra. Los gobiernos tienen que desarrollar medios para compartir efectivamente esta información vital con los ciudadanos, sobre todo con aquellos en las zonas productoras de recursos.

Cláusulas sociales y medioambientales

En teoría, los ciudadanos en las regiones productoras de recursos naturales se encuentran en la mejor posición para seguir

el cumplimiento de las obligaciones sociales y medioambientales. Sin embargo, en la práctica estas cláusulas suelen ser vagas o quedar omitidas en los contratos (cuadro 7.2). En algunos casos, esto se debe a que las obligaciones están definidas en la legislación nacional más que en los contratos. Por ejemplo, Colombia y Ecuador han aprobado una amplia legislación nacional sobre responsabilidades medioambientales: se exige a las empresas realizar estudios de impacto medioambiental antes de la prospección y justificar los programas de perforación con respecto a los efectos medioambientales previstos. En estos casos, los contratos solo hacen referencia a las leyes nacionales que deben obedecer y no especifican las obligaciones detalladamente. En los años ochenta, Argentina, ante la ausencia de una legislación nacional, solía agregar tratados internacionales sobre la protección medioambiental a los contratos como referencia de las obligaciones medioambientales.²¹

²¹ Quizá sea preferible definir las obligaciones sociales y medioambientales en las leyes nacionales en lugar de hacerlo en los contratos. Al establecer esas obligaciones en los contratos, podría fomentarse el regateo durante las negociaciones del contrato (por ejemplo, compensando mayores obligaciones medioambientales con una menor recaudación del gobierno) (Radon, 2007). El debate sobre el mejor método de gobernar estos sectores está fuera del alcance de este capítulo.

Más allá de una referencia a que las empresas deberían “evitar la contaminación” o “proteger la flora y la fauna” en los contratos, se suelen omitir las obligaciones medioambientales, sin especificar cuál de las partes asumirá la responsabilidad por los daños. De los contratos analizados aquí, el 80% apenas menciona el medioambiente y solo el 20% especifica que las empresas pueden ser consideradas responsables de los daños medioambientales. A pesar de que las cláusulas sociales y medioambientales son más visibles en los contratos actuales si se comparan con los del pasado, la realidad es que numerosos contratos petroleros no darán a los ciudadanos demasiada información útil sobre las obligaciones reales de las empresas. Es posible que estas obligaciones no sean claras siquiera para las partes contratantes hasta que se haya producido el daño medioambiental y las obligaciones contractuales se disputen en los tribunales.

Los ciudadanos de regiones productoras de recursos naturales pueden monitorear el cumplimiento de las obligaciones fácilmente observables, pero aún más importante, pueden exigir a sus gobiernos rendir cuentas sobre la negociación de cláusulas sociales y medioambientales y sobre la aprobación de leyes que respondan a la demanda pública.

Cuadro 7.2

Cláusulas del contrato *(continúa en la siguiente página)*

	Descripción	Prevalencia de cláusula	Media (DS)	Mínimo	Máximo
Términos generales					
Área	Tamaño de la superficie en hectáreas durante el periodo de exploración de las fronteras de la licencia. La superficie puede disminuir a lo largo de la duración del contrato si hay cláusula de renuncia.		785.694 (996.994)	50	6.000.000
Duración del contrato	Duración del contrato en años.		31 (7,4)	15	58
Términos fiscales					
Primas	Pagado en el momento de firmar un contrato (prima de firma de contrato), durante un año del contrato previamente especificado (primas anuales) o basadas en el logro de un objetivo de producción concreto (bonificación de producción).	12%	--	--	--
Impuesto de arriendo de tierras	Tarifas fijas o variables pagadas por hectárea del total de la superficie del contrato.	18%	US\$169 (US\$558)	\$0,008	\$3.409
Regalías	Impuestos pagados sobre un porcentaje fijo de los ingresos brutos, independientemente de los beneficios. Las tasas de las regalías pueden ser fijas o variables. Las tasas variables pueden depender, por ejemplo, de los niveles de producción, el año del contrato, la distancia del yacimiento al puerto, la calidad del petróleo, etcétera.	62%	20% (7,5%)	1%	48%

Cuadro 7.2

Cláusulas del contrato *(continúa en la siguiente página)*

	Descripción	Prevalencia de cláusula	Media (DS)	Mínimo	Máximo
Impuestos sobre la renta	Funcionan de la misma manera que los impuestos de sociedades (normalmente, tienen la misma tasa que los impuestos de sociedades normales), y pueden ser una participación fija o variable de los beneficios.	89%	43% (13%)	22%	84%
Reparto de los flujos en efectivo	La recaudación del gobierno de los flujos en efectivo (después de pagar regalías y deducir los costos y la depreciación). (Restar ese valor de 100 daría la parte de flujos en efectivo para el contratista).	59%	52% (15%)	18%	87%
Pago de servicios	Una tarifa fija o variable pagada por los servicios prestados por el contratista para prospecciones y explotación de la superficie de la licencia.	33%	--	--	--
Cláusulas medioambientales					
Cláusula medioambiental	Señala si la protección del medioambiente es tratada de alguna manera en los contratos (como mínimo, si se pide a los contratistas no contaminar).	80%	--	--	--
Responsabilidad por daños	Señala si en el contrato se contemplan cláusulas sobre la responsabilidad por daños al medioambiente. Por ejemplo, ¿se les exige a los contratistas tomar un seguro contra daños ambientales o depositar un monto al que se podría recurrir en caso de daños?	20%	--	--	--

Cuadro 7.2

Cláusulas del contrato (continuación)

	Descripción	Prevalencia de cláusula	Media (DS)	Mínimo	Máximo
Cláusulas sociales					
Disposiciones para la formación	Señala si el contrato especifica que los contratistas deban llevar a cabo una capacitación de los empleados locales.	72%	--	--	--
Empleo local	Señala si el contrato especifica que los contratistas deban contratar mano de obra local para satisfacer al menos parte de sus necesidades de empleo.	82%	--	--	--
Contenido local	Señala si el contrato especifica que, cuando sea posible, se recurra al uso de contenidos y servicios locales, ya sea estableciendo porcentajes mínimos de los materiales que deben comprar localmente o fijando tasas impositivas preferenciales para los bienes adquiridos comprados en el país.	48%	--	--	--

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre los contratos provienen de PL (1967).

Nota: Véase el cuadro A7.2 en el anexo para información sobre la disponibilidad de datos por país.

Las obligaciones sociales también pueden ser vagas. El 72% de los contratos estudiados requiere que las empresas tengan programas de formación para los ciudadanos de los países anfitriones, pero solo el 27% de estos contratos especifica más detenidamente la formulación general: "se requiere la formación de empleados locales". En este sentido, los contratos más detallados pueden especificar cuánto dinero debe invertirse anualmente en programas de formación, cuántos empleados hay que

capacitar, los tipos de formación requerida (por ejemplo, en geología o ingeniería) y la colaboración con universidades locales. Como se señala más arriba, los contratos más recientes contienen cláusulas sociales y medioambientales más estrictas. Sin embargo, el punto fundamental es que los ciudadanos podrían no ser capaces de controlar el cumplimiento de las obligaciones sociales y medioambientales actuales, incluso los ciudadanos más próximos a la producción de recursos.

Precisamente por esta razón estas cláusulas deberían divulgarse al público. Los ciudadanos de regiones productoras de recursos naturales pueden monitorear el cumplimiento de las obligaciones fácilmente observables, pero aún más importante, pueden exigir a sus gobiernos rendir cuentas sobre la negociación de cláusulas sociales y medioambientales y sobre la aprobación de leyes que respondan a la demanda pública.²² La transparencia de los contratos debería impedir a “los funcionarios de gobierno acordar términos que la ciudadanía no puede aceptar políticamente y que serán objeto de críticas, cuando no de ataques” (Radon 2007:97). A fin de desarrollar un mecanismo para que las empresas rindan cuentas de sus obligaciones sociales y medioambientales, es crucial divulgar los contratos al público y generar mecanismos para incorporar los aportes ciudadanos en las negociaciones contractuales.

Compromiso entre conservación y maximización de los ingresos

Más allá de los términos contractuales exactos de la protección medioambiental, los contratos pueden informar a los ciudadanos acerca del equilibrio general al que el gobierno llega entre conservación y maximización de los ingresos. Cada vez que un gobierno decide

si lanza una iniciativa de prospección, los políticos realizan un compromiso entre conservación y maximización de los ingresos. La tierra utilizada para la extracción de recursos naturales podría haber sido destinada a otros objetivos económicos. La extracción de estos recursos también supone riesgos para el medioambiente. Los derrames de petróleo son el más evidente, pero la extracción de recursos naturales también implica construir caminos en la Amazonia, desviar cursos de agua lejos de los agricultores y vulnerar los derechos de propiedad de las tierras de las poblaciones indígenas. Los contratos petroleros contienen información sobre las restricciones en el uso de la tierra (si es que existen) y sobre el tamaño y la localización del yacimiento de explotación. Sin embargo, decidir no explotar las dotaciones de recursos naturales significa renunciar a ingresos en el presente.

El gráfico 7.5 muestra la distribución de los tamaños de los yacimientos en los contratos analizados en este estudio. El tamaño de los yacimientos varía drásticamente: desde superficies de 50 hectáreas (más o menos el tamaño de Ciudad del Vaticano) a grandes extensiones de más de 3 millones de hectáreas (más o menos del tamaño de Bélgica).²³ Vale la pena señalar que estos datos corresponden al tamaño de los

²² Radon (2007) sostiene que los proyectos sociales no deberían negociarse en los contratos ya que pueden ser distracciones para no asegurar una participación adecuada de los beneficios económicos para el gobierno.

²³ Para al menos uno de los yacimientos de tamaño superior a los 3 millones de hectáreas, el contrato cubriría varios bloques diferentes en una única cuenca. Sin embargo, no queda claro si estas zonas eran fronterizas unas con otras o sencillamente se encontraban en la misma región.

Gráfico 7.5

Tamaño de los yacimientos



Fuente: Los datos sobre los contratos provienen de PL (1967).

Nota: Véase el cuadro A7.2 en el anexo para información sobre la disponibilidad de datos por país.

yacimientos al comienzo de un contrato. Numerosos contratos establecen términos de renuncia, y obligan a los titulares de licencias a entregar tierras no usadas a medida que los yacimientos pasan a las etapas de producción. Normalmente, en el contrato los países delimitan zonas iniciales más grandes bajo condiciones de una mayor incertidumbre geológica porque se requiere un área mayor para las prospecciones cuando las partes no saben dónde está localizado el petróleo. También se fijan períodos de prospección más largos para zonas con una mayor incertidumbre geológica, lo que permite

a los titulares de la licencia conservar la tierra durante períodos más prolongados. Si bien estas políticas tienen una lógica comercial, los países a menudo renuncian a la mayor parte de la tierra precisamente cuando es menos probable que reciban altos niveles de compensación. En realidad, las áreas más grandes de los contratos en el gráfico 7.5 corresponden todas a zonas no exploradas.

El alcance del compromiso entre la conservación medioambiental y los ingresos del petróleo depende del valor de la tierra si fuera usada para otros fines. El compromiso, por ejemplo, es mayor en Ecuador,

donde los yacimientos petroleros se encuentran en algunas de las zonas de biodiversidad más ricas del mundo, en comparación con países donde los yacimientos se encuentran en zonas comparativamente poco pobladas y con menor biodiversidad. El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, sumamente consciente del desafío de equilibrar la conservación medioambiental con la necesidad de ingresos del gobierno, innovó de una manera interesante a fin de mantener este equilibrio mediante el proyecto Yasuní. A través de esta iniciativa, el gobierno de Ecuador prometió no buscar petróleo en los yacimientos petroleros de Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), situados en el Parque Nacional Yasuní en la Amazonia ecuatoriana, si los donantes internacionales acordaban dar al gobierno ecuatoriano la mitad de los ingresos a los que renunciaba por la explotación del petróleo (Escribano, 2013). Los yacimientos ITT representan alrededor del 20% de las reservas de Ecuador (846 millones de barriles de petróleo) y el gobierno pedía a la comunidad internacional US\$3.600 millones a lo largo de 13 años para renunciar a las perforaciones (BBC, 2013).

El presidente Correa sostiene que la conservación medioambiental de este parque —una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo— constituye un bien público mundial. Aunque Ecuador quizá no pueda darse el lujo de renunciar a los ingresos, los países donantes ricos deberían estar dispuestos a contribuir a la protección del bien público mundial. Sin embargo, para agosto

de 2013, tres años después de lanzar la iniciativa, el fondo ITT había reunido US\$13 millones en donaciones (BBC, 2013), más o menos el 1,5% del monto requerido para 2013. Por lo tanto, el presidente Correa anuló la iniciativa y anunció que comenzarían las actividades de prospección en el Parque Yasuní. Aunque esta iniciativa concreta no tuvo éxito, es una idea prometedora como medio para facilitar a los países que necesitan los ingresos del petróleo financiar los gastos del gobierno y, simultáneamente, perseguir objetivos de conservación medioambiental.

A pesar del ejemplo de la iniciativa de Yasuní, cuando los gobiernos recaudan los ingresos del petróleo, están realizando un compromiso entre ahorros en el terreno, ingresos en el presente y conservación medioambiental para las generaciones futuras de ciudadanos locales y del mundo. Establecer contratos transparentes permitiría a los ciudadanos evaluar *cuándo* y *dónde* los gobiernos inician actividades de prospección y qué parte de su territorio se dedica a la producción de recursos naturales.

ENTORNOS FAVORABLES PARA LA TRANSPARENCIA DE LOS CONTRATOS

Varios países de América Latina actualmente divulgan los contratos del petróleo. Se trata de un logro importante para la transparencia. Para esos países, la pregunta relevante no es *si* los contratos deberían divulgarse sino *cómo* esta divulgación puede facilitar

una mejor gobernanza. Como se señala en este capítulo, el vínculo entre la transparencia de los contratos y la rendición de cuentas no se desarrollará automáticamente. El fortalecimiento de este vínculo requiere divulgar información contextual para apoyar la interpretación de los contratos del petróleo y crear mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus opiniones en las negociaciones contractuales.

A medida que los movimientos mundiales por la transparencia van más allá de la transparencia de los ingresos hacia la transparencia de los contratos, muchos sostienen que la segunda puede contextualizar la transparencia de los ingresos (por ejemplo, PWYP, 2013; RWI, 2012). Los ciudadanos podrían requerir información de los contratos para interpretar si los ingresos declarados representan un acuerdo justo. Sin embargo, como se sostiene en este capítulo, interpretar la información divulgada a través de la transparencia de los contratos también precisa información contextual. Para que los ciudadanos evalúen si los términos fiscales en los contratos representan un acuerdo justo, tienen que poder compararlo con los acuerdos de otros países. Esto significa que muchos países productores de petróleo deben divulgar los contratos y que deben considerarse estos contratos a la luz de diferentes economías de los proyectos según los países. Es probable que este tipo de rendición de cuentas solo pueda desarrollarse a largo plazo, a medida que la transparencia de los contratos se convierta cada vez más en una norma mundial.

Por otro lado, en algunos términos contractuales no es evidente, aun cuando se cuenta con toda la información, qué constituye un acuerdo justo. Diferentes países deberán alcanzar distintos equilibrios entre neutralidad de las inversiones, sencillez administrativa y progresividad en la recaudación de los ingresos, y entre conservación medioambiental y maximización de los ingresos. Para que los países gestionen óptimamente estos elementos, tienen que desarrollar la capacidad de los grupos de la sociedad civil que participan en el diálogo sobre estos elementos, así como generar mecanismos para incorporar las preferencias de los ciudadanos en las negociaciones contractuales. En estas dos dimensiones, los países de América Latina están experimentando con políticas innovadoras.

Los productores de petróleo andinos, entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, han iniciado, en diversas medidas, consultas con los ciudadanos a propósito de la extracción de recursos. El enfoque de estas políticas hasta ahora ha sido consultar con las comunidades indígenas sobre el uso de la tierra, pero la implementación ha sido irregular. Las constituciones de Ecuador de 1998 y 2008 garantizan a los pueblos indígenas el derecho de una consulta previa sobre cualquier proyecto de desarrollo planificado para recursos no renovables en sus territorios. Sin embargo, ha surgido una polémica sobre este tema cuando los activistas en Ecuador señalan la diferencia entre consulta previa y consentimiento previo. Ellos sostienen que las consultas anteriores

informaban a unos pocos representantes clave de la comunidad sobre los planes del gobierno para el desarrollo de recursos naturales en la zona, en lugar de involucrar a toda la comunidad en un diálogo y requerir su apoyo para avanzar con los proyectos de desarrollo (Saavedra, 2011). La incapacidad de implementar adecuadamente las consultas previas ha tenido como resultado numerosos conflictos sociales latentes y activos en torno a la extracción de recursos naturales en Ecuador (DPLF y Oxfam, 2011).

La Ley de Consulta Previa en Perú, aprobada en 2011, garantiza derechos similares a los de Ecuador. La primera ronda de consultas previas en Perú (por el Lote 1-AB en la provincia de Loreto, en el noreste) debía comenzar en abril de 2013, pero se ha retrasado debido a disputas entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional a propósito de la limpieza de anteriores proyectos de producción de petróleo. De hecho, el Lote 1-AB fue finalmente declarado "zona de emergencia medioambiental" (Taj y Aquino, 2013). La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) y Oxfam (2011:13) sostienen que el 44% de los conflictos en Perú "surgen debido a la falta de procesos de consulta previos".

La implementación plena de las políticas de consulta existentes, junto con la transparencia de los contratos, podría fácilmente aumentar o disminuir los conflictos sociales a corto plazo. Es posible que los ciudadanos no estén de acuerdo sobre los términos contractuales aceptables y protesten

contra los términos existentes. Estos desacuerdos pueden frenar el desarrollo de los recursos en el corto plazo (los ciudadanos pueden bloquear la extracción de recursos naturales hasta que se alcancen términos aceptables). Sin embargo, estos conflictos también podrían fortalecer el poder de negociación de los gobiernos a largo plazo. Los gobiernos ya no podrían aceptar términos de negociación que serían inaceptables para sus ciudadanos sin enfrentarse al castigo (Radon, 2007). Conseguir la aceptación inicial de la población también podría mitigar los riesgos políticos a que se enfrentan las empresas; la probabilidad de renegociar contratos que han contado con la aceptación pública sería menor (Rosenblum y Maples, 2009). Estas afirmaciones merecen una puesta a prueba empírica a medida que los países ensayen el diálogo nacional en materia de extracción de recursos naturales.

Las consultas anteriores con las comunidades indígenas sobre proyectos específicos de explotación de recursos son solo un componente en la incorporación de las preferencias ciudadanas en el diseño del contrato. También es importante entablar un diálogo nacional incluyente sobre los objetivos generales de la política pública en relación con la producción de recursos naturales. A medida que los ciudadanos participen más activamente en las decisiones relacionadas con la extracción de recursos, la capacidad de los grupos de la sociedad civil para interpretar y divulgar información compleja acerca de la gobernanza de los recursos será cada vez más

importante. La fundación Jubileo en Bolivia y el Grupo Propuesta Ciudadana en Perú, por ejemplo, publican reportes de alta calidad sobre la gobernanza de los recursos, y a menudo utilizan información obtenida de los contratos del petróleo para fundamentar su análisis. La formación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de políticas de transparencia es actualmente un pilar clave de la EITI. En el futuro, las organizaciones industriales y las empresas privadas también podrían desempeñar un rol en la construcción de la capacidad técnica. A largo plazo, es posible que se enfrenten a menos riesgos políticos en materia de inversiones si antes pueden ganarse el apoyo público.

La transparencia de los contratos puede apoyar una mejor gobernanza de los recursos naturales cuando va acompañada de otras informaciones contextuales sobre la economía del proyecto y mediante un diálogo nacional sólido sobre la gobernanza de estos recursos apoyado por organizaciones capaces de la sociedad civil.

La implementación de un diálogo nacional significativo a propósito de la gobernanza de los recursos naturales no será tarea fácil. Sin embargo, se trata de un paso esencial en el desarrollo del mecanismo de

transparencia y rendición de cuentas. La transparencia de los contratos puede apoyar una mejor gobernanza de los recursos naturales cuando va acompañada de otras informaciones contextuales sobre la economía del proyecto y mediante un diálogo nacional sólido sobre la gobernanza de estos recursos apoyado por organizaciones capaces de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

Llevar los contratos del petróleo, históricamente confidenciales, al dominio público se está convirtiendo en una parte clave del movimiento mundial por la transparencia, pero se ha explicado poco *cómo* la transparencia de los contratos puede mejorar la gobernanza de los recursos. Este capítulo sostiene que es poco probable que la transparencia de los contratos produzca una mayor rendición de cuentas sobre ciertos términos fiscales –como la tasa de retorno del gobierno y la progresividad del sistema tributario– en el corto plazo, porque es difícil medirlos e interpretarlos. La rendición de cuentas sobre los términos fiscales tendrá más probabilidades de desarrollarse solo en el largo plazo, cuando numerosos países productores de petróleo hayan divulgado los contratos y hayan desarrollado mecanismos para incorporar las opiniones de los ciudadanos en el diseño de los contratos. En cambio, divulgar las cláusulas sociales y medioambientales de los contratos –o la falta de ellas– puede

mejorar inmediatamente la rendición de cuentas. Sin embargo, contrariamente a lo que sostienen los defensores de la transparencia de los contratos, es poco probable que los términos sociales y medioambientales ayuden a los ciudadanos a exigir que las empresas estén sujetas a una rendición de cuentas en el cumplimiento de los contratos, dado que estos términos suelen ser vagos y estar mal definidos. En cambio, los ciudadanos pueden utilizar las cláusulas sociales y medioambientales para que los gobiernos tengan que rendir cuentas al negociar protecciones adecuadas.

En diversas medidas, varios países de América Latina ya han aprobado muchas de las políticas tratadas aquí, pero la implementación ha sido irregular. Al menos cinco países tienen contratos transparentes y los países andinos han promulgado leyes que promueven consultas previas para los proyectos de extracción de recursos naturales.

Estos países pueden seguir abriendo camino en aras de la transparencia de la gobernanza de los recursos naturales al mejorar la implementación de las políticas existentes. También es posible progresar detallando en qué medida más transparencia produce mayor rendición de cuentas. Especificar qué información de los contratos se puede usar para promover diferentes tipos de rendición de cuentas, cómo se puede interpretar esa información y cuáles son los tipos de políticas requeridas para apoyar y permitir que la rendición de cuentas se desarrolle junto con la transparencia, es un ejercicio importante para avanzar en la agenda global de transparencia de los contratos. Finalmente, para que los ciudadanos puedan exigir a los gobiernos rendir cuentas, tienen que desarrollar preferencias a propósito de los elementos en juego y los gobiernos deben generar mecanismos para incorporar estas preferencias en el diseño de los contratos.

ANEXO

Cuadro A7.1

Supuestos en los cálculos de las estadísticas de la recaudación del gobierno

	Supuestos del modelo
Supuestos sobre el yacimiento y la producción	
Tamaño del yacimiento descubierto	100 millones de barriles
Tasa máxima de producción	12% del tamaño del yacimiento, en el sexto año
Tasa de agotamiento	12,5%
Vida útil del yacimiento	20 años
Supuestos de precio y costo (escenario de base)	
Costos de capital como porcentaje de ingresos brutos	18%
Costos operativos como porcentaje de ingresos brutos	12%
Total costos como porcentaje de ingresos brutos	30%
Supuestos de precio y costo (escenario de alta rentabilidad)	
Costos de capital como porcentaje de ingresos brutos	9%
Costos operativos como porcentaje de ingresos brutos	6%
Total costos como porcentaje de ingresos brutos	15%

Fuente: Estos supuestos provienen de Johnston (2003) sobre el análisis del flujo de caja de los contratos.

Cuadro A7.2

Información sobre disponibilidad de los contratos por país

Argentina
1958 , 1959, 1961 , 1967, 1968, 1979, 1980 , 1985, 1986, 1987, 1988 , 1989
Bolivia
1973 , 1974 , 1977, 1982, 1985, 1988 , 1989, 1991 , 1992, 1996
Chile
1977, 1989 , 1996
Colombia
1955, 1964, 1971 , 1973, 1974, 1976, 1977, 1979, 1980, 1981 , 1982, 1987, 1995, 1998, 2000, 2002
Ecuador
1964, 1973 , 1985 , 1986, 1988 , 1995 , 2002
Paraguay
1957, 1973, 1974, 1979 , 1990, 1995
Perú
1957, 1971 , 1972 , 1973, 1978 , 1980 , 1981 , 1982, 1984 , 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1995 , 1996
Venezuela
1971 , 1996 , 1997

Fuente: PL (1967).

Nota: Los años en negritas contienen más de un contrato.

REFERENCIAS

- AAPG (American Association of Petroleum Geologists). Varios años. "AAPG Bulletin". Tulsa, OK: APPG.
- Andrade, M., C. Hernandez, A. Landivar et al. 2010-11. "Transparency in Petroleum Contracts: A Comparative Study of Ecuador and Bolivia: What are the Strengths, the Weaknesses, the Opportunities, and the Threats?". *TRACE Briefings* 2010–11. Oslo, Noruega: Publish What You Pay. Disponible en: http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/PWYP%20Norway_Article%201_ENGLISH%20WEB.pdf.
- Attwood, J. 2000. "Supreme Court Rules Against Vintage". *BNAmericas*. 23 de mayo. Disponible en: http://www.bnamericas.com/news/oilandgas/Supreme_Court_Rules_Against_Vintage.
- Barma, N. H., Kai Kaiser, Tuan Minh Le et al. 2012. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BBC. 2013. "Ecuador approves Yasuni park oil drilling in Amazon rainforest". *BBC News*. 16 de agosto. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-23722204>.
- BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo). 2013. "Energy Sector Strategy". Londres, Reino Unido: BERD. Disponible en: <http://www.ebrd.com/downloads/policies/sector/energy-sector-strategy.pdf>.
- Brandeis, L. D. 1914. *Other People's Money: And How the Bankers Use It*. Nueva York, NY: Frederick A. Stokes Company Publishers.
- DPLF (Fundación para el Debido Proceso Legal) y Oxfam. 2011. "The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Situation in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru". Washington, D.C.: DPLF y Oxfam. Disponible en: <http://www.oxfamamerica.org/files/the-right-of-indigenous-people-to-prior-consultation-exec-summary.pdf>.
- Escribano, G. 2013. "Ecuador's Energy Policy Mix: Development Versus Conservation and Nationalism with Chinese Loans". *Energy Policy* (57): 152-9.
- EITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas). 2013. "The EITI Standard". Oslo, Noruega: EITI. Disponible en: http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11-July_0.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. "Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007)". Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

- Galli, A., M. Armstrong y B. Jehl. 1999. "Comparison of Three Methods for Evaluating Oil Projects". *Journal of Petroleum Technology* 51(10): 44-9.
- Gary, I., y T. L. Karl. 2003. *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*. Baltimore, MD: Catholic Relief Services.
- Guriev, S., A. Kolotilin y K. Sonin. 2011. "Determinants of Nationalization in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data". *Journal of Law, Economics and Organization* 27(2): 301-23.
- Humphreys, M., y M. E. Sandbu. 2007. "The Political Economy of Natural Resource Funds". En M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz (eds.), *Escaping the Natural Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Johnston, D. 2003. *International Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*. Tulsa, OK: Pennwell Books.
- Johnston, D. 2007. "How to Evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts". En M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz (eds.), *Escaping the Natural Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Johnston, D., D. Johnston y T. Rogers. 2008. "International Petroleum Taxation for the Independent Petroleum Association of America". Washington, D.C.: Independent Petroleum Association of America (IPAA). Disponible en: <http://www.ipaa.org/wp-content/uploads/downloads/2011/12/InternatlPetroTaxSupp.pdf>.
- Junta Internacional de EITI. 2012. "Contract Disclosure in the Extractive Industries Transparency Initiative". Londres, Reino Unido: Publish What You Pay. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/EITI%20-%20CSO%20Briefing%20on%20Contract%20Transparency%20Consultation%20Dec2012.pdf>.
- Kyle, J. 2014. "Risks and Rewards: Intertemporal Decision-Making in Resource Extraction". Manuscrito. Nueva York, NY: Columbia University.
- Manzano, O., y F. Monaldi. 2008. "The Political Economy of Oil Production in Latin America". *Economia* 9(1): 59-98.
- . 2010. "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela". En W. Hogan y F. Sturzenegger (eds.), *The Natural Resources Trap: Private Investment without Public Commitment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- McMillan, J. 2005. "Promoting Transparency in Angola". *Journal of Democracy* 16(3): 155-69.
- Menaldo, V. 2013. "Reversing the Resource Curse: State Weakness and Oil Discovery". Seattle, WA: Universidad de Washington.

- Mian, M. 2010. "Designing Efficient Fiscal Systems". *Saudi Aramco Journal of Technology* (Primavera 2010). Disponible en: <http://www.saudiaramco.com/content/dam/Publications/Journal%20of%20Technology/Spring2010/Art%2011%20Internet.pdf>.
- ONRR (Oficina de Ingresos por Recursos Naturales). 2014. "ONRR Issues \$2.3 Million Civil Penalty to W&T Offshore". Comunicado de prensa. Washington, D.C.: ONRR. Disponible en: <http://www.onrr.gov/about/pdfdocs/20140403.pdf>.
- PL (Petroleum Legislation). 1967. *South America: Basic Oil Laws and Concession Contracts: Original Texts*. Nueva York, NY: Barrows Company.
- PWYP (Publish What You Pay). 2013. "Contract Transparency". Londres, Reino Unido: PWYP. Disponible en: <http://www.publishwhatyoupay.org/about/advocacy/contract-transparency>.
- Radon, J. 2007. "How to Negotiate an Oil Agreement". En M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz (eds.), *Escaping the Natural Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2012. "Contract Disclosure through the EITI". Nueva York, NY: RWI. Disponible en: http://eiti.org/files/SWG/RWI_SWG_Paper_Contract_Transparency_April_2012.pdf.
- . 2013a. "Bolivia: Transparency Snapshot". Nueva York, NY: RWI. Disponible en: <http://www.revenuewatch.org/countries/latin-america/bolivia/transparency-snapshot>.
- . 2013b. "Ecuador: Transparency Snapshot". Nueva York, NY: RWI. Disponible en: <http://www.revenuewatch.org/countries/latin-america/ecuador/transparency-snapshot>.
- Romero, S., y C. Krauss. 2013a. "An Odd Alliance in Patagonia". *The New York Times*. 22 de octubre: B1.
- . 2013b. "Alleged 'Secret Clause' in YPF/Chevron Shale Agreement Triggers Strong Controversy in Argentina". *MercoPress*. 25 de octubre. Disponible en: <http://en.merco-press.com/2013/10/25/alleged-secret-clause-in-ypf-chevron-shale-agreement-triggers-strong-controversy-in-argentina>.
- Rosenblum, P., y S. Maples. 2009. "Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industry". Nueva York, NY: RWI.
- Ross, M. L. 2012. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Saavedra, L. A. 2011. "Consultation or Prior Consent?". En *Prior Consultation: A Fundamental Right for Indigenous Peoples*. Latin American Press Special Report. Lima, Perú: Comunicaciones Aliadas. Disponible en: http://lapress.org/objetos/informe/14PI_consultation_lp.pdf.

- Smith, J. L. 2012. "Modeling the Impact of Taxes on Petroleum Exploration and Development". Documento de trabajo del FMI No. WP/12/278. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Stiglitz, J. 2007. "What Is the Role of the State?". En M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz (eds.), *Escaping the Natural Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Stroebel, J., y A. van Benthem. De próxima publicación. "Resource Extraction Contracts under Threat of Expropriation: Theory and Evidence". *Review of Economics and Statistics*.
- Taj, M., y M. Aquino. 2013. "Peru Pushes for Amazon Cleanup at Pluspetrol Oil Block". *Reuters*. 26 de marzo. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2013/03/26/peru-energy-pluspetrol-idUSL2N0CI1H420130326>.
- Tordo, S. (con aportes de David Johnston y Daniel Johnston). 2010. "Petroleum Exploration and Production Rights". Documento de trabajo No. 179, Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Victor, D., D. Hults y M. Thurber (eds.). 2012. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Nueva York, NY: Cambridge University.
- Wilson, W. 1884. "Committee or Cabinet Government?". En *The Overland Monthly: Devoted to the Development of the Country*. San Francisco, CA: Samuel Carson Publisher.



CAPÍTULO 8

En busca del equilibrio: transparencia y rendición de cuentas vs. confidencialidad en las industrias extractivas de Trinidad y Tobago

TIRA GREENE Y MARK REGIS

Trinidad y Tobago, un país maduro en la producción de hidrocarburos, ha tenido dificultades para cumplir con las obligaciones de confidencialidad en la legislación y en los contratos de las industrias extractivas requeridas por la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Este capítulo analiza los desafíos a los que se enfrenta el país para dar una solución a las obligaciones de confidencialidad y secreto en la legislación tributaria y en los contratos de las industrias extractivas. Recomienda la elaboración de notas de orientación para que sean usadas en conversaciones con autoridades tributarias y funcionarios de las empresas cuando intentan encontrar un equilibrio entre las obligaciones de confidencialidad y el derecho del público a conocer la información en los contratos y la legislación.

INTRODUCCIÓN

Encontrar un equilibrio entre las obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y confidencialidad en la ley y los contratos es un foco de tensión en países que adoptan el estándar de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, según sus siglas en inglés). Este capítulo analiza la experiencia de Trinidad y Tobago durante tres años de aplicación de la EITI, así como los obstáculos que el país ha encontrado para superar el problema de la confidencialidad del contribuyente en el contexto de la legislación petrolera y tributaria y de los contratos de derechos del petróleo. Además, analiza la necesidad de comprometer a las empresas y autoridades tributarias en un debate sobre cómo establecer un equilibrio entre las obligaciones de confidencialidad y un mayor interés público en la transparencia y la rendición de cuentas en relación con los ingresos de la industria extractiva.

Situada frente a la costa de Venezuela, la República de Trinidad y Tobago es un estado caribeño pequeño compuesto de dos islas gemelas con una población de 1,4 millones. Trinidad y Tobago tiene una larga historia en los sectores extractivos. La producción comercial de petróleo comenzó en 1908 y el desarrollo petroquímico posterior se inició en 1959. Desde su independencia política en 1962, Trinidad y Tobago, que posee menos del 1% de las reservas mundiales de petróleo y gas natural (Furlonge, 2011), se ha convertido en uno de los países

con la monetización más efectiva de los hidrocarburos. Tiene posiciones globalmente importantes en las industrias petroquímica y de gas natural licuado (GNL). En 2012, los sectores del petróleo, gas natural y petroquímico generaban aproximadamente el 43% del producto interno bruto (PIB) del país, el 50% de los ingresos del gobierno y el 81% de sus exportaciones de mercancías (Banco Central de Trinidad y Tobago, 2012). Unas pocas empresas mundiales de petróleo y gas, entre ellas, BP Trinidad and Tobago (bpTT), BG Trinidad and Tobago (bgT&T), Chevron, BHP Billiton y Repsol, dominan el sector de la industria extractiva aguas arriba en la cadena productiva. El sector de las industrias extractivas contribuyó con un promedio del 85% de las inversiones extranjeras directas que el país atrajo entre 1999 y 2010 (Taylor et al., 2012).

ANÁLISIS DEL MODELO DE MONETIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN TRINIDAD Y TOBAGO

El éxito de Trinidad y Tobago en monetizar sus recursos de hidrocarburos se basa en una combinación de estabilidad política, proximidad a mercados importantes y un marco fiscal, legislativo y contractual consistentemente favorable a las inversiones (véase el cuadro 8.1).

Cuadro 8.1

Marco fiscal, legislativo y contractual

Marco contractual	Régimen legislativo	Marco fiscal
Licencias de exploración y producción	Políticas de contenido local	Ley de Impuestos del Petróleo
Contratos de distribución de la producción (modelos 1974, 1995 y 2000)	Ley y regulaciones del petróleo	Impuesto a la ganancia del petróleo
Acuerdos de subcontratación	Ley de Gestión Medioambiental	Impuesto complementario del petróleo
Acuerdos de operaciones de arrendamiento	Ley de Salud y Seguridad laboral	Ley del Impuesto a la Renta (en apoyo a la industria)
	Ley de Gravamen a la Producción del Petróleo y Subsidios	Ley de Prestaciones de Desempleo
		Ley del Impuesto a la Renta
		Tasa Fondo Verde
		Ley de Inversiones Extranjeras

Fuente: Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos, República de Trinidad y Tobago.

El éxito de Trinidad y Tobago en monetizar sus recursos de hidrocarburos se basa en una combinación de estabilidad política, proximidad a mercados importantes y un marco fiscal, legislativo y contractual consistentemente favorable a las inversiones.

Sucesivos gobiernos se han adherido al principio de la inviolabilidad de los contratos. Las primeras licencias de prospección y producción del país fueron concedidas en

los años sesenta y los primeros contratos de reparto de la producción (PSC, por sus siglas en inglés) a mediados de los años setenta. La principal legislación del sector del petróleo data de finales de los años sesenta, y durante el período transcurrido se introdujeron enmiendas. Los ganadores de las rondas de licitación competitiva eran anunciados públicamente y los PSC también eran firmados públicamente. El gobierno comunicaba a la población los resultados de la auditoría anual independiente de reservas de hidrocarburo y los ingresos agregados obtenidos del sector extractivo en el presupuesto nacional anual y en otros anuncios públicos.

En septiembre de 2013, la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas en Trinidad y Tobago (TTEITI, por sus siglas en inglés) publicó el primer Informe EITI del país (TTEITI, 2013b), que hizo pública la información desagregada sobre los pagos individuales que las principales empresas de la industria extractiva del país hicieron al gobierno, un progreso importante en materia de transparencia. Varios de los países que han comenzado a producir petróleo y gas en África han estudiado y emulado el modelo de Trinidad y Tobago mientras desarrollan sus propios sectores de industrias extractivas.

Estos hechos positivos contribuyeron al alto lugar que ocupa Trinidad y Tobago, décimo en una lista de 58 países ricos en recursos naturales incluidos en el Índice de Gobernanza de Recursos (RGI, por sus siglas en inglés), publicado por el Natural Resource Governance Institute (NRGI), antiguamente el Revenue Watch Institute (RWI, 2013). Sin embargo, un análisis más detallado de los resultados del país en indicadores seleccionados dentro de los componentes del RGI de entorno institucional y legal (es decir, leyes y sistemas que promueven la integridad y la apertura, incluidas directrices básicas de transparencia) y entorno favorable (es decir, control de corrupción y opacidad en los datos del presupuesto) muestra que el país requiere mejoras importantes en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas en relación con sus ingresos por recursos naturales.

Si bien la información agregada sobre los ingresos del sector se puede encontrar en documentos públicos locales e internacionales, los requisitos de confidencialidad en la legislación nacional han sido un obstáculo de larga data para quienes deseen entender los beneficios de los proyectos individuales y las empresas.

Anthony Paul, analista de la energía de Trinidad y Tobago, ha cuestionado si la tradición del país de mantener la inviolabilidad de los contratos ha hecho imposible investigar el beneficio económico de los proyectos individuales y las inversiones de la industria extractiva. Si bien puede obtenerse información agregada sobre los ingresos del sector en documentos públicos locales e internacionales, los requisitos de confidencialidad en la legislación nacional han sido un obstáculo de larga data para quienes deseen entender los beneficios de los proyectos individuales y las empresas. Paul (2012) cuestiona la robustez de los sistemas de recaudación de ingresos de las industrias extractivas de Trinidad y Tobago. Sostiene que en este país pueden haberse perdido incalculables ingresos debido a la reducción de las empresas extractivas de su margen de beneficios y obligaciones fiscales a través de un proceso llamado precios de transferencia, el método usado

para vender un producto de una subsidiaria a otra dentro de la empresa. Esto, sostiene Paul, se debe al fracaso de los sucesivos gobiernos durante largos períodos de tiempo para nombrar un comité permanente de fijación de precios del petróleo para calcular los precios del petróleo según lo requiere la Ley de Impuestos del Petróleo. El efecto multiplicador de esta falla podría, según Paul, tener un impacto negativo en la capacidad de la Junta de Ingresos Internos (BIR, por sus siglas en inglés), la autoridad tributaria, para calcular, conciliar y recaudar adecuadamente impuestos y regalías de las empresas de las industrias extractivas.

IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Desde la perspectiva de la política pública, el gobierno de Trinidad y Tobago ha identificado la transparencia, la rendición de cuentas, la participación pública y la representación efectiva como elementos esenciales de la buena gobernanza. Se ha comprometido a disminuir la corrupción promoviendo sistemas estatales para fomentar la buena gobernanza. La aplicación de la EITI es uno de los compromisos del gobierno para mejorar la buena gobernanza. La ejecución de la EITI está gobernada por el estándar de la iniciativa y comprende cinco etapas: inscripción, preparación, revelación, divulgación y validación externa.

Desde la perspectiva de la política pública, el gobierno de Trinidad y Tobago ha identificado la transparencia, la rendición de cuentas, la participación pública y la representación efectiva como elementos esenciales de la buena gobernanza. Se ha comprometido a disminuir la corrupción promoviendo sistemas estatales para fomentar la buena gobernanza.

La EITI, creada en 2003, es una coalición mundial que comprende gobiernos, empresas del sector extractivo y la sociedad civil. Su objetivo consiste en promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las empresas y gobiernos involucrados en las industrias extractivas como petróleo, gas y minería, mediante la publicación de los pagos que las empresas hacen a los gobiernos, conciliados con los recibos declarados por el gobierno. Los mecanismos de control de la EITI son herramientas esenciales para disminuir la corrupción que genera la riqueza y funciona como un imán para los inescrupulosos.

Se ha alentado a todos los países ricos en recursos naturales a velar por el cumplimiento de la EITI. El Fondo Monetario Internacional (FMI) define un país rico en recursos naturales como aquel en que el promedio de los ingresos fiscales totales o el promedio de los ingresos de las

exportaciones totales del petróleo, el gas y/o los sectores mineros ha sido de al menos 25% en los últimos tres años (FMI, 2007). El FMI reconoce que esos países, que dependen en gran medida de las exportaciones y los ingresos de un pequeño número de fuentes de ingreso concentradas, volátiles y no renovables, necesitan gestionar esos ingresos más cuidadosamente para evitar las distorsiones económicas, sociales y gubernamentales que se han producido en numerosos países ricos en recursos naturales.

Trinidad y Tobago afirmó por primera vez su compromiso con la EITI en 2003. Formó parte de un grupo piloto de países implementadores que produjo el actual marco de implementación de la EITI durante el período 2003-07. Como Trinidad y Tobago no logró completar los requisitos mínimos de la fase piloto, fue borrada de la lista de países miembros de la EITI en 2007.

Poco se sabe fuera de los círculos gubernamentales acerca del verdadero motivo de la reticencia del gobierno en apoyar la implementación de la EITI. Lo que han deducido los más cercanos al círculo político es que en algún momento de 2006, el gobierno revisó su política de apoyo a la EITI, la comparó con la de otros países en el grupo piloto y decidió que la EITI no era positiva para el país desde el punto de vista de las inversiones. Evidencia de esto puede encontrarse en un debate parlamentario de junio de 2009, iniciado por un miembro del Senado, en aquel momento en la oposición, en el que Conrad Enil, ex Ministro de

Energía y Asuntos Energéticos, sostuvo que el gobierno ya aportaba la información requerida por el proceso de la EITI para asegurar la transparencia (Enil, 2009).

En septiembre de 2010, después de un cambio en la administración, el gobierno de Trinidad y Tobago reafirmó su compromiso con la EITI, y asignó la doble responsabilidad de su tramitación al Comité Directivo de TTEITI, un comité nombrado por el gabinete y compuesto por múltiples partes interesadas, apoyado por el Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos (MEEA, por sus siglas en inglés). El Comité Directivo de la TTEITI, compuesto por representantes del gobierno, la industria y la sociedad civil fue encargado de preparar la candidatura de Trinidad y Tobago para ser aceptado como miembro en la EITI, lo cual se consiguió en marzo de 2011. El Comité Directivo de la TTEITI también fue encargado de desarrollar e implementar un plan de trabajo que orientaría a Trinidad y Tobago en la transición de su condición de país candidato a país que cumple con la EITI. El Comité Directivo fue apoyado por la Secretaría de la TTEITI, creada en septiembre de 2011, con la responsabilidad de presentar el plan de trabajo en conformidad con las reglas y prácticas de la EITI. El Comité Directivo asumió su rol independiente de la influencia del gobierno o de la influencia de los otros dos grupos de interesados, las empresas y la sociedad civil. El rol del MEEA en la implementación de la EITI se limitó a proporcionar apoyo administrativo al Comité Directivo y

a la Secretaría de la TTEITI. El MEEA proporciona la conexión formal entre el Comité Directivo y la Secretaría y la burocracia estatal, y proporciona apoyo financiero, administrativo y de recursos humanos a la ejecución del proceso del Comité Directivo.

Instituciones de desarrollo multilaterales y regionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyan financieramente a los países que implementan la EITI. En junio de 2012, el gobierno de Trinidad y Tobago comenzó a recibir formalmente apoyo del proyecto regional del BID, titulado “Fortaleciendo la Transparencia en la Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe”. Los principales objetivos de este proyecto consistían en asistir a países ricos en recursos naturales en la región de América Latina y el Caribe (ALC) en promover un mayor acceso a la información, transparencia e implementación de la EITI, revisiones del marco legal y regulatorio, y una mayor capacidad para monitorear los impactos socioeconómicos y medioambientales. El proyecto concentró su apoyo en el desarrollo de estudios de diagnóstico y planes de implementación, a través de asistencia técnica no reembolsable por un monto de aproximadamente US\$180.000.

El principal resultado del proceso de implementación de la EITI es la producción de un informe anual, auditado independientemente por un administrador de la EITI sobre los ingresos pagados por las empresas de las industrias extractivas a los gobiernos.

El objetivo del informe consiste en eliminar barreras legales y administrativas del sistema regulatorio y legislativo de un país implementador con el fin de introducir la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos. Como se ha mencionado más arriba, Trinidad y Tobago publicó su primer Informe EITI en septiembre de 2013 (TTEITI, 2013b).

En su documento sobre la EITI, el MEEA (2012) articula los múltiples beneficios derivados de los informes sistemáticos de la EITI, entre ellos, un mejor clima de inversiones; un marco para la colaboración entre el gobierno, las empresas extractivas y la sociedad civil; el fortalecimiento fiscal general, y el fortalecimiento general de los mecanismos de supervisión presupuestaria y auditora del país.

Obstáculos legislativos a la implementación de la EITI

El núcleo de la iniciativa EITI es la divulgación de información pública en poder de las empresas y el gobierno. Las reglas de la EITI de 2011, actualmente el estándar de la EITI de 2013, requieren la divulgación de todos los pagos materiales hechos por las empresas y todos los ingresos materiales de las agencias de gobierno. Para aplicar los requisitos de reporte de las reglas de la EITI de 2011, el Comité Directivo de la TTEITI intentó superar las obligaciones de confidencialidad en la ley y en los acuerdos contractuales con las empresas.

Superar las obligaciones de confidencialidad en la ley

La Junta de Ingresos Internos es la autoridad responsable del cálculo y recaudación de los impuestos del petróleo y el gas. Estos ingresos están determinados por las disposiciones de la Ley de los Impuestos del Petróleo. Sin embargo, la desagregación o revelación de los detalles de las cuentas de las compañías de petróleo que se refieren a los ingresos y los impuestos están regidas por la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta [...] Por lo tanto, es claro que la ley no contempla la divulgación pública de los pagos del petróleo y el gas hechos por las empresas individuales al gobierno (Enil, 2009:773).

En concordancia con las mejores prácticas de la EITI, el Comité Directivo de la TTEITI empezó por encargar un estudio del marco legislativo y regulatorio para determinar qué impedía la implementación de la EITI. El estudio, dirigido por la Abogada del Estado, Arlene Lawrence del MEEA, descubrió que si bien la Ley del Petróleo recogía algunas obligaciones de confidencialidad, la obligación de confidencialidad bajo la Ley del Impuesto a la Renta de Trinidad y Tobago era el principal obstáculo para la implementación de la EITI. La Ley del Impuesto a la Renta tiene como fundamento mantener la confidencialidad del contribuyente. Este principio está establecido en la Sección 4

de la ley, que tipifica como delito que cualquier funcionario de la BIR revele información de cualquier contribuyente a cualquier persona no autorizada:

1. Toda persona que tenga un cargo oficial o esté empleada en la administración de esta Ley considerará y tratará todos los documentos, información, declaraciones, listas de evaluaciones y copias de dichas listas relacionadas con los ingresos o partidas de los ingresos de cualquier persona, como secretos y confidenciales, y realizará y suscribirá una declaración bajo la forma prescrita para ese efecto ante un magistrado.
2. Cualquier persona que tenga en su posesión o controle cualquier documento, información, declaración o listas de evaluación o copias de dichas listas en relación con los ingresos o las partidas de los ingresos de cualquier persona que en cualquier momento comunique o intente comunicar dicha información o cualquier contenido de dichos documentos, declaraciones, listas o copias a cualquier persona
 - que no sea una persona autorizada por el Presidente para comunicarlo; o
 - para fines que no sean los de esta ley o de cualquier otra ley escrita administrada por la Junta, es culpable de un delito.

En su estudio, Lawrence citó las restricciones de la Sección 4, a saber, la revelación y publicación de información sobre

los ingresos tributarios, como el principal obstáculo para la implementación de la EITI. Lawrence observó que, debido a la disposición de confidencialidad de la Ley del Impuesto a la Renta, a los funcionarios de la BIR se les impediría compartir información sobre los ingresos fiscales con el administrador independiente de la EITI a menos que se les permitiera hacerlo mediante una exención firmada por el presidente del país. Aún cuando la información fuera revelada de esta manera especial, la opinión de Lawrence es que las disposiciones de la misma Sección no especifican si al administrador se le permitiría publicar la información recibida dado que esta es secreta y confidencial. Dado que la intención última de la EITI es la publicación exhaustiva de información sobre los ingresos, obtenida de fuentes del gobierno y de las empresas, Lawrence recomendó que:

[el] Parlamento modifique la Ley del Impuesto a la Renta, cap. 75:01 y/o apruebe una Ley de Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas que contendrá disposiciones expresas autorizando al Administrador Independiente de la EITI recibir y publicar información secreta y confidencial de la Junta de Ingresos Internos en relación con las empresas petroleras, de gas y mineras (Lawrence, 2011).

BÚSQUEDA DE SOLUCIONES LEGISLATIVAS Y NO LEGISLATIVAS

Entre enero y octubre de 2012, el Comité Directivo de la TTEITI, siguiendo este consejo, examinó tres soluciones potenciales a las barreras de confidencialidad para implementar legalmente la EITI: i) aprobación de una legislación específica para adopción de la EITI; ii) uso de la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés) para tener acceso a la información tributaria confidencial, y iii) uso de un mecanismo de exención presidencial, nunca antes invocado, contemplado en la Ley del Impuesto a la Renta.

El Comité Directivo empezó pidiendo la opinión legal del fiscal general sobre los pasos necesarios para facilitar la implementación de la EITI en Trinidad y Tobago dentro de las restricciones de la Ley del Impuesto a la Renta. En una opinión legal publicada en febrero de 2012, el fiscal general señaló al Comité Directivo que la solicitud de compartir y publicar información tributaria confidencial sería problemática, dado que la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta tipifica como delito divulgar la información tributaria de una persona o una empresa a terceras partes sin el consentimiento de esa persona o empresa. Por lo tanto, la opinión recomendaba que se redactara la legislación sobre la EITI como un asunto de urgencia para abordar los obstáculos legales, regulatorios y administrativos en relación con la recepción y publicación de la información confidencial de un contribuyente.

Consciente del largo proceso que debe recorrer la modificación de una legislación, sobre todo debido a las implicaciones en el derecho constitucional, el Comité Directivo pidió consejos al BID y al Banco Mundial para identificar soluciones no legislativas ante la dificultad de implementación de la EITI. Con su ayuda, el Comité Directivo buscó ejemplos de cómo otros países implementadores de la EITI habían superado obstáculos legales similares. Una parte importante de la búsqueda consistía en encontrar una solución dentro de la legislación existente que permitiera compartir información confidencial sobre los pagos a la autoridad tributaria con terceras partes, como el administrador, con el consentimiento o respondiendo a la solicitud de la parte divulgadora o de la empresa.

En su búsqueda, el Comité Directivo encontró que Perú, un país que cumple con la EITI, había tenido problemas similares con la implementación de la EITI:

- Los requisitos de confidencialidad impedían a la autoridad tributaria de Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), revelar datos que les habían entregado las empresas de las industrias extractivas.
- La propuesta de revelación de los datos de la industria extractiva debían limitarse a los objetivos de la EITI para impedir su uso indebido y la modificación material de dichos datos.

Se señaló al Comité Directivo que para permitir reportes en el marco del proceso

de la EITI, Perú abordó cada uno de estos asuntos, aplicando medidas por separado para asegurar que el proceso de reporte de la EITI se ajustara al sistema jurídico existente del país. A fin de satisfacer los requisitos de confidencialidad, Perú exigió a las empresas de las industrias extractivas que pidieran, mediante cartas de solicitud de información, que la SUNAT revelara los datos de los pagos tributarios a una lista concreta de personas que constituían el equipo administrativo de la EITI. Las partes divulgadoras firmaron luego un acuerdo de confidencialidad con el administrador para asegurar que los datos revelados por los receptores individuales que los recibían en la carta serían utilizados únicamente para la implementación de la EITI.

El Comité Directivo de la TTEITI mantuvo conversaciones con los funcionarios tributarios en Perú en junio de 2012 sobre la solución que utilizaron para implementar la EITI. Durante estas conversaciones, el Comité descubrió que en la legislación peruana sobre los contribuyentes, a la SUNAT se le permite proporcionar información acerca de los detalles de su recibo de ingresos a terceras partes, respondiendo a la solicitud de un contribuyente para que proporcione dicha información a un agente autorizado. En el caso de Perú, para los objetivos de reporte de la EITI, este agente era el administrador.

La BIR estudió la "solución peruana" y estimó que no podía funcionar en Trinidad y Tobago. Esto se debía a que, a diferencia de la legislación peruana, la legislación de

Trinidad y Tobago no estipulaba una exención para el funcionario de la autoridad tributaria en caso de delito de revelación de información de los contribuyentes a terceras partes.

Interés público vs. disposición de confidencialidad/secreto en la Ley

La confidencialidad del contribuyente presenta el problema más difícil al poner en una balanza la necesidad de la confianza pública en el proceso de recaudación de impuestos frente a los requisitos de la eficiencia operativa. Si existe la confidencialidad del contribuyente, es muy difícil tener completa transparencia (Parillo, 2012: 132).

Se pidió al fiscal general que analizara si las disposiciones sobre el interés público en la FOIA se podían utilizar para tener acceso a la información tributaria confidencial de la BIR y determinar si la información se podía publicar. La Sección 35 de la Ley de Libertad de Información establece lo siguiente:

perjuicio de que cualquier ley establezca lo contrario, una autoridad pública dará acceso a un documento exento cuando haya pruebas razonables de que [...] en las circunstancias dar acceso al documento se justifica en aras del interés público habiendo tomado en cuenta tanto los beneficios como los daños que puedan tener lugar al otorgar dicho acceso.

Sin embargo, en un análisis más detallado, la Sección 34 de la FOIA tiene prioridad sobre las disposiciones de interés público de la Sección 35 al establecer que:

Un documento es un documento exento si hay en vigor una ley escrita que se aplique específicamente a la información de cierto tipo contenida en el documento y que prohíba a las personas a las que se hace referencia en la ley escrita revelar información de ese tipo, ya sea que se trate de una prohibición absoluta o sujeta a excepciones o calificaciones.

Al parecer, la intención de la Sección 34 consistía en impedir el uso de la FOIA para eludir las disposiciones de confidencialidad y secreto de la legislación que la precedía, como la Ley del Impuesto a la Renta. Dado que esta Ley era anterior a la FOIA, este instrumento de transparencia no podía ser utilizado como un medio para influir en el intercambio de información confidencial entre la BIR y el administrador de la EITI.

En noviembre de 2012, el fiscal general entregó una opinión definitiva que descartaba el uso de la FOIA pero recomendaba el uso de la Sección 4 (2) de la Ley del Impuesto a la Renta, que permite al presidente otorgar inmunidad procesal a los funcionarios de la BIR por compartir información tributaria confidencial con el administrador de la EITI.

En noviembre de 2012, el fiscal general entregó una opinión definitiva que descartaba el uso de la FOIA pero recomendaba el uso de la Sección 4 (2) de la Ley del Impuesto a la Renta, que permite al presidente otorgar inmunidad judicial a los funcionarios de la BIR por compartir información tributaria confidencial con el administrador de la EITI. Al dar esta opinión, el fiscal general otorgaba una consideración importante a los beneficios de interés público de la implementación de la EITI. El fiscal general también introdujo la salvaguardia de que la información entregada al administrador en ausencia de una legislación de apoyo debería darse solo a empresas que acordaran voluntariamente participar en el proceso de reporte de la EITI.

Definición de los parámetros de la exención presidencial

Una vez que se determinó que las disposiciones sobre la exención presidencial de la Sección 4 (2) (a) de la Ley del Impuesto a la Renta se podían emplear para conseguir la implementación de la EITI, en ausencia de una legislación de implementación de la EITI, debía tomarse una decisión acerca de, en primer lugar, cuál sería la cobertura suficiente para activar estos mecanismos nunca antes empleados y, en segundo lugar, cuál sería su alcance. Después de largos debates sobre estos dos asuntos, el consenso alcanzado establecía que, en ausencia de una legislación obligatoria, las empresas tendrían que manifestar su consentimiento

voluntario para que se divulgara información sobre sus pagos –principalmente información sobre sus pagos tributarios– para el proceso de reporte de la EITI i) firmando un memorando de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) sobre la implementación de la EITI y ii) escribiendo cartas individuales de consentimiento a la BIR para que se divulgue información sobre sus ingresos tributarios al administrador de la EITI. Los procedimientos propuestos para alcanzar estos objetivos se darían mediante la preparación de las siguientes exenciones a la confidencialidad:

- Una exención a favor del Presidente de la BIR permitiéndole preparar y suministrar al administrador contratado información referente a los pagos tributarios totales hechos al Estado por cada una de las empresas del reporte que acordaban voluntariamente participar en el proceso de reporte de la EITI mediante el MOU.
- Una exención a favor del administrador para que recibiera la información sobre los pagos tributarios y preparara un Informe EITI comparando la información de los pagos recibida de las empresas participantes con la información de los ingresos tributarios proporcionada por el Presidente de la BIR.
- Una exención a favor del secretario permanente del MEEA, como contratante de los servicios del administrador, para recibir y publicar el Informe EITI.

Dilema de la publicación

Después de definir el método para compartir información tributaria confidencial a fin de conciliarla con los objetivos de la EITI, aún subsistían las preocupaciones sobre si el informe producido a partir de este ejercicio podía publicarse tanto nacional como internacionalmente. En el corazón del problema, se encontraba la idea de que la EITI carecía de toda base en la ley tributaria. Surgió entonces la pregunta de si la información de un contribuyente podría revelarse a cualquier persona o personas dentro o fuera de la jurisdicción de Trinidad y Tobago con cualquier fin, como los reportes de la EITI, sin relación con los impuestos o las exenciones de impuesto, o con cualquier otro asunto que pudiera provocar que los países revelaran información tributaria.

Con el asunto de la publicación aún sin decidir, se solicitó al fiscal general que diera una opinión legal sobre si la ley tributaria prohibía la publicación de la información tributaria revelada. En dos opiniones históricas dadas a conocer en mayo y agosto de 2013, el fiscal general volvió a examinar el asunto de la confidencialidad en la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta en lo referente a la revelación de información en poder de la BIR. El fiscal general distinguió entre información intercambiada entre el contribuyente y la autoridad tributaria durante la evaluación de las deudas tributarias, y la información en poder del Estado bajo la forma de recibos, después del pago de la deuda fiscal evaluada.

El fiscal general concluyó que la evaluación y el pago de las obligaciones fiscales es un asunto privado entre el contribuyente y el Estado en el que el público no puede alegar ningún interés justificable, y decidió que, después de cumplir con las deudas, la información sobre el pago de las deudas en el recibo se convierte en propiedad del Estado. El fiscal general declaró que en alguna ocasión el Estado, respondiendo al interés público o nacional, querrá revelar información bajo su control, de modo que la ley no impedía al Estado divulgar al público información en su poder, siempre y cuando fuera en aras del interés público, como en el caso del cumplimiento de las obligaciones del Estado en el marco de la EITI. De esta manera, señaló el fiscal general, la información en el Informe EITI podría estar disponible después de haber evaluado la deuda de la empresa.

Una vez despejadas las cuestiones legales de la recepción de información tributaria por parte del administrador de la EITI y la publicación del Informe EITI, se allanó el camino para que el gobierno publicara una instrucción administrativa indicando a la BIR que entregara la información requerida al administrador de la EITI y publicara el primer Informe EITI del país.

Superar los obstáculos de confidencialidad en los contratos

La principal dificultad en la implementación de la EITI ha sido obtener la participación voluntaria de las empresas en el proceso. En las empresas que operan en Trinidad y Tobago,

como en la mayoría de los países que han adoptado la EITI, las principales preocupaciones se centran en la necesidad de claridad en sus obligaciones contractuales y en la forma en que los datos de sus pagos serán divulgados y publicados.

La principal dificultad en la implementación de la EITI ha sido obtener la participación voluntaria de las empresas en el proceso.

Debido a la divulgación anual de los ingresos totales de las industrias extractivas en el presupuesto nacional, el Comité Directivo adoptó la temprana decisión de preparar un Informe EITI totalmente desagregado. El Informe mostraría los pagos hechos por cada empresa participante basándose en cada tipo de pago hecho al gobierno.

A las empresas, la participación les exigía revisar no solo sus propias políticas sobre la divulgación de información sino también sus obligaciones contractuales de mantener confidencial la información. El panorama de las industrias extractivas en Trinidad y Tobago se caracteriza por la existencia de contratos de diferentes tipos y antigüedad. Como consecuencia, existen diversas obligaciones de confidencialidad. Para las empresas que operan con licencias de exploración y producción (E&P) y contratos de reparto de la producción (PSC) emitidos en los años sesenta y setenta,

cuestiones como la confidencialidad de la información no formaban parte de sus obligaciones contractuales.

A medida que el entorno de los contratos evolucionaba a partir de los años ochenta hasta la década de 2000, las obligaciones de confidencialidad progresaron con diferentes modelos de E&P y PSC, y con contratos que tenían diferentes marcos temporales y responsabilidades en cuanto a las obligaciones de las empresas, o del gobierno y las empresas, de mantener confidencial la información. Debido a los diversos requisitos de confidencialidad, se redactó una renuncia estándar a los derechos de confidencialidad, o carta de consentimiento, renunciando a las obligaciones de confidencialidad para las empresas, el gobierno, o ambos, para que lo firmaran las empresas y el MEEA, cuando fuera relevante, con el fin de proporcionar al administrador información sobre los pagos de las empresas y para disponer la publicación en el informe final del administrador. De la misma manera, se redactó una carta estándar de consentimiento para enviar al presidente de la BIR otorgando a la junta permiso para proporcionar su información tributaria al administrador.

Después de lidiar con la maquinaria para divulgar la información, las empresas solicitaron que se detallara un proceso claro para la recopilación, preparación y divulgación pública de la información. El procedimiento que el Comité Directivo utilizó para alcanzar este objetivo fue un MOU sobre la

implementación de la EITI.¹ El MOU, firmado por cada una de las empresas que acordaron participar en el proceso de reporte de la EITI, el MEEA de parte del gobierno y las organizaciones de apoyo de la sociedad civil, establece:

- La posición de la política de gobierno sobre la EITI y la promoción de la transparencia, la buena gobernanza y la rendición de cuentas en los sectores petrolero, gasífero y minero.
- El marco dentro del cual las empresas y el gobierno presentarían voluntariamente la información sobre los pagos y los recibos, respectivamente, para una evaluación independiente por parte del administrador de la EITI, en conformidad con las reglas de la EITI.
- La delineación del proceso y la forma que asumiría la conciliación de la información por parte del administrador de la EITI y la posterior publicación de la información conciliada.

El MOU también establecía la autoridad del Comité Directivo para elaborar informes anuales de la EITI, requiriendo la conciliación de los recibos de las autoridades estatales con los ingresos de las empresas de las industrias extractivas del Estado y privadas y otras entidades de propiedad del Estado.

¹ Véase el MOU completo en <http://www.tteiti.org.tt/about-tteiti/final-executed-memorandum-of-understanding-on-the-implementation-of-eiti-in-trinidad-and-tobago/>.

Después de un año de negociar sus términos, el MOU sobre la implementación de la EITI en Trinidad y Tobago fue firmado el 7 de junio de 2013 por 17 de las 20 empresas² a las que se pidió participar voluntariamente en el proceso de reporte de la EITI, el MEEA, por parte del gobierno, y las ocho organizaciones de la sociedad civil que lo apoyaban.

Alcanzar la sostenibilidad: la solución legislativa

En atención al consejo legal del fiscal general de que se redactara legislación como un asunto de urgencia, y utilizando la asistencia técnica del BID, el Comité Directivo de la TTEITI contrató los servicios de una consultora legislativa especializada en redacciones legales para revisar los marcos legislativos locales existentes con el fin de determinar ámbitos que requerirían enmiendas para hacerlos consistentes con la implementación de la EITI. A la consultora

² Los signatarios del MOU son: el gobierno a través del MEEA; empresas: BP, BG, BHP Billiton, Bayfield Energy, Chaoyang Petroleum, Chevron, Centrica, ENI, EOG Resources, Lease Operators Ltd., National Gas Co., Niko Resources, Petroleum Co. of T&T, Primera Oil and Gas, Repsol, Total, Ten Degrees North Operating Co., y organizaciones de la sociedad civil: Trinidad and Tobago Transparency Institute, Cámara de Energía de Trinidad y Tobago, Cámara del Comercio de Trinidad y Tobago, National Youth Council, Fishermen and Friends of the Sea, Sindicato de Trabajadores del Petróleo, la Cropper Foundation y la Network of NGOs for the Advancement of Women.

también se le encargó revisar y evaluar los marcos legislativos de la industria extractiva en otros países, sobre todo en países con tradiciones jurídicas similares en materia de derecho consuetudinario, para determinar cómo se introducían los principios de transparencia y rendición de cuentas de la EITI. El objetivo de esta consultoría era redactar un borrador de legislación de la TTEITI que se beneficiaría del estudio de las mejores prácticas existentes en el ámbito nacional e internacional en relación con la implementación de la EITI.

La legislación propuesta que emergió establece la creación de la Agencia de la TTEITI. Esta organización es responsable, entre otras cosas, del desarrollo de un marco para la transparencia y la rendición de cuentas en los reportes y divulgación de los ingresos debidos o pagados al gobierno por las empresas de las industrias extractivas participantes. La legislación de la EITI propuesta también creó el Comité Directivo de la TTEITI.

La Agencia de la TTEITI está diseñada para reunir al gobierno, las empresas de las industrias extractivas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración promueve la implementación efectiva de los principios y criterios de la EITI. Sus objetivos consisten en promover una buena gobernanza de los recursos naturales en las industrias extractivas; coordinar el monitoreo de los ingresos debidos y pagados al gobierno u otro receptor legal y recibidos por estos, provenientes de las empresas de la industria extractiva, y mejorar la gestión

financiera, la transparencia y la rendición de cuentas públicas. Estos objetivos se pueden alcanzar i) llevando a cabo, a través de personas independientes, una conciliación de todos los datos sobre los pagos revelados por las empresas de las industrias extractivas y todos los datos sobre los ingresos revelados por el gobierno, y ii), publicando los Informes EITI y divulgándolos mediante medios de comunicación ampliamente accesibles y por otros medios.

La Agencia de la TTEITI está diseñada para reunir al gobierno, las empresas de las industrias extractivas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración promueve la implementación efectiva de los principios y criterios de la EITI.

La legislación propuesta también dispone el nombramiento y calificación de un administrador independiente. El administrador será nombrado en conformidad con las Normas de la EITI, que pueden ser publicadas ocasionalmente por la Junta Internacional de la EITI.

La legislación propuesta también requiere sanciones cuando una empresa de la industria extractiva revela conscientemente información falsa sobre sus obligaciones en el marco de la legislación. Asimismo es objeto de sanción un miembro del Comité

Directivo de la TTEITI o de la Agencia TTEITI que revele cualquier información o asuntos relacionados con las funciones de la Agencia a personas no autorizadas.

En el marco de la legislación propuesta, el Comité Directivo debe hacer circular una copia del Informe EITI recibido del administrador entre todas las partes interesadas, el auditor general y el ministro. El ministro debe presentar el Informe EITI en el Parlamento. El Comité Directivo debe publicar el Informe EITI de tal manera que permita el acceso público para su consulta. Después de que el ministro haya presentado el Informe EITI al Parlamento, el auditor general publicará comentarios o las medidas tomadas por el gobierno en virtud del Informe EITI.

En el plazo de nueve meses, el Comité Directivo, las empresas involucradas y la autoridad tributaria proporcionaron opiniones sobre el borrador de ley y se introdujeron modificaciones. Al tratar con las dificultades de la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta, las partes interesadas tomaron conocimiento de la Sección 7 de la Ley de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria, que establece:

1) Ningún elemento en la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta, o de cualquier otra ley con efectos similares, impide la divulgación de información cuando dicha divulgación se produce en conformidad con un acuerdo declarado y a sus efectos.

2) Cuando la información ha sido obtenida o recibida por la Junta en el marco de esta ley o de un acuerdo declarado, una persona que use o divulgue la información para fines diferentes del propósito para el que fue obtenida o recibida estará sujeta a la misma sanción a la que estaría sujeta si hubiera cometido un delito en el marco de la Sección 4 (2) de la Ley del Impuesto a la Renta.

Dado el precedente para la divulgación de información tributaria establecido en la Ley de Intercambio de Información Tributaria, se propuso la inclusión de cláusulas similares y aprobadas por el Comité Directivo de la TTEITI para la ley de la EITI. Se consideró que estas disposiciones eran suficientes para proteger la integridad general del sistema tributario y el resultado fue un acuerdo final sobre la manera de abordar los problemas de la Sección 4 de la Ley del Impuesto a la Renta.

CONCLUSIONES

Encontrar un equilibrio adecuado entre, por un lado, la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho del público a la información y, por el otro, el mantenimiento de las obligaciones de confidencialidad en la legislación tributaria y en los contratos de las industrias extractivas sigue siendo un desafío para los países que desean implementar iniciativas de transparencia de los ingresos,

como la EITI. En este capítulo se ha descrito la experiencia de Trinidad y Tobago, un país con un marco fiscal, contractual y legislativo relativamente bien definido, en su intento de introducir sistemas de mayor transparencia y rendición de cuentas en los ingresos de las industrias extractivas. Este capítulo también analizó el largo y arduo proceso del país para encontrar soluciones no legislativas y legislativas con el fin de superar las barreras de confidencialidad existentes en su legislación del impuesto a la renta y en los contratos de sus industrias extractivas.

A partir de esta experiencia se han extraído diversas lecciones importantes que pueden orientar a otros países que buscan mejorar la transparencia de los ingresos para sus ciudadanos mediante procesos como la EITI. En primer lugar, en términos de aprendizaje entre pares e intercambio de experiencias, si bien el actual impulso del NRGi ha abordado de alguna manera el compromiso con las empresas y la sociedad civil sobre la eliminación de las obligaciones de confidencialidad en los contratos, se ha hecho comparativamente poco –más allá de documentarse sobre la experiencia de los países en la implementación de la EITI– con respecto a la participación de los funcionarios de la autoridad tributaria en el tema de la transparencia tributaria.

En el caso de Trinidad y Tobago, se logró un avance importante para realizar un cambio en la posición de la BIR sobre el asunto de la divulgación de los pagos de las empresas después de que se descubriera un precedente y experiencia similar en Perú, otro

país que implementaba la EITI. El intercambio cara a cara de preocupaciones e ideas entre los funcionarios tributarios de la BIR y su contraparte peruana, la SUNAT, brindaba una garantía de que se podía llevar a cabo el proceso de una manera que no comprometiera al sistema tributario. De la misma manera, la participación de la BIR incluía múltiples garantías por parte de las empresas, así como de los dirigentes políticos, contra la demanda por incumplimiento de la ley. Esta experiencia demuestra que el proceso de comprometer a las autoridades tributarias es largo y que, como tal, debería comenzar en los inicios del proceso de implementación de la EITI.

Otra lección central aprendida fue la necesidad de un sondeo efectivo del panorama de la industria extractiva antes de comenzar el proceso de implementación de la EITI. Si bien se encargó un estudio de alcance legal después de que se Trinidad y Tobago recibiera el estatus de país candidato, un estudio de alcance efectivo del panorama legislativo y contractual antes de la implementación habría señalado problemas potencialmente difíciles como la confidencialidad tributaria.

En relación con el apoyo institucional a largo plazo para superar las dificultades de confidencialidad en el reporte de datos de las industrias extractivas, no se puede dejar de enfatizar la necesidad de más estudios de caso y notas de orientación sobre temas como la confidencialidad tributaria. A finales de 2013, la Secretaría Internacional de la EITI brindó asesoramiento en la forma de una “nota de orientación” sobre la cuestión de confidencialidad del

contribuyente en el reporte de la EITI. Si bien esta nota de orientación es un buen punto de partida, la Secretaría Internacional de la EITI debería asumir un rol de liderazgo en relación con el compromiso de las autoridades tributarias y las empresas para superar las dificultades de la confidencialidad. Al hacer esto, la EITI proporcionaría una plataforma para el diálogo entre grupos de múltiples partes interesadas y funcionarios tributarios, ayudándoles a dialogar sobre los temas críticos implícitos en la elaboración de una solución “apta para el país” para eliminar los obstáculos a la transparencia de los ingresos tributarios.

Finalmente se puede argumentar a favor de que las instituciones de desarrollo regional como el BID incorporen en sus programas de apoyo a las iniciativas de implementación de la transparencia, como la EITI, viajes de estudio e intercambios entre partes interesadas clave del gobierno y las empresas, poniendo especial énfasis en los funcionarios tributarios. Dichos programas contribuirían a lograr una aceptación más rápida entre los grupos de partes interesadas cuando se trata de eliminar las barreras de la confidencialidad para alcanzar la transparencia en el sector extractivo.

REFERENCIAS

- Banco Central de Trinidad y Tobago. 2012. "Annual Economic Survey". Port of Spain, República de Trinidad y Tobago: Banco Central de Trinidad y Tobago.
- Enil, C. 2009. Parliamentary Debates (Hansard) (Senado). 23 de junio, 2009. Port of Spain, República de Trinidad y Tobago: Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos. Inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. *Guía sobre la transparencia de los ingresos de los recursos naturales*. Washington, D.C.: FMI.
- Furlonge, H. 2011. "Demystifying the T&T Gas Model". *GasCo News, The Quarterly Newsletter of the National Gas Company of Trinidad and Tobago*, 23(6).
- Lawrence, A. 2011. "The Legal Impediment to Implementing the Extractive Industries Transparency Initiative Under the Income Tax Act, Chap. 75:01". República de Trinidad y Tobago: Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos. Inédito.
- MEEA (Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos). 2012. "Policy Paper on the Implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)". Port of Spain, República de Trinidad y Tobago: Ministerio de Energía y Asuntos Energéticos.
- Parillo, K. 2012. "News Analysis: The U.K. Dilemma of Balancing Transparency, Taxpayer Confidentiality". *World Tax Daily 2012*, 131(2).
- Paul, A. 2012. "Fiscal Failings, Fallacies and Fixes". *The Trinidad and Tobago Review*, diciembre.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: RWI.
- Secretaría Internacional de EITI. 2011. "Normas de la EITI, Edición de 2011". Noruega, Suecia: Secretaría Internacional de la EITI.
- Taylor, T., R. Mahabir, V. Jagessar y J. Cotton. 2012. "Examining Foreign Direct Investment in Oil Producing Economies". WP 08/2012. Port of Spain, República de Trinidad y Tobago: Banco Central de Trinidad y Tobago.
- TTEITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas de Trinidad y Tobago). 2013a. "Mini Scoping Study of the Trinidad and Tobago Extractive Industries Sector – 2007-2012". Port of Spain, República de Trinidad y Tobago: TTEITI.
- . 2013b. "Trinidad & Tobago EITI Report 2010-11: Making Sense of T&Ts Energy Dollars". Port of Spain: TTEITI. Disponible en: <http://www.tteiti.org.tt/wp-content/uploads/downloads/2013/11/TTEITI-report-2011.pdf>.



**Segundo lugar en la edición de 2014
del concurso TransparentARTE
El desvelo de los elementos
Elvira Valenzuela**

Escultura en acero y piedra. La piedra se deja recorrer girando el cubo que la contiene; de esa manera, permite que la piedra y el aire que la rodea sean vistos.

Gestión pública y regímenes fiscales

- Capítulo 9 La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas: el caso de Colombia** **303**
Diego Arisi y Ana Carolina González Espinoza
- Capítulo 10 Los ingresos fiscales imprevistos, la transparencia y la eficiencia en el suministro de bienes públicos: evidencia de los gobiernos locales en Brasil** **347**
Martín Ardanaz
- Capítulo 11 La transformación de la abundancia petrolera y desempeño sectorial: ¿cuáles son las instituciones que de verdad importan?** **381**
Lenin H. Balza, Ramón Espinasa y Raúl Jiménez Mori
- Capítulo 12 El Consejo de Ética y las industrias extractivas** **407**
Pablo Valverde Martínez

CAPÍTULO 9

La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas: el caso de Colombia

DIEGO ARISI Y ANA CAROLINA GONZÁLEZ ESPINOZA

El cobro de cantidades sustanciales de regalías del petróleo y la minería por parte de los departamentos y municipios productores de petróleo y minerales no se ha traducido en los resultados esperados en términos de reducción de la pobreza y desarrollo humano a nivel local. Incluso ha generado algunas distorsiones en la vida política y económica de estos territorios. La corrupción y la ineficiencia en la gestión de recursos naturales son algunos de los motivos sugeridos para explicar esta paradoja. Por lo tanto, las soluciones de las políticas propuestas se han centrado en fortalecer los controles externos a nivel nacional de la gestión de las autoridades locales. Debido a la insuficiencia e ineficacia de dichos controles, han surgido nuevas iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional, así como reformas del sistema de asignación de recursos. Este capítulo explora las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales en la gestión de las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables, así como los resultados de las iniciativas de transparencia destinadas a mejorar la administración de los ingresos locales.

INTRODUCCIÓN

El financiamiento del desarrollo con ingresos de la extracción de recursos naturales está plagado de dificultades. La mayor parte de estas dificultades está relacionada con los impactos medioambientales y socioeconómicos de la actividad en aquellas personas que viven donde se llevan a cabo estas operaciones. En realidad, algunos hechos o escándalos que involucran a empresas y gobiernos dieron la voz de alarma en relación con cómo estos actores gestionan los asuntos socioambientales (por ejemplo, los escándalos de corrupción de ELF en África o la corrupción en los ingresos del petróleo en Angola). Otras dificultades surgen de expectativas frustradas. La extracción de recursos naturales debería generar los ingresos que los países necesitan para aumentar el crecimiento y mejorar el acceso a la educación, la salud, el empleo y otros servicios básicos (Ross, 1999). Sin embargo, numerosas economías ricas en recursos naturales tienen tasas de crecimiento más bajas, instituciones más deficientes, niveles más altos de corrupción y una mayor propensión al conflicto que los países pobres en recursos naturales. Así, en lugar de mayores beneficios económicos y una mejor calidad de vida, los ciudadanos están sometidos a una paradoja conocida como la “maldición de los recursos”, algo que es particularmente visible a nivel local. En contraste con las

altas tasas de crecimiento a nivel nacional y regional, lo cual parecería señalar una tendencia hacia el desarrollo económico, las personas que viven en zonas donde se lleva a cabo la extracción sufren de indicadores de desarrollo humano más bajos y de una mala calidad de vida (Bjorvatn et al., 2012; Mehlum, Moene y Torvik, 2005; Robinson, Torvik y Verdier, 2005; Ross, 2001; Sachs y Warner, 1995; Sánchez Torres, Mejía Mantilla y Herrera Araujo, 2005; Svampa y Antonelli, 2009; Viale y Monge, 2012).

Como respuesta, las opciones de las políticas públicas han oscilado entre la promoción de políticas anticíclicas, estrategias de ahorro (por ejemplo, las pensiones)¹ y los incentivos para el sector productivo, y la mejora de las instituciones y la transparencia en países que desean evitar la maldición de los recursos (Arezki y Van Der Ploeg, 2007; Elbadawi y Soto, 2013).² Respondiendo a estas recomendaciones de las políticas, se han multiplicado los esfuerzos mundiales para promover la transparencia y la rendición de

¹ El capítulo 12 de este libro explica la razón de ser del Consejo de Ética del Fondo de Pensiones Noruego-Global (Fondo Petrolero), que constituye una opción interesante de las políticas destinadas a ahorrar el superávit de las industrias extractivas para pagar las pensiones de las generaciones futuras.

² Véase el capítulo 2 de este libro para más detalles sobre la maldición de los recursos.

cuentas en las industrias extractivas.³ Entre los ejemplos se puede citar las demandas iniciales de la organización no gubernamental (ONG) Global Witness, en Angola, que dio lugar al nacimiento de la coalición Publiquen lo que Pagan (PWYP, por sus siglas en inglés) (Klein, 2010) y a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) (Aaronson, 2008).⁴ Aunque estas iniciativas han puesto de manifiesto la necesidad de un escrutinio en el sector minero y petrolero en la agenda internacional y han promovido el diálogo Estado-empresa-sociedad civil, su alcance inicial era limitado (Aaronson, 2011; González Espinosa y Klein, 2013).

Una de las principales limitaciones de las estrategias destinadas a luchar contra la maldición de los recursos es que estas se centran casi exclusivamente en el nivel nacional. Sin embargo, aquellos que soportan la carga de la extracción y tienen expectativas más altas para mejorar las condiciones de vida suelen concentrarse en ciertas

³ La rendición de cuentas se entiende en este capítulo como una noción en que A está obligada a explicar y justificar actuaciones a B, y A está sujeta a sanciones por parte de B por su comportamiento o explicación. En el sector público (rendición pública de cuentas), esta noción describe el deber de los funcionarios de informar sobre sus actuaciones a los ciudadanos y el derecho de los ciudadanos de sancionar a aquellos funcionarios cuya conducta se considera insatisfactoria. Por lo tanto, se trata de un elemento crucial de la democracia (Goetz y Jenkins, 2002).

⁴ Véase el capítulo 1 de este libro.

regiones o municipios.⁵ Las externalidades positivas de la industria extractiva, como vínculos con el empleo y la infraestructura, y los impactos negativos, entre ellos, deterioro medioambiental, inflación, migraciones no controladas y conflictos, se materializan principalmente en el nivel local (Campodónico, 2005; Libman, 2010, 2013; Paler, 2011). Por consiguiente, numerosos países han optado por devolver un porcentaje de los ingresos del petróleo o la minería a los gobiernos locales, como Brasil, Bolivia, Colombia y Perú en la región de América Latina y el Caribe (ALC), e Indonesia, Nigeria y Papúa Nueva Guinea fuera de la región (Morgandi, 2008; Viale y Cruzado, 2012).

Las opciones de las políticas para combatir la paradoja de la abundancia han oscilado entre la promoción de políticas anticíclicas, las estrategias de ahorro y los incentivos para el sector productivo y la idea aceptada de que las instituciones y la transparencia son elementos esenciales en los países que pretenden evitar la “maldición”.

Sin embargo, la redistribución de los ingresos extractivos no ha garantizado una mejor asignación de recursos niveles más altos de desarrollo humano, ni ha reducido

⁵ Véanse los capítulos 2, 9 y 10 de este libro.

los conflictos sociales en torno a las actividades en el sector. El análisis de las regiones mineras de Perú muestra que el progresivo aumento de los ingresos extractivos recibidos por los gobiernos locales ha coincidido con la multiplicación de los conflictos sociales (Arellano Yanguas, 2011). No señala necesariamente una relación causal; sin embargo, muestra al menos que la llegada de los ingresos no ha neutralizado las tensiones. En Colombia, algunos autores señalan que las regalías distribuidas localmente han estado sujetas a la presión de grupos armados ilegales (Barberena, 2010; Peñate, 1991; Sánchez y Chacón, 2005). Los mayores problemas en relación con la gestión de los recursos extractivos se constatan a nivel local. Entre ellos figuran el mal uso de los recursos provenientes de los flujos de grandes sumas que superan la capacidad de absorción de la economía regional, la falta de conocimientos expertos de los gobiernos locales para asegurar que se invierten eficientemente y las fallas de transparencia, concretamente, la ausencia de prácticas adecuadas de contabilidad o auditorías cualificadas e independientes, según un estudio de 2005 (Campodónico, 2005).⁶

Con este panorama, no sorprende que las iniciativas que promueven mejores marcos institucionales y sistemas de transparencia y rendición de cuentas se hayan multiplicado a nivel local, nacional e internacional.

⁶ Véanse también Arezki y Gylfason (2013), Busse y Gröning (2013) y Ross (2013).

Un ejemplo es la adopción de la EITI en algunos países, lo cual ha significado monitorear el monto y el uso de los ingresos extractivos que reciben los gobiernos locales. También hay otros proyectos que monitorean el uso de los ingresos extractivos locales, dirigidos por organizaciones como el Grupo Propuesta Ciudadana o el programa Mejorando la Inversión Municipal en Perú, Fundar en México, el Grupo Faro en Ecuador y Jubileo en Bolivia.

ANTECEDENTES

En Colombia, el debate en torno a la participación del nivel subnacional en los ingresos generados por la extracción de recursos naturales ha estado en la agenda durante mucho tiempo, pero los debates acerca de la gestión local de estos recursos son un fenómeno mucho más reciente. La Constitución de 1863 estableció un sistema federal, donde las regiones desempeñaban un importante rol en la gestión de los ingresos de los recursos naturales. El primer código minero del país fue aprobado en el Estado Soberano de Antioquia, actualmente uno de los 32 departamentos de Colombia, donde la extracción minera tenía una importancia primordial en la economía. A pesar de que la Constitución de 1886 centralizó el gobierno y redujo la discreción de las regiones en estos asuntos, las reivindicaciones en la segunda mitad del siglo XX llevaron a una participación regional en el cobro y gestión de las

regalías. Desde finales de los años setenta, importantes contratos entre las empresas mineras y petroleras públicas y otras empresas privadas incluían la asignación de una parte de las regalías a los territorios. Por ejemplo, el contrato entre Ecopetrol y Occidental de Colombia, que formaron la Asociación Cravo Norte en los años ochenta para la explotación del petróleo en Caño Limón, asignaba una porción de las regalías al departamento de Arauca, donde estaba situado el yacimiento. Hacia finales de los años setenta, el acuerdo entre la empresa estatal Carbones de Colombia (Carbocol) e Intercor (una filial de Exxon) para explotar las minas de carbón de Cerrejón comprendía la asignación de regalías al departamento de La Guajira.

Este esquema se consolidó en la Constitución de 1991, cuyo Artículo 332 establece que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. También declara que el Estado se beneficiará de las regalías como compensación por la explotación de los recursos no renovables una vez extraídos. El Artículo 360 declara que las entidades territoriales donde se producen los recursos, así como los municipios de puertos marítimos o del interior a través de los que son transportados, serán beneficiarios directos de dichas regalías. En 1994, la Ley 141 reguló estas disposiciones y definió el criterio para la liquidación, la distribución y la ejecución de los ingresos de los recursos naturales. Las regalías pagadas por

el operador eran asignadas según el tipo de mineral y, en algunos casos, el volumen extraído. También fue definida su distribución entre departamentos y municipios donde se extraían los recursos (regalías directas) y el Fondo Nacional de Regalías, al que podían acceder otras entidades territoriales (regalías indirectas) (en el cuadro 9.1 se incluyen ejemplos del petróleo y el carbón).

A pesar de que el objetivo de esta configuración consistía en promover el desarrollo regional, el escaso impacto de las regalías en la calidad de vida de la población y las irregularidades en la gestión de los recursos naturales llevó al gobierno nacional a reevaluar la distribución y asignación de las regalías en 2010. El Acto Legislativo 05 de 2011, que estableció la reforma, modificó la Constitución. Mantuvo el derecho de los municipios y departamentos que producen y transportan los recursos a recibir una porción de las regalías, pero redujo su participación. El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) consta de cinco fondos: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que recibe el 10% del total de las regalías obtenidas por el gobierno colombiano; el Fondo para el Ahorro Pensional Territorial, que recibe otro 10%, y el Fondo de Ahorro y Estabilización, que recibe hasta el 30% de los recursos. Los ingresos restantes se distribuyen entre las autoridades productoras locales (20%) y dos fondos regionales, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional (80%) (cuadro 9.2).

Cuadro 9.1

Distribución de las regalías del petróleo y el carbón (en 2011)

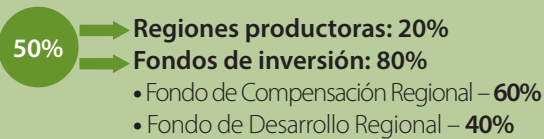
Petróleo							
Beneficiario	Producción municipal en barriles – promedio mensual diario (BPMD)					Producción de un departamento en BPMD	
	Hasta 50.000			Más de 50.000		Entre 180.000 y 600.000	Más de 600.000
	Hasta 10.000	Entre 10.000 y 20.000	Entre 20.000 y 30.000	Entre 50.000 y 100.000	Más de 100.000		
Departamento productor	52%	47,5%	47,5%	47,5%	47,5%	4,8%	2,4%
Municipio productor	32%	25%	12,5%	12,5%	1,3%	1,3%	1,3%
Fondo Nacional de Regalías	8%	19,5%	32%	32%	36,5%	64,5%	65,8%
Departamentos no productores (pertenecientes a la misma región que el departamento productor)						15%	15,8%
Municipios no productores (pertenecientes al departamento productor)					6,8%	6,8%	6,8%
Municipios con puertos	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Carbón		
	Explotación de menos de 3 millones de toneladas/año	Explotación de más de 3 millones de toneladas/año
Departamentos productores	45%	42%
Municipios productores	45%	32%
Fondo Nacional de Regalías		16%
Municipios con puertos	10%	10%
TOTAL	100%	100%

Fuente: DNP (2009).

Cuadro 9.2

Distribución de regalías a partir de 2012

Hidrocarburos y minería	
	Porcentaje
Supervisión de minerales y cartografía	2,5%
Administración del SGR (Sistema General de Regalías)	2,5%
Fondo para el Ahorro Pensional Territorial	10%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10%
Fondo Regional de Ahorro y Estabilización	25%
Recursos de inversión	 <p>50% → Regiones productoras: 20% → Fondos de inversión: 80%</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Compensación Regional – 60% • Fondo de Desarrollo Regional – 40%
TOTAL	100%

Fuente: DNP (2009).

La distribución de los ingresos de los recursos naturales en Colombia pretendía promover el desarrollo regional. Sin embargo, el escaso impacto de las regalías en la mejora de la calidad de vida de la población y las irregularidades en la gestión de los recursos naturales llevó al gobierno nacional a reevaluar la distribución y asignación de las regalías en 2010.

El sistema está gestionado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), un organismo técnico del Poder Ejecutivo. El DNP también forma parte del Comité Directivo, cuya función consiste en definir la política pública, crear las regulaciones del sistema y evaluar su desempeño general. El Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Hacienda, dos gobernadores (principales autoridades de los departamentos), dos alcaldes (principales autoridades de los municipios), un senador y un representante de la Cámara constituyen el Comité. El DNP es la sede

de la Secretaría. Esta institución coordina el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) de regalías.

Los delegados del gobierno nacional, departamental y local revisan y aprueban las solicitudes de financiamiento. Participan en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), concebido como un triángulo de buena gobernanza cuyo objetivo consiste en impedir el fraude y mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos naturales.⁷ Las reu-

niones del OCAD se convocan con la participación de todas las partes interesadas, como miembros del Congreso, representantes de comunidades indígenas y afrocolombianas y otras organizaciones de la sociedad civil.

Este capítulo expone los problemas de la gestión local de las regalías en Colombia que condujeron a iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, así como a grandes reformas institucionales. Se centra en iniciativas de transparencia implementadas en algunas regiones y en algunos de los resultados preliminares del nuevo sistema de regalías. Demuestra que a pesar de que la distribución de los ingresos extractivos ha sido presentada como alternativa al desarrollo regional, la falta de resultados en la mejora de la calidad de vida de los residentes y las crecientes irregularidades en el uso de recursos ha provocado un doble fenómeno. En primer lugar, aunque las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas han situado las regalías en el centro de la agenda pública local y creado oportunidades de interacción entre gobiernos y ciudadanos, han tenido un efecto limitado para modificar la capacidad institucional y la dinámica política local en el corto plazo, ambas necesarias si los ingresos de la industria extractiva han de tener un efecto positivo en el desarrollo local. El segundo fenómeno es la tendencia a la centralización, no solo de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos sino también de la ejecución del monitoreo.

⁷ Los OCAD para el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional están estructurados en torno a regiones definidas por el Comité Directivo y se componen de los siguientes miembros: el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tres ministros, el director del DNP, los gobernadores de los departamentos que constituyen el OCAD regional, dos alcaldes de cada uno de los departamentos que constituyen el OCAD regional, y un alcalde elegido por todos los alcaldes de las capitales de los departamentos que constituyen el OCAD regional. El OCAD departamental, donde los proyectos son financiados por asignaciones directas a los departamentos productores, se componen de dos ministros, el gobernador del departamento que recibe las asignaciones directas y el 10% de los alcaldes del departamento. En el caso de los municipios o distritos, los OCAD se componen de un delegado del gobierno nacional, el gobernador del departamento donde está situado el municipio o distrito y el alcalde del municipio o distrito que recibe las asignaciones directas. Por último, el OCAD Nacional del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se compone de tres ministros, el director del DNP, el director de Colciencias, la principal institución de promoción de la ciencia, cuatro universidades públicas, dos universidades privadas y un gobernador de cada entidad regional.

IMPACTO DE LAS REGALÍAS A NIVEL SUBNACIONAL

El flujo de entrada de los enormes ingresos de la minería y el petróleo no ha producido el aumento esperado en el desarrollo de los departamentos y municipios productores de la minería y el petróleo de Colombia. A pesar de que en el marco del anterior esquema de distribución de regalías los gobiernos locales recibían casi el 80% de las regalías generadas por la actividad de la industria extractiva, desde los años noventa las distorsiones creadas en las finanzas públicas a nivel local y la ausencia de beneficios sociales despertó la preocupación en diversos interesados institucionales y sociales. Esta paradoja de la abundancia de recursos naturales y el escaso desarrollo local también se produjo en otros países de América Latina como Bolivia, Brasil y Perú, donde los ingresos de los recursos naturales se asignan a las regiones productoras (Viale y Cruzado, 2012). En Perú, la transferencia de un monto significativo de recursos (el canon minero) a las provincias y los municipios que carecían de la experiencia técnica y administrativa para gestionarlos tuvo como resultado una mala ejecución y expectativas no satisfechas (González Espinosa, 2013a). En Colombia, la devolución de los ingresos de los recursos a nivel local ha sido asociada con la corrupción y la ineficiencia y con mecanismos de control deficientes (Hernández Leal, 2004; “Cruda historia de las regalías I”, 1997; “La cruda historia de las regalías petroleras II”, 1997; “Regalías siguen siendo botín”, 2008; Vilorio de La Hoz, 2002).

Paradoja local de la abundancia

En los años ochenta, poco después de que las regalías del petróleo comenzaran a fluir al departamento de Arauca, en los llanos orientales de Colombia, varias partes interesadas llamaron la atención sobre los problemas asociados con la volatilidad de estos recursos, las deficiencias en los sistemas de control y la escasa capacidad de los funcionarios que los administraban (Peñate, 1991). En ese momento, Arauca era una entidad territorial con menos autonomía que una intendencia y no estaba acostumbrada a manejar el volumen de ingresos que empezó a recibir. La ejecución era deficiente y a algunos actores locales y a la principal empresa petrolera en la zona les preocupaba que el gobierno central no estuviera proporcionando suficiente apoyo a los gobiernos locales (González Espinosa, 2013b). Esto se vio agravado por la presencia de grupos armados ilegales que utilizaban las regalías como fuente de clientelismo (Peñate, 1991). Un estudio de 1988 del departamento norteño de La Guajira descubrió que a pesar de que el departamento recibía regalías de la minería del carbón, el nivel de las necesidades no satisfechas disminuía a un ritmo más bajo que en el resto del país (Vilorio de La Hoz, 1998: 19). Los municipios recién creados tenían que gestionar grandes presupuestos y las asignaciones de sus presupuestos no seguían las reglas (Benabides et al., 2000). Las localidades que recibían más regalías solían tener más dificultades para gestionar las finanzas públicas y tener un impacto social y/o un valor económico que

aquellas que no las recibían, lo cual coincidía con la tesis de Karl (1997) sobre la “paradoja de la abundancia”, también conocida como la maldición de los recursos.

Las distorsiones económicas surgieron con la asignación de regalías a nivel local asociadas con la alta concentración de estos recursos en unos pocos gobiernos subnacionales y con el uso inadecuado de estos recursos.

Distorsiones en las finanzas públicas

Había dos tipos de distorsiones económicas relacionadas con la gestión de las regalías a nivel local en Colombia. La primera estaba asociada con la alta concentración de estos recursos en unos pocos gobiernos subnacionales, y la segunda se debía al uso indebido de estos recursos. Entre 1994 y 2009, se estimó que las regalías eran de aproximadamente US\$22.000 millones, de los cuales casi el 79% eran regalías directas asignadas a departamentos y municipios productores o transportadores de recursos naturales.⁸ Dado que la asignación de recursos estaba basada en la producción, las regalías se concentraban en unas pocas entidades territo-

riales. En 2009, casi el 60% de las regalías se distribuyeron entre solo cinco de los 32 departamentos del país: 21,5% en Casanare, 10,9% en Arauca, 9% en Meta, 7,7% en Huila y 7,3% en La Guajira. Se calcula que entre 1994 y 2005 el 16% de la población del país recibió el 83% de las regalías del petróleo (Barberena, 2010).

Los flujos de entrada de grandes cantidades de recursos públicos a las arcas departamentales y municipales en cortos períodos de tiempo sin un proceso correspondiente para fortalecer la capacidad administrativa local puede tener como resultado una mala ejecución del presupuesto, dificultades de planificación y asignación ineficiente de los recursos. Esto fue lo que ocurrió en Arauca en los años noventa. Entre 1997 y 2003, las regalías recibidas por Cesar aumentaron un 250% (Sánchez Torres, Mejía Mantilla y Herrera Araujo, 2005), mientras que en Casanare, los recursos públicos aumentaron un 700% (Zapata, 2010). Una alta concentración de ingresos también produjo una creciente dependencia de estos ingresos a expensas de la recaudación tributaria, sobre todo en departamentos donde el desarrollo económico era precario antes de que comenzara la explotación de los minerales o hidrocarburos (Benavides et al., 2000; Perry y Olivera, 2010). En 2009, el presupuesto municipal de La Jagua de Ibirico (en el departamento de Cesar) estaba financiado en un 91% por las regalías del carbón (DNP, 2009).

⁸ Basado en la Ley 141 de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html.

El segundo tipo de distorsión estaba relacionado con la gestión de los ingresos. Además de los gastos operativos, el aumento en la inversión se vio acompañado por un aumento considerable de las deudas de los municipios que recibían regalías (Benavides et al., 2000; Perry y Olivera, 2010). De hecho, los grandes proyectos de obras públicas estaban financiados no solo con las regalías sino también con deudas. Dado que existía la expectativa considerable de que los municipios recibirían las regalías, los bancos se mostraban dispuestos a prestar a los gobiernos locales. Sin embargo, no existían mecanismos adecuados de ahorro. La creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) despertó un gran interés, pero el uso de estos recursos para pagar las deudas de los municipios y diversas órdenes ejecutivas nacionales para hacer su uso más flexible ha distorsionado su objetivo inicial (CGR, 2012; Zapata, 2010). La Ley 781 de 2002 autorizaba a los gobiernos locales a utilizar fondos del FAEP para pagar deudas en que habían incurrido por servicios como electricidad, alumbrado público, salud, educación y agua y saneamiento.

Impacto limitado en el desarrollo humano

Según un estudio de 2010, la producción de petróleo y carbón produjo un crecimiento en el producto interno bruto (PIB) de los municipios donde se extraen los recursos naturales (Perry y Olivera, 2010). Sin embargo, a comienzos de la década de

2000, otros cálculos econométricos demostraron que las regalías no tenían ninguna influencia en las inversiones y en el crecimiento económico regional en Colombia, al menos en el corto plazo (Benavides et al., 2000). Los hallazgos no son concluyentes, y hay quienes sostienen que en lugar de analizar la contribución de las regalías o de la producción al PIB local total, la cifra más relevante es el impacto de las regalías o de la producción extractiva en la producción no minera.

Tanto las actividades de extracción de petróleo como de la minería del carbón fortalecieron las economías locales. Sin embargo, se considera que las regalías tienen un impacto relativamente pequeño en la calidad de vida de la población.

Sin embargo, es indudable que tanto la extracción de petróleo en Arauca como la minería del carbón en La Guajira han vigorizado la economía local. Sin embargo, incluso cuando hay evidencia de crecimiento económico y dinamismo de un proyecto de extracción en la economía local, a menudo se considera que las regalías tienen un impacto relativamente pequeño en la calidad de vida de la población. Algunos indicadores revelan bajos niveles de educación, salud, agua y alcantarillado en zonas productoras de recursos. Entre 1993 y 2005, en cinco

departamentos con presupuestos financiados principalmente por regalías, el número de personas con necesidades básicas no satisfechas era casi 1,5 veces superior al promedio nacional (Candelo et al., 2008). En 2006, de los 710 municipios que recibieron regalías, solo 7 habían satisfecho los requisitos de servicios sociales básicos; 550 tenían tasas de mortalidad infantil superiores al promedio nacional, y 26 municipios tenían el doble de este promedio (Zapata, 2010). Un estudio reciente también señalaba que cuantas más regalías recibían los municipios productores de petróleo, mayor era la ineficiencia en el suministro de servicios sociales básicos (Armenta, Bergara, Barreto Nieto y Prieto Bustos, 2012). El departamento de Meta es un ejemplo de esto: a pesar de que el PIB departamental aumentó entre 1994 y 2001, el crecimiento en salud, educación básica, agua potable y saneamiento básico, así como la reducción de la mortalidad infantil no fueron tan importantes como se esperaba. La pobreza disminuyó en relación con los niveles percibidos anteriormente (de 29,5% en 1997 a 26,2% en 2000); sin embargo, solo disminuyó hasta el nivel del promedio nacional a pesar de los ingresos adicionales recibidos (Hernández, 2004).

Corrupción e irregularidades: variables que explican los problemas en la gestión de las regalías

En 1997, un periódico importante de Colombia publicó una serie de artículos titulados “La cruda historia de las regalías”,

que exponía la ineficiencia administrativa de los municipios productores de petróleo. En dichos artículos se revelaba que los dirigentes locales habían asignado recursos a proyectos caros y lujosos o innecesarios, mientras que las condiciones en el terreno exigían inversiones en servicios sociales básicos (“Cruda historia de las regalías I”, 1997; “La cruda historia de las regalías petroleras II”, 1997). Diez años después, el mismo periódico publicó otro artículo titulado “Regalías siguen siendo botín”. Además de describir cómo las autoridades locales del departamento de Casanare desviaron regalías a través de fiduciarios, el artículo comenta los retrasos en la implementación del proyecto y la ineficiencia de los controles externos de la administración de los ingresos (“Regalías siguen siendo botín”, 2008). De hecho, las principales revelaciones sobre las regalías se refieren al despilfarro de los gastos y la apropiación privada de los recursos públicos. A pesar de que la cobertura de los medios de estos temas se ha centrado en escándalos concretos, existe la percepción de una corrupción generalizada no solo en las instituciones públicas nacionales sino también entre los actores locales y las organizaciones de la sociedad civil.⁹

⁹ Entrevistas llevadas a cabo con funcionarios públicos y dirigentes sociales en Arauca, Sucre, Córdoba, Cesar y Guajira por Ana Carolina González entre 2008 y 2010.

En 2002, un documento sobre la economía regional producido por el Banco Central afirmaba:

Cuando estos recursos (regalías) y los gobiernos locales se ven capturados por un grupo de dirigentes corruptos, los efectos multiplicadores positivos y los vínculos con la economía departamental y municipal disminuyen o desaparecen. El uso indebido de las regalías puede generar tragedias que amenazan el bienestar e incluso las vidas de las personas que residen en entidades territoriales abundantes en recursos (Viloria de la Hoz, 2002: 51).

El documento señalaba que entre 1997 y 2000, fueron asesinados dos alcaldes, tres miembros del concejo municipal y otras personas involucradas en la gestión de las regalías en Tolú, en el departamento de Sucre (Viloria de la Hoz, 2002: 52). El documento también señalaba la solicitud desorganizada de las subastas de obras públicas y servicios de asesoría sin un proceso de planificación, lo cual llevaba a proyectos duplicados, contratos cancelados, proyectos no terminados y demandas irrazonables de los contratistas, que comenzaron a malversar los recursos de las arcas municipales (Viloria de la Hoz, 2002).

El DNP ha identificado numerosas anomalías en la ejecución de las regalías por parte de los municipios y departamentos.

En 2007, descubrió 45.033 irregularidades supuestas en la gestión directa de las regalías: el 39% de estos casos estaban relacionados con un destino de los recursos diferente al que estipulaba la ley, y el 61% estaban vinculados a errores presupuestarios o de adquisiciones (Rentería Rodríguez, 2008: 118). Algunas de estas irregularidades han sido denunciadas ante el fiscal y los órganos de control disciplinarios (la Auditoría General de la República y la Oficina del Fiscal General) para que fueran revisadas. En la mayoría de los casos se trata de problemas en los procesos de adquisiciones.¹⁰

La principal institución nacional de supervisión fiscal, la Auditoría General de la República, también había detectado corrupción en la gestión de los ingresos extractivos durante el período 1999-2001. Entre los

¹⁰ Los controles fiscales consisten en el monitoreo de la administración de los fondos o propiedades estatales por parte de entidades públicas o privadas. El control disciplinario analiza el comportamiento (acciones y omisiones) de los funcionarios públicos. Según la Constitución de Colombia, los órganos de inspección son la Auditoría General de la República, la más alta autoridad de control fiscal, y la Oficina del Fiscal General, responsable del control disciplinario de los funcionarios públicos y de la protección de los derechos humanos. Este último es el encargado del procesamiento judicial, junto con la Oficina del Ombudsman (Artículos 267 y 277 de la Constitución). A nivel local, existe el controlador, los administradores departamentales de distritos y distritos municipales y la Auditoría General de la República. La acusación está representada por oficinas regionales del fiscal, el *ombudsman* municipal o local y los *ombudsmen* a nivel regional.

ejemplos, se destacan: el fraccionamiento de grandes contratos que requieren una licitación competitiva en contratos más pequeños con el fin de favorecer procesos de adquisiciones directas, un procedimiento permitido solo cuando el monto total de los contratos es pequeño; la concentración de los procesos de adquisiciones en el último mes del año fiscal, normalmente para aumentar las tasas anuales de ejecución presupuestaria sin procedimientos ni planificación adecuados; la falta de claridad en los objetivos de los contratos; costos excesivos; pago de partidas no permitidas por la ley; deficiencias en la planificación del proyecto, y otros (Hernández Leal, 2004: 51). La Auditoría General de la República descubrió problemas administrativos, disciplinarios e incluso penales en diversos contratos firmados en el departamento de Meta entre 2001 y 2002. En algunos casos había pruebas de desvío de fondos (Hernández Leal, 2004: 54). Durante las décadas de 1990 y 2000 se repitieron los planes de desarrollo local que no especificaban los proyectos que serían financiados; la elaboración de contratos basados en proyectos inexistentes; el desvío a fondos no autorizados, pago de la deuda o gastos; y los controles técnicos inadecuados de los proyectos, entre otros problemas (CGR, 2002, 2006; Hernández Leal, 2004). En este contexto, es fácil entender por qué los actores sociales e institucionales perciben la mala gestión y la corrupción como un elemento central para explicar el escaso impacto de las regalías en el desarrollo local (“Los escándalos mantienen la percepción de la corrupción en el país”, 2011).

Tanto para los actores sociales como institucionales, la corrupción es un elemento central para explicar el escaso impacto de las regalías en el desarrollo local.

La evaluación difiere según los actores involucrados, y algunas instituciones nacionales y funcionarios consideran que el problema son los altos niveles de corrupción. Sin embargo, para los funcionarios locales, otros factores, aparte de la corrupción, explican los malos resultados. En primer lugar, los dirigentes locales destacan el excesivo detalle del anterior régimen de regalías, que fijaba los parámetros de las inversiones de los recursos y otorgaba a las autoridades locales escaso margen para financiar los proyectos que consideraban más urgentes. Por ejemplo, un alcalde entrevistado señalaba que durante la estación de lluvias las autoridades tenían que resolver emergencias, como proporcionar alimentos y techo después de las inundaciones, pero la regulación de la regalía estipulaba que estos ingresos solo se podían utilizar en los sectores o proyectos prioritarios recogidos en el plan de desarrollo local. Aun cuando los ingresos fueran gastados de acuerdo con la ley y con el objetivo de, por ejemplo, construir y equipar una escuela, era imposible para la municipalidad pagar los salarios de los maestros o de los guardias de seguridad porque estos gastos no podían financiarse con los ingresos de las regalías. En la búsqueda

para encontrar soluciones de corto plazo a estos problemas, es posible que se hayan cometido irregularidades (por ejemplo, estableciendo acuerdos informales con los contratistas para tener acceso a estos bienes o servicios extraordinarios sin incluirlos en las facturas), lo cual llevaba a un menor control y a altos gastos discrecionales.¹¹

Un segundo problema señalado por los actores locales se centraba en las deficiencias del proceso de certificación para una cobertura de salud mínima, educación, saneamiento y suministro de agua emprendido por diferentes entidades públicas nacionales. Este proceso de certificación era importante porque la ley estipulaba que, a menos que los departamentos y municipios alcanzaran un nivel específico de cobertura de los servicios sociales, solo podían invertir una pequeña parte de los ingresos obtenidos en otros proyectos de desarrollo. El requisito, que pretendía garantizar el financiamiento de proyectos sociales, se enfrentaba a dificultades. Algunos alcaldes criticaron el proceso de certificación inadecuado a nivel nacional, y señalaron que no utilizaba información actualizada ni tenía en cuenta el contexto local. Por ejemplo, un municipio podría tener que destinar una parte considerable de sus regalías a la cobertura educativa cuando el objetivo de cobertura ya se había alcanzado, ya sea porque el número

¹¹ La información se basa en declaraciones de algunos alcaldes de municipios productores de petróleo en el Foro sobre regalías del petróleo y desarrollo local celebrado en Bogotá, Colombia, el 25 de junio de 2010.

de alumnos declarados era equivocado o porque algunos niños asisten a la escuela en otros municipios más cercanos a sus hogares y, por lo tanto, no están cubiertos por la asignación a la educación dentro de su propio municipio.¹²

A nivel nacional, se han identificado otros tipos de irregularidades además de la mala gestión local de las regalías directas. La principal institución de supervisión fiscal identificó fallas en la administración de las regalías indirectas, que estaban sujetas a controles adicionales por parte del DNP en la aprobación de los proyectos y las auditorías administrativas y financieras (CGR, 2008). Un investigador del Banco Central había descubierto anteriormente que la dinámica del Fondo Nacional de Regalías había provocado la dispersión de inversiones en proyectos pequeños de impacto regional limitado (Viloria de la Hoz, 2002). Se encontraron deficiencias en los controles externos en diversos análisis (“Regalías siguen siendo botín”, 2008; Salazar López, 2004). La falta de conocimientos y de capacidad de los funcionarios locales, así como las distorsiones políticas, la falta de meritocracia, el clientelismo, el favoritismo e incluso la presión de grupos armados forman parte del problema (Viloria de la Hoz, 2002). A pesar de estos factores, la idea de que los políticos locales son corruptos ha sido el motivo más frecuentemente dado para explicar los problemas en la gestión de las regalías a nivel local (Caracol Radio, 2006).

¹² Ibid.

PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA UNA GESTIÓN EFICIENTE Y EFECTIVA DE LOS INGRESOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La solución institucional predominante de estos problemas en Colombia ha consistido en fortalecer los controles externos y la rendición de cuentas. La promoción de la transparencia y el acceso a la información son objetivos fundamentales de esta política. En primer lugar, la autonomía del gobierno local y los mecanismos de control interinstitucionales fueron fortalecidos, a lo cual siguió una proliferación de mecanismos y proyectos de supervisión ciudadana para fortalecer la capacidad de las autoridades locales. Es importante analizar el efecto de estas iniciativas y los desafíos y oportunidades que han surgido a partir de ellas.¹³

De la contabilidad horizontal a la supervisión ciudadana y el desarrollo de capacidades locales

Controles interinstitucionales

Durante los años noventa, las distorsiones identificadas en el uso de las regalías llevaron a poner restricciones a la autonomía de

¹³ Las entrevistas realizadas en 2008, 2010 y 2011 forman parte de la investigación llevada a cabo por la autora para una tesis de ciencias políticas en el Institut d'Études Politiques en París, en septiembre de 2013 (González Espinosa, 2013d).

los gobiernos locales que las gestionan. La primera restricción limitaba los gastos burocráticos y otros gastos operativos. Se instituyeron procedimientos estrictos en cuanto a las deudas en que incurrían las autoridades locales. La Ley 141 de 1994 establecía que las regalías solo podían usarse para financiar inversiones prioritarias incluidas en los planes de desarrollo local. Sin embargo, si el departamento o municipio tenía brechas en su cobertura de salud para los pobres, o si no cumplía sus objetivos de reducir la mortalidad infantil o suministrar agua y alcantarillado y educación básica, entonces los ingresos eran reasignados para financiar proyectos que cumplieran los objetivos. Esta ley fue modificada en repetidas ocasiones para especificar aún más los tipos de gastos que podían pagarse con las regalías.¹⁴

La solución institucional predominante en Colombia ha sido fortalecer los controles externos y la rendición de cuentas.

Además de las disposiciones que regían la asignación de recursos, la Ley 141 creó una Comisión Nacional de Regalías (CNR), con el mandato de monitorear y controlar la gestión de las regalías directas asignadas a departamentos y municipios productores

¹⁴ Por ejemplo, la Ley 756 de 2002, los decretos 3229 de 2003, 1572 de 2006 y 416 de 2007.

de petróleo y minerales, así como aquellos asociados con el Fondo Nacional de Regalías, al que tenían acceso los otros departamentos. La Comisión, compuesta por cuatro delegados nacionales, cinco gobernadores departamentales y dos alcaldes, ejercía esta función directamente y a través de empresas de auditoría administrativas y financieras. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmó un acuerdo con la Comisión para contratar a estas empresas.¹⁵

En 2004, el gobierno decidió desmantelar la CNR debido a irregularidades en la gestión financiera y la contabilidad, los controles internos, la gestión de proyectos y el seguimiento de las regalías. Mediante el Decreto 149 de 2004, el gobierno asignó sus funciones al DNP, que actuaba como controlador administrativo y financiero mediante procesos de auditoría y adoptaba medidas correctivas y preventivas, como suspender los pagos bancarios a los gobiernos locales cuando se descubrían irregularidades.

También se fortalecieron los controles fiscales y disciplinarios. La gestión de las regalías debería haber sido competencia de las instituciones descentralizadas de supervisión fiscal (contralorías territoriales), pero debido a su escasa rendición de cuentas, el Tribunal Constitucional declaró en 1999 que la Auditoría General de la República tendría una responsabilidad principal en la

supervisión de los gastos de las regalías a nivel local, y no solo una jurisdicción concurrente con los controladores territoriales (caso C-403, 2 de junio de 1999). Esto significaba alejarse de los principios de coordinación de las instituciones de supervisión públicas y la no interferencia de las autoridades centrales en la supervisión local. También aumentaron las actividades de monitoreo de los recursos. En 2003, la Oficina del Fiscal General (institución disciplinaria) y la Auditoría General firmaron un acuerdo para actuar concertadamente contra la corrupción. Una de las principales tareas fue asegurar que se emplearan las regalías adecuadamente. La Auditoría General creó un equipo de trabajo para supervisar la gestión de las regalías (CGR, 2008).

“Las regalías son los recursos más estrictamente controlados”, declaró un contratista de la Oficina del Fiscal General en 2010.¹⁶ Y, sin embargo, los resultados fueron peores de lo esperado en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas y la cobertura de los servicios sociales. Los escándalos e irregularidades persistieron a pesar de las auditorías, el monitoreo del DNP y la presencia de órganos de supervisión. Comenzaron a aumentar las tensiones entre las instituciones a propósito de cómo determinar la responsabilidad por la falta de resultados positivos, pero todos han comenzado a reconocer las limitaciones de

¹⁵ Convención PNUD/COL/99/030.

¹⁶ Entrevista personal con un académico y consultor de la Oficina del Fiscal General, Bogotá, 20 de abril de 2010.

sus actuaciones. El control administrativo y financiero del DNP se orientó fundamentalmente hacia la legalidad de la asignación de las regalías y prestó escasa atención a los resultados, la efectividad o la eficiencia en el uso de los recursos, al cumplimiento de los planes de desarrollo o al efecto de los programas. El control llevado a cabo por las instituciones de supervisión fiscal fue selectivo y posterior a los procesos de adquisiciones y ejecución y, por lo tanto, no estaba preparado para identificar anomalías a tiempo, y tenía escasa capacidad para monitorear los numerosos proyectos y contratos financiados con regalías. Además, se descuidaron otros tipos de controles externos, entre ellos las instituciones de supervisión locales y la supervisión política por parte de los representantes locales y los ciudadanos. Incluso se descuidaron los controles internos o el automonitoreo practicado en el gobierno local que gestionaba los recursos (véase la Ley 87, 1993). El modelo normalmente usado para promover este tipo de control (Modelo Estándar de Control Interno, o MECI) tenía una aplicación limitada a nivel local.

Iniciativa de supervisión ciudadana y proyectos de fortalecimiento institucional local

Las deficiencias en los controles, los sistemas de control interinstitucional y la rendición de cuentas horizontal caracterizan a las democracias de América Latina (O'Donnell, 2003). Como respuesta, las iniciativas de la

sociedad civil que exigen a los políticos y funcionarios públicos cumplir la ley o los objetivos sociales se han multiplicado en la región en las últimas décadas. Se trata de procesos de rendición de cuentas sociales en los que la participación ciudadana es esencial (Isunza Vera, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). En Colombia, el surgimiento de las experiencias de monitoreo ciudadano se remonta a finales de los años ochenta, pero fueron fortalecidas por la Constitución de 1991, que convirtió la participación ciudadana en un principio del funcionamiento del Estado y estableció derechos y mecanismos para hacerla posible, entre ellos, el derecho de acceso a la información, el derecho de supervisión ciudadana de la gestión pública y diversos procedimientos legales diseñados para proteger los derechos. Desde entonces, la participación y las iniciativas de monitoreo de los recursos públicos han aumentado (Transparencia por Colombia, 2004; Velásquez, 1998).

La percepción de la corrupción, los escándalos y las irregularidades asociadas con la gestión local de las regalías, además de las limitaciones de los controles y la supervisión, llevaron a una mayor participación de los ciudadanos en el monitoreo de las regalías como una opción de política en varias instituciones públicas y privadas.

Por consiguiente, los escándalos e irregularidades asociados con la gestión local de las regalías, además de las limitaciones del control y la supervisión, provocaron una mayor participación de los ciudadanos en el monitoreo de las regalías como opción de política en varias instituciones públicas y privadas. De esta manera, las iniciativas de supervisión de la sociedad civil y muchas otras iniciativas fueron promovidas por el Estado e incluso por algunas empresas.

En 2003, la Auditoría General de la República y la Oficina del Fiscal General decidieron crear un comité ciudadano (Comité de Seguimiento a la Inversión de las Regalías, o CSIR) para monitorear la inversión de las regalías en el departamento de Cesar. Este comité reúne a representantes de la sociedad civil local, como la Cámara de Comercio, los sindicatos y los organismos de supervisión ciudadana, con el apoyo y el financiamiento de las empresas de carbón que operan en la zona. El CSIR requirió información sobre el uso que los departamentos y municipios que recibían regalías daban a sus recursos, y comenzó a divulgar estos datos a la opinión pública en general. Posteriormente, bajo el liderazgo de las instituciones de supervisión fiscal y otras empresas mineras y petroleras, la iniciativa fue replicada en varias regiones (cinco departamentos en 2010, siete departamentos en 2013), creando así una nueva experiencia de colaboración entre funcionarios públicos, empresas y organizaciones sociales

(González Espinosa, 2009). Todos los CSIR se han centrado en la recopilación y divulgación de información sobre los montos que las autoridades locales reciben bajo la forma de regalías y cómo estas son asignadas, y en actividades de formación para informar a los ciudadanos acerca de la gestión de las regalías y los mecanismos de supervisión. También han organizado sesiones públicas de rendición de cuentas donde los gobiernos locales deben comunicar sus acciones y los ciudadanos tienen la oportunidad de formular preguntas (González Espinosa, 2013a).

En 2007, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC), en sociedad con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Asociación Colombiana del Petróleo y algunas empresas mineras, lanzaron un programa denominado Auditorías Visibles, que permite a los beneficiarios de proyectos financiados con regalías tener acceso a la información sobre la naturaleza del trabajo, plazos, presupuestos y origen de los recursos, así como un espacio para interactuar. Se esperaba que a través de la organización de foros de beneficiarios, funcionarios del gobierno local, unidades de auditoría del DNP, el contratista, sus auditores y todas las instituciones relacionadas con el proyecto, se podría prevenir la corrupción y la ineficiencia, y garantizar que los trabajos se llevaran a cabo. Estas auditorías eran uno de los principales objetivos de la estrategia del departamento de gestión de las regalías en el DNP, que posteriormente asumió la gestión del programa.

Desde otra perspectiva, algunas iniciativas han intentado promover un mejor uso de las regalías mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno local. En realidad, la rendición de cuentas se puede entender como un concepto que incluye el derecho y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la administración pública, así como la obligación de los políticos y funcionarios de proporcionar información, justificar sus actuaciones y ser sancionados por los ciudadanos (Schedler, 1999, 2004). En este sentido, además de los esfuerzos para ayudar a los ciudadanos y las organizaciones sociales a exigir servicios adecuados, han surgido iniciativas para apoyar a los gobiernos locales para que mejoren su capacidad de respuesta. Un programa financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y desarrollado en conjunto con la Oficina del Fiscal General (Programa Cimientos de Consolidación de la Gobernabilidad) diseñó un conjunto crítico de pasos necesarios para invertir adecuadamente las regalías directas y mejorar su impacto en la satisfacción de las necesidades básicas. USAID y la Oficina del Fiscal General ayudaron a algunas autoridades locales, sobre todo en el departamento de Cesar, a aplicar estos pasos, que incluían instrucciones para hacer un seguimiento desde la fase de planificación hasta la ejecución de los recursos, la contratación, la

verificación del uso de los recursos y la evaluación de los funcionarios locales (Programa Cimientos, 2010).

En este mismo sentido, una empresa del carbón, Cerrejón, a través de su fundación, ha llevado a cabo varios ejercicios de fortalecimiento de la capacidad institucional con la Secretaría de Planificación de La Guajira y otros municipios en este departamento. Entre 2010 y 2011, el municipio de Hatonuevo recibió formación, apoyo e instrumentos de planificación, gestión de riesgos, gestión presupuestaria, rendición de cuentas, adquisiciones públicas y auditoría o control interno (FCFI, 2012). En 2008, Ecopetrol firmó un acuerdo con la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el DNP para dotar a diversos municipios de asistencia técnica en la gestión de las regalías. Los objetivos consistían en incorporar instrumentos modernos a la administración pública y la organización institucional y fortalecer la gobernabilidad y la transparencia con mejores sistemas y procesos de información (“Brazo financiero del Banco Mundial busca blindar regalías por \$112.000 millones”, 2010).

De esta manera, la agenda de la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento institucional fue integrada en los esfuerzos para contrarrestar las deficiencias y limitaciones de los controles entre agencias y la mala gestión de las regalías con el fin de asegurar que los ingresos se tradujeran en desarrollo local.

Nuevo sistema de regalías como buen instrumento de gobernanza

A pesar de que las iniciativas de rendición social de cuentas y fortalecimiento institucional obtuvieron importantes resultados en términos de la agenda para la transparencia a nivel local, persistieron las dificultades en cuanto a una gestión ineficiente e inefectiva de los ingresos de la industria extractiva. Por consiguiente, hacia finales de la década de 2000, dadas las expectativas de crecimiento en los proyectos de extracción minera y petrolera y los altos precios de las materias primas, el gobierno nacional propuso un nuevo sistema de distribución de regalías con el fin de aprovechar mejor el auge esperado. El nuevo sistema entró en vigor en 2012 con una legislación de la reforma que condujo a la creación del Sistema General de Regalías, aprobado en 2011. Por lo tanto, una evaluación de su impacto es prematura. Sin embargo, se pueden extraer algunas conclusiones de su implementación entre 2012 y 2013.

Hacia finales de la década de 2000, dadas las expectativas de crecimiento en los proyectos de extracción minera y petrolera y los altos precios de las materias primas, se propuso un nuevo sistema de distribución de regalías con el fin de aprovechar mejor el auge esperado.

El SGR busca solucionar el problema de la concentración de ingresos en unas pocas entidades territoriales, aumentar el nivel de ahorros de regalías y combatir la corrupción en su gestión utilizando buenos mecanismos de gobernanza. En términos de transparencia, el SGR se sustenta en dos pilares. En primer lugar, fortalece los requisitos técnicos para la aprobación de los proyectos y el rol de la autoridad técnica nacional, el DNP, en los procesos de toma de decisiones y como coordinadora del sistema. Junto con los Órganos Colegiados de Administración de Decisiones, debería asegurar una gestión pertinente y adecuada de los ingresos. La inclusión de delegados nacionales, departamentales y municipales debería reducir la discreción y aumentar el control sobre los proyectos que serán financiados y la cantidad de información asociada con los proyectos. Es por esto que los OCAD se entienden como triángulos de buena gobernanza. Los comités consultivos, incluidos los representantes de la sociedad civil, están relacionados con estos órganos y contribuyen a ampliar la participación y el control.

Además de este elemento de buena gobernanza, un segundo pilar de la transparencia en el SGR es la implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento, evaluación y control emprendido por el DNP. Dentro de este marco y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha desarrollado un instrumento para georreferenciar la inversión de las regalías. A partir de un instrumento existente

del BID que hacía un seguimiento de los resultados de proyectos financiados por el Banco en los diversos países de la región (MapaAméricas¹⁷), la meta de MapaRegalías consiste en ofrecer un seguimiento completo a través del ciclo de las regalías, desde la fuente de los recursos hasta la implementación de los proyectos de inversión pública financiados por los ingresos extractivos. El objetivo radica en usar las tecnologías de información y comunicación como medio para la interacción gobierno-ciudadanos, no solo para facilitar el acceso a la información pública y promover la transparencia, sino también para fomentar la participación ciudadana y crear conciencia en torno a los procesos de monitoreo de las inversiones públicas. Se trata de una manera de integrar la supervisión institucional y ciudadana.

MapaRegalías (<http://maparegalias.sgr.gov.co>), diseñado como una página web, proporciona información de manera sencilla e intuitiva. Recopila datos, como valores de la producción y cantidades de recursos naturales explotados en una zona geográfica, y brinda acceso a información sobre los resultados de los procesos de auditoría integrales¹⁸ llevados a cabo por la Agencia

Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos. El sistema también proporciona datos sobre las regalías generadas por cada tipo de recurso no renovable. MapaRegalías demuestra que el 81,18% de las regalías obtenidas por el país provenían de la producción petrolera y gasífera en el período 2012-13 (véase el gráfico 9.1).

*MapaRegalías
(<http://maparegalias.sgr.gov.co>),
proporciona información a los
ciudadanos de manera sencilla
e intuitiva.*

Además de la generación de ingresos y la actividad extractiva, MapaRegalías se estructura para proporcionar a los ciudadanos que tienen acceso al portal información precisa y oportuna sobre la distribución de las regalías regionalmente y por sector. Por ejemplo, la plataforma informa a los ciudadanos que el 31% de los proyectos aprobados en 2012 y 2013 pertenecían al sector del transporte. También comunica a los ciudadanos que la región caribeña de Colombia ha recibido la mayor parte de los recursos (29%), aunque a nivel departamental, Meta ha recibido las mayores asignaciones (véase el gráfico 9.2).

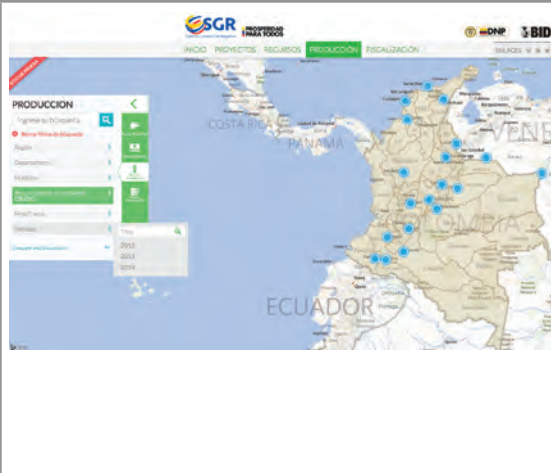
¹⁷ <http://www.iadb.org/en/mapamericas/mapping-results-for-latin-america-and-the-caribbean,5786.html>

¹⁸ El proceso de auditoría busca asegurar que los recursos naturales se exploten en conformidad con los requisitos legales y que los impuestos se recauden adecuadamente.

Gráfico 9.1

MapaRegalías: información sobre la generación de ingresos centrada en la actividad extractiva

Página de inicio de MapaRegalías



Información acerca de la producción petrolera y minera mensual



Regalías de recursos no renovables por tipo



Información sobre los procesos de auditoría en el sector extractivo

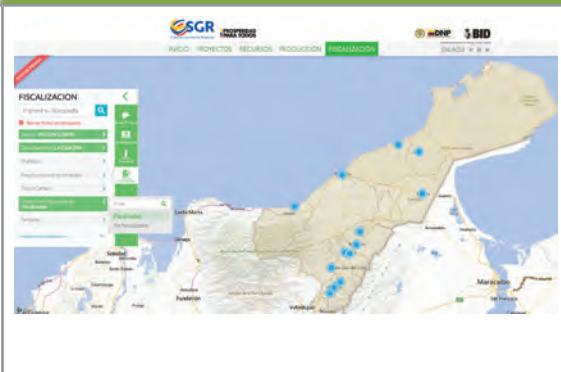


Gráfico 9.2

MapaRegalías: información sobre la distribución del ingreso, centrada en regiones y sectores

Datos consolidados por sector

Datos consolidados 2013, 2012 ▾



Recursos aprobados por región



Por último, MapaRegalías pretende informar a los ciudadanos de departamentos y/o municipios concretos sobre los ingresos totales del SGR asignados a sus territorios, el número de proyectos aprobados y su estado de ejecución, incluida información detallada sobre la implementación del proyecto. El nuevo instrumento, que reemplaza un sistema al cual el público

no tenía acceso (Banco de Proyecto de Regalías), proporciona información sobre el presupuesto asignado y el progreso alcanzado en cada proyecto. También incluye una galería de fotos de los resultados de estos proyectos de inversión de modo que los ciudadanos pueden fácilmente monitorear y verificar la información en la plataforma (véase el gráfico 9.3).

Gráfico 9.3

MapaRegalías: información sobre la gestión de los ingresos y la implementación de los proyectos

Visualización de un proyecto específico a nivel subnacional



DE LA TRANSPARENCIA AL DESARROLLO LOCAL MEJORADO: LOGROS, DIFICULTADES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LOS INGRESOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Determinar los resultados de las reformas y de las experiencias de monitoreo ciudadano es una tarea compleja. Si la pregunta es hasta qué punto se ha reducido la corrupción, esta evaluación se enfrenta a los mismos dilemas que entraña medir la corrupción en general (González Espinosa y Boehm, 2013). Dado que abarca comportamientos vinculados a delitos, solo se puede tener información sobre los delitos que las autoridades han podido detectar y procesar. También hay un inconveniente: con el aumento de los mecanismos para luchar contra la corrupción, es posible que se observe un incremento correspondiente en la identificación y denuncia de la corrupción, lo cual crea la percepción de un aumento de la corrupción, cuando de hecho el aumento se debe a una mayor capacidad de denuncia y procesamiento del fenómeno, y no necesariamente la existencia de más corrupción. Bajo este escenario, mejores controles institucionales y la emergencia de iniciativas ciudadanas de monitoreo pueden contribuir a exponer la corrupción anteriormente oculta.

En general, tanto los esfuerzos de transparencia del nuevo sistema de regalías como las iniciativas de rendición social de cuentas desarrolladas en Colombia sufren estas dificultades en la evaluación de sus impactos. Los efectos que generan en términos de más democracia o desarrollo solo se materializarán en el largo plazo (problema de tiempo), y se carece de un método de verificación para determinar si esos impactos se derivan de estas iniciativas (problema de atribución) (McGee y Gaventa, 2010). Sin embargo, a partir de las entrevistas llevadas a cabo en Colombia con funcionarios públicos, dirigentes sociales y empleados de las empresas acerca de las iniciativas ciudadanas de monitoreo, así como una evaluación preliminar del nuevo sistema de regalías, se pueden mencionar algunos resultados intermedios en cuanto a las políticas, prácticas, comportamientos y relaciones de poder (Rocha Menocal y Sharma, 2008).

PASOS HACIA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Aunque todavía quedan dificultades importantes, hay que identificar los logros iniciales de las reformas y de las iniciativas de supervisión ciudadana, sobre todo en términos del avance realizado hacia la rendición de cuentas. El alcance de cada experiencia es diferente, pero su complementariedad puede verse como una

oportunidad. Mientras el programa de Auditorías Visibles se centra en la supervisión de aspectos específicos de un proyecto e involucra a grupos particulares de la población, el CSIR intenta aportar una perspectiva global sobre la gestión pública, distribuyendo informes periódicos sobre la gestión de los ingresos o debatiendo sobre los planes de desarrollo de los gobiernos locales. Este enfoque, que combina necesidades de corto plazo con un análisis estructural, equilibra un ejercicio relevante y actualizado que da seguimiento a inversiones específicas con la búsqueda de un análisis de más largo plazo del impacto de las regalías en el desarrollo. La habilidad para sancionar es limitada en ambos casos, pero podría ampliarse gracias a la plataforma MapaRegalías, donde los ciudadanos pueden subir sus comentarios y fotos. Se espera que los funcionarios públicos a cargo del monitoreo y control de las regalías también utilicen esta información. Por lo tanto, la rendición social de cuentas podría activar y fortalecer los controles y sanciones interinstitucionales. En la medida en que estas experiencias puedan coexistir con otros esfuerzos de fortalecimiento del gobierno local, se podría crear un círculo virtuoso. Hasta ahora, se pueden destacar tres grandes logros: mayor accesibilidad de la información, las posibilidades de empoderamiento que esto representa y las oportunidades para exigir una mayor rendición de cuentas.

Se ha logrado un importante avance hacia la rendición de cuentas: la accesibilidad de la información, las posibilidades de empoderamiento que esto representa y los espacios que abre para más demandas de rendición de cuentas.

Información como base para crear conciencia y promover el control ciudadano

La divulgación de información relevante fue el primer resultado de los esfuerzos de las instituciones y los ciudadanos para promover la transparencia de los ingresos. En un contexto en que los ciudadanos no son conscientes de la importancia de utilizar esa información para fundamentar su toma de decisiones, la transparencia es un instrumento para crear conciencia. En el caso de los ciudadanos que tuvieron dificultades para acceder a los datos sobre las regalías, es un aporte para la rendición social de cuentas. Estos esfuerzos también reducen la reticencia de los funcionarios públicos a informar y divulgar.

A nivel regional, algunos CSIR consiguieron llevar el debate de las regalías a la agenda pública local. La población a menudo ha considerado tabú este tema, ya sea debido al miedo a represalias de los grupos políticos y sus aliados o debido a la falta de información. El temor al estigma social, a ser considerado un reclamante, a la pérdida del

empleo o de beneficios de los programas del gobierno, e incluso a ser amenazado por grupos armados ilegales en lugares donde se cree que están involucrados en la administración de los ingresos mineros o petroleros, a menudo han llevado a la aquiescencia frente a los abusos e irregularidades. A pesar de las dificultades iniciales para obtener la información necesaria de las autoridades locales, algunos funcionarios públicos se mostraron progresivamente más abiertos a estas demandas (González Espinosa, 2013b).

A pesar del mayor acceso a la información, su calidad planteaba a menudo una gran dificultad. En este sentido, la contribución potencial de MapaRegalías es considerable. Este instrumento no solo alienta a los funcionarios públicos a divulgar la gestión de los ingresos y presentarla de manera fácil de usar y en un formato comprensible, sino que también reemplaza sistemas de información anticuados. La página web recibió 87.000 visitas entre septiembre de 2013 y febrero de 2014.¹⁹ Esta iniciativa es un paso hacia la consecución del objetivo de tener información de calidad que sea relevante para los ciudadanos como un aporte para la rendición social de cuentas. En el caso del programa Auditorías Visibles (CVA, por sus siglas en inglés), la evidencia muestra que si los ciudadanos percibieran la calidad de la información de los proyectos como adecuada, estarían más dispuestos a invertir su tiempo en el proceso de monitoreo (Molina, 2013: 52).

¹⁹ Esto ha ocurrido a pesar del hecho de que aún no se ha lanzado oficialmente el sitio web.

Por otro lado, MapaRegalías es un paso importante para ampliar la agenda de la transparencia en el sector extractivo, que anteriormente se limitaba a la administración de los ingresos. Además de la información sobre la gestión de las regalías, se proporciona a los ciudadanos, sin costo adicional, datos sobre la producción mensual de cada mineral y la liquidación de las regalías. El instrumento proporciona información consolidada útil para llevar a cabo análisis regionales o sectoriales, lo cual contribuye a comprender el impacto global de los ingresos de los recursos. Se espera que este tipo de sistema de información sea replicado para todas las inversiones públicas.²⁰

Enfoque técnico del empoderamiento de la sociedad civil y fortalecimiento del Estado

Un segundo logro que merece la pena mencionar es el empoderamiento de diversos actores. La información técnica y el riguroso procesamiento de datos derivados de la información aumentan la capacidad de los ciudadanos y las organizaciones para participar en un diálogo político. A nivel local, las actividades de monitoreo suelen percibirse como dirigidas por individuos con escasa formación y recursos, oportunistas o aliados de opositores políticos motivados

²⁰ La operación de crédito "Programa para el fortalecimiento del sistema de inversión pública", firmado por el BID y el gobierno colombiano, prevé la ampliación de la plataforma MapaRegalías para incluir todas las fuentes de inversiones públicas en el país.

por el beneficio personal. En cambio, uno de los miembros del CSIR Sucre señaló que los ataques y amenazas políticas contra el ejercicio de la supervisión eran menos frecuentes debido al carácter colectivo de la iniciativa y al apoyo de conocidas organizaciones de la sociedad civil, como la Cámara de Comercio y las universidades.²¹

Esto también rige para los programas de fortalecimiento institucional. A pesar de la alta rotación de personal en las instituciones locales, el aumento de las habilidades de gestión del personal permite establecer procesos y procedimientos de desarrollo de capacidades. Un empleado de la Fundación Cerrejón en La Guajira señaló que el personal capacitado a menudo permanece en el sector público y en la región, alternando a veces entre un municipio y otro o entre una institución y otra. De esta manera, la formación proporcionada no se pierde totalmente. Añadió que los programas de desarrollo de capacidades suelen centrarse en volver a diseñar procesos y procedimientos internos, de modo que cuando llegan los nuevos funcionarios pueden modificar las prioridades y, a la vez, seguir los procesos ya operativos. Estos programas de fortalecimiento institucional también apoyan el rol de los organismos nacionales de supervisión. Uno de los resultados es que las autoridades locales que participan en estas iniciativas están comenzando a entregar regularmente la información solicitada por las autoridades

²¹ Entrevista con el miembro del CSIR Sucre, Sincelejo, 2008.

nacionales, mejorando sus puntuaciones de resultados y aumentando la legitimidad de las instituciones estatales en ambos niveles.²²

MapaRegalías también proporciona información esencial que fortalece la rendición de cuentas interinstitucional. Se creó un portal interno con informes consolidados para apoyar el monitoreo y el seguimiento por parte de los responsables de las decisiones del gobierno. Junto con los recursos asignados por el nuevo sistema de regalías al sistema de monitoreo del DNP y el control fiscal de los proyectos en tiempo real por parte de las instituciones de supervisión fiscal, aumenta la amplitud del control. Además, facilita la supervisión de la producción minera y petrolera, así como el cumplimiento de las empresas extractivas porque proporciona información sobre la producción y las auditorías.²³

Un discurso que abre ventanas de oportunidad

A través de estas iniciativas, las autoridades nacionales y locales pueden comunicar su compromiso con la transparencia y la

²² Los cambios en el nivel de reporte de Hatonuevo antes y durante el programa demuestran esta realidad. El municipio de Hatonuevo, en el departamento de La Guajira avanzó en el índice de desempeño municipal después de implementar el Programa de Modernización Municipal (FCFI, 2012).

²³ Se llevará a cabo un proyecto del BID (el Programa para el Fortalecimiento Institucional del Sector Minero Energético) para fortalecer la capacidad de supervisión y gestión de la información de las autoridades petroleras y mineras.

rendición de cuentas. A pesar de las numerosas diferencias que pueden existir entre palabras y hechos, este compromiso explícito abre ventanas de oportunidad para que la sociedad civil y otros actores políticos exijan su implementación. Como resultado de la estrategia de comunicación, se crean importantes espacios para la interacción ciudadanos/Estado.

A pesar de que las sesiones de rendición de cuentas promovidas por el CSIR suelen considerarse “comités de aplausos”, más centradas en la comunicación política de las acciones de los líderes locales que en el monitoreo crítico en nombre de la población, no se puede dejar de destacar su impacto. Su existencia en sí es una innovación. Durante una sesión de rendición de cuentas en Arauca, una organización juvenil promovida por el CSIR debatió sobre políticas regionales para la juventud con el gobernador del departamento.²⁴ Durante una sesión del programa de auditoría en Hatonuevo (La Guajira), un funcionario público declaró que la administración estaba comprometida con un programa de modernización institucional que incluía la mejora de los sistemas de información internos sobre los proyectos. Se le pidió que aportara información adicional en la próxima sesión sobre el proyecto.

²⁴ Sesión de rendición de cuentas para las autoridades del departamento de Arauca, Arauca, 23 de abril de 2010.

El camino hacia una gestión eficiente y efectiva de los ingresos extractivos

A pesar de estos resultados preliminares, las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas se enfrentan a grandes dificultades para traducir más información o capacidad en una gestión eficiente y efectiva de los ingresos extractivos. Su implementación se sustenta en diversos supuestos. Una mejor información y capacitación de los ciudadanos crea una mayor demanda y vigilancia de los funcionarios públicos. Enfrentarse a estas demandas con una mayor capacidad institucional significa que los funcionarios públicos tienen más incentivos para responder y menos incentivos para caer en comportamientos corruptos. Esto fortalece la democracia y permite a los gobiernos locales gestionar más eficiente y efectivamente los recursos públicos, lo cual tiene un mayor efecto en los indicadores sociales y económicos (McGee y Gaventa, 2010). Sin embargo, la relación causal que vincula estos supuestos no es siempre clara y no siempre se materializa en la práctica (Fox, 2007; Mejía Acosta, 2010). Colombia hace frente a tres grandes desafíos en la implementación de reformas e iniciativas eficaces: brindar información precisa, relevante y clara; transformar la información en un instrumento de apoyo, y asegurar que el uso de la información genere un cambio positivo en el comportamiento de actores locales, organizaciones sociales y funcionarios públicos.

Consolidación de la transparencia

El primer desafío consiste en proporcionar información precisa, relevante y clara. El acceso a la información pública es un derecho constitucional en Colombia, aunque hay una reticencia persistente de los funcionarios públicos a facilitar la divulgación por temor a que sea usada en su contra por los opositores políticos, debido a su desconocimiento de las reglas o sencillamente con el fin de evitar revelar irregularidades. En muchos casos, esta resistencia proviene de los gobiernos locales que no poseen la información solicitada porque no siempre tienen sistemas de información adecuados ni personal para manejar las múltiples solicitudes de esta naturaleza provenientes de diferentes instituciones, con distintos formatos y exigencias.

Aunque las iniciativas como CSIR y CVA se basan en la colaboración con los gobiernos locales, los funcionarios públicos no siempre están dispuestos a proporcionar la información requerida. En estos casos, la evidencia muestra que la resistencia disminuye principalmente en la medida en que los mecanismos de control ciudadano cuentan con sanciones contra quienes no proporcionen la respuesta exigida (González Espinosa, 2013b). Por ejemplo, la visibilidad del proyecto provoca cambios en el comportamiento de los políticos en la CVA (Molina, 2013: 78). Sin embargo, en su intento de mantener relaciones armoniosas con los gobiernos locales, algunas iniciativas de monitoreo ciudadano renuncian a la

oportunidad de ejercer sanciones sociales, lo que a su vez reduce su efectividad. Por ejemplo, la mayoría de los CSIR en el país decidieron no enfrentarse ni denunciar a los funcionarios públicos locales. Contra la opinión de algunos de sus miembros, el CSIR Arauca ha mantenido un perfil bajo durante las sesiones públicas y ha evitado reclamaciones a través de los canales de control institucional (es decir, la Oficina del Fiscal General) cuando los gobiernos locales se muestran reticentes a entregar información.²⁵

Una nueva ley otorga a los ciudadanos el derecho a tener acceso a toda la información pública sin límites.²⁶ Sin embargo, la consolidación de información precisa y oportuna también implica comprometer a los funcionarios públicos encargados de proporcionarla. Los responsables de difundir la información sobre el avance de los proyectos en el caso de la plataforma MapaRegalías son los ejecutores. Sin embargo, como sucede con las iniciativas de supervisión ciudadana, hay un problema con la entrega de información por parte de las autoridades locales. Hasta febrero de 2014, había unos 2.000 proyectos en ejecución, y falta información sobre muchos de ellos. Garantizar que los ejecutores de proyectos (entidades territoriales) informen

²⁵ Entrevistas llevadas a cabo con diversos miembros de CSIR Arauca, abril de 2010.

²⁶ Ley de Regulación 1712 de 2014 (véase <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>).

constantemente acerca de su alcance es un reto para los nuevos sistemas de regalías. Se contemplan sanciones para los funcionarios públicos que no informen.

La falta de información no siempre está relacionada con la reticencia política o la apatía. Además de sistemas de información inadecuados y recursos humanos insuficientes, hay que tener en cuenta ciertas disparidades regionales. La incapacidad para formular proyectos ya presentaba un obstáculo en ciertas regiones o municipios cuando se trataba de obtener los ingresos que se les asignaba. Una capacidad institucional débil afecta la capacidad de los funcionarios públicos locales de proporcionar datos sobre los proyectos. Por consiguiente, uno de los grandes desafíos de estas iniciativas y reformas es el desarrollo o el fortalecimiento de capacidades.

Por último, todavía hay ciertas dificultades en términos de la relevancia de la información. A pesar de que el número de proyectos aprobados se reporta en MapaRegalías, no sucede lo mismo con los impactos esperados de estas inversiones (Maldonado, 2013). Se están realizando importantes esfuerzos para subir detalles sobre la implementación de manera oportuna. Sin embargo, el seguimiento de los ciudadanos seguirá basado en los proyectos. Por lo tanto, continuará siendo difícil medir y monitorear los impactos de los proyectos y de las inversiones de los ingresos extractivos en los servicios sociales o el desarrollo humano en una región.

De la transparencia a la rendición de cuentas real

Una vez que la información está disponible, el segundo desafío consiste en transformarla en un recurso de apoyo de modo que los ciudadanos y los funcionarios públicos puedan usarla eficientemente para demandar rendición de cuentas y tomar decisiones. El uso de información también está vinculado al diseño de los controles institucionales.

El primer elemento comprende tanto la amplia divulgación de información como la existencia de incentivos y recursos que permiten y fomentan su uso. Las CVA y los CSIR limitan el alcance de la divulgación de la información. A pesar de que el CSIR del departamento de Arauca ha utilizado carteles publicitarios en algunas calles principales de la capital para informar sobre los montos recibidos por los gobiernos locales, y aunque algunas emisoras de radio apoyan la divulgación de estos informes, estas iniciativas no han logrado divulgar información precisa sobre la asignación general de los recursos y sus impactos. La información en las zonas rurales es escasa y está limitada a algunos dirigentes sociales. Además, el hecho de que la CVA se centre en proyectos específicos limita el interés del público en sus sesiones públicas. Por lo tanto, una amplia transmisión de información requiere alianzas con los medios de comunicación así como el uso de información comprensible, relevante y oportuna. Más aún, el enfoque técnico, neutral y no político de las

iniciativas de monitoreo ciudadano también puede limitar la capacidad de estos mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas horizontal y para influir en la dinámica política local si esto implica reducir las reclamaciones ante organismos supervisores o si impide la promoción de debates electorales. La decisión de algunos CSIR de mantener un perfil bajo en tiempos electorales disminuye las posibilidades de que la información sea usada para influir en las decisiones del voto. Este también es uno de los grandes retos de los programas de fortalecimiento institucional que se centran principalmente en procesos y procedimientos: corren el riesgo de ser inocuos si no producen cambios reales en las prácticas corruptas de adquisiciones públicas o en la influencia del clientelismo en la asignación de las regalías.

MapaRegalías llega a un público más amplio geográficamente, pero las estrategias para divulgar información y alentar a los ciudadanos y a las instituciones públicas a usarla aún están por implementarse. Dado que la plataforma entrega información relevante a los ciudadanos, las empresas privadas y los responsables de las decisiones públicas, sería importante crear un mecanismo mediante el cual los usuarios pudieran hacer comentarios y subir información. Sería necesario reforzar la coordinación interinstitucional para garantizar que todas las instituciones públicas proporcionen información pero que también la utilicen para sus propios fines.

El segundo elemento se refiere al diseño de estrategias de buena gobernanza, lucha contra la corrupción y transparencia. En muchos casos, el aumento de los controles y procedimientos puede tener efectos no intencionados. Así, en lugar de aumentar la rendición de cuentas, pueden generar malversaciones o nuevos riesgos de corrupción. En el caso del nuevo sistema de regalías, la reunión requerida de diversos actores en más de 1.000 OCAD –regionales, departamentales y locales– para aprobar proyectos puede reducir la capacidad del sistema para procesar las inversiones. La multiplicación de escenarios de decisión, junto con la transición a un nuevo sistema, ya ha reducido el nivel de ejecución de los ingresos. En 2012, el nivel de implementación de proyectos era del 5%, lo que generó fuertes críticas de los dirigentes locales. Esta dificultad también está relacionada con una falta de proyectos formulados de acuerdo con los complejos términos técnicos definidos por el DNP. Para algunos actores, parecería que la transparencia implica más requisitos, documentos y firmas, lo cual ha perjudicado la velocidad de las inversiones.

Debido a estos obstáculos, en las regiones mineras y petroleras, la percepción de que los ingresos han disminuido considerablemente ha aumentado las tensiones entre ciudadanos, empresas extractivas y gobiernos locales. Esta percepción se ve reforzada por el hecho de que las responsabilidades en el triángulo de la buena gobernanza no están claras. Si un proyecto es

aprobado y no cumple los criterios técnicos o no satisface las necesidades de desarrollo, no existe claridad acerca de qué instituciones –el DNP, un ministerio, las autoridades departamentales o el municipio– deben responder por sus resultados.

En general, el sistema parece suponer que la centralización de los procedimientos de aprobación y control disminuirá la corrupción y la ineficiencia. La Ley 1606 de 2012, que otorga poder de veto al gobierno nacional sobre un gran porcentaje de los proyectos de inversión, fue aprobada bajo esta premisa. Sin embargo, hay dos elementos que podrían neutralizar un argumento de este tipo. En primer lugar, la ley no tiene en cuenta las irregularidades debidas a la ineficiencia y la corrupción que se produjeron en la asignación de recursos y la implementación del Fondo Nacional de Regalías.

Los tentáculos de la corrupción que drenan las finanzas del Estado no desaparecen entregando la administración de estos recursos al gobierno nacional (De la torre, 2010).

En segundo lugar, la presión para mejorar el desempeño produce riesgos adicionales para el sistema, ya que las instituciones nacionales que están representadas en numerosos comités y revisan múltiples proyectos pueden relajar sus criterios con el fin de acelerar la ejecución de los recursos, reduciendo la efectividad del triángulo de la gobernanza. Centrarse en el control externo y en el nivel nacional descuida

la importancia del nivel territorial, que es donde las empresas funcionan y producen regalías. A pesar de que se han producido ciertos esfuerzos para formar a funcionarios locales en la elaboración y presentación de proyectos, no se ha implementado un proceso más sistemático de fortalecimiento de la capacidad municipal en materia de auditorías internas o controles territoriales.

De la rendición de cuentas a los resultados

El tercer desafío es asegurar que el uso de la información traiga consigo un cambio positivo en el comportamiento de los actores locales, las organizaciones sociales y los funcionarios públicos.

El impacto de la transparencia y la rendición de cuentas en las relaciones de poder está vinculado con la efectividad de las sanciones y los incentivos. Sin embargo, algunos funcionarios o políticos podrían no prestar atención a las sanciones sociales o incluso a las medidas fiscales o disciplinarias que los afectan, puesto que no hay consecuencias negativas por la manera en que interactúan con otros actores locales, ni tampoco se ven afectados sus ingresos. Por lo tanto, es necesario determinar cómo estas iniciativas aumentan el efecto disuasorio de las sanciones o influyen en los incentivos políticos. En el caso de quienes participan en la gestión pública para su beneficio personal, es importante imponerles multas y reducir su impunidad, así como fomentar una cultura política de rechazo de la corrupción que excluya a quienes han sido

sancionados de ocupar cargos públicos. También hay incentivos políticos perversos en la gestión de las regalías que deben ser abordados. Dado que el objetivo de un político es mantenerse en el poder, los gobiernos locales intentan gastar los recursos rápidamente con el fin de mostrar resultados. Esto lleva a la priorización del gasto en infraestructuras físicas y/o distribución del ingreso a los electores. Si las iniciativas de monitoreo ciudadano no afectan la dinámica electoral y las decisiones del voto de los ciudadanos siguen estando asociadas con regalos, ofertas de empleos en el gobierno local y la compra de votos o de lealtades políticas, será difícil cambiar estos incentivos. La dependencia económica de los gobiernos locales y la falta de diversificación de la economía en numerosas regiones mineras y petroleras sustentan esta lógica. Esta preocupación no ha sido abordada en las iniciativas analizadas.

Más aún, aunque haya cambios positivos en la administración de los recursos locales, el cumplimiento de la ley, la transparencia y la eficiencia, es necesario que se reflejen en mejores condiciones de vida. Los programas públicos eficientes, transparentes y bien intencionados también pueden fallar. Los buenos resultados no son automáticos, ni son visibles en el corto plazo. Sin embargo, en la medida en que las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional vayan más allá de los cambios de procedimiento y fomenten un debate sobre la mejor manera de utilizar los recursos públicos en términos

programáticos sustanciales, aumentará su capacidad de influir en el desarrollo local. Para que esto ocurra, estas iniciativas deben tener en cuenta otros aspectos del desarrollo local. Determinar que la corrupción es el principal problema puede contribuir a expresar las preocupaciones de numerosos actores, pero esta explicación simplifica demasiado el análisis de los motivos detrás del impacto limitado de los ingresos extractivos en el desarrollo local.

Hasta ahora, las iniciativas estudiadas –los CSIR, la CVA y los programas de fortalecimiento institucional– se han centrado exclusivamente en el uso de los ingresos por parte de los gobiernos locales. Se ha prestado menos atención a otros niveles de gobierno o instituciones, o a otros aspectos del desarrollo territorial en las zonas de extracción. Un miembro del CSIR Arauca consideraba que la corrupción era la causa principal de las necesidades básicas no satisfechas en el departamento,²⁷ y un enfoque similar fue adoptado por los consultores encargados del fortalecimiento institucional en La Guajira (FCFI, 2010). Ninguna de estas iniciativas incluía un debate sobre los impactos generales medioambientales, sociales y económicos de la actividad extractiva o de las empresas extractivas. En el caso del fortalecimiento institucional, se concentran en las capacidades administrativas del gobierno local pero no incluyen otros tipos de instituciones (es decir,

²⁷ Entrevista con miembro del CSIR Arauca, Arauca, 22 de abril de 2010.

órganos de supervisión, el DNP, las autoridades mineras y petroleras) ni la función regulatoria del Estado. Esta comprensión estrecha de la corrupción y de los problemas locales en general socava el alcance de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas. Como señala Søreide (2012: 1), la corrupción, tanto a gran escala como en forma pequeña, afecta al sector en múltiples niveles de gobernanza, entre ellos:

[estar] atado a la ayuda para el desarrollo, a préstamos macroeconómicos, a contribuciones a los partidos, a diversos quid pro quo políticos y diplomáticos, a intrincados acuerdos para aumentar los ingresos controlados por los titulares, o al apoyo de las industrias donde los políticos tienen intereses personales.

CONCLUSIONES

La explotación de los recursos naturales no renovables genera grandes expectativas para el desarrollo de departamentos y municipios ricos en recursos naturales. Promover el progreso de estas regiones ha sido el objetivo de asignar una parte importante de los ingresos extractivos al nivel local en Colombia. Sin embargo, la distorsión de las finanzas municipales y el escaso impacto en la calidad de vida de la población han conducido a grandes reformas en los últimos años. Como respuesta a esta situación, han aumentado los controles externos

a nivel nacional y se están desarrollando iniciativas ciudadanas de transparencia y rendición de cuentas y nuevos sistemas de información.

Estas iniciativas crean importantes oportunidades. La plataforma de MapaRegalías ofrece la posibilidad tanto a los ciudadanos como a las instituciones públicas de tener acceso a la información de manera directa y fácil para el usuario, a fin de tomar decisiones mejor fundadas acerca de la gestión de las regalías. Las iniciativas de supervisión ciudadana, como los CSIR y las CVA, fomentan la corresponsabilidad de los ciudadanos para asegurar que la riqueza de los recursos se gaste adecuadamente. Dado que los ingresos de los recursos financian el 30% de las inversiones públicas nacionales, estas medidas facilitan niveles superiores de desarrollo regional y local. En realidad, se espera que una mayor transparencia pueda promover la participación activa de los ciudadanos, fortaleciendo la interacción ciudadanía-Estado y aumentando la legitimidad institucional.

Sin embargo, para que la transparencia se traduzca en rendición de cuentas y logro de los objetivos de desarrollo, deben superarse varias dificultades. En primer lugar, se deben mejorar la calidad de la información y la precisión de los controles. El gobierno colombiano ha asumido compromisos importantes en este sentido, como los intentos de cumplir con la EITI y otras medidas para mejorar la gobernanza del sector extractivo. Es necesario que sus resultados sean evaluados en profundidad. En términos

del control, será crucial contar con políticas adecuadas y modelos de supervisión que, teniendo en cuenta los riesgos, puedan enriquecer la toma de decisiones con información precisa. Como el aumento de controles no siempre equivale a controles más efectivos y eficientes, se requerirá un monitoreo adecuado de la actividad extractiva y de la gestión de los ingresos.

Más allá de aumentar los controles, es necesario fortalecer sin tardanza la capacidad técnica a nivel local para formular, implementar y reportar los proyectos. El diseño de acuerdos institucionales a nivel nacional para promover el control y aumentar el número de requisitos en la gestión de los ingresos no se traducirá en los resultados esperados de alivio de la pobreza y desarrollo humano si los funcionarios públicos locales no están formados adecuadamente. Además, si no se tiene en cuenta la política

local para establecer incentivos efectivos para los actores locales, las iniciativas de transparencia y las reformas institucionales siempre serán insuficientes.

Como conclusión, el objetivo de traducir la actividad extractiva en desarrollo podría requerir un mayor monitoreo y control de toda la cadena de producción, así como una mejor calidad del control con información más precisa, lo cual compromete a los ciudadanos. Deben desarrollarse los procesos de fortalecimiento institucional, incluyendo no solo la capacidad técnica sino la educación política y los incentivos políticos. El desafío consiste en adaptar estos instrumentos y reformas a las necesidades y dinámica política de las jurisdicciones locales, a la vez que se aumenta la capacidad de supervisión y apoyo y se crean los incentivos adecuados para los actores locales.

REFERENCIAS

- Aaronson, S. 2008. "A New Governance Hybrid: How the EITI Aligns the Public and Business Interest in Good Governance". Presentado en la 49ª Convención Anual de ISA, "Bridging Multiple Divides", celebrada en San Francisco, California.
- . 2011. "Limited Partnership: Business, Government, Civil Society, and the Public in the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)". *Public Administration and Development* 31: 50-63.
- Arellano Yanguas, J. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Arezki, R., y F. Van Der Ploeg. 2007. "Can the Natural Resource Curse Be Turned into a Blessing?: The Role of Trade Policies and Institutions". Documento de trabajo del FMI No. WP/07/55. Washington, D.C.: FMI.
- Arezki, R., y T. Gylfason. 2013. "Resource Rents, Democracy, Corruption and Conflict: Evidence from Sub-Saharan Africa". *Journal of African Economies* 22 (4): 491-8.
- Armenta Vergara, R. M., C. A. Barreto Nieto y W. O. Prieto Bustos. 2012. "Medición de la eficiencia en el uso de las regalías petroleras: una aplicación del análisis envolvente de datos". *Finanzas y Política Económica* 4(1): 13-32.
- Barberena, V. 2010. "Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos". En *25 años de descentralización en Colombia*. Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Benavides E., J., A. Carrasquilla B., J. G. Zapata G., A. M. Velasco M. y M. Link O. 2000. "Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales". Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Bjorvatn, K., M. R. Farzanegan y F. Schneider. 2012. "Resource Curse and Power Balance: Evidence from Oil-Rich Countries". *World Development* 40(7): 1308-16.
- "Brazo financiero del Banco Mundial busca blindar regalías por \$112.000 millones". 2010. *El Espectador*. 12 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo-202822-brazo-financiero-del-banco-mundial-busca-blindar-regalias-112000-millones>.
- Busse, M., y S. Gröning. 2013. "The Resource Curse Revisited: Governance and Natural Resources". *Public Choice* 154 (1-2): 1-20.

- Campodónico, H. 2005. "Estudio comparativo sobre la distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Candelo, R. J., L. Y. Durán Bobadilla, J. E. Espitia Zamora y J. E. Garcés Cano. 2008. "Agrupaciones subnacionales y regalías". *Revista Cife*.
- Caracol Radio. 2006. "Las regalías son el principal foco de corrupción en Colombia, dice la Contraloría", 5 de julio de 2006. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/las-regalias-son-el-principal-foco-de-corrupcion-en-colombia-dice-la-contraloria/20060705/nota/305890.aspx>.
- CGR (Contraloría General de la República). 2002. *¿Para qué han servido las regalías?: propuesta de redistribución*. Bogotá, Colombia: CGR.
- . 2006. "Malos manejos de regalías: Contraloría detectó irregularidades por \$16.143 millones en Casanare, Sucre, Córdoba y Huila". (Boletín).
- . 2008. "Por artimañas y maniobras fraudulentas se pierden millonarios recursos de regalías". Bogotá, Colombia: CGR.
- . 2012. "Informe de Auditoría al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) 2008 al 2010". Bogotá, Colombia: CGR.
- "Cruda historia de las regalías I". *El Tiempo*. 5 de agosto de 1997. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644527>.
- De la Torre, C. 2010. "Descentralización: demagogia lucrativa". *El Espectador*, 11 de octubre de 2010. Visitada el 15 de agosto de 2014. <http://www.elespectador.com/cristina-de-torre/descentralizacion-demagogia-lucrativa-columna-229124>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2009. "Regalías al día, 1 (5)". Bogotá, Colombia: DNP.
- Elbadawi, I. A., y R. Soto. 2013. "Resource Rents, Institutions and Violent Civil Conflicts". Documento de trabajo. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- FCFI (Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional). 2010. "Informe de Gestión 2009". Bogotá, Colombia: FCFI.
- . 2012. "Proyecto de modernización del municipio de Hatonuevo: Informe de sistematización". Bogotá, Colombia: FCFI.
- Fox, J. 2007. "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability". *Development in Practice* 17(4): 663-71.

- González Espinosa, A. C. 2013a. "¿La sociedad civil como 'conjuro' a la maldición de los recursos naturales?: Vigilancia ciudadana a la renta extractiva en Colombia y Perú". En A. C. González Espinosa (ed.), *Los retos de la gobernanza minero-energética*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- . 2013b. "Empresas y promoción del accountability público para la gestión local de la renta extractiva: genealogía y dinámicas de la acción política empresarial en Colombia y Perú". Tesis doctoral. París, Francia: Institut d'Études Politiques de Paris.
- González Espinosa, A. C., y F. Boehm. 2013. "Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación". *Revista Opera* (11).
- González Espinosa, A. C., y A. Klein. 2013. "The EITI Transparency Standard: Between Global Power Shifts and Local Conditionality". En *Resource Governance and Developmental States in the Global South: Critical International Political Economy Perspectives*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Hernández Leal, G. 2004. "Impacto de las regalías petroleras en el Departamento del Meta". Ensayos sobre Economía Regional (ESER). Cartagena, Colombia: Banco de la República.
- Isunza Vera, E. 2005. "Interfaces socio-estatales y proyectos políticos: la disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja". En A. Monslváis (coordinador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.
- Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-states*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Klein, A. 2010. *La coalition Publiez ce que vous payez. Une campagne pour la gestion responsable des ressources naturelles*. París, Francia: L'Harmattan.
- "La cruda historia de las regalías petroleras II". *El Tiempo*. 6 de agosto de 1997. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-647565>.
- Libman, A. 2010. "Subnational Resource Curse: Do Economic or Political Institutions Matter?". Serie Documentos de trabajo No. 154, Frankfurt School. Frankfurt, Alemania: Frankfurt School of Finance and Management.
- . 2013. "Natural Resources and Sub-national Economic Performance: Does Sub-national Democracy Matter?". *Energy Economics* 37(Mayo): 82-99.
- "Los escándalos mantienen la percepción de la corrupción en el país". *Revista Semana*. 30 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-escandalos-mantienen-percepcion-corrupcion-pais/250168-3>.

- Maldonado, A. 2013. "Santos y los alcaldes: descentralización en reverso, regalías bajo control". *Razón Pública*.
- McGee, R., y J. Gaventa. 2010. "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives". Informe de síntesis. Preparado para el Seminario de Iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, 14-15 de octubre de 2010. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies.
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik. 2005. "Cursed by Resources or Institutions?". Serie Documentos de trabajo. Trondheim, Noruega: Norwegian University of Science and Technology.
- Mejía Acosta, A. 2010. "Natural Resource Governance". En *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Preparado para el Seminario de Iniciativas de transparencia y rendición de cuentas 14-15 de octubre de 2010. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies.
- Molina, E. 2013. "Essays on the Political Economy of Service Delivery". Disertación presentada en la Facultad de la Universidad de Princeton como Candidatura al Doctorado en Filosofía. Princeton, NJ: Universidad de Princeton.
- Morgandi, M. 2008. La distribución a nivel subnacional de los ingresos provenientes de las industrias extractivas". Nueva York, NY: RWI.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Paler, L. 2011. "The Subnational Resource Curse: Causes, Consequences and Prescriptions". Open Society Institute Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI). Nueva York, NY: RWI.
- Peñate, A. 1991. *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province*. Oxford, Reino Unido: University of Oxford, St. Anthony's College.
- Perry, G., y M. Olivera. 2010. "El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia". Documento de trabajo No. 51. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Peruzzotti, E., y C. Smulovitz. 2006. "Societal Accountability". En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Programa Cimientos. 2010. "Proyecto PGN-Regalías". Presentación de productos del equipo de trabajo. Santiago, Chile: Cámara Chilena de la Construcción.

- "Regalías siguen siendo botín". *El Tiempo*. 10 de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2821853>.
- Robinson, J. A., R. Torvik y T. Verdier. 2005. "Political Foundations of the Resource Curse". Documento preparado para celebrar la misión de Pranab Bardhan como editor del *Journal of Development Economics*.
- Rocha Menocal, A., y B. Sharma. 2008. "Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report". Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute (ODI).
- Ross, M. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics* 51(enero): 297-322.
- . 2001. "Does Oil Hinder Democracy?". *World Politics* 53(3): 325-61.
- . 2013. "The Politics of the Resource Curse: A Review". Los Angeles, CA: UCLA.
- Sachs, J. D., y A. M. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Documento de discusión para el desarrollo 517a. Cambridge, MA: Center for International Development y Harvard Institute for International Development.
- Salazar López, J. H. 2004. "Arauca: Factores e interferencias del proceso petrolero. Crisis de gobernabilidad 1984-2004". Tesis de Maestría. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
- Sánchez, F., y M. Chacón. 2005. "Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local: 1974-2002". Documentos CEDE 2005-33. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Sánchez Torres, F., C. Mejía Mantilla y F. Herrera Araujo. 2005. "Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997-2003". Cuadernos PNUD. Bogotá, Colombia: PNUD.
- Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability". En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner Publishers.
- . 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Svampa, M., y M. A. Antonelli. 2009. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Transparencia por Colombia. 2004. "Experiencias de control social en Colombia". Cuadernos de Transparencia No. 7. Bogotá, Colombia: Transparencia por Colombia.

- . 2010. "Índice de transparencia departamental 2008-2009". Colección Documentos Observatorio de Integridad No. 11. Bogotá, Colombia: Transparencia por Colombia, GTZ Agencia de Cooperación Técnica Alemana y Embajada Británica, Bogotá.
- Velásquez, F. 1998. "La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil". En N. Cunill Grau y L. C. Bresses (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Ibérica.
- Viale, C., y E. Cruzado. 2012. "La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina". Borrador. Lima, Perú: RWI.
- Viale, C., y C. Monge. 2012. "La enfermedad chola". *Quehacer (DESCO)*. 20 de abril de 2012. Disponible en: <http://societasconsultora.wordpress.com/2012/04/20/la-enfermedad-chola-novedosos-impactos-de-la-mineria-y-el-gas-en-las-areas-locales-1/>.
- Viloría De la Hoz, J. 1998. "La economía del carbón en el caribe colombiano". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Bogotá, Colombia: Banco de la República.
- . 2002. "Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Bogotá, Colombia: Banco de la República.
- Zapata, J. G. 2010. *Las finanzas territoriales en Colombia*". Debates Presidenciales. Bogotá, Colombia: Corporación Andina de Fomento (CAF), Fedesarrollo.

CAPÍTULO 10

Los ingresos fiscales imprevistos, la transparencia y la eficiencia en el suministro de bienes públicos: evidencia de los gobiernos locales en Brasil

MARTÍN ARDANAZ*

Este capítulo analiza el impacto de los ingresos fiscales imprevistos (por ejemplo, las regalías del petróleo) en las finanzas públicas de los gobiernos locales en Brasil durante el reciente ciclo de auge de los precios de las materias primas. Dado que una parte importante de los pagos de las regalías del petróleo se distribuyen a los municipios basándose en criterios geográficos, aquí se estiman los efectos de recibir ingresos imprevistos adicionales en tres resultados de interés: los niveles de transparencia fiscal, las asignaciones presupuestarias y la eficiencia en el suministro local de bienes públicos en la infraestructura

* El autor agradece a Virginia Oliveros, Sebastian Saeigh, los editores y a un árbitro anónimo por sus útiles comentarios y sugerencias, y a Rhea Brathwaite por su ayuda en reunir algunos de los datos utilizados en este capítulo. Esta investigación es parte de un programa más amplio de investigación sobre los determinantes de la eficiencia del gasto a nivel subnacional en América Latina, patrocinado por la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo.

urbana y el sector de la vivienda. A partir de un conjunto de datos que abarca más de 5.000 municipios entre 2000 y 2011, este capítulo revela que la probabilidad de divulgar datos sobre las finanzas públicas (un índice aproximado de la transparencia fiscal) disminuye cuando un municipio recibe pagos de regalías y, aunque los ingresos fiscales imprevistos vayan acompañados de un aumento del gasto en todos los tipos de sectores (educación, salud y, sobre todo, infraestructura), la eficiencia del gasto público a nivel local disminuye con el tamaño del shock de los ingresos fiscales imprevistos.

INTRODUCCIÓN

El municipio costero de Campos Dos Goytacazes está situado en el norte del Estado de Rio de Janeiro. En 2012 recibió R\$1.400 millones (US\$667 millones) en forma de pagos de regalías, o el 20% del total de las rentas del petróleo distribuidas a los gobiernos locales en Brasil ese año. El municipio de São Francisco de Itabapoana, el gobierno local vecino de Campos y también costero, recibió el equivalente de R\$8,2 millones (US\$4,1 millones) en pagos de regalías, o el 0,2% del total de las rentas del petróleo ese mismo año. ¿Por qué esa disparidad en los beneficios de regalías a pesar de la contigüidad geográfica?

Aunque diversas reglas gobiernan la asignación de las rentas del petróleo en los diferentes niveles de gobierno en Brasil, el grueso de los pagos de regalías se distribuye entre los municipios según un criterio geográfico: un gobierno local tiene derecho a pagos de regalías si su costa se encuentra frente a un pozo petrolífero situado varios kilómetros mar adentro, según proyecciones ortogonales y paralelas. Gracias a la configuración de su costa, a Campos corresponde la mayor parte de los pozos petrolíferos marítimos más productivos del país, pero no sucede lo mismo con la costa de São Francisco. Por este motivo, el primer municipio recibe 164 veces más ingresos de regalías que el segundo.

Además de ser el receptor individual más grande de ingresos fiscales imprevistos, el municipio de Campos también es

(tristemente) célebre por la manera en que gestiona sus cuentas públicas. Las finanzas públicas en Campos se caracterizan por la opacidad: entre 2001 y 2009, el municipio reportó los gastos e ingresos locales al gobierno federal, una obligación bajo la actual Ley de Responsabilidad Fiscal (2000), solo una vez en cuatro años. En cambio, su vecino, São Francisco, ha enviado su información fiscal al gobierno central todos los años.

Si bien la producción petrolera va seguida de importantes aumentos de ingresos municipales y niveles de gasto en los municipios beneficiados por el petróleo, estas expansiones fiscales en general no se han visto acompañadas de mejoras correspondientes en el suministro de bienes públicos locales.

Esta historia es más que una historia de dos ciudades. A partir de una muestra de más de 5.000 municipios observados entre 2000 y 2011, este documento explora en primer lugar la conexión entre la riqueza petrolera y la transparencia fiscal a nivel subnacional en Brasil y muestra que los municipios beneficiados por el petróleo tienen una mayor probabilidad de no revelar sus cuentas públicas, una conclusión

consistente con la evidencia en todo el país que asocia la dependencia del petróleo con la opacidad fiscal (Ardanaz, 2012; Ross, 2011; RWI, 2013).

Sobre la base de la información fiscal disponible, el capítulo también explora la conexión entre ingresos imprevistos, la gestión del gasto y el suministro local de bienes públicos. Tanto la evidencia anecdótica como empírica sugieren que, si bien la producción petrolera va seguida de importantes aumentos de ingresos municipales y niveles de gasto en los municipios beneficiados por el petróleo, estas expansiones fiscales en general no se han visto acompañadas de mejoras correspondientes en el suministro de bienes públicos locales, lo cual significa que una gran parte del gasto financiado por la riqueza de los ingresos fiscales imprevistos no se está destinando a proyectos públicos verdaderamente útiles (Caselli y Michaels, 2013; Ferraz y Monteiro, 2012). En otras palabras, la combinación de altos gastos del gobierno y falta de mejora en la prestación de servicios sugiere que una cantidad no desdeñable de los ingresos públicos está siendo despilfarrada.¹ Al vincular la información sobre los insumos

¹ En realidad, el desvío abierto de los fondos es una práctica común en algunos de estos entornos: los municipios ricos en petróleo suelen verse envueltos en escándalos de corrupción con políticos acusados (y expulsados del cargo) por uso indebido de fondos públicos (irregularidades en la contratación pública, contratos ilegales, etc.). Véanse Caselli y Michaels (2013) y Ferraz y Monteiro (2012) para más detalles.

(gasto público) y los resultados en la infraestructura urbana y en el sector de la vivienda, este capítulo concluye que la eficiencia de los gastos del gobierno disminuye con los ingresos fiscales imprevistos adicionales.

¿Por qué los municipios ricos en petróleo son menos transparentes y relativamente ineficientes en el uso del gasto público? El principal argumento presentado en este documento se basa en una larga tradición de estudios que señalan que el *modo* de financiamiento de los gobiernos (ya sea a través de impuestos generales o nacionales, por oposición a ingresos fiscales imprevistos, como las rentas de recursos naturales o las transferencias) influye en las políticas y los resultados de la gobernanza en términos generales.² Concretamente, el acceso a grandes montos de ingresos fiscales imprevistos afecta los flujos de información entre los políticos y los votantes y, por consiguiente, los incentivos de los

² Schumpeter (1918) es una referencia clásica en la sociología fiscal, en la que a menudo se basa la literatura reciente sobre los determinantes de la capacidad fiscal (Besley y Persson, 2011). Sobre la conexión entre diferentes tipos de ingresos fiscales y desempeño de la gobernanza, véanse Brautigam, Fjeldstad y Moore (2008), Levi (1988) y Moore (2004). La importancia de la estructura de las finanzas públicas también se destaca en la literatura sobre el federalismo fiscal, que analiza cómo los diferentes acuerdos sobre la transferencia de impuestos moldea los incentivos fiscales y, por ende, el comportamiento de los funcionarios políticos para escoger diferentes tipos de políticas (véanse Weingast [2009] y sus referencias para un análisis).

gobiernos para suministrar servicios públicos de manera eficiente.³

En relación con el vínculo ingresos-información, en primer lugar se debe señalar que los ingresos fiscales imprevistos van directamente a las arcas del gobierno, sin que exista la necesidad de recaudar impuestos de los ciudadanos. Debido a este método de recaudación de ingresos no mediatizado, los votantes carecen de una estimación precisa sobre los ingresos fiscales imprevistos (estos son menos visibles que los impuestos generales) lo cual dificulta que los votantes inferan cuál es el total de los ingresos disponibles. Además, los titulares de los cargos tienen incentivos para no crear procedimientos presupuestarios más transparentes, dado que la asimetría de información puede ser usada a su favor, por ejemplo, suministrando un nivel mínimo de bienes públicos que dejarían satisfechos a votantes racionales pero no informados, a la vez que asignan el resto del presupuesto a rentas privadas. Debido a estas condiciones, y en ausencia de campañas en los medios o en niveles más altos del gobierno interesados en divulgar este tipo de información, es plausible observar bajos niveles de transparencia fiscal en entornos locales donde los ingresos imprevistos constituyen una parte grande del presupuesto total.

³ El término ingresos fiscales imprevistos se usa como abreviación para cualquier tipo de ingresos que no requieren la recaudación sobre los ingresos privados de los ciudadanos. Más formalmente, los ingresos fiscales imprevistos están definidos por su desproporcionado coeficiente de ingresos/costos, comparado con la producción normal de bienes y servicios en la economía (Dalgaard y Olsson, 2006).

Por último, con respecto al vínculo información-gastos, la visibilidad limitada en torno a los ingresos fiscales imprevistos reduce los incentivos para que los políticos respondan a las demandas de los electores cuando toman decisiones sobre el gasto público, inclinando la asignación de los ingresos públicos hacia bienes que benefician a los titulares de los cargos (prebendas, rentas) a expensas de los electores. De esta manera, al comparar dos municipios con presupuestos similares pero con una composición diferente de los ingresos, el alcalde de la ciudad donde dominan los ingresos fiscales imprevistos tendrá más incentivos para desviar o despilfarrar una mayor parte del total de los ingresos fiscales. Dado que más recursos se gastan en rentas o son despilfarrados, se suministran menos bienes públicos y, por consiguiente, el alcance de la subutilización o la ineficiencia en el gasto del gobierno debería aumentar con el tamaño de los ingresos fiscales imprevistos.

Al analizar el impacto de los ingresos imprevistos en las finanzas públicas locales, este capítulo se inserta en una literatura especializada reciente sobre los efectos políticos y económicos de diferentes fuentes de ingresos de los gobiernos (por ejemplo, impuestos, transferencias intergubernamentales y pagos de regalías) a nivel municipal en Brasil y en otros países. Algunos estudios se centran en cómo las transferencias intergubernamentales moldean la calidad de los candidatos y en la incidencia de la corrupción (Brollo et al., 2010) o el gasto público y los resultados electorales (Litschig y Morrison, 2010). Otros contrastan los efectos de las transferencias en relación con los esfuerzos propios de recaudación de impuestos en la asignación

de los gastos del gobierno, y aportan evidencia empírica de que las transferencias se tienden a gastar en bienes no tan valorados por los electores, y que un aumento de los impuestos produce un gasto público de mayor calidad (Gadenne, 2011; Mendes, 2005). Varios estudios recientes, más estrechamente relacionados con los temas tratados en este capítulo, analizan el impacto del reciente shock petrolero y los correspondientes flujos de regalías a los gobiernos municipales en una variedad de resultados diferentes, tales como el suministro de bienes públicos locales e indicadores de los niveles de vida (Caselli y Michaels, 2013), las tasas de crecimiento (Postali, 2009), el esfuerzo fiscal (Alves de Keiroz y Postali, 2010) y la dinámica de la competencia política y el clientelismo (Ferraz y Monteiro, 2012).

ANTECEDENTES

Federalismo fiscal y finanzas públicas locales

Brasil es una república federal y presidencial, constituida por 27 estados (incluido el Distrito Federal) y 5.564 municipios. Los estados y municipios juntos suman más de una tercera parte de la recaudación nacional de ingresos tributarios, y dos quintos del gasto total del gobierno; es decir, cifras que representan niveles de descentralización fiscal no solo comparables a las federaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Afonso y Mello, 2000), sino que también hacen de Brasil uno de los países en desarrollo más descentralizados del mundo

(Bardhan y Mookherjee, 2006). A los gobiernos municipales o locales les corresponde una parte importante del gasto total en Brasil (6,5% del producto interno bruto [PIB]), aunque recaudan solo una pequeña fracción del total de impuestos (2% del PIB). Los gastos locales equivalen al 15% de los gastos consolidados del sector público, y los municipios han desempeñado un rol cada vez más importante en el suministro de servicios sociales como la atención de la salud (preventiva) y la educación (primaria), que juntas equivalen a casi la mitad del total de los gastos municipales. Los alcaldes también son los encargados de suministrar bienes públicos locales a los municipios, lo cual explica por qué la vivienda y la urbanización es la tercera categoría más importante de gastos, y normalmente incluye servicios locales como la recogida de residuos, el alumbrado público y el mantenimiento de la red viaria urbana. Por último, el transporte público es competencia exclusiva de los gobiernos locales (Afonso y Araujo, 2006).

En términos de movilización de los ingresos, si bien la Constitución da un margen sustancial a los municipios para recaudar sus propios impuestos, hay diferencias entre la capacidad tributaria *de jure* de los municipios y sus niveles *de facto* de recaudación tributaria (Gadenne, 2011). Durante 2011, los gobiernos locales financiaron en promedio solo el 7% de los presupuestos municipales con sus propios ingresos fiscales (*receitas tributarias*), aunque hay grandes variaciones en estas cifras: en los municipios relativamente pobres de estados como Maranhão, los impuestos locales representan menos del 1% de los ingresos fiscales, mientras que en los municipios más ricos de

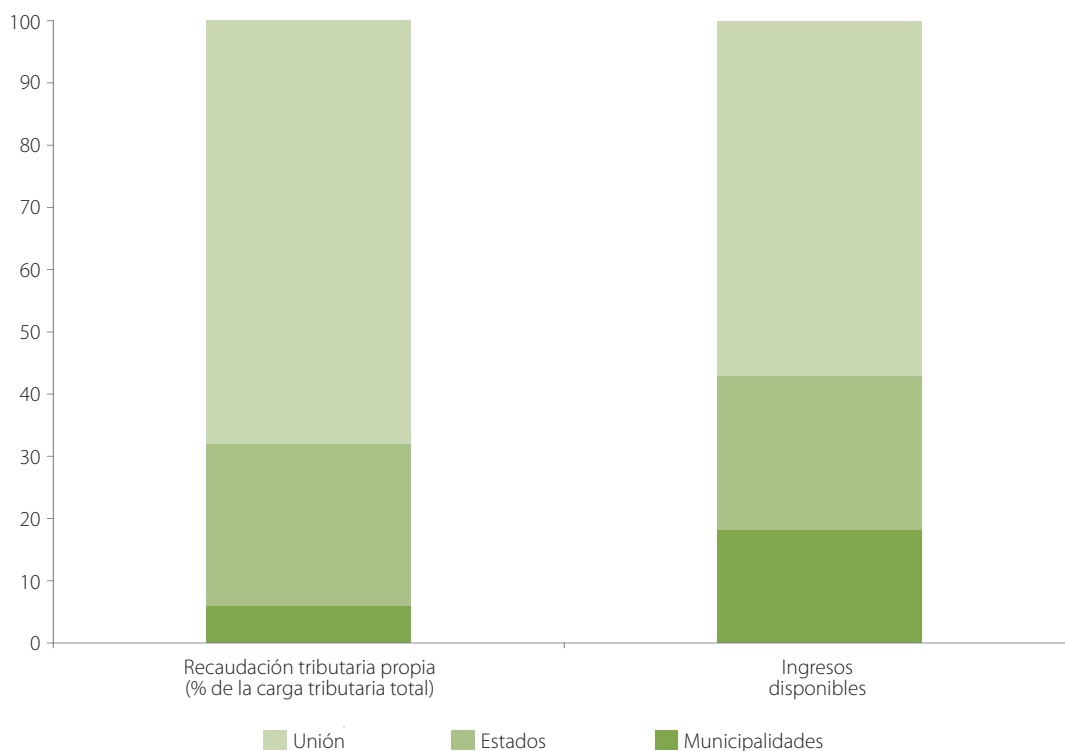
São Paulo, la recaudación tributaria local representa más del 60% de los ingresos totales.

Para abordar estas grandes asimetrías fiscales verticales, el grueso del gasto municipal se apoya en un complejo sistema de distribución de los ingresos y subvenciones fiscales intergubernamentales, consagradas en la Constitución de 1988, según la cual tanto el gobierno de la Unión como los gobiernos estatales redistribuyen los

recursos fiscales hacia los niveles más bajos con diferentes sistemas de ingresos y fondos.⁴ Como se muestra en el gráfico 10.1, los municipios son los principales beneficiarios de este sistema, dado que su parte de ingresos disponibles (es decir, los ingresos disponibles después de que se han realizado las transferencias intergubernamentales) es tres veces más grande que su contribución a la carga fiscal total.

Gráfico 10.1

Recaudación tributaria e ingresos disponibles por nivel de gobierno, 2010 (en porcentaje)



Fuente: Afonso y Castro (2011).

⁴Véanse Rezende y Afonso (2006) y Serra (2007) para más detalles sobre los acuerdos fiscales federales en Brasil.

El sistema de transferencia de igualación federal más importante para los municipios es el *Fundo de Participação dos Municípios* (FPM), una transferencia estipulada en la Constitución que redistribuye recursos según un criterio demográfico, que en 2011 representaba un promedio del 40% de los ingresos de los gobiernos locales, y gracias al cual se han alcanzado niveles relativamente altos de redistribución interregional (Arretche, 2010).⁵ En resumen, los políticos municipales disfrutaban de una gran parte de los beneficios políticos del gasto, pero pagan solo una pequeña fracción del costo político de cobrar impuestos.

¿Cómo son elegidas estas autoridades? Como en otros sistemas presidenciales, el calendario electoral en Brasil es fijo. Se celebran elecciones locales para alcalde y concejo municipal cada cuatro años, en un ciclo diferente al de las elecciones presidenciales y de gobernadores.⁶ Gracias a una reforma constitucional de 1997 que flexibilizó los límites del mandato en todos los niveles de gobierno, los alcaldes pueden ser reelegidos una vez, con la posibilidad de volver a presentarse después de una interrupción de un mandato. Por lo tanto, las elecciones

de 2000 señalaron la introducción de la posibilidad de un segundo mandato consecutivo para los cargos en los gobiernos locales.

Auge del petróleo, al estilo brasileño

En el marco de estos antecedentes de grandes desequilibrios fiscales, algunos municipios fueron beneficiados con ingresos adicionales provenientes de las rentas de recursos naturales desde el comienzo de la década de 2000. Esto fue el resultado de un aumento de la producción petrolera y de una nueva legislación que regía la explotación y la regulación de la industria petrolera y la distribución de los ingresos del petróleo entre diferentes niveles de gobierno (Ley 9478/97).⁷ Las rentas del petróleo en Brasil provienen de dos grandes instrumentos tributarios: las regalías, un 10% de impuesto *ad valorem* sobre los ingresos brutos de la producción petrolera, y el impuesto de participación especial, que se cobra sobre los ingresos de proyectos altamente productivos.⁸ Mientras que en 1998 estas dos fuentes de ingresos representaban solo el 0,03% del PIB, esta cifra aumentó a R\$21.600

⁵ Las transferencias recibidas en el marco de la distribución de los ingresos del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) son transferencias provenientes de impuestos recaudados por los estados y representan la segunda fuente más grande de transferencias para los municipios.

⁶ Las elecciones municipales se celebran en todo el país al final del año. La nueva administración comienza en enero del año siguiente.

⁷ El crecimiento de la producción se ha visto acompañado de aumentos en las reservas privadas, que probablemente aumentarán todavía más en el mediano plazo con la total explotación de los yacimientos petroleros “presal” situados debajo de 2 km de agua y 3 km de sal en la cuenca de Santos.

⁸ Para simplificar, se hace referencia a ambos conceptos como pagos de regalías.

millones (US\$10.800 millones), o el 1% del PIB, en 2011 (Valente Serra, 2011).⁹

La distribución de los ingresos del petróleo en Brasil se caracteriza por altos niveles de descentralización vertical: entre el 60% y el 65% del total de los pagos de regalías se transfieren a los estados y municipios a través de una combinación de reglas diferentes aplicadas a la producción en tierra y marítima (Afonso y Castro, 2010).

La distribución de los ingresos del petróleo en Brasil se caracteriza por altos niveles de descentralización vertical: entre el 60% y el 65% del total de los pagos de regalías se transfieren a los estados y municipios a través de una combinación de reglas diferentes aplicadas a la producción en tierra y marítima (Afonso y Castro, 2010). Las reglas que regulan la distribución de las rentas de la producción marítima convierten a los municipios en los mayores receptores individuales de los ingresos de las rentas, y dado que el reciente

aumento de la producción petrolera se debe fundamentalmente a las plataformas marítimas (el 90% del total de la producción), los municipios han sido uno de los beneficiarios clave del sistema durante el último auge (Ferraz y Monteiro, 2012; Gobetti, 2011). El gráfico 10.2 muestra la evolución de los pagos de regalías a los municipios durante el último ciclo de los precios de las materias primas.

Dos reglas básicas definen si un municipio tiene derecho a recibir regalías: 1) el municipio debe considerarse una “localidad productora” y 2) el municipio debe sufrir impactos directos o indirectos de la producción de petróleo y gas.¹⁰ En el caso de la producción marítima, la elegibilidad como productor se rige por un criterio geográfico: se considera que un municipio es “colindante” (*confrontante*) si se encuentra frente a un pozo petrolero situado a kilómetros de distancia en el océano, según proyecciones ortogonales y paralelas de la costa brasileña extraídas de cartas náuticas, como se muestra en el gráfico A10.1 (Apéndice). Por lo tanto, dependiendo de la forma de su costa, el municipio incluye más o menos pozos en su zona, y recibe los pagos correspondientes de las regalías.¹¹ En relación con

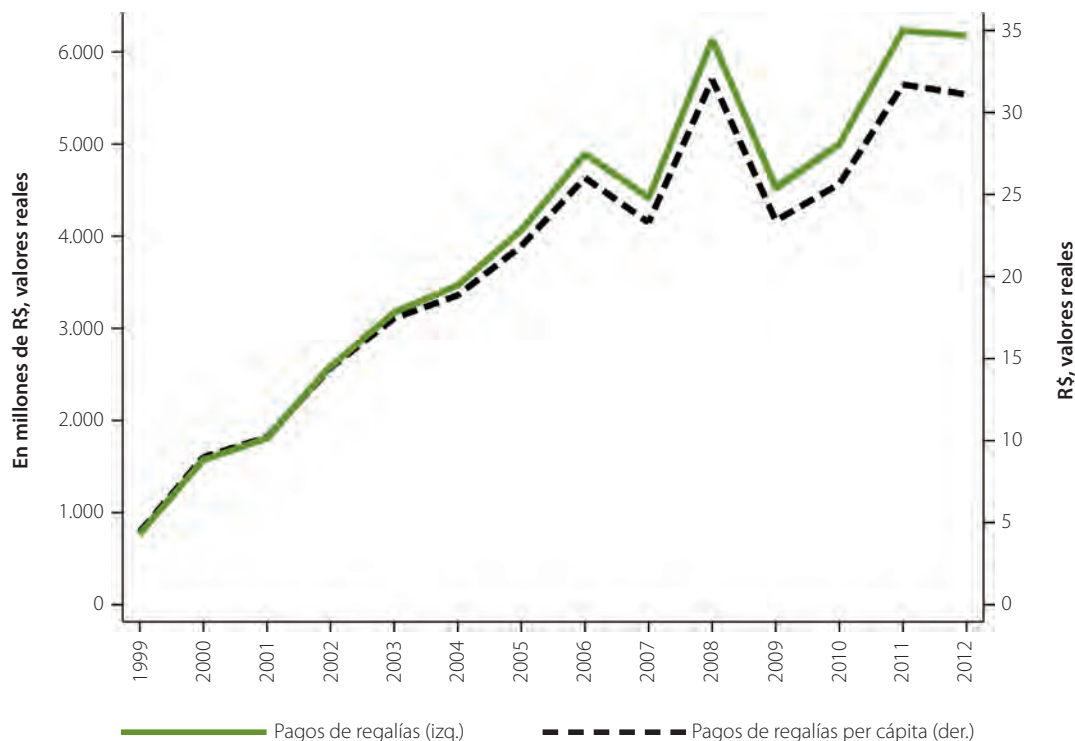
⁹ Esta trayectoria ascendente es el resultado de una combinación de factores. Además de los incentivos de mercado proporcionados por el nuevo marco regulatorio, el volumen de los pagos de regalías aumentó por otros dos motivos: la suba de los precios del petróleo después de 2000 y la devaluación de la moneda en 1999, dado que los precios de las regalías estaban fijados en dólares (Postali, 2009).

¹⁰ En Afonso y Castro (2010) y Afonso y Gobetti (2008) pueden encontrarse excelentes visiones generales de la estructura de gobernanza del sector petrolero en Brasil.

¹¹ Un ejercicio de desglose de la varianza muestra que más del 85% de la variación en los pagos de regalías per cápita se explica por factores geográficos (ser un municipio costero y variables ficticias estaduales).

Gráfico 10.2

Pagos de regalías a los municipios, 1999-2012



Fuente: Inforoyalties e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

la segunda regla, todas las actividades de embarque y desembarque (incluido el transporte por oleoductos) se incluyen en el criterio de elegibilidad (Postali, 2009).

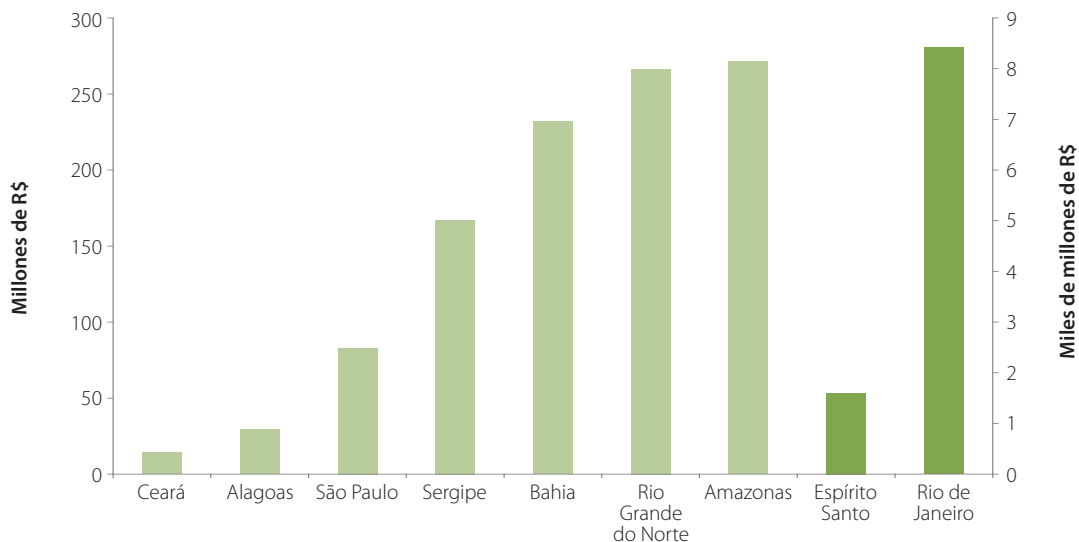
Como resultado de este criterio, los pagos de las regalías se concentran en gran parte en algunos estados y municipios costeros de Brasil (véase el gráfico A10.2 en el Apéndice). El gráfico 10.3 muestra la distribución de los pagos de regalías entre los principales estados productores de Brasil en 2012. El estado de Rio de

Janeiro por sí solo concentra el 83% del total de los pagos de regalías a nivel estadual, puesto que las principales cuencas petroleras –Cuenca de Campos y Cuenca de Santos– están situadas a lo largo de la costa de este estado, lo cual lo convierte en el mayor productor de petróleo del país (seguido del estado de Espírito Santo).¹²

¹² En 2011, los Estados de Rio de Janeiro y Espírito Santo concentraban el 90% del total de la producción petrolera, y el 97% de la producción marítima (ANP, 2011).

Gráfico 10.3

Pago de regalías por Estado en 2010 (en R\$)



Fuente: Inforoyalties.

El gráfico 10.4 ilustra la distribución de los pagos de regalías en los municipios: muestra cada municipio clasificado en base al monto de los pagos de regalías recibidos en 2012 (eje horizontal) comparado con su parte en el total de los pagos de regalías (eje vertical).

Solo cinco municipios obtienen casi el 40% del total de los pagos de regalías, y el 1% superior obtiene más del 70%.

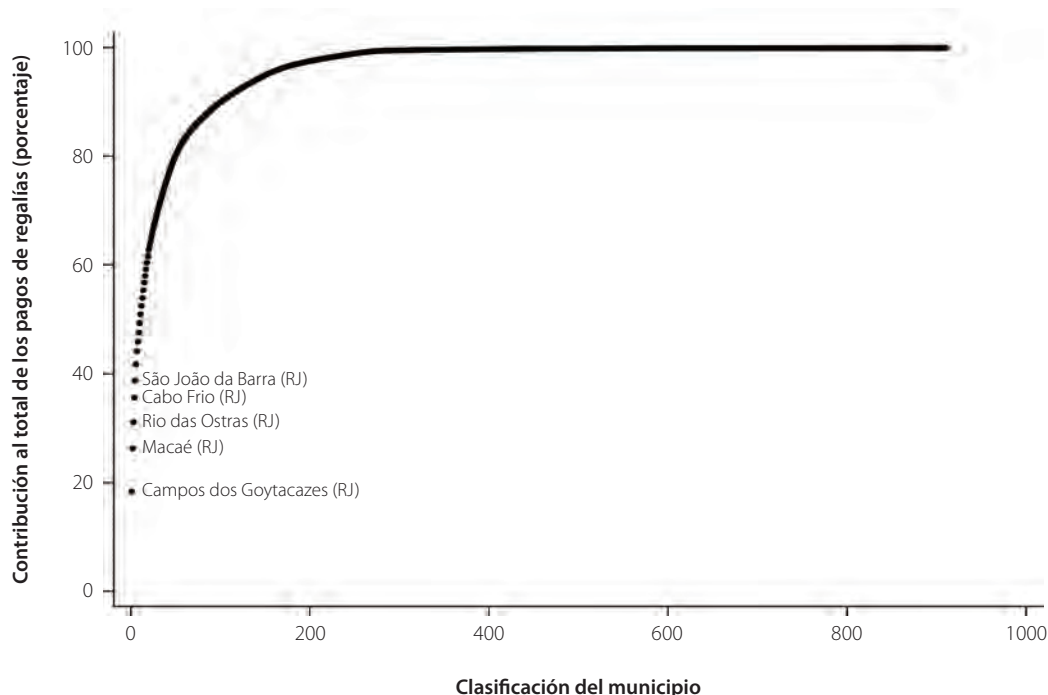
Como sucede con los estados, es evidente un cuadro similar de distribución sumamente desigual entre los municipios

(Gobetti, Pinto y Sardinha, 2010).¹³ Solo cinco municipios obtienen casi el 40% del total de los pagos de regalías, y el 1% superior obtiene más del 70%. Estos tienden a ser los municipios relativamente más ricos situados en el sudeste de Brasil, la región más desarrollada de la Federación (Serra, 2007). Como se muestra en el gráfico 10.5, hay una clara relación positiva entre los niveles del PIB local y los pagos de regalías per cápita, lo cual tiende a acentuar los ya altos niveles de disparidades regionales y a rebajar las características relativamente

¹³ El coeficiente de Gini, una medida habitual de la desigualdad del ingreso o la riqueza, es de 95% cuando se aplica a estos datos.

Gráfico 10.4

Concentración de pagos de regalías en los municipios, 2012



Fuente: Inforoyalties.

progresivas de algunos esquemas federales de transferencias intergubernamentales, como el FPM (Afonso y Castro, 2010; Gobetti, Pinto y Sardinha, 2010).

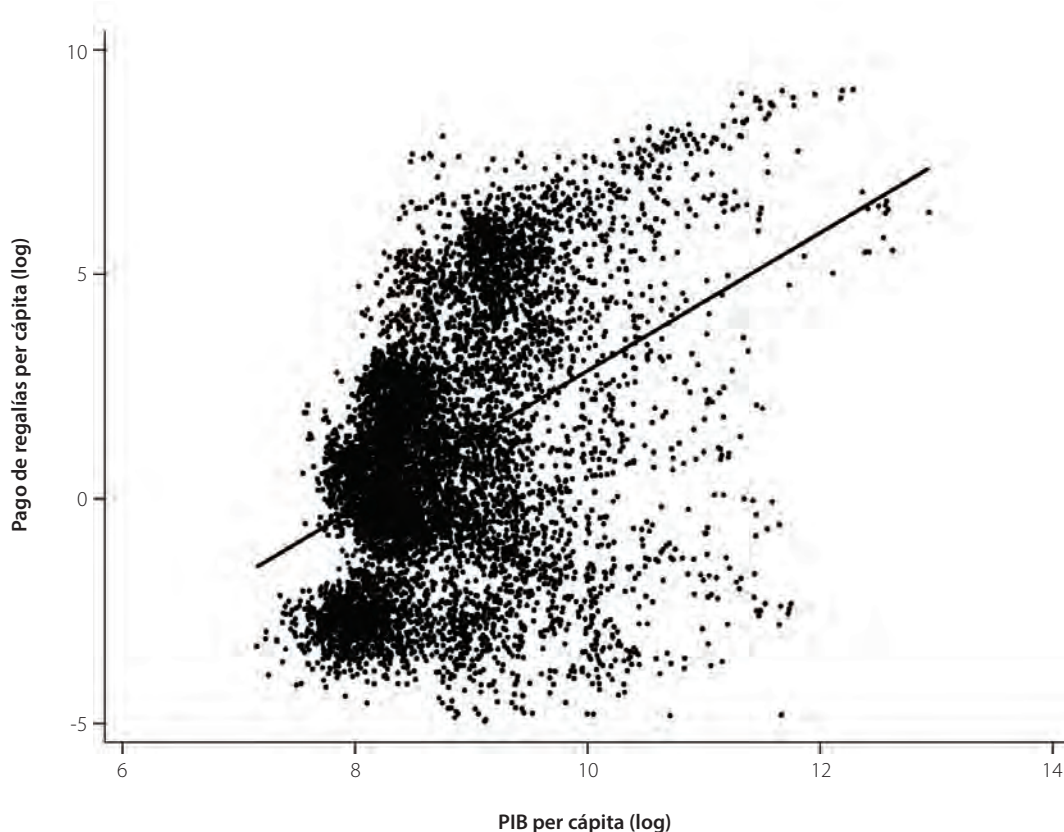
Sobre una base normativa, como los principios de justicia interregional y generacional, el criterio actual que vincula la geografía con las rentas del petróleo ha suscitado importantes críticas en la literatura especializada (Gobetti, Pinto y Sardinha, 2010; Serra, 2007). La creación de una coalición de estados no productores en el

Congreso, con propuestas de reformas que intentan universalizar la distribución de las regalías, también ha suscitado debates.¹⁴ Sin embargo, desde una perspectiva de di-

¹⁴ Por ejemplo, un proyecto de ley que introducía un cambio en el sistema actual a favor de asignar los pagos de regalías a *todos* los municipios según el criterio FPM fue aprobado por el Congreso pero vetado por el presidente Lula en 2010. Un proyecto similar fue aprobado por el Congreso a finales de 2012, pero la Presidenta Dilma Rousseff vetó partes clave de la legislación.

Gráfico 10.5

Desarrollo y riqueza petrolera a nivel local



Fuente: Inforoyalties e IBGE.

seño de la investigación, el hecho de que una parte importante del total de la distribución de regalías siga un criterio geográfico proporciona al investigador una importante fuente de exogeneidad para estudiar los efectos de los ingresos fiscales imprevistos en las finanzas públicas locales.

Datos

Para estudiar los efectos de los ingresos fiscales imprevistos en los resultados de las finanzas públicas locales, se emplearon tres fuentes clave de datos. En primer lugar, la variación anual en los pagos de regalías recibidos por todos los niveles de gobierno, incluidos los municipios, entre

1999 y 2012 está disponible en la página web de Inforoyalties (<http://inforoyalties.ucam-campos.br>), creada por un centro de investigación local (Universidade Candido Mendes, UCAM).¹⁵ En segundo lugar, los datos sobre las finanzas públicas, que contienen información detallada sobre los niveles y fuentes (impuestos propios, transferencias, tipos de transferencias, etc.) de los ingresos de los gobiernos locales, así como el tamaño y la composición de los gastos del gobierno, están disponibles en la Tesorería Nacional entre 2000 y 2011, a través de la base de datos de Finanzas do Brasil (FINBRA).¹⁶ Es importante señalar que se trata de datos autodeclarados por los municipios y que los gobiernos locales deben transmitir esta información al gobierno federal, pero que no todos lo hacen todos los años. Por último, se recopiló información sobre el acceso a los bienes públicos en la infraestructura urbana y en el sector de la vivienda utilizando datos de los dos últimos censos (2000 y 2010). Concretamente, se utilizan tres medidas de desempeño en el análisis de eficiencia del gasto: la proporción de hogares con acceso a i) agua potable, ii) servicios de recogida de residuos y iii) conexión a redes de saneamiento.

¹⁵ Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes (RJ).

¹⁶ Todas las variables fiscales en la base de datos FINBRA se expresaban en términos per cápita reales, en unidades de la moneda brasileña (*real* - R\$) de 2011.

Evidencia

Esta sección contiene tres diferentes ejercicios empíricos: primero, pone a prueba la hipótesis de que los ingresos fiscales imprevistos, bajo la forma de pagos de regalías, están asociados con una menor transparencia en el proceso presupuestario, medido por la probabilidad de que un municipio revele sus cuentas públicas al gobierno federal en un año determinado. Con la información fiscal disponible, luego se analiza qué impacto tienen los ingresos imprevistos en una serie de partidas presupuestarias. Por último, se incluye un análisis de los efectos de los pagos de regalías en la eficiencia del gasto del gobierno.

¿Reducen los pagos de regalías la transparencia fiscal?

Dado que los municipios autorreportan los datos de las finanzas públicas a la Tesorería Nacional, y que los datos sobre los pagos de regalías se recogen independientemente de esta fuente, el primer ejercicio prueba si el hecho de ser un receptor de regalías incide en la probabilidad de que los presupuestos declaren ingresos menores de lo real, o, en otras palabras, si la riqueza petrolera está asociada con menores niveles de transparencia fiscal. Por lo tanto, la variable dependiente en este primer ejercicio empírico es una variable ficticia que indica si el municipio j en el tiempo t declara su presupuesto ejecutado anual (igual a 1), y 0 si los datos para ese municipio/año concreto no existen.

La principal variable independiente es una variable ficticia igual a 1 si el municipio recibió pagos de regalías en el momento t y, de lo contrario, 0 (REGALÍA). Otros controles son el

Cuadro 10.1

Determinantes de la transparencia fiscal en los municipios brasileños (*regresiones logísticas*)

	Logit combinado		Efectos fijos (EF)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regalía	-0,187** (0,076)	-0,687*** (0,164)	-0,306* (0,175)	-0,532** (0,214)	-0,512** (0,214)	-0,433* (0,225)
PIB				0,220 (0,160)	0,357** (0,172)	0,388** (0,181)
Población					0,636** (0,298)	0,694** (0,315)
Margen de victoria						0,004** (0,002)
¿Año EF?	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿EF municipal?	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	67.107	19.824	19.824	12.880	12.880	11.760
Número de municipios	5.593	1.652	1.652	1.289	1.289	1.200

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Errores estándar entre paréntesis, *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

tamaño de la población total (en los registros), niveles de desarrollo económico local (también en los registros) y una medida de la competencia electoral: el margen de victoria, es decir, la diferencia de votos entre el ganador y el segundo candidato en la primera ronda de las elecciones en el municipio j durante las elecciones que corresponden al período analizado.¹⁷

¹⁷ Dado que el período de análisis (2000-2011) abarca tres elecciones (2000, 2004 y 2008), los niveles de competencia política se asignan a cada año de la siguiente manera: niveles de 2000 para los años 2000-2003, niveles de 2004 para los años 2004-2007 y niveles de 2008 para los años 2008-2011.

El cuadro 10.1 presenta los resultados de una regresión logística en un panel de datos anuales (2000-2011), reuniendo a todos los municipios ($n = 5.593$). Con la excepción de la columna 1 (logit combinado) los *efectos fijos* municipales se incluyen en todas las especificaciones, de modo que las estimaciones solo reflejan la variación en cada municipio. En otras palabras, este ejercicio empírico pregunta: ¿son los niveles de transparencia más bajos cuando un municipio recibe pagos de regalías?

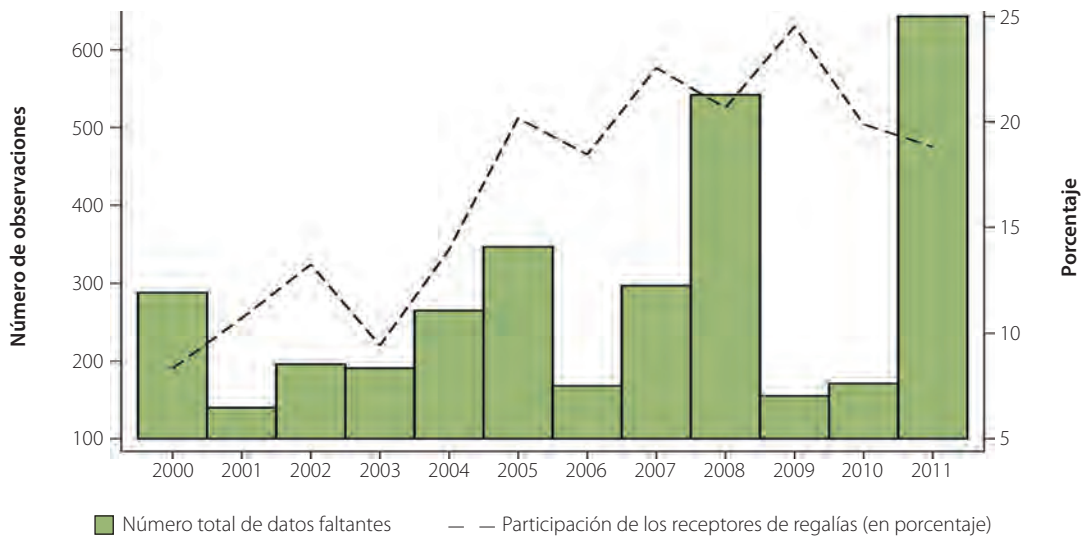
Los niveles de transparencia fiscal son sistemáticamente más bajos en los municipios y años cuando estos recibieron pagos de regalías.

Los niveles de transparencia fiscal son sistemáticamente más bajos en los municipios (columna 1) y años (columnas 2-6) cuando estos recibieron pagos de regalías.¹⁸

Este efecto contrasta con variables como el nivel de desarrollo económico o el tamaño de la población, que obligan a los municipios a una mayor transparencia fiscal. Para capturar gráficamente los efectos negativos de los ingresos imprevistos en la transparencia, el gráfico 10.6 ilustra el número total de observaciones sobre datos fiscales que faltan (en las barras) y la contribución de los receptores de regalías a ese total (línea punteada) por año. Mientras que en 2000

Gráfico 10.6

Datos fiscales faltantes por año y contribución de los receptores de regalías



Fuente: Inforoyalties y FINBRA.

¹⁸ Los municipios que recibieron pagos de regalías tienen una probabilidad de 1 punto porcentual me-

nos de revelar sus cuentas públicas. Para conclusiones similares, véase De Oliveira (2011).

los receptores de regalías representaban menos del 10% del total de los datos fiscales que faltaban, hacia el final del período esta cifra aumentó hasta el 20%. Es evidente que la distribución de los datos fiscales que faltan a nivel local en Brasil no es aleatoria.

En resumen, al analizar el hecho de que los municipios autodeclaran las cuentas fiscales y que no todos los municipios las declaran todos los años, la transparencia fiscal tiende a ser significativamente más baja en los gobiernos locales que reciben pagos de regalías, una conclusión que concuerda con la evidencia recogida en diferentes países sobre la relación entre recursos no renovables y opacidad fiscal (Arranaz, 2012; Ross, 2011; RWI, 2013).

Impacto de los ingresos fiscales imprevistos en los presupuestos municipales

¿Cuál es el impacto de los ingresos por regalías en los presupuestos municipales? Más concretamente, ¿influyen los pagos de regalías en los incentivos para cobrar impuestos? ¿Cómo asignan los municipios los ingresos por regalías? Para responder a estas preguntas, el cuadro 10.2, que cubre el período 2000-2011, presenta los resultados de modelos de panel en los cuales se muestra la regresión de los diferentes componentes de ingresos y gastos sobre los pagos de regalías per cápita, controlando por los efectos fijos municipales y por años.

Las columnas (1) y (2) muestran que cada *real* per cápita recibido como pago de regalías genera R\$1,06 en los ingresos fiscales totales per cápita, y 40 centavos en

ingresos *tributarios*, lo cual sugiere que los ingresos tributarios y los ingresos imprevistos no funcionan como ingreso *sustituto* en este contexto concreto.¹⁹ Si se observa el lado del gasto del presupuesto, las columnas (4) y (5) muestran que por cada *real* recibido, se asignan 63 centavos a gastos corrientes, mientras que se asigna 22 centavos a las inversiones. En términos del aumento relativo, los pagos de regalías impulsan sobre todo los gastos de capital: un aumento del 21% por el aumento de cada desviación estándar en los ingresos por regalías. Las columnas (6) a (9) muestran que, con la excepción del transporte, los ingresos imprevistos aparecen asociados con aumentos del gasto en todos los sectores clave del presupuesto municipal, con la vivienda y la urbanización ocupando los primeros lugares en términos de aumento relativo: un aumento del 20% por cada cambio de desviación estándar en los pagos de regalías.

Los ingresos imprevistos aparecen asociados con aumentos del gasto en todos los sectores clave del presupuesto municipal, con la vivienda y la urbanización ocupando los primeros lugares en términos de aumento relativo.

¹⁹ Sobre el impacto negativo del acceso a los ingresos de los recursos naturales en el esfuerzo tributario nacional, véanse Bornhorst, Gupta y Thornton (2009), Jensen (2011) y Perry y Bustos (2011).

Cuadro 10.2

Efectos de los pagos de regalías en los ingresos y gastos municipales (*efectos fijos*)

	Ingresos			Gastos					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Total ingresos fiscales pc	Total ingresos impuestos pc	Total gastos pc	Gastos corrientes pc	Gastos de capital pc	Educación pc	Salud pc	Gastos corrientes	Transporte pc
Pagos de regalías pc	1,063*** (0,045)	0,039*** (0,015)	0,852*** (0,097)	0,631*** (0,040)	0,221*** (0,073)	0,145*** (0,014)	0,102*** (0,019)	0,143** (0,071)	0,009 (0,008)
Aumento porcentual	13,7	9,4	11,2	9,6	21,2	6,8	6,7	20,3	2,1
Observaciones	63.700	63.700	63.700	63.700	63.700	63.451	63.451	63.451	63.451
Número de municipios	5.562	5.562	5.562	5.562	5.562	5.561	5.561	5.561	5.561

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Errores estándar robustos entre paréntesis, *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Eficiencia del suministro de bienes públicos locales

En la sección anterior, se mostró que los ingresos relacionados con el petróleo aparecen asociados con aumentos del gasto en general, y en la infraestructura urbana y el sector de la vivienda en particular. Sin embargo, hay diversos motivos por los que el gasto público no necesariamente se traduce en mejor suministro de servicios, lo cual subraya la dificultad de gastar los ingresos fiscales de manera inteligente o eficiente (Devarajan y Reinikka, 2002). Aunque

la eficiencia del gasto público a menudo se evalúa desde dos perspectivas –asignaciones y cuestiones técnicas–, esta sección se centra en la segunda dimensión analizando si los recursos públicos son utilizados o no de manera costo-efectiva (la producción de más o mejores bienes públicos para un conjunto dado de insumos). En este sentido, hay una gran variación en cómo los gobiernos gastan los ingresos públicos eficientemente, y cómo se financian los gobiernos (si mediante los impuestos generales o con ingresos imprevistos) podría ser un determinante importante de dicha

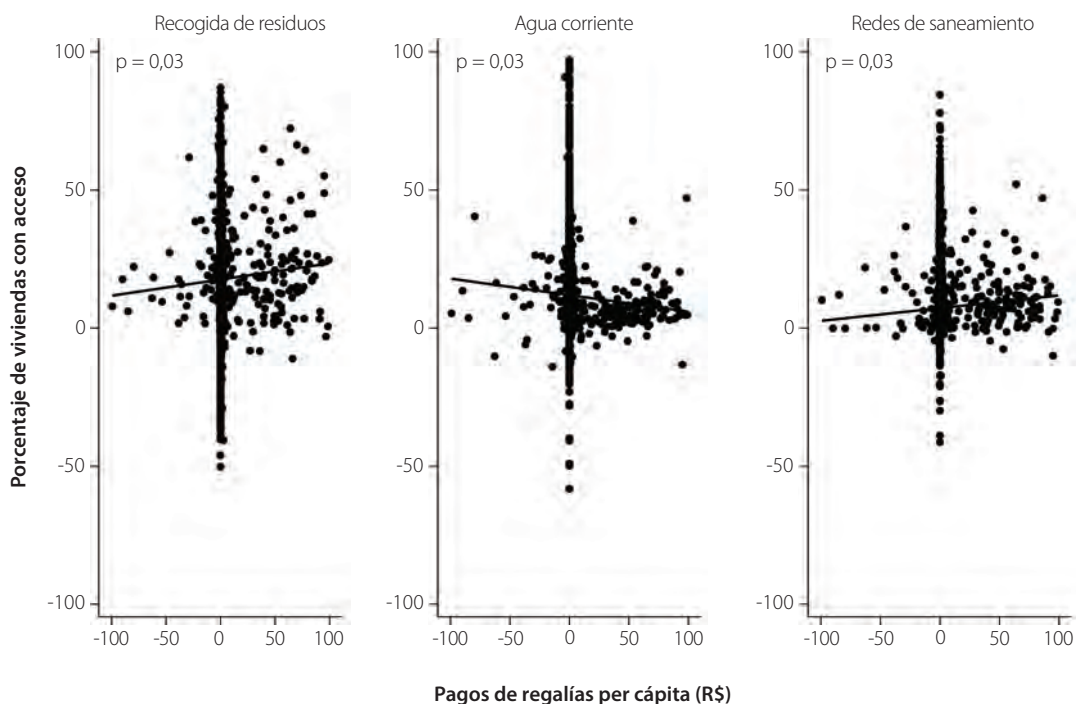
variación. Para probar esta hipótesis, esta sección presenta un análisis preliminar de la eficiencia en el gasto público combinando información sobre los insumos y los resultados en la infraestructura urbana y el sector de la vivienda.

Una manera de enfocar empíricamente el tema consiste en comparar cambios en el suministro de bienes o servicios públicos y el acceso a los ingresos imprevistos a lo largo del tiempo. Si los municipios asignaran

los ingresos imprevistos a los usos más productivos, se podría esperar una relación positiva entre las dos variables. Sin embargo, como muestra el gráfico 10.7, hay una relación muy débil (como indica el coeficiente *rho* de Pearson) entre el cambio en los pagos de regalías per cápita y la variación en el porcentaje de hogares que tienen acceso a servicios de recogida de residuos, agua corriente y conexión a redes de saneamiento entre 2000 y 2010.

Gráfico 10.7

Pagos de regalías y resultados en la infraestructura de vivienda: cambios 2000-10



Fuente: Inforoyalties e IBGE (censo).

Aunque sea útil como primera aproximación, este enfoque no utiliza información sobre los gastos del gobierno. Por lo tanto, se usa un análisis de frontera para comparar el gasto municipal en vivienda y desarrollo urbano con tres resultados de infraestructura en la vivienda local: el porcentaje de hogares que viven en viviendas con agua corriente, con acceso a recogida de residuos y con conexión a redes de saneamiento.

Para medir la eficiencia del gasto público local, se utiliza una metodología no paramétrica normal: Free Disposable Hull.²⁰ Esta técnica construye fronteras de posibilidades de producción relacionando los montos totales del gasto público en un sector (por ejemplo, infraestructura) con los resultados que interesan (por ejemplo, porcentaje de hogares con acceso a un determinado servicio público). De esta manera, la eficiencia se mide como la distancia entre la combinación real de gastos públicos/resultados de un municipio y la "frontera" de eficiencia, que representa una combinación de los productores más observados en la muestra. Se puede medir la distancia a la frontera tanto en términos de la cantidad de insumos utilizados para generar un resultado concreto (eficiencia orientada a los insumos), como en términos del resultado generado para un nivel concreto de gasto

²⁰ Se obtienen resultados similares utilizando otro enfoque habitual: Data Envelopment Analysis (DEA). Véanse Herrera y Pang (2005) y Gupta, Keiko y Verhoeven (1997) para una introducción a la medición de la eficiencia del gasto público.

público (eficiencia orientada al resultado).²¹ En ambos casos, el índice que mide la eficiencia se construye de tal manera que los municipios en la frontera muestran un índice de 1 y los gobiernos menos eficientes muestran un índice entre 0 y 1.²²

El cuadro 10.3 presenta resultados preliminares de los modelos Tobit, en el que las puntuaciones de eficiencia se regresionan en un número (limitado) de covariantes: niveles de ingreso per cápita (PIB), tamaño de la población (POBL), gastos totales del gobierno per cápita (EXP), transferencias intergubernamentales per cápita (FPM), y efectos fijos de los estados.²³ Para medir el tamaño de los ingresos fiscales imprevistos recaudados por un municipio, se utiliza el monto anual de los pagos de regalías per cápita (REG), en logaritmos.²⁴ Para dar cuenta de la posibilidad de que los beneficios del gasto público tarden en manifestarse (acumulados solo con cierto retraso),

²¹ Dado que las asignaciones del gasto (en lugar de los resultados) están controladas por los responsables de las políticas, centrarse en la puntuación de la eficiencia de los insumos parece más significativo. Por lo tanto, los resultados se centran en las puntuaciones de la eficiencia de los insumos.

²² El gráfico A10.3 (Apéndice) presenta un ejemplo de una frontera de eficiencia, y muestra una amplia variación en las puntuaciones de eficiencia en los municipios brasileños.

²³ Las variables PIB, POBL y FPM se ingresan en los modelos de regresión en logaritmos.

²⁴ En particular, para impedir que los valores extremos dominen los resultados y evitar dejar de lado observaciones con cero pagos de regalías, se usa la transformación $\log_{10}(x + 1)$.

Cuadro 10.3

Determinantes de la eficiencia del gasto (regresiones de Tobit)

	Puntuación de eficiencia: agua corriente			Puntuación de eficiencia: recogida de residuos			Puntuación de eficiencia: saneamiento											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
REG	-0,025*** (0,002)	-0,024*** (0,002)	-0,031*** (0,002)	-0,023*** (0,002)	-0,026*** (0,002)	-0,020*** (0,003)	-0,021*** (0,002)	-0,021*** (0,002)	-0,030*** (0,002)	-0,025*** (0,003)	-0,029*** (0,003)	-0,018*** (0,003)	-0,029*** (0,002)	-0,028*** (0,002)	-0,035*** (0,002)	-0,024*** (0,002)	-0,027*** (0,002)	-0,025*** (0,003)
PIB	-0,023*** (0,002)	-0,024*** (0,002)	-0,004*** (0,003)	-0,010*** (0,004)	-0,022*** (0,004)	-0,015*** (0,003)	-0,015*** (0,003)	-0,015*** (0,003)	-0,015*** (0,002)	0,000 (0,002)	-0,008** (0,004)	-0,031*** (0,005)	-0,015*** (0,002)	-0,017*** (0,003)	0,013*** (0,003)	0,007 (0,003)	0,007 (0,003)	0,000 (0,004)
POBL	0,019*** (0,002)	0,006*** (0,003)	-0,011** (0,005)	0,002 (0,005)	0,002 (0,005)	0,002 (0,005)	0,026*** (0,002)	0,016*** (0,003)	-0,008 (0,003)	0,009* (0,005)	-0,008 (0,005)	0,009* (0,005)	0,009* (0,005)	0,009* (0,005)	0,020*** (0,001)	0,001 (0,002)	-0,015*** (0,004)	-0,006 (0,004)
EXP	-0,062*** (0,010)	-0,040*** (0,011)	-0,037*** (0,012)	-0,040*** (0,011)	-0,037*** (0,012)	-0,040*** (0,012)	-0,047*** (0,010)	-0,016*** (0,011)	-0,016 (0,011)	-0,009 (0,012)	-0,016 (0,011)	-0,009 (0,012)	-0,009 (0,012)	-0,009 (0,012)	-0,090*** (0,008)	-0,069*** (0,009)	-0,083*** (0,010)	-0,083*** (0,010)
FPM	-0,044*** (0,009)	-0,024*** (0,010)	-0,024*** (0,010)	-0,024*** (0,010)	-0,024*** (0,010)	-0,024*** (0,010)	-0,062*** (0,010)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,042*** (0,011)	-0,043*** (0,008)	-0,020*** (0,008)	-0,020*** (0,008)	-0,020*** (0,008)
¿EF estado?	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	S
Observaciones	5,445	5,445	5,445	5,445	5,445	5,445	5,444	5,444	5,444	5,444	5,444	5,444	5,447	5,447	5,447	5,447	5,447	5,447

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Errores estándar robustos entre paréntesis; *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

se calculan las puntuaciones de eficiencia utilizando datos de gastos públicos promedio en la vivienda (*Habitação e Urbanismo*) entre 2003 y 2010, combinado con mediciones de los resultados de infraestructura del Censo de 2010. Todas las variables explicativas son promedios para 2003-2010.

En todas las especificaciones, el impacto de los ingresos fiscales imprevistos en la eficiencia del gasto público en vivienda e infraestructura es negativo y estadísticamente significativo en niveles convencionales. En términos de la importancia cuantitativa, y según el resultado elegido, un aumento de 1 desviación estándar en los pagos de regalías per cápita se asocia con una disminución de hasta el 25% en la eficiencia del gasto en infraestructura.²⁵ Es interesante señalar que se produce un efecto negativo similar (aunque cuantitativamente más pequeño) en el monto de las transferencias per cápita hechas por el gobierno federal al municipio: un aumento de 1 desviación estándar en las transferencias del FPM se asocia con una disminución de hasta un 9% en la eficiencia. Por último, el modelo sugiere que algunas de las variables que han recibido puntuaciones tradicionalmente bajas en la literatura sobre diferentes países para dar cuenta de las ineficiencias en el gasto público (por ejemplo, el tamaño del gobierno), también pueden explicar parte de la variación entre los municipios brasileños. En futuros trabajos, se ampliará este análisis incorporando

²⁵ Dado que el nivel medio de la eficiencia (de los insumos) en la muestra es de solo 0,12, el tamaño del coeficiente no es desdeñable.

posibles fuentes de heterogeneidad que pueden mediar en la relación entre ingresos imprevistos y eficiencia del gasto, tales como niveles de competencia política u otras variables institucionales que conforman los incentivos de los gobiernos locales.

Independientemente de si los pagos de regalías son universalizados o siguen estando concentrados, debería crearse una estructura de gobernanza basada en un sistema de auditoría que informe sobre cómo los políticos titulares gastan los ingresos fiscales imprevistos

CONCLUSIONES

Este capítulo analiza el impacto de los ingresos imprevistos en los niveles de transparencia fiscal, el tamaño y la composición de los presupuestos locales y la eficiencia en el suministro de bienes públicos, aprovechando el drástico aumento en los pagos de regalías transferidos a algunos municipios brasileños durante la década de 2000, y utilizando datos desagregados de las finanzas locales. Se llega a varias conclusiones interesantes, entre ellas:

- Los niveles de transparencia fiscal son sistemáticamente más bajos en los municipios beneficiados por el petróleo. La probabilidad de no declarar datos sobre las finanzas

públicas disminuye cuando un municipio recibe pagos de regalías en un año determinado.

- Los ingresos fiscales imprevistos impulsan el gasto del gobierno en todo el espectro, pero hacen poco para mejorar el suministro de bienes públicos: de esta manera, la eficiencia del gasto público a nivel local disminuye con el tamaño del shock de ingresos imprevistos.

Estas conclusiones se vinculan directamente con los actuales debates sobre la nueva estructura de gobernanza para compartir los pagos de regalías en Brasil y en otros países.²⁶ El debate político y legislativo hasta ahora se ha centrado en los aspectos distributivos de la nueva legislación: es decir, si las regalías deberían redistribuirse entre todos los estados y municipios para reemplazar el sistema actual, donde solo los estados y los municipios productores se llevan un trozo del pastel. Aún así, se ha prestado mucha menos atención a los resultados reales que arroja el sistema actual en este nivel.²⁷ Este hecho

²⁶ Véase, por ejemplo, el debate sobre el caso de Colombia y su reciente reforma institucional en el capítulo 9 de este volumen.

²⁷ Sin embargo, el hecho de que la Presidenta Rousseff haya solicitado que se asignen las rentas del petróleo en la nueva legislación (es decir, que todos los futuros pagos de regalías deberían gastarse en el sector de la educación) refleja cierta preocupación del gobierno federal a propósito del uso real de los ingresos imprevistos a nivel subnacional.

es sorprendente dado el consenso en la literatura especializada en relación con los efectos de los ingresos imprevistos a nivel local: estudios anteriores han demostrado su asociación con un escaso esfuerzo tributario (Alves de Queiroz y Postalí, 2010), sectores públicos sobredimensionados (Ferraz y Monteiro, 2012) y relativamente pocas mejoras en la calidad de vida (Caselli y Michaels, 2013). Este capítulo añade a los diversos resultados perversos generados por la riqueza de los ingresos imprevistos los de bajos niveles de transparencia fiscal y gastos públicos ineficientes. En su conjunto, estas conclusiones sugieren que, independientemente de si los pagos de regalías son universalizados o siguen estando concentrados, debería crearse una estructura de gobernanza basada en un sistema de auditoría que informe sobre cómo los políticos titulares gastan los ingresos fiscales imprevistos. A comienzos de la década de 2000, el gobierno federal lanzó un programa de lucha contra la corrupción basado en una auditoría aleatoria de los gastos de los gobiernos locales financiados por transferencias fiscales federales, y fue relativamente exitoso en revelar conductas oportunistas (Ferraz y Finan, 2008, 2011). Una ampliación de dicho programa, que incluya la auditoría de los ingresos fiscales imprevistos parece justificada a la luz de los hechos presentados aquí y de otras pruebas aportadas por la literatura especializada.

Por último, este capítulo destaca la necesidad de avanzar en el programa de investigaciones en varios frentes. En primer lugar, sería útil aumentar el número de países y zonas de gastos en el análisis. Los ingresos fiscales de recursos no renovables tienen una importancia crítica para numerosos gobiernos subnacionales en América Latina, sobre todo en la región andina (Brosio y Giménez, 2012). El ciclo favorable de los precios de las materias primas durante la última década, junto con la descentralización de las funciones de gobierno en ámbitos como la salud, la educación y las inversiones públicas, proporcionan una excelente oportunidad para estudiar cuán bien o con qué nivel de eficiencia los ingresos fiscales imprevistos están prestando los tipos de servicios sociales fundamentales para fomentar el desarrollo local.²⁸

Por ejemplo, de manera similar a algunas de las conclusiones en Brasil, investigaciones recientes señalan que en Perú, los ingresos fiscales imprevistos (bajo la forma de un "canon minero") exacerban las desigualdades interregionales (Loayza, Mier y Teran, y Rigolini, 2013; Sanguinetti, 2010), tienen escaso o ningún efecto en el suministro de bienes públicos (Arreaza y Reuter, 2012) o en el alivio de la pobreza (Loayza, Mier y Teran, y Rigolini, 2013), pero tienen un impacto positivo en la probabilidad de que los ciudadanos se vean envueltos en episodios de sobornos con los funcionarios locales (Maldonado,

²⁸ Esto forma parte de un programa en curso en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID.

2011). Como resultado de esta dinámica, los ingresos imprevistos han fomentado el aumento de conflictos (a menudo violentos) entre los ciudadanos y las autoridades locales (Arellano Yanguas, 2011).²⁹

Al mismo tiempo, los patrones de alta concentración regional de los pagos de regalías en unos pocos distritos y de asignación ineficiente, destacados a lo largo de este capítulo, también eran habituales en el caso de Colombia, lo que proporcionó la base para una reforma del sistema de distribución de regalías (petroleras y mineras) en 2011-12, cuando se implementó el nuevo Sistema General de Regalías (SGR).³⁰ La nueva estructura de gobernanza redistribuye las transferencias de regalías entre un conjunto más amplio de gobiernos subnacionales, aborda los problemas de equidad territorial asignando el presupuesto de SGR en base a criterios como la población y la pobreza relativa, y crea mecanismos institucionales cuyo propósito es mejorar la calidad de las inversiones públicas financiadas

²⁹ En Ardanaz y Maldonado (2014) se analizan posibles relaciones no monotónicas entre los ingresos imprevistos y los resultados del gasto en el caso de Perú.

³⁰ En 2002-2011, solo 7 (de 33) departamentos, que representan el 15% de la población, recibían el 70% del total de pagos de regalías (Bonet y Urrego, 2014). Para evidencias sobre el uso ineficiente de ingresos imprevistos bajo este régimen, véase DNP (2012). En términos más generales, véase Perry y Olivera (2009) sobre las consecuencias fiscales y económicas de los ingresos imprevistos en los departamentos y municipios.

a través del SGR a nivel subnacional (para más detalles, véase el capítulo 9 de este volumen).³¹

En términos generales, esta revisión parcial de las experiencias de diferentes países sugiere que a pesar de las diferencias en las condiciones iniciales y del tipo de recursos (ya sean minerales o petroleros), en el nivel local se observan dificultades similares: concretamente, no puede darse por sentado que los ingresos fiscales imprevistos se canalizarán de manera eficiente. Por lo tanto, un segundo ámbito para futuras investigaciones incluye un análisis más detallado del impacto de los auges de los recursos en el comportamiento de los gobiernos locales y sus consecuencias en el plano de la prestación de servicios y la calidad del gasto público. Concretamente, sería útil tener en cuenta los efectos de los shocks de ingresos imprevistos en los resultados de las reelecciones, la competencia/selección política y los instrumentos que usan los políticos para influir en estos resultados, como la prestación de servicios y el suministro de bienes públicos (por oposición a bienes particularistas/clientelistas).³² En estas líneas, sigue siendo crucial revelar las condiciones particulares bajo las cuales los políticos tendrán incentivos para utilizar los ingresos imprevistos eficientemente, como los niveles de competencia electoral o la existencia de

³¹ Véase Bonet y Urrego (2014) para una evaluación temprana del SGR.

³² Los recientes análisis en este sentido incluyen a Ferraz y Monteiro (2012) y Maldonado (2013).

limitaciones institucionales que restrinjan el uso de la discreción ejecutiva. La identificación de estas relaciones o mecanismos condicionales es un primer paso necesario para entender la variación en los resultados, detectar conductas diferenciales y, de esta manera, aportar un sólido asesoramiento en materia de política pública.

Por último, a la luz de las conclusiones sobre la transparencia, los trabajos sobre cómo la información puede mejorar la conciencia de los votantes acerca del tamaño total y el uso de los ingresos imprevistos adquieren especial importancia.³³ De hecho, las encuestas llevadas a cabo durante 2003 y 2004 en Campos dos Goytacazes, el municipio mencionado en la introducción como

³³ Para una relación de las iniciativas de transparencia en Colombia en el sector petrolero y minero, véase el capítulo 9 de este volumen. Un ejemplo versa sobre los esfuerzos en la lucha contra la corrupción en el uso de los ingresos por regalías. La Comisión Presidencial de Lucha contra la Corrupción en Colombia lanzó el programa Auditoría Ciudadana Visible (ACV) en 2008 para promover la transparencia y la participación de los ciudadanos en la ejecución de las inversiones públicas (un tipo de intervención de auditoría social). Molina (2013) utiliza técnicas de emparejamiento y encuestas para evaluar los efectos del programa ACV en la satisfacción de los ciudadanos con los proyectos de infraestructura, así como mediciones subjetivas de la eficiencia del proceso de ejecución de inversiones. En términos generales, el programa ACV arrojó un aumento de 19 puntos porcentuales en términos de los ciudadanos que declaran sentirse satisfechos con los proyectos, así como un aumento de 15 puntos porcentuales en los ciudadanos que declaran que el proyecto usaba insumos adecuados.

uno de los grandes receptores de regalías, sugiere que la conciencia de los votantes sobre la disponibilidad y naturaleza de los pagos de regalías era relativamente escasa. Si bien una mayoría de votantes podía decir que Campos era un municipio rico en recursos naturales, muy pocos sabían acerca de los pagos de regalías específicamente, y una mayoría considerable tendía a subestimar el tamaño de los ingresos imprevistos de que disponía el gobierno local.³⁴ En este contexto de grandes asimetrías de información, las oportunidades de búsqueda de rentas tienden a aumentar. Por lo tanto, no tiene nada de sorprendente encontrar que en esos gobiernos locales muy favorecidos por el auge del petróleo, eventos como los escándalos por corrupción o políticos titulares acusados y expulsados del cargo por uso indebido de fondos públicos sean un rasgo recurrente de su panorama político

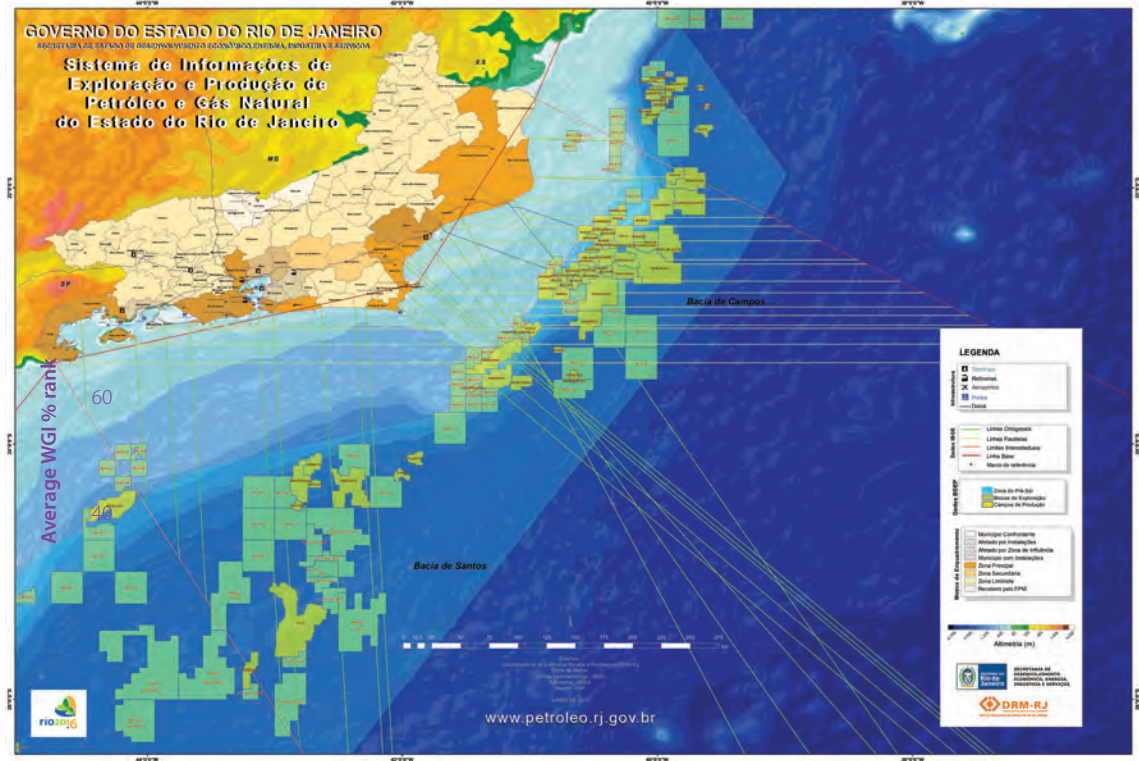
(Caselli y Michaels, 2013; Ferraz y Monteiro, 2012). Al mismo tiempo, las recientes evidencias basadas en experimentos naturales (Ferraz y Finan, 2008) y en encuestas (Winters y Weitz-Shapiro, 2010) señalan que el impacto de revelar información sobre conductas electorales, actitudes al votar y resultados electorales es significativo tanto a nivel municipal como a nivel individual, respectivamente. Por lo tanto, los futuros trabajos podrían explorar los efectos en el comportamiento electoral de ofrecer más información a los votantes sobre los ingresos imprevistos y su uso por los políticos en el cargo. ¿Influye en las elecciones de los votantes la información adicional proporcionada sobre cómo los gobiernos gastan los recursos, por ejemplo, como para castigar a los alcaldes corruptos en las urnas? Para responder a estas preguntas se requiere continuar con las investigaciones.

³⁴ Véase “Boletim Petróleo, Royalties e Região”, junio de 2004. Disponible en: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=1>

APÉNDICE

Gráfico A10.1

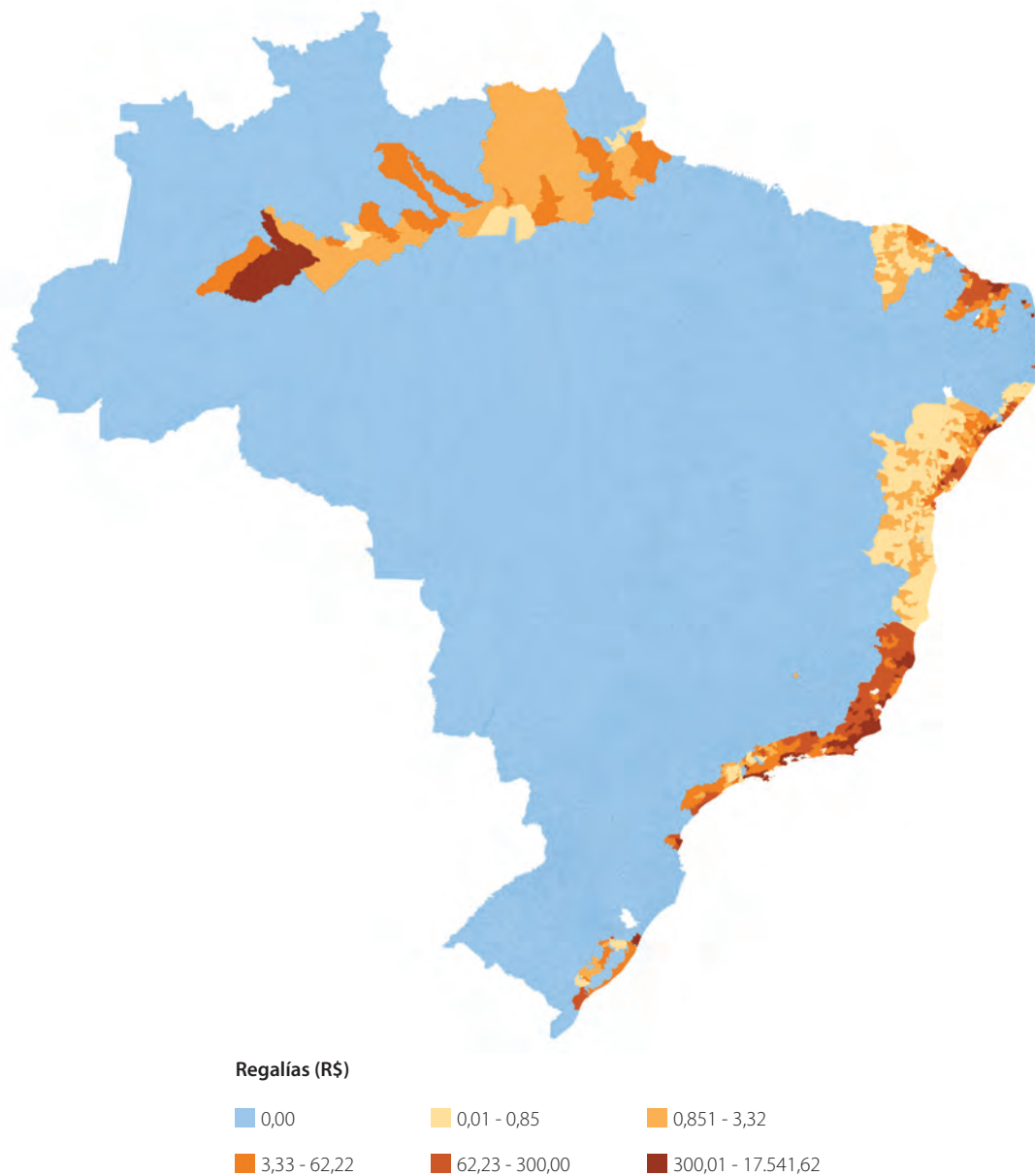
Líneas paralelas y ortogonales (costa de Rio de Janeiro)



Fuente: <http://www.petroleo.rj.gov.br>.

Gráfico A10.2

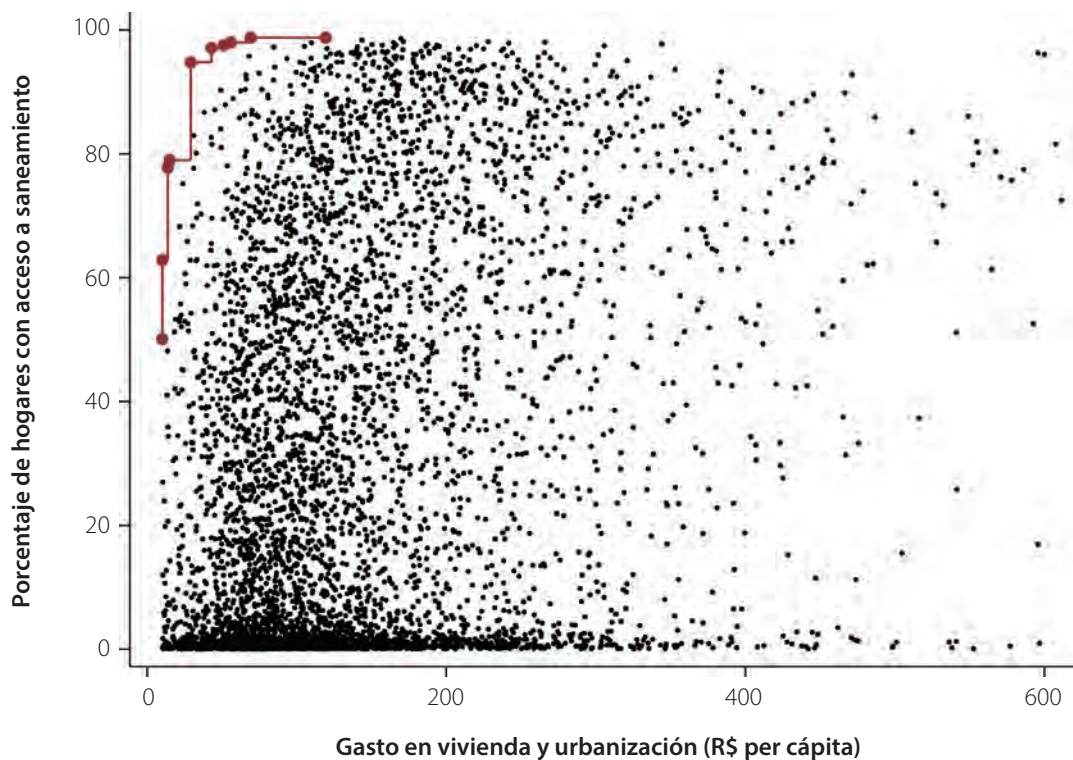
Municipios de la costa y pagos de regalías per cápita, 2012



Fuente: Ardanaz y Nunes (de próxima publicación).

Gráfico A10.3

Frontera de eficiencia



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Cada punto negro representa un municipio, y los municipios en la frontera (los productores más eficientes) están en rojo. Las puntuaciones de eficiencia de los insumos para el resto se construyen usando la distancia horizontal a la frontera como índice aproximado.

REFERENCIAS

- Afonso, J. R., y E. Araujo. 2006. "Local Government Organization and Governance: Brazil". En A. Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C., Banco Mundial.
- Afonso, J. R., y K. Castro. 2010. "Tributação do setor de petróleo: evolução e perspectivas." Documento inédito.
- . 2011. "Carga Tributária Global no Brasil em 2010." Documento inédito.
- Afonso, J. R., y S. W. Gobetti. 2008. "Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos". *Revista do BNDES* 15: 231–69.
- Afonso, J. R., y L. de Mello. 2000. "Brazil: An Evolving Federation". En A. Ehtisham y V. Tanzi (eds.), *Managing Fiscal Decentralization*. Londres, Reino Unido, y Nueva York, NY: FMI.
- Ardanaz, M. 2012. "The Politics of Booms and Busts: Fiscal Policy over the Business and Electoral Cycle in Developing Countries". Disertación. Nueva York, NY: Columbia University.
- Ardanaz, M., y S. Maldonado. 2014. "Natural Resource Windfalls and Efficiency of Local Government Expenditures: The Case of Peru". Washington, D.C.: BID. Documento inédito.
- Ardanaz, M. y F. Nunes (de pronta publicación). "Revenue Windfalls and Efficiency of Local Government Expenditures: The Case of Brasil". Washington, D.C.: BID.
- Arellano Yanguas, J. 2011. "Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Perú". *Journal of Development Studies* 47(4): 617–38.
- Arreaza, A., y A. Reuter. 2012. "Can a Mining Windfall Improve Welfare? Evidence from Peru with Municipal Level Data". Documento de trabajo CAF No. 2012/04. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Arretche, M. 2010, "Federlismo e igualdade territorial: uma contradição em terminos?". *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 53(3): 587–620.
- Bardhan, P., y D. Mookherjee. 2006. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Besley, T., y T. Persson 2011 *Pillars of Prosperity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bonet, J., y J. Urrego. 2014. "El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.

- Bornhorst, F., S. Gupta y J. Thornton. 2009. "Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort". *European Journal of Political Economy* 25: 439–46.
- Brautigam, D., O. Fjeldstad y M. Moore. 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti y G. Tabellini. 2010. "The Political Resource Curse". Documento de trabajo NBER No. 15705. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Brosio, G., y J. P. Jimenez. 2012. "The Intergovernmental Allocation of Revenue from Natural Resources: Finding a Balance between Centripetal and Centrifugal Pressure". En G. Brosio y J. P. Jimenez (eds.), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Caselli, F., y G. Michaels. 2013. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil". *American Economic Journal: Applied Economics* 5(1): 208–38.
- Dalgaard, C., y O. Olsson. 2006. "Windfall Gains, Political Economy and Economic Development". Documento de trabajo en Economía No. 223. Copenhagen, Dinamarca y Goteborg, Suecia: Universidad de Copenhagen y Universidad de Goteborg.
- De Oliveira, R. 2011. "Dealing with Plenty: Brazil in the Era of Surplus Oil". Tesis. Urbana, Illinois: Universidad de Illinois en Urbana-Champaign.
- Devarajan, S., y R. Reinikka. 2002. "Making Services Work for Poor People". Documento de antecedentes para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2012. "Informe de evaluación de las regalías directas, y una evaluación de los resultados del Fondo Nacional de Regalías". Bogotá, Colombia: DNP. Documento inédito.
- Ferraz, C., y F. Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes". *Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703–45.
- . 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments". *American Economic Review* 101(4): 1274–311.
- Ferraz, C., y J. Monteiro. 2012. "Does Oil Make Leaders Unaccountable? Evidence from Brazil's Offshore Oil Boom". PUC RIO. Documento inédito.
- Gadenne, L. 2011. "Tax Me, But Spend Wisely: The Political Economy of Taxes, Theory and Evidence from Brazilian Local Governments". París, Francia: París School of Economics. Documento inédito.

- Gobetti, S. 2011. "Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo". Documento de discusión No. 1669. Brasilia, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Gobetti S., H. Queiroz Pinto Jr. y J. de Carvalho Sardinha. 2010. "Oil and Gas in Federal Countries: Brazil". Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial: "Oil and Gas in Federal Systems". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gupta, S., H. Keiko y M. Verhoeven. 1997. "The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa". Documento de trabajo No. WP/97/153. Washington, D.C.: FMI.
- Herrera, S., y G. Pang. 2005. "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: an Efficiency Frontier Approach". Serie Documentos de trabajo sobre Investigaciones relativas a políticas 3645. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jensen, A. 2011. "State-building in Resource Rich Economies". *Atlantic Economic Journal* 39(2): 171–93.
- Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Oakland, CA: University of California Press.
- Litschig S., y K. Morrison. 2010. "Government Spending and Re-election: Quasi-experimental Evidence from Brazilian Municipalities". Documento inédito.
- Loayza, N., A. Mier y Teran y J. Rigolini. 2013. "Poverty, Inequality, and the Local Natural Resource Curse". Serie Documentos de trabajo sobre Investigaciones relativas a políticas No. 6366. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maldonado, S. 2011. "Resource Windfall and Corruption: Evidence from a Natural Experiment in Peru". Berkeley, CA: Universidad de California. Documento inédito.
- . 2013. "The Political Effects of Resource Abundance: Evidence from Peru". Berkeley, CA: Universidad de California. Documento inédito.
- Mendes, M. 2005. "Capture of Fiscal Transfers: A Study of Brazilian Local Governments". *Economia Aplicada* 93: 427–44.
- Molina, E. 2013. "Essays on the Political Economy of Service Delivery". Disertación académica. Princeton, NJ: Princeton University.
- Moore, M. 2004. "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries". *International Political Science Review* 25(3): 297–319.
- Perry, G., y S. Bustos. 2011. "The Effects of Oil and Mining Taxation on Non-commodity Fiscal Revenues". Washington, D.C.: BID. Documento inédito.
- Perry, G., y M. Olivera. 2009. "El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia". Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento (CAF).

- Postali, F. 2009 "Petroleum Royalties and Regional Development in Brazil: The Economic Growth of Recipient Towns". *Resources Policy* 34: 205–13.
- Queiroz, C. A., y F. Postali. 2010 "Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros". São Paulo, Brasil: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).
- Rezende, F. y J. R. Afonso. 2006. "The Brazilian Federation: Facts, Challenges, and Perspectives". En J. Wallack y T. N. Srinivassan (eds.), *Federalism and Economic Reform*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ross, M. 2011. "Mineral Wealth and Budget Transparency". Los Angeles, CA: UCLA Departamento de Ciencias Políticas. Disponible en: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Mineral%20Wealth%20and%20Budget%20Transparency.pdf>.
- RWI (Revenue Watch Institute). 2013. *The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Washington, D.C.: Revenue Watch.
- Sanguinetti, P. 2012. "Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú". Documento de trabajo CAF N0. 2010/01. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Schumpeter, J. 1918. "The Crisis of the Tax State". En R. Swedberg y J. A. Schumpeter, *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Serra, J. 2007. "Fiscal Federalism in Brazil: An Overview". *Revista de la CEPAL* 91: 29–51.
- Valente Serra, R. 2011. "Distribuição das Rendas Pretolíferas no Brasil". Disponible en: http://www.uff.br/macaehimpacto/OFICINAMACAE/pdf/13_RodrigoSerra.pdf.
- Weingast, B. R. 2009. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics* 65(3): 279–93.
- Winters, M., y R. Weitz-Shapiro. 2010 "Lacking Information or Condoning Corruption? Voter Attitudes toward Corruption in Brazil". Documento de la Reunión Anual de APSA. Washington, D.C.: American Political Science Association.

CAPÍTULO 11

La transformación de la abundancia petrolera y desempeño sectorial: ¿cuáles son las instituciones que de verdad importan?

LENIN H. BALZA, RAMÓN ESPINASA Y RAÚL JIMÉNEZ MORI*

¿Qué determina si la abundancia de recursos naturales es una bendición o una maldición? Este capítulo analiza la interacción entre el sector del petróleo de una economía, el crecimiento económico y su marco institucional general. Demuestra que la abundancia petrolera ha tenido una influencia positiva en el crecimiento económico, dependiendo de la calidad institucional del país. Demuestra también que, independientemente del entorno institucional de un país, la abundancia petrolera influye positivamente en su ingreso nacional. Asimismo, este capítulo cuestiona la utilidad de indicadores de calidad institucional amplios para evaluar el desempeño del sector petrolero, y sugiere la necesidad de una evaluación exhaustiva de la gobernanza específica de la industria petrolera. Sostiene que el desempeño del sector depende fundamentalmente de instituciones específicas del sector y, en menor medida, de las instituciones nacionales. Además, señala que la transparencia es una característica importante que moldea la relativa calidad de estas instituciones específicas del sector.

* Los autores agradecen a Osmel Manzano, Malaika Masson, Carlos Sucre, Juan Cruz Vieyra y Martin Walter por sus valiosos comentarios.

INTRODUCCIÓN

La existencia de la maldición de los recursos sigue siendo objeto de un amplio debate. A pesar de las numerosas investigaciones sobre los efectos de la abundancia de recursos naturales en el desarrollo, su existencia puede producir éxitos y problemas económicos.¹ Numerosos economistas siguen expresando sus inquietudes a propósito de la enfermedad holandesa y la asociación entre abundancia de recursos naturales, bajo crecimiento y escasa industrialización.² Sucede con demasiada frecuencia que, en lugar de fomentar el desarrollo, la abundancia de recursos naturales lo ha inhibido. Las recientes investigaciones han estudiado esta relación y llegado a diferentes resultados.³

El rol que desempeñan los recursos naturales en el desarrollo ha sido debatido exhaustivamente, pero hay escaso consenso a propósito de la relación entre los dos. Las primeras evidencias de diferentes países muestran un vínculo negativo entre recursos naturales y crecimiento. Sachs y Warner (1995, 2001) llevaron a cabo los ejercicios

más conocidos para poner a prueba la hipótesis de la maldición de los recursos. En sus documentos, estimaban empíricamente la relación entre recursos naturales y producto nacional. Sus resultados señalaron que la abundancia de estos recursos está correlacionada negativamente con el crecimiento del producto interno bruto (PIB). En promedio, los países ricos en recursos naturales crecieron más lentamente que sus contrapartes escasos en recursos, incluso después de controlar por otros determinantes del crecimiento.

A pesar de que la asociación negativa no es sólida, en promedio, los recursos naturales tienden a estar negativamente asociados con el desempeño general del país. El gráfico 11.1 muestra la correlación negativa entre recursos naturales, medidos como las exportaciones de combustibles, minerales y metales como porcentaje del total de las exportaciones, y el crecimiento económico.

El gráfico 11.2 presenta evidencia de la relación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento institucional a lo largo de las dos últimas décadas. Sala-i-Martin y Subramanian (2003) sugieren que existe una relación causal entre recursos naturales y debilidad institucional. Según estos autores, los recursos naturales tienen un impacto negativo en el desarrollo institucional, pero afirman que tienen un efecto beneficioso en el crecimiento general una vez que se controla por la calidad de las instituciones.

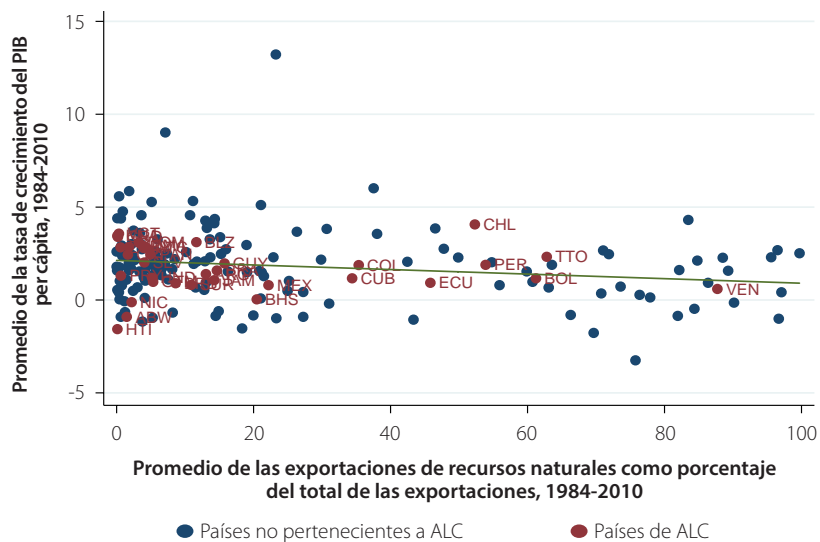
¹ Pritchett (1998) demuestra que la mayoría de los países ricos en recursos naturales han experimentado una trayectoria de crecimiento que se parece a una montaña, es decir, buenos resultados y un período de rápido crecimiento seguido de una caída brusca.

² El término "enfermedad holandesa" fue acuñado inicialmente para describir el colapso de la industria manufacturera holandesa después del descubrimiento de gas natural en 1959 ("La enfermedad holandesa", 1977).

³ Para más información sobre la maldición de los recursos, véase el capítulo 3 de este libro.

Gráfico 11.1

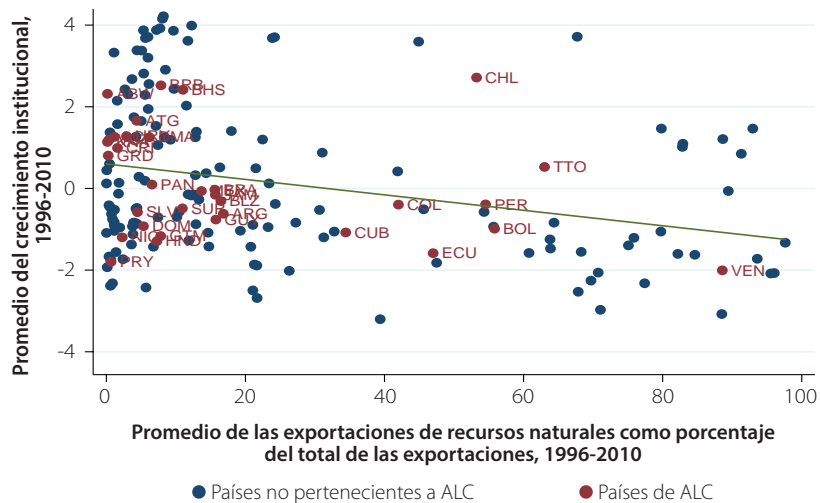
Relación entre recursos naturales y crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia en base a los IDM.

Gráfico 11.2

Relación entre los recursos naturales y las instituciones



Fuente: Elaboración propia en base a los IDM.

Con la intención de identificar los factores ocultos tras la asociación negativa entre la abundancia de recursos y el desempeño general de un país, la literatura especializada sugiere que algunos de los canales causales más importantes que explican la maldición de los recursos naturales son: volatilidad económica, tendencias en los precios de las materias primas a largo plazo, estructura del comercio, conductas de búsqueda de rentas, instituciones débiles y enfermedad holandesa.⁴

Manzano y Rigobón (2001) muestran que la maldición de los recursos puede deberse al factor deuda más que a la abundancia de recursos naturales. Sostienen que en los años setenta, cuando los precios de las materias primas eran elevados, los países ricos en recursos utilizaban su dotación de materias primas como garantía de deuda. En los años ochenta se observó una caída significativa de los precios de esas materias primas, que, a su vez, llevaron a esos países a una crisis de deuda. A partir de estos hechos, los autores descubren que el efecto de la abundancia de recursos desaparecía.

La evidencia a nivel local arroja diversos resultados. Caselli y Michaels (2009) estudian la variabilidad en la abundancia petrolera de los municipios brasileños y muestran que los ingresos petroleros imprevistos tienen beneficios sociales modestos o nulos. Sostienen que esto es el resultado de la

corrupción y de la distribución ineficiente, y llegan a la conclusión de que las regalías del petróleo cobradas por los municipios ricos en recursos desaparecen. Monteiro (2009) parte de las variaciones en los pagos de regalías en los municipios brasileños, y descubre que los municipios utilizaban las rentas de las regalías para contratar a más empleados públicos, pagar mejores salarios y generar algunas mejoras en la educación. Aragón y Rud (2013) analizan la explotación de los recursos a nivel local. Sus resultados destacan los impactos positivos de Yanacocha, una mina de oro en Perú, en los ingresos y en la calidad de vida locales. Descartan los ingresos fiscales imprevistos como la fuerza motora detrás de estos resultados. Al contrario, sostienen que los efectos fueron el resultado de la demanda de insumos locales de la mina y la ampliación de la contratación local.

Pineda y Rodríguez (2010) señalan que las mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en ciertos países entre 1970 y 2005 están positiva y significativamente correlacionadas con la abundancia de recursos naturales. Además, demuestran que los recursos naturales son buenos para los componentes del IDH no relacionados con el ingreso, como la tasa de alfabetismo y la esperanza de vida.

La literatura deja claro que numerosos factores moldean las experiencias de desarrollo positivas en países bien dotados de recursos naturales. Un elemento surge a menudo como el factor crítico en los países ricos en recursos para evitar quedarse rezagado: un diseño adecuado del marco institucional.

⁴ Frankel (2012) analiza el factor causal de cómo la abundancia de recursos naturales podría llevar a un desempeño económico subestándar.

La literatura deja claro que numerosos factores moldean las experiencias de desarrollo positivas en países bien dotados de recursos naturales. Un elemento surge a menudo como el factor crítico en los países ricos en recursos para evitar quedarse rezagado: un diseño adecuado de marco institucional.

¿Cómo puede superarse una capacidad institucional baja para alcanzar un crecimiento sostenible y la inclusión social? No es nada fácil crear instituciones creíbles que atraigan inversiones y gestionen las características peculiares de las inversiones en las industrias extractivas. Estas industrias son sensibles a las renegociaciones de contratos y/o concesiones, y a las expropiaciones por parte del Estado que actúa como dueño de los recursos. Estas renegociaciones o expropiaciones ocurren con más frecuencia en períodos de altos beneficios. Se producen como respuesta a los incentivos generados por las características únicas de la extracción de recursos y a la falta de marcos institucionales efectivos para capturar las rentas.⁵

Venezuela es un ejemplo de este tipo de estructura de incentivos perversa. Manzano y Monaldi (2010) sugieren que la falta de un sistema tributario eficaz en Venezuela creó

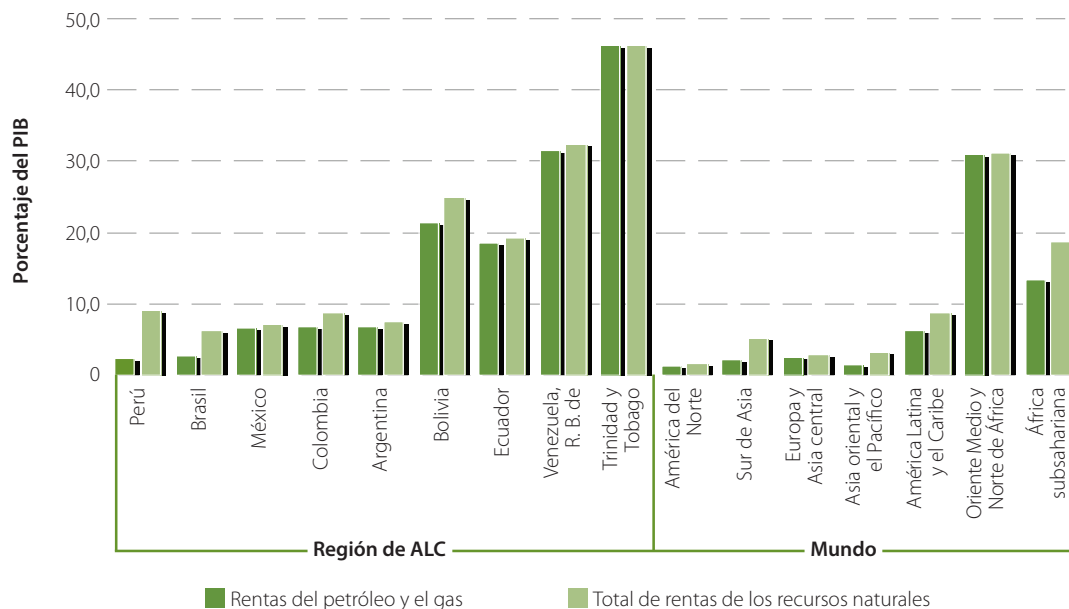
⁵ Balza y Espinasa (de próxima publicación) contiene una lista exhaustiva de las características idiosincrásicas del sector de los recursos.

importantes incentivos para expropiar en el sector extractivo. Señalan que un sistema tributario progresivo, diseñado antes de firmar los contratos, puede contribuir a evitar renegociaciones de contratos de esta naturaleza. Esta situación también se ha producido en otros países. Argentina, Bolivia y Ecuador han cancelado contratos y negociado directamente con el sector petrolero. Canadá, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido, países con sólidas instituciones, también han renegociado contratos o cambiado las reglas de la explotación petrolera. Sin embargo, la renegociación de contratos y la expropiación concertada no deberían equipararse con cambios unilaterales en la distribución, las operaciones o la expropiación forzosa. La renegociación es posible en un Estado fuerte con instituciones sólidas, mientras que la expropiación es característica de estados con instituciones débiles.

Los nuevos descubrimientos de recursos naturales en países de bajo ingreso han puesto de relieve el potencial de las industrias extractivas para satisfacer objetivos de desarrollo económico y social. No se puede dejar de insistir en la importancia de la extracción de recursos en los países de América Latina. Representa una parte importante de los ingresos de las exportaciones y del ingreso nacional total. A lo largo de la última década, las rentas de los recursos naturales representaron el 16% del PIB de la región de América Latina y el Caribe (ALC). En Bolivia, Ecuador, Venezuela y Trinidad y Tobago, las rentas de los recursos correspondían, en promedio, a más del 21%, 21%, 32% y 45% del PIB, respectivamente (gráfico 11.3).

Gráfico 11.3

Rentas de los recursos naturales como porcentaje del PIB (promedio 2001-11)



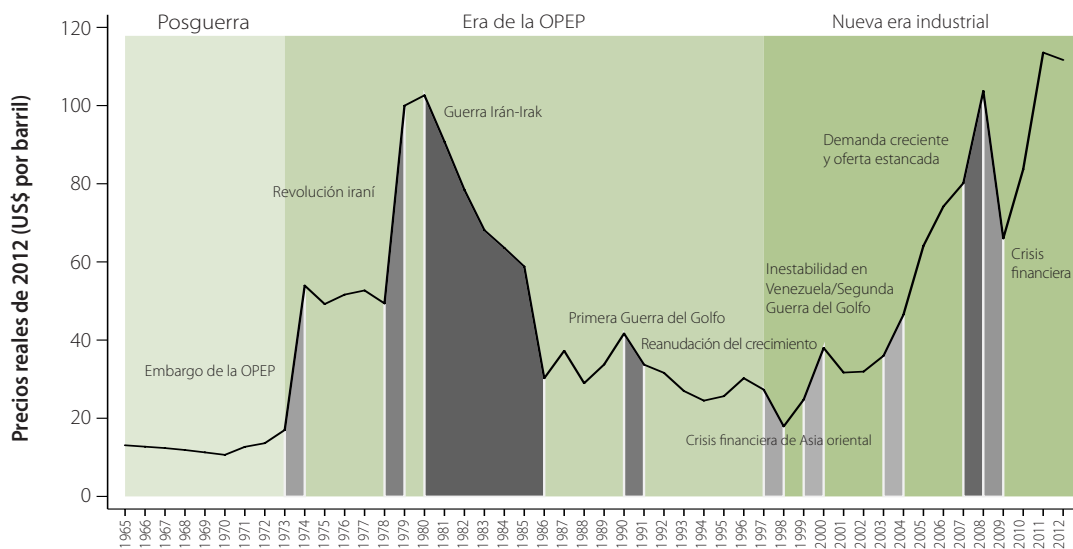
Fuente: Elaboración propia.

Los precios al alza del petróleo y de otras materias primas han sustentado el desempeño económico sobresaliente de la región de ALC en la última década, y no hay indicaciones de que la demanda de estos recursos vaya a disminuir en el futuro cercano. Las demandas de energía y de otros recursos probablemente aumentarán más rápidamente que la emergencia de consumidores de clase media en todo el mundo. Según un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hacia 2030 la clase media en el mundo habrá aumentado a más del doble (de 2.000 millones de habitantes

a 5.000 millones) y la mayor parte del crecimiento provendrá de países en desarrollo. Los nuevos consumidores de clase media seguirán estimulando la demanda de recursos naturales en la región de ALC. Desde mediados de los años noventa, el mundo ha entrado en una nueva era industrial, lo que ha mantenido el aumento de los precios del petróleo (Hamilton, 2013). A diferencia de períodos anteriores en que los precios del petróleo han subido bruscamente, hoy en día las prácticas oligopolísticas, la inestabilidad política y las guerras no influyen en los precios. Más bien, estos están influidos por una auténtica demanda de combustible

Gráfico 11.4

Crisis petroleras históricas (en precios reales de 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a Hamilton (2013).

debido a la creciente actividad económica, sobre todo en los países no pertenecientes a la OCDE. La última gran caída de los precios del petróleo ocurrió durante la crisis financiera de 2009 (véase el gráfico 11.4).

La evolución de los precios del petróleo revela la importancia de los cambios institucionales en los mercados del petróleo. Los precios se han mostrado muy sensibles a los acontecimientos del lado de la oferta.⁶ El mer-

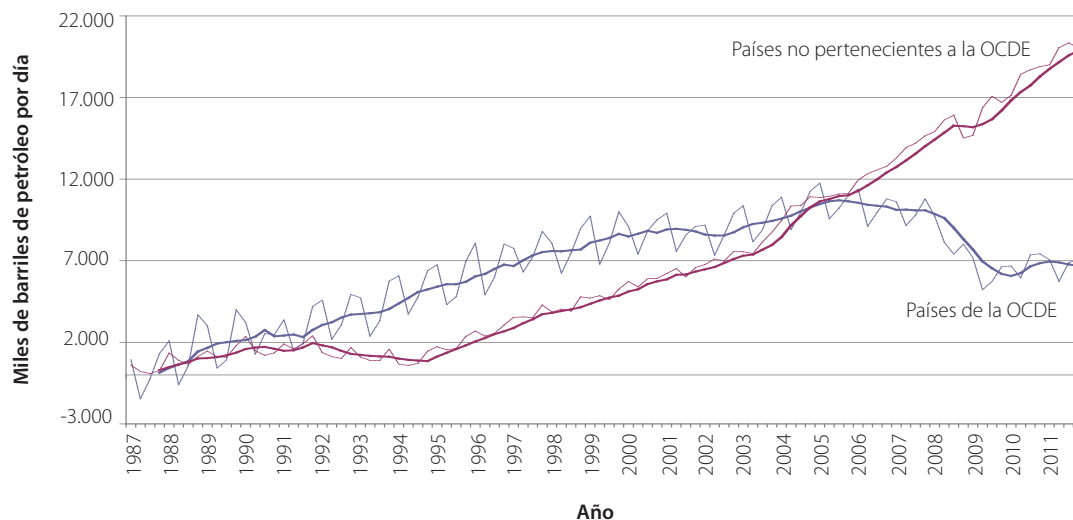
cado mundial del petróleo ha experimentado cambios estructurales en los lados de la demanda y de la oferta, dado que ambos se están concentrando cada vez más en los países en desarrollo (véanse los gráficos 11.5 y 11.6).

La tendencia de los últimos 30 años en los países en desarrollo y la oferta y demanda constantes en la zona de la OCDE sugieren que probablemente la oferta incremental de crudo y de materias primas provenga de países no pertenecientes a la OCDE. La falta de infraestructura productiva y general requerirá grandes inversiones en estos países, que, paradójicamente, también tienen condiciones menos favorables para atraer capital.

⁶ Los efectos dinámicos a largo plazo de los cambios institucionales en el desempeño del sector petrolero y gasífero siguen siendo objeto de debates académicos. De la misma manera, no hay acuerdo sobre la influencia del entorno institucional en la relación observada entre abundancia petrolera y crecimiento económico.

Gráfico 11.5

Aumento en la demanda de petróleo, 1987-2011



Fuente: Agencia Internacional de la Energía (AIE) y cálculos de los autores.

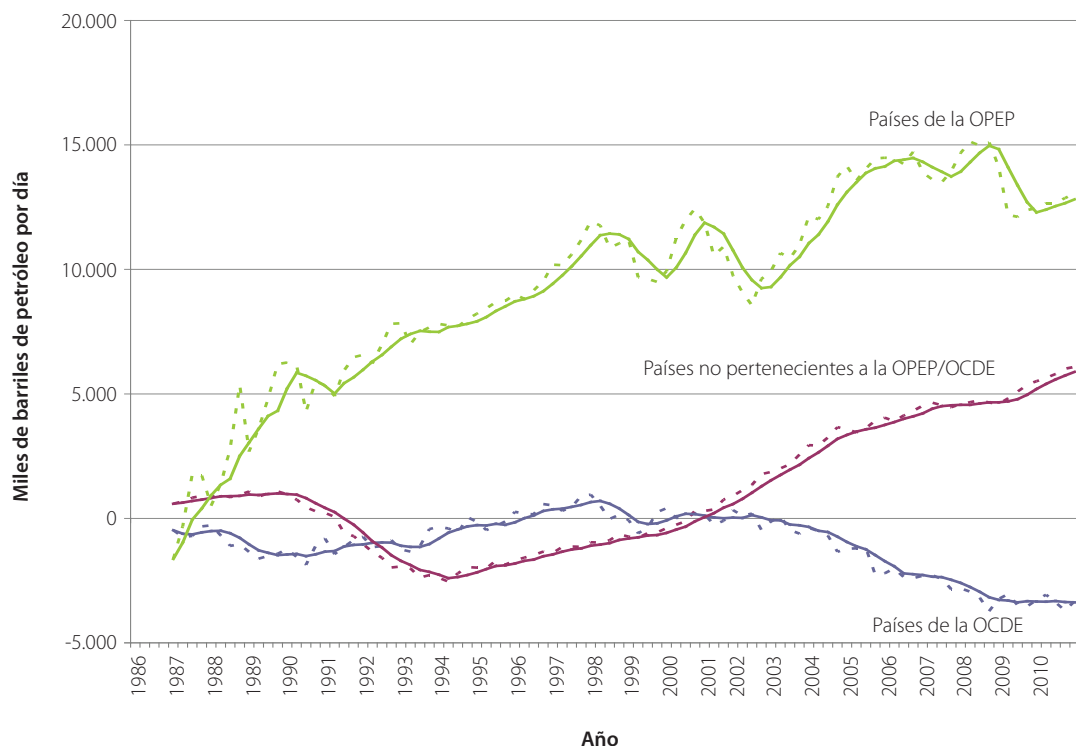
El crecimiento de las industrias extractivas en los países en desarrollo requiere 1) grandes inversiones iniciales en activos específicos; 2) tecnologías sofisticadas, y 3) capacidad de ingeniería compleja y de grandes dimensiones. Las inversiones privadas son fundamentales para explotar las dotaciones de recursos naturales en los países en desarrollo de modo que puedan satisfacer la creciente demanda mundial. El rol de las instituciones creíbles y específicas del sector es crítico para asegurar los montos requeridos de las inversiones privadas. A nivel sectorial, las empresas privadas requieren 1) directrices distribucionales y operativas claras y estables; 2) concesiones y/o licencias de operación con plazos suficientemente

largos, y 3) infraestructura periférica. A nivel nacional, las condiciones mínimas para que la inversión privada se materialice son instituciones creíbles que aseguren los derechos de propiedad e impidan las expropiaciones forzosas, así como un sistema legal creíble.

El desempeño de las industrias extractivas es por lo tanto inseparable de las instituciones nacionales que gobiernan el sector. El Estado es responsable del desempeño de las industrias extractivas porque tiene la capacidad para diseñar, implementar y gestionar las instituciones que gobiernan el desarrollo de los sectores específicos. ¿Qué dicen los indicadores disponibles acerca de la relación entre abundancia petrolera, instituciones y desempeño?

Gráfico 11.6

Aumento de la oferta petrolera mundial, 1986-2010



Fuente: AIE y cálculos propios.

Este estudio llega a la conclusión de que el análisis empírico de la asociación entre estos factores –empleando algunos de los indicadores más utilizados de calidad institucional– quizá no capture adecuadamente el rol fundamental que desempeñan las instituciones. Esta conclusión tiene consecuencias importantes para el debate sobre las fuentes de información necesarias para estudiar la maldición de los recursos, dado que subraya la necesidad de identificarlas

con más precisión y evaluar cuantitativamente las instituciones específicas que moldean el desempeño del sector. A la luz de recientes investigaciones sobre la relación entre la calidad de las instituciones y el desempeño del sector, el estudio sugiere que los mecanismos de transparencia y de divulgación de información pueden ser un punto de partida útil para evaluar la calidad de las instituciones sectoriales y entender mejor estos complejos vínculos.

El desempeño de las industrias extractivas es inseparable de las instituciones nacionales que gobiernan el sector. El Estado es responsable del desempeño de las industrias extractivas porque tiene la capacidad para diseñar, implementar y gestionar las instituciones que gobiernan el desarrollo de los sectores específicos. ¿Qué dicen los indicadores disponibles acerca de la relación entre abundancia petrolera, instituciones y desempeño?

ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para analizar la relación entre las instituciones, el desempeño del sector petrolero y el crecimiento económico, se dividió la tarea en dos ecuaciones: una debía analizar la relación entre la abundancia petrolera y el crecimiento económico, y la otra debía investigar el vínculo entre la calidad institucional y el desempeño del sector petrolero. La muestra se limitó a los países productores de petróleo.

De la abundancia petrolera al crecimiento económico

Para estudiar la relación entre abundancia petrolera y crecimiento económico, se propuso una relación de estado estacionario a largo plazo. Con este fin, la ecuación 1 expresa el logaritmo del PIB per cápita en la paridad de poder adquisitivo $-\ln y_{it}$ como

una función del porcentaje de las inversiones en el PIB $-\ln(I/Y)$, la renta petrolera real per cápita $-\ln o_{it}$ ⁷ y la calidad institucional general $-\ln INST_{it}$. Además, la especificación 1 incluye tendencias específicas del país $-t_i$ e intercepta $-\beta_{i0}$, que se espera que capturen las variables omitidas (constantes o variables en el tiempo) y, al mismo tiempo, evite tener que definir indicadores aproximados adecuados y creíbles.

$$\ln y_{it} = \beta_{i0} + \beta_{i1} t_i + \beta_{i2} \ln(I/Y)_{it} + \beta_{i3} \ln o_{it} + \beta_{i4} \ln(INST)_{it} + \mu_{it} \quad (\text{ec.1})$$

INST representa el primer componente principal de los seis indicadores que constituyen los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés). Estos son: el predominio de la estabilidad política, el Estado de derecho, la calidad regulatoria, voz y rendición de cuentas, efectividad del gobierno y control de la corrupción. Se calculó la puntuación del factor o el componente principal para cada país. A partir del criterio de Kaiser (Kaiser, 1960), se escogieron factores para los cuales el eigenvalor es superior a 1, de modo que cada componente principal explica al menos tanta varianza como una variable observada. Esto tuvo como resultado la elección de un factor que captura casi el 90% de la varianza. Aunque es

⁷ La renta petrolera real per cápita se define como $\ln o_{it} = \frac{P_t^* O_{it}}{pop}$ donde P_t^* representa los precios reales del petróleo, O_{it} es la oferta petrolera en miles de barriles al día, y pop es la población. Esto es similar a la definición usada por Cavalcanti et al. (2011).

difícil interpretar este método, permite que se tenga en cuenta la información proporcionada por los seis principales indicadores de gobernanza. Dado que el factor de WGI toma valores entre -2,5 y 2,5 y los ingresa en la ecuación en logaritmo, este componente fue convertido previamente a la escala 1-11 como:

$$I + \frac{INST_i - INST_{min}}{INST_{max} - INST_{min}} * 10$$

(Shih, Zhang y Liu [2007] llevan a cabo una estandarización similar).

Este modelo de panel se aplica a una muestra de países productores de petróleo (i), tanto exportadores como importadores netos, con períodos (t) de análisis, dependiendo de la disponibilidad de datos, fundamentalmente sujetos a la variable $INST$, para la cual existen datos solo para 1996-2010.

Ex ante, se espera que la pendiente de los coeficientes esté directamente relacionada con los porcentajes de capital y el petróleo en la producción. Además, β_{i2} es una función del peso del capital, mientras que β_{i3} representa el peso del valor real de la oferta de petróleo ajustada por el peso de las inversiones de capital. Dado que esta especificación provenía de una relación de estado estacionario a largo plazo, β_{i3} reflejará la asociación estructural entre la abundancia petrolera y el crecimiento económico.⁸

⁸ Se pueden encontrar más detalles en Cavalcanti et al. (2011).

Una contribución de este ejercicio es agregar la dimensión institucional, haciendo explícita la relación entre abundancia petrolera y crecimiento económico, dada la calidad institucional.

Una contribución de este ejercicio es agregar la dimensión institucional, haciendo explícita la relación entre abundancia petrolera y crecimiento económico, dada la calidad institucional. Sin embargo, una limitación en la ecuación 1 es que no responde si el sector petrolero tiene una correlación mayor y positiva con el crecimiento económico en los países con mejores instituciones. Más aún, Acemoglu (2005) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) destacan que las instituciones son a la vez producto y causa de las condiciones económicas, lo cual puede conducir a una estimación sesgada de β_{i4} . Esto llevó a realizar el cálculo mediante submuestras divididas por la calidad de las instituciones de la siguiente manera:

$$\begin{cases} \ln y_{it}^a = \beta_{i0}^a + \beta_{i1}^a t_i + \beta_{i2}^a \ln(I/Y)_i + \beta_{i3}^a \ln o_{it} + \mu_{it}^a \\ \quad , INST_i > \delta \\ \ln y_{it}^b = \beta_{i0}^b + \beta_{i1}^b t_i + \beta_{i2}^b \ln(I/Y)_i + \beta_{i3}^b \ln o_{it} + \mu_{it}^b \\ \quad , INST_i \leq \delta \end{cases}$$

En este contexto, se estimó el parámetro de interés, condicionado a una submuestra específica de países con características institucionales similares. En general, se espera que los países con mejores instituciones obtengan mayores beneficios de las inversiones y de su abundancia petrolera; $\beta_{i2}^a > \beta_{i2}^b$ y $\beta_{i3}^a > \beta_{i3}^b$, respectivamente. Desde luego, bajo este enfoque, cada ecuación se enfrenta a una reducción significativa del tamaño de la muestra, lo que sugiere que se deberían interpretar las estimaciones con cautela. \overline{INST} representa la calidad institucional promedio durante el período con datos disponibles. El corte (*cutoff*) (ϑ), que define una mejor calidad institucional general está dado como la media de \overline{INST} .

De la calidad institucional al desempeño del sector petrolero

El segundo objetivo consiste en analizar la relación entre calidad institucional y desempeño del petróleo. Dado un conjunto de países productores de petróleo, el objetivo consiste en analizar el rol de las instituciones en el desempeño del sector petrolero.

$$\ln O_{it} = a_{i0} + a_2 \ln P_t + a_3 \ln(INST)_{it}^* + a_4 \ln Q_{it} + a_5 \ln R_{it} + e_{it} \quad (\text{ec. 2})$$

La especificación en la ecuación 2 sigue de cerca la representación de Griffin (1985), que expresa el logaritmo de la oferta de petróleo ($\ln O_{it}$) como función del logaritmo de los precios internacionales reales del petróleo ($\ln P_t$) y el logaritmo de la participación en la oferta del mercado petrolero ($\ln Q_{it}$). Sin esta

última variable, la especificación parecería un mercado petrolero perfectamente competitivo. $\ln R_{it}$ representa el logaritmo de las reservas de petróleo y gas con el fin de dar cuenta de la capacidad productiva de cada país.⁹ Como en la ecuación 1, esta representación son los efectos fijos específicos de país y las tendencias heterogéneas, específicas de país y deterministas. Siguiendo a Balza y Espinasa (de próxima publicación) se incluye el promedio de pozos en funcionamiento por año como otro indicador aproximado del desempeño del sector petrolero en el lado izquierdo de la ecuación 2.

Se espera que la calidad institucional $-\ln(INST)_{it}^*$ – tendrá un impacto positivo y significativo en el desempeño de la oferta del sector petrolero. Sin embargo, pueden surgir dos problemas potenciales. En primer lugar, $INST_{it}^*$ es al menos en parte endógena. En segundo lugar, dada la naturaleza del sector petrolero, es posible que no responda directa ni acusadamente al marco institucional general, sino a instituciones específicas del sector. Como antes, esto llevó a la realización del siguiente ejercicio por separado:

$$\left\{ \begin{array}{l} \ln O_{it}^a = a_{i0}^a + a_2^a \ln P_t + a_4^a \ln Q_{it} + a_5^a \ln R_{it} + e_{it}^a, \overline{INST}_{it}^* > \vartheta \\ \ln O_{it}^b = a_{i0}^b + a_2^b \ln P_t + a_4^b \ln Q_{it} + a_5^b \ln R_{it} + e_{it}^b, \overline{INST}_{it}^* \leq \vartheta \end{array} \right.$$

⁹ Incluso ante la presencia de instituciones estimulantes, la oferta no crecerá si hay reservas de capacidad vinculantes.

En este contexto, se espera que ante la presencia de mejores instituciones, las señales de mercado ($\ln P$) estén más correlacionadas con la oferta petrolera que ante la presencia de instituciones peores. Es decir, evaluaremos si $a_{\frac{1}{2}} > a_{\frac{1}{2}}$ se sostiene estadísticamente. Como en el caso anterior, el corte (ϑ) también se define como la media de \overline{INST}_i^* . Con el fin de aprovechar todos los datos disponibles, el procedimiento de la estimación cuenta con el estimador de efectos fijos, lo cual explica las tendencias específicas de país.¹⁰

RESULTADOS EMPÍRICOS

El período de análisis comprende 1984-2010 y 1996-2010 (para el cual existe información sobre la calidad institucional). El conjunto de datos se construye con datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (*IY, population, INST*), los cuadros de Penn World (*y*), la Agencia Internacional de la Energía (*O*), el Fondo Monetario Internacional (*P*) y

¹⁰ Las variables *lny*, *lnO*, and *lnP* son I (1). El estimador da por supuesto la homogeneidad de las pendientes, que podría producir sesgos si esto no es lo que ocurre. Por otro lado, este estimador no da cuenta de la dependencia transversal potencial, que podría llevar a una estimación potencialmente incorrecta del error estándar, y producir resultados incorrectos de la prueba. Sin embargo, dado el panel desequilibrado, es preferible llevar a cabo un estimador de efecto fijo. Por ejemplo, el breve período temporal para algunos países podría generar estimaciones sesgadas del parámetro.

Baker-Hughes (*R*). El conjunto de datos final es desequilibrado debido sobre todo a los valores faltantes en los datos sobre las reservas de petróleo y gas (*R*).

Estimaciones en diferentes países

Antes de estimar las ec. 1 y ec. 2 se estimó una ecuación transversal estándar empleada por Sachs y Warner (1995). El cuadro 11.1 muestra los resultados para diferentes períodos y distintas muestras de países. La columna (1) reproduce los mismos resultados (estadísticos) obtenidos por Sachs y Warner en 85 países. Siguiendo a estos autores, se construyó una variable de abundancia de los recursos y sus resultados fueron replicados en la columna (2), confirmando que la abundancia de los recursos parece influir negativamente en el crecimiento económico.¹¹

Las columnas (3), (4) y (5) recogen los resultados de la estimación transversal por país para la misma muestra de países pero en períodos diferentes. Aun cuando la magnitud de los coeficientes estimados es menor,

¹¹ La estimación de la abundancia de los recursos se define como en Sachs y Warner; denota el porcentaje de las exportaciones primarias/PIB en $t = 0$, donde 0 representa 1970, 1984 o 1996, dependiendo del período analizado. Para 1970, la variable está altamente correlacionada con la calculada por Sachs y Warner. Se encontraron algunas discrepancias para los casos de Trinidad y Tobago y Singapur, para los cuales había un coeficiente más alto de exportaciones primarias/PIB que en Sachs y Warner. Esos países fueron excluidos en el ejercicio reseñado en el cuadro 11.1.

estas estimaciones no son estadísticamente diferentes unas de otras. Además, siguen apoyando la hipótesis de que la abundancia de los recursos está negativamente correlacionada con el crecimiento económico.

Las columnas (6), (7) y (8) recogen los resultados del mismo ejercicio para una muestra diferente de países. Esta muestra está compuesta por países productores de petróleo (importadores o exportadores

Cuadro 11.1

Resultados de la estimación transversal

Muestreo de países	Variable dependiente: promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita								
	Sachs y Warner					Esta muestra			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Período	1970–1990	1970–1990	1970–2010	1984–2010	1996–2010	1970–2010	1984–2010	1996–2010	
PIB per cápita en $t = 0$	-0,800*** (-3,94)	-0,763*** (-3,80)	-0,420** (-2,32)	-0,0671 (-0,59)	-0,163 (-1,28)	-0,445*** (-3,22)	-0,445*** (-3,20)	-0,237 (-1,07)	
Abundancia de los recursos	-8,295*** (-5,09)	-7,297*** (-5,20)	-4,928*** (-3,92)	-4,999*** (-3,08)	-4,884*** (-2,74)	-2,775*** (-2,92)	-3,960*** (-4,10)	-0,784 (-0,55)	
Inversión/PIB	1,596*** (6,04)	1,628*** (6,19)	0,137*** (3,93)	0,215*** (6,53)	0,198*** (5,08)	0,113*** (2,97)	0,148*** (3,87)	0,311*** (5,60)	
Constante	4,592*** (3,14)	3,952*** (2,81)	2,038 (1,46)	-1,590 (-1,58)	-0,197 (-0,16)	3,538** (2,25)	3,219** (2,07)	-1,833 (-0,71)	
Observaciones	83	83	83	82	81	43	59	58	
R ² ajustado	0,422	0,428	0,392	0,367	0,254	0,454	0,478	0,381	

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Estadísticas t entre paréntesis.

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Los últimos dos países fueron excluidos porque la estimación de MXP era diferente de la MXP de Sachs y Warner.

(1): reproduce Sachs y Warner con 85 países de su muestra. Incluye los 87 no anómalos de la muestra de Sachs y Warner menos Taiwan, Costa de Marfil, Trinidad y Tobago y Singapur.

(2): reproduce las estimaciones de Sachs y Warner con la variable de abundancia de los recursos.

(3), (4) y (5): reproduce las estimaciones de Sachs y Warner con la variable de abundancia de los recursos para los períodos 1970-2010, 1984-2010 y 1996-2010, respectivamente.

(6), (7) y (8): reproduce los resultados de Sachs y Warner para esta muestra de países.

netos), que será analizada más abajo.¹² Los coeficientes estimados son inferiores a las estimaciones previas, lo cual es un resultado directo de la muestra diferente analizada. En este caso, la muestra se ha limitado a 59 países abundantes en petróleo, lo cual reduce la variabilidad entre países. La especificación transversal sigue arrojando esencialmente los mismos resultados, excepto para el período 1996-2010, en el que la abundancia de recursos no estaba estadísticamente asociada con el crecimiento económico. Este período también coincide con el cambio estructural en los precios internacionales del petróleo. Los precios del petróleo han aumentado constantemente desde mediados de los años noventa, con la excepción de la crisis financiera de 2009.

Como destacan Manzano y Rigobón (2001), la estructura transversal no da cuenta de efectos individuales, lo que potencialmente puede llevar a estimaciones sesgadas, ya que esos efectos podrían estar relacionados con otras covariantes. Además, presentan evidencia de que si se incluyen las variables omitidas podría cambiar la correlación estimada entre crecimiento y abundancia de recursos. La especificación de los datos de panel pretende superar estos problemas.

¹² Esta es la muestra de países que será usada en el siguiente análisis. Este conjunto de países es, en promedio, más rico en recursos que la muestra utilizada por Sachs y Warner, medida por las siguientes variables: los coeficientes de las rentas de los recursos naturales/PIB, las rentas del petróleo/PIB y las exportaciones primarias/PIB.

Las malas instituciones pueden asociarse con la incapacidad de desarrollar los sectores más allá de los recursos y, por lo tanto, la economía puede volverse más dependiente del sector de los recursos.

Estimaciones de panel

Al contrario de los resultados transversales pero concordando con la literatura de datos de panel, la estimación encuentra una fuerte correlación positiva entre la abundancia petrolera y el crecimiento económico. El cuadro 11.2 presenta los resultados de la ec. 1. La columna (1) muestra que el valor per cápita real del petróleo es estadísticamente significativo, y que contribuye al crecimiento económico a largo plazo. Este resultado se mantiene en la columna (2) en el sentido de que la abundancia petrolera sigue estando significativamente correlacionada con el crecimiento económico, condicionado por la calidad institucional del país. Es decir, independientemente del entorno institucional, la abundancia petrolera parece influir positivamente en el ingreso. Las columnas (3) y (4) destacan la correlación entre la abundancia petrolera y el crecimiento económico en entornos institucionales “buenos” y “malos”. Las instituciones malas pueden asociarse con la incapacidad de desarrollar los sectores más allá de los recursos y, por lo tanto, la economía puede volverse más dependiente del sector de los recursos.

Cuadro 11.2 (Panel, Ec. 1)

Crecimiento, desempeño del sector petrolero e instituciones

	Variable dependiente: ln(PIB per cápita)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Toda la muestra		INST> δ	INST< δ
ln(inversión)	0,134** (0,0116)	0,118** (0,0137)	0,120** (0,0156)	0,127** (0,0167)
ln(valor real de la oferta petrolera per cápita)	0,0668** (0,00516)	0,0523** (0,00708)	0,0306** (0,00556)	0,103** (0,00871)
ln(INST, factor)		0,0448** (0,0112)		
Constante	-28,72** (0,776)	-35,88** (1,881)	-35,40** (0,745)	-19,53** (1,481)
Número de países	59	59	31	28
Promedio observaciones por país	24	14	24	24
R² ajustado	0,865	0,871	0,895	0,854

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Errores estándar entre paréntesis.

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$.

Lo más sorprendente es que los indicadores de la calidad institucional –los indicadores más generalizados para evaluar la calidad institucional amplia– tienen efecto nulo en cualquiera de las dos medidas del desempeño del sector petrolero analizadas aquí.

El cuadro 11.3 presenta las estimaciones de la ec. 2, tomando como variables dependientes la oferta petrolera y el número promedio de pozos petroleros al año,

ambos a nivel de país. En todos los casos, el precio del petróleo y la participación en el mercado cumplen un rol estadísticamente significativo en la influencia que ejercen en el desempeño del sector petrolero. Lo más sorprendente es que los indicadores de la calidad institucional –los indicadores más generalizados para evaluar la calidad institucional general– tienen efecto nulo en cualquiera de las dos medidas del desempeño del sector petrolero analizadas aquí. Esto podría ser el resultado de una bidireccionalidad entre nivel de ingreso y calidad institucional, lo que llevaría a una estimación sesgada. También podría indicar que la variable

Cuadro 11.3 (Panel, Ec. 2)

Desempeño del sector petrolero e instituciones

	ln(oferta del petróleo)			ln(pozo)		
	(1) Toda la muestra	(3) INST> ϑ	(4) INST< ϑ	(2) Toda la muestra	(5) INST> ϑ	(6) INST< ϑ
ln(precio real del petróleo)	0,0972*** (0,00166)	0,109*** (0,0180)	0,0792*** (0,0157)	0,310*** (0,0655)	0,327*** (0,0752)	0,425*** (0,0970)
ln(INST, factor)	-0,00329 (0,00492)			0,0401 (0,0749)		
ln(reservas de petróleo)	0,00983 (0,00600)	0,149** (0,0678)	0,0412 (0,0550)	-0,240* (0,141)	-0,190 (0,263)	-0,275 (0,200)
ln(reservas de gas)	0,00498 (0,00680)	0,0657 (0,0593)	0,214*** (0,0525)	0,223 (0,163)	0,364* (0,203)	0,124 (0,105)
ln(participación en el mercado)	0,991*** (0,00899)	0,892*** (0,0938)	0,952*** (0,0439)	0,156 (0,176)	0,429** (0,167)	0,438 (0,252)
Constante	-2,861*** (0,0826)	-2,330** (0,858)	-2,651*** (0,428)	0,775 (1,606)	-1,948 (1,379)	-2,108 (2,258)
Observaciones	526	486	489	443	450	394
Número de países	38	18	20	32	17	16
Promedio observaciones por país	14	27	24	14	27	25
R ² ajustado	0,984	0,827	0,871	0,211	0,242	0,187

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Errores estándar entre paréntesis.

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

institucional general no está asociada con el desempeño del sector petrolero.

La regresión separada que se muestra en las columnas (3), (4), (5) y (6) pretenden poner a prueba $a_{\frac{1}{2}} > a_{\frac{2}{2}}$. Al igual que con resultados anteriores, el parámetro de los precios no es estadísticamente diferente con

distintos escenarios de calidad institucional, ya sea para la oferta petrolera o los pozos, las dos medidas del desempeño del sector petrolero utilizadas en este estudio. Estos resultados deben estudiarse con cautela, dado el indicador aproximado imperfecto de calidad institucional del sector petrolero.

Evaluación del rol de la calidad institucional en el desempeño del sector petrolero

Dado que el indicador de calidad institucional proporciona una información limitada acerca de su efecto en el desempeño del sector petrolero, ¿cómo debería evaluarse su rol? Balza y Espinasa (de próxima publicación), utilizando un enfoque diferente, encuentran resultados alentadores. Clasificaron a los grandes productores de petróleo y gas en América Latina en dos grupos, según la estructura de gobernanza del sector. El Grupo 1 incluye países como Argentina, Ecuador, México y Venezuela, donde el gobierno ejerce un alto grado de influencia discrecional en la gestión de la industria petrolera, mientras que en el Grupo 2 se encuentran los países con una mínima interferencia directa del gobierno y participación privada que compite con las empresas estatales bajo la gestión de una agencia reguladora, es decir, países con instituciones favorables a los mercados. En este segundo grupo están Brasil, Colombia y Perú.¹³

Balza y Espinasa (de próxima publicación) construyen índices promedio que representan las tendencias en la producción petrolera para probar la relación entre

reformas institucionales y desempeño del sector petrolero (véase el gráfico 11.7). Muestran cómo las tendencias en la producción petrolera en ambos tipos de países están relacionadas con el marco institucional que rige el sector. La tendencia de la producción petrolera en el Grupo 1 disminuye después de las reformas. Al contrario, en el Grupo 2 la producción aumenta. Estos autores encuentran resultados similares para las tendencias promedio de los pozos, el segundo indicador aproximado del desempeño del sector petrolero.

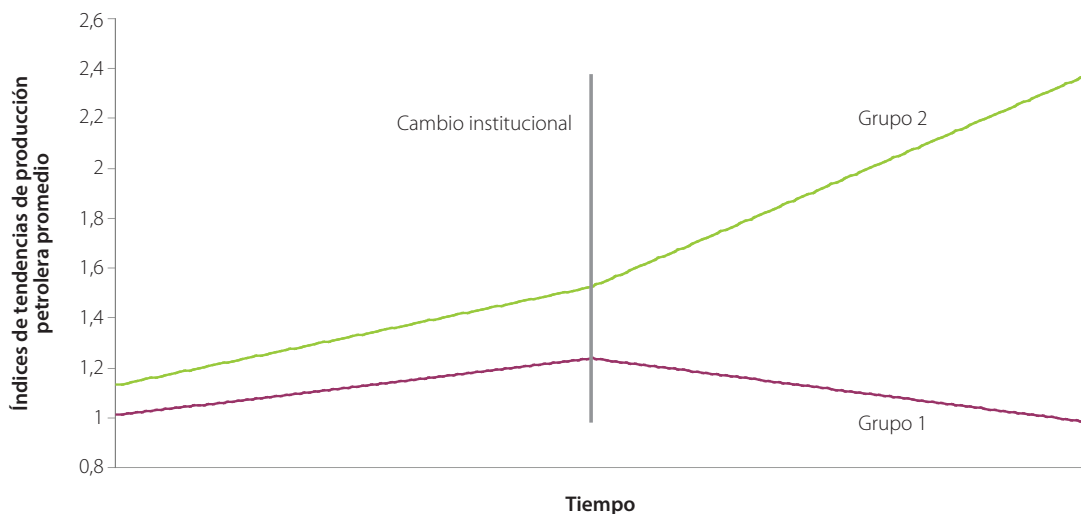
Colombia es quizá el ejemplo reciente más revelador de la correlación entre calidad institucional y desempeño del sector petrolero. Después del auge y caída de la producción de los dos grandes yacimientos de Caño Limón y Cusiana Cupiagua en los años ochenta y noventa, la producción petrolera en Colombia disminuyó bruscamente. Hacia comienzos de la década de 2010, parecía inevitable que Colombia se convertiría en un importador neto de petróleo, dado que la producción petrolera había bajado a 500.000 barriles diarios en 2003, comparados con los 850.000 barriles diarios en 1999.

Después de la exitosa reforma de 1997 en Brasil, en 2003 Colombia modificó su marco legal que regía los hidrocarburos. La reforma tenía tres pilares básicos: i) eliminar la función reguladora en los recursos naturales de la empresa de propiedad estatal Ecopetrol, de modo que esta pudiera centrarse exclusivamente en sus operaciones como empresa petrolera; ii) crear la Agencia

¹³ Según los indicadores empleados en las pruebas de más arriba, Perú y Colombia se sitúan por debajo de México en términos de calidad institucional en el sector petrolero. Esto no hace más que reforzar la idea de que el indicador de calidad institucional general no está estrechamente asociado con el marco institucional en el sector petrolero y gasífero.

Gráfico 11.7

Tendencias de producción petrolera promedio por grupos de países



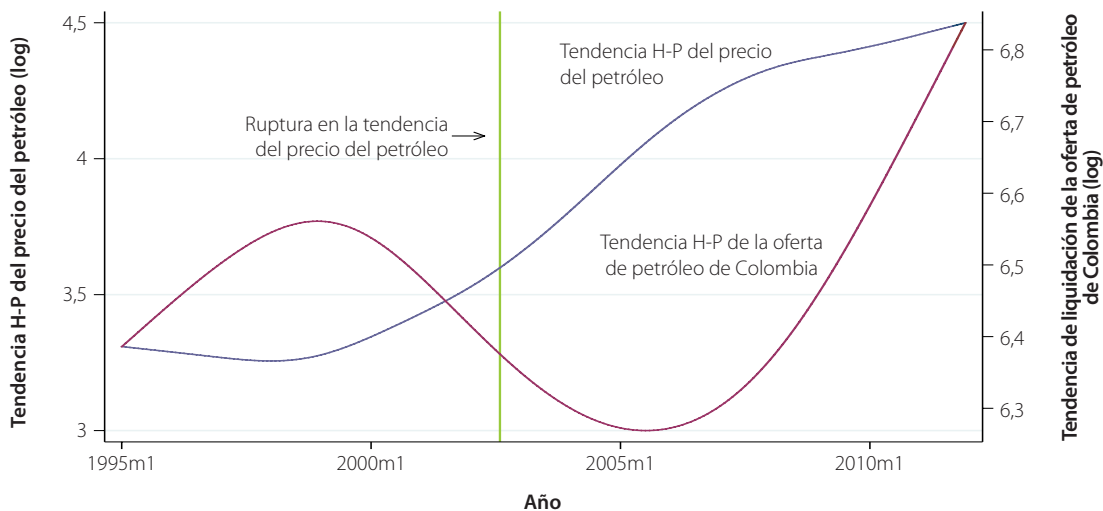
Fuente: : Balza y Espinasa (de próxima publicación).

Nacional de Hidrocarburos (ANH), que tendría como único objetivo la gestión de las reservas nacionales a favor del estado propietario, y iii) abrir a la competencia entre empresas privadas y de propiedad estatal los territorios con reservas petroleras, bajo la supervisión de la ANH. Los resultados de la reforma fueron sumamente reveladores (véanse los gráficos 11.8a y 11.8b). La producción de petróleo crudo ha aumentado a casi el doble desde 2005, hasta un millón de barriles diarios. Esto se debe a un enorme aumento de las inversiones medidas por el número de pozos petroleros activos, que se ha multiplicado por siete durante el período, de 10 a 70 pozos activos al mes.

En lo que respecta a la transparencia, la reforma colombiana –con la creación de la ANH como su piedra angular– representa un salto cuántico. El proceso de licitación para otorgar las tierras ricas en petróleo es público y transparente. Los contratos elaborados por la agencia son públicos y tienen plazos y condiciones establecidas para las concesiones, así como reglas operativas y distributivas. La existencia de los contratos cuya vigilancia del cumplimiento corresponde a la ANH impide acciones gubernamentales discrecionales y unilaterales. Por último, la agencia ha creado un espacio para resolver las tensiones entre el gobierno y las empresas.

Gráfico 11.8a

Precio de referencia del crudo y producción petrolera de Colombia, tendencia Hodrick-Prescott



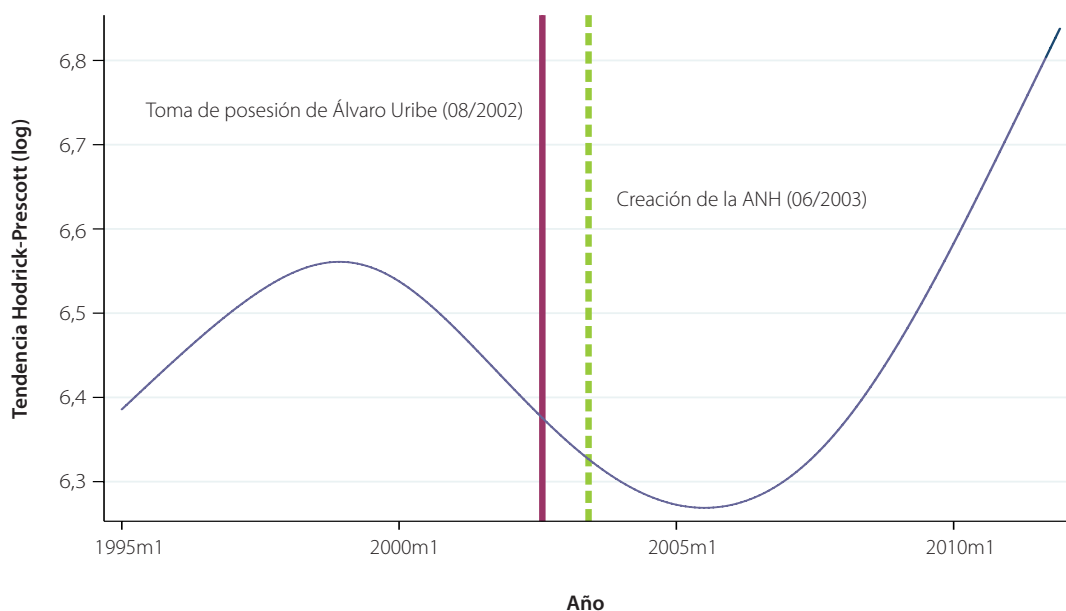
Fuente: Elaboración propia.

El principal beneficiario de la reforma en términos de desempeño y transparencia es la propia empresa de propiedad estatal. En primer lugar, se la ha despojado de su rol como administradora/reguladora del recurso natural, y ahora puede centrarse exclusivamente en su rol de empresa comercial. En segundo lugar, una vez que renuncia al control de los recursos petroleros nacionales y que la propiedad de las reservas no se cuestiona, la empresa de propiedad estatal puede ser privatizada parcialmente sin poner en peligro las reservas. Una vez que la empresa de propiedad estatal es en parte pública, debe rendir cuentas a las

partes interesadas y volverse plenamente transparente. En tercer lugar, abrir el sector del petróleo a las inversiones privadas bajo un marco contractual y legal transparente beneficia a la empresa de propiedad estatal, ya que una vez que se encuentre bajo el mismo marco que las empresas privadas estará automáticamente protegida de las acciones discrecionales del gobierno. Estos son los principales motivos que explican el rendimiento exitoso de Ecopetrol y Petrobras después de que las reformas abrieran Colombia y Brasil a las inversiones privadas bajo sus respectivas agencias regulatorias, ANH y ANP.

Gráfico 11.8b

Producción petrolera en Colombia y ruptura institucional, tendencia Hodrick-Prescott



Fuente: Cálculos propios basados en AIE y Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos.

En lo que respecta a la transparencia, la reforma colombiana –con la creación de la ANH como su piedra angular– representa un salto cuántico. El proceso de licitación para otorgar las tierras ricas en petróleo es público y transparente.

COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Los nuevos descubrimientos de recursos naturales en países de bajo ingreso destacan el potencial de las industrias extractivas para lograr objetivos de desarrollo económico y social. No se puede dejar de insistir en la importancia de la extracción de recursos en los países de África y América Latina, dado que representa la mayor parte de los

ingresos de las exportaciones y del ingreso nacional. A pesar de los numerosos y grandes retos para las políticas que enfrentan estos países, se debe priorizar el diseño de buenas instituciones para gobernar la extracción de recursos naturales. Estas instituciones a menudo sientan los cimientos de todo el edificio económico y social de los países ricos en estos recursos.

No se puede dejar de insistir en la importancia de la extracción de recursos en los países de África y América Latina, dado que representa la mayor parte de los ingresos de las exportaciones y del ingreso nacional. A pesar de los numerosos y grandes retos para las políticas que enfrentan estos países, se debe priorizar el diseño de buenas instituciones para gobernar la extracción de recursos naturales.

El principal objetivo de este capítulo era analizar la relación entre las instituciones, el desempeño del sector petrolero y el crecimiento económico. El análisis encontró una fuerte correlación positiva entre abundancia petrolera y crecimiento económico, que parece influir positivamente en el ingreso. Además, la abundancia petrolera está asociada significativamente con el crecimiento económico, dependiendo de la calidad institucional del país, independientemente de

su entorno institucional. Otro objetivo de este capítulo era analizar la relación entre calidad institucional y desempeño del sector petrolero. La conclusión clave es que los indicadores de calidad institucional tienen escaso efecto en el desempeño del sector petrolero. Esto se debe a que los indicadores de calidad institucional general no capturan adecuadamente las instituciones específicas relevantes para el desempeño del sector petrolero, dado que no abarcan las características individuales de los marcos regulatorios y las políticas sectoriales. Los índices institucionales nacionales globales pueden ser indicadores aproximados inadecuados para la evaluación cuantitativa de instituciones sectoriales específicas, sobre todo en el ámbito de la producción petrolera. En este sentido, Balza y Espinasa (de próxima publicación) muestran que un desempeño diferente entre los siete países productores de petróleo más grandes de América Latina está estrechamente asociado con las características de los marcos institucionales que regulan las inversiones y la producción en su sector petrolero.

Se requieren evaluaciones cuantitativas más detalladas de los mecanismos específicos de gobernanza que configuran el sector del petróleo. Un conocimiento más preciso de la compleja relación entre abundancia de recursos, instituciones y crecimiento requerirá el desarrollo de índices sensibles a instituciones sectoriales específicas. La identificación de estas instituciones puede ser el resultado de nuevas

metodologías prometedoras como la que sugieren Balza y Espinasa (de próxima publicación). El próximo paso en el desarrollo de una base de datos exhaustiva para el análisis empírico será evaluar las características que determinan la calidad de estos

mecanismos. En línea con otros capítulos de este libro y con la experiencia de países como Colombia, la transparencia es una característica crucial, que puede contribuir a hacer un seguimiento de los pilares institucionales del desempeño del sector extractivo.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. 2005. "Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's *The Economics Effects of Constitutions*". *Journal of Economic Literature* XLIII: 1025-48.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *The American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Aragon, F., y J. Rud, 2013. "Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine". *American Economic Journal: Economic Policy* 5(2): 1-25.
- Balza, L., y R. Espinasa. De próxima publicación. "Oil Sector Performance and Institutions: The Case of Latin America". Washington, D.C.: BID.
- Caselli, M., y G. Michaels. 2009. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil". Documento de trabajo NBER No. 15550. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Cavalcanti, T., K. Mohaddes y M. Raissi 2011. "Growth, Development and Natural Resources: New Evidence Using a Heterogeneous Panel Analysis". *Quarterly Review of Economics and Finance* 51(2011): 305-18.
- Frankel, J. A. 2012. "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions". En R. Arezki, C. Patillo, M. Quintyn y M. Zhu (eds.), *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*. Washington, D.C.: FMI.
- Griffin, J. 1985. "OPEC Behavior: A Test of Alternative Hypothesis". *American Economic Review* 75(5): 954-63.
- Hamilton, J. 2013. "Historical Oil Shocks". En R. E. Parker y R. Whaples (eds.), *Routledge Handbook of Major Events in Economic History*. Nueva York, NY: Routledge Taylor and Francis Group.
- Kaiser, H. 1960. "The Application of Electronic Computers to Factor Analysis". *Educational and Psychological Measurement* 20: 141-51.
- Manzano, O., y F. Monaldi. 2010. "Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela". En W. Hogan y F. Sturzenegger (eds.), *The Natural Resources Trap: Private Investment without Public Commitment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Manzano, O., y R. Rigobón. 2001. "Resource Curse or Debt Overhang?". Documento de trabajo NBER No. 8390. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Monteiro, J. 2009. "Resource Booms and Politics: The Effects of Oil Shocks on Public Goods and Elections". Rio de Janeiro, Brasil: Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.
- Pineda, J., y F. Rodríguez. 2010. "Curse or Blessing and Human Development". Documento de investigación sobre desarrollo humano 2010/04. Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pritchett, L. 1998. "Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, and Plains". Documento de trabajo de la serie de investigación de política 1947. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sachs, J. D., y A. M. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Documento de discusión sobre el desarrollo 517a. Cambridge, MA: Center for International Development y Harvard Institute for International Development.
- . 2001. "Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources". *European Economic Review* 45: 827-38.
- Sala-i-Martin, X., y A. Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria". Documento de trabajo del FMI No. WP/03/139. Washington, D.C.: FMI.
- Shih, V., Q. Zhang, M. Liu. 2007. "Comparing the Performance of Chinese Banks: A Principal Component Approach". *China Economic Review* 18(1): 15-34.
- "The Dutch Disease". *The Economist*. 26 de noviembre de 1977.

CAPÍTULO 12

El Consejo de Ética y las industrias extractivas

PABLO VALVERDE MARTÍNEZ*

Este capítulo trata del Consejo de Ética (en adelante, el Consejo) del Fondo de Pensiones Global de Noruega, el cual evalúa las empresas en la cartera del Fondo y recomienda si estas deberían ser excluidas del mismo o puestas bajo observación. El trabajo del Consejo es único entre los inversionistas institucionales, en tanto es específico a la localización geográfica y sirve a un objetivo concreto: encontrar y evaluar empresas que deben ser excluidas. La existencia del Consejo y su influencia en otros fondos puede desempeñar un rol importante en cómo las empresas y los inversionistas abordan los proyectos extractivos polémicos.

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Pensiones Global de Noruega (GPF, por sus siglas en inglés) invierte los ingresos del Estado de la industria del petróleo en renta variable, renta fija y sector inmobiliario en los mercados internacionales. Su valor de mercado, al 31 de diciembre de 2013, era de aproximadamente US\$840 millones, lo que lo convierte en uno de los fondos soberanos más grandes del mundo.

El Consejo evalúa y recomienda la exclusión u observación de empresas del Fondo orientándose por criterios conocidos como las Directrices Éticas (Consejo de Ética, 2013a). Estas establecen que no se pueden invertir los activos del Fondo en empresas que producen ciertos productos o que actúan de maneras consideradas inaceptables en la sociedad noruega. Entre los criterios figuran las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, los daños ambientales severos y la corrupción grave. Como se recoge en los trabajos preparatorios de las directrices, las obligaciones de Noruega en el marco de la legislación internacional y el consenso coincidente de la sociedad noruega contribuyeron a decidir cuáles deberían ser los productos y comportamientos inaceptables (Ministerio de Hacienda de Noruega, 2003).

Según los trabajos preparatorios, el Consejo solo puede interpretar normas internacionales vigentes; no puede crear sus propias normas. Sin embargo, es posible que durante sus 10 años de existencia el Consejo haya adquirido una influencia

que supera lo que sugiere su limitado mandato. Aparte del tamaño y la reputación del Fondo, el Consejo proporciona ejemplos transparentes de cómo implementar normas internacionales para obligar a las corporaciones a rendir cuentas de sus acciones. El resultado es que las recomendaciones publicadas son, cada vez más, tratadas como instrumentos normativos, tanto por las empresas como por los inversionistas (KLP Kapitalforvaltning, 2014).

La publicación de las recomendaciones del Consejo posibilita que otros fondos las utilicen como punto de partida en su diálogo con otras empresas. Las recomendaciones también motivan a otros fondos a estudiar más detenidamente una empresa o industria concreta, que quizá no se encontraba en sus radares anteriormente. La posibilidad de ser excluida ha llevado a algunas empresas a contactar directamente al Consejo para pedir orientación antes de embarcarse en acciones que en el pasado provocaron la exclusión de otras empresas del Fondo.

Debido a los problemas propios de la industria, las empresas extractivas constituyen un porcentaje desproporcionadamente alto de las empresas marcadas para exclusión por el Consejo.

La cartera del GPFG incluye aproximadamente 8.500 empresas con sede en más de 80 países, y opera en la mayoría de las industrias y regiones.¹ Las empresas extractivas corresponden a menos del 10% del total,² pero aproximadamente el 40% de las exclusiones debido a conductas impropias corresponden a dichas empresas (Ministerio de Hacienda de Noruega, 2014). Debido a los problemas propios de la industria, las empresas extractivas constituyen un porcentaje desproporcionadamente alto de las empresas marcadas para exclusión por el Consejo.

A diferencia de las industrias manufactureras y otras industrias más móviles, las empresas extractivas no pueden hacer las maletas y desplazar sus operaciones a otro lugar. En la industria extractiva, se suele decir, la geología siempre prevalece sobre la geografía. Esto puede constatarse, por ejemplo, en una mina a cielo abierto que opera en medio de una capital regional, o en la construcción de un oleoducto a través de un país conocido por sus violaciones de los derechos humanos. Desplazarse hasta donde están situados los recursos puede significar que una empresa extractiva sea la única empresa presente en una región o entorno particularmente difícil.

¹ El GPFG no invierte en el mercado nacional.

² La evaluación del autor se basa en la cartera del Fondo al 31 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.nbim.no/globalassets/reports/2013/annual-report/eq_holdings_spu.pdf.

El resultado es que la disyuntiva de respetar las condiciones reinantes u operar según normas mínimas aceptadas internacionalmente se vuelve particularmente relevante para las empresas extractivas. Los marcos regulatorios varían considerablemente de un país a otro, y lo mismo sucede con su aplicación. Numerosos proyectos llevados ante el Consejo ocurren en zonas donde la marca del entorno operativo es una gobernanza débil, o la ausencia de un marco regulatorio que cumpla con las mínimas normas internacionales, una ejecución ineficaz y la ausencia de mecanismos que garanticen la rendición de cuentas políticas y corporativas. El Consejo debe evaluar cómo las empresas se enfrentan a esta realidad en el curso de sus operaciones.

Otro motivo por el que las industrias extractivas pueden estar sobrerrepresentadas en los trabajos del Consejo es que literalmente dejan una huella en los territorios y sociedades donde operan. Tarde o temprano, todas las operaciones mineras requieren hundir una pala en el suelo. Las empresas mineras a menudo procesan minerales, los almacenan en depósitos, disponen de roca estéril y lodos, tratan la escorrentía superficial y emprenden una multitud de otros procesos, cuyos resultados tendrán un impacto medible en el medioambiente y en la población afectada. El tratamiento adecuado de los residuos mineros es, por lo tanto, uno de los denominadores comunes en gran parte de los trabajos del Consejo con las empresas mineras. Surgen problemas similares cuando

se trata de las operaciones de petróleo y gas. En estos casos también las empresas extractivas dejan su huella ya sea bajo la forma de oleoductos, refinerías o vertidos y conflictos sociales.

Un último motivo por el que las industrias extractivas podrían estar sobrerrepresentadas es que tienen el potencial para no cumplir con los cinco criterios de exclusión del GPF. El Consejo ha estudiado la exclusión de empresas extractivas por violaciones de los derechos humanos, daños medioambientales, corrupción grave, violaciones de los derechos de las personas durante guerras y conflictos y otras violaciones de normas éticas fundamentales. A menudo, sin embargo, no todas las evaluaciones tienen como resultado una recomendación para excluir del Fondo la empresa en cuestión.

El Consejo de Ética en contexto

La Ley del Fondo de Pensiones del Gobierno de 2005 encarga la tarea de gestionar el GPF al Ministerio de Hacienda (Government.no, 2012). Sin embargo, la gestión operativa del Fondo se delega al Banco Central y su división de gestión de activos, Norges Bank Investment Management (NBIM), que invierte el capital del Fondo según directrices emitidas por el Ministerio de Hacienda. El Fondo está gestionado con el objetivo de alcanzar un buen rendimiento a largo plazo con riesgos moderados, e invierte solo en mercados internacionales (Nystuen, Follesdal y Mestad, 2011).

El principal argumento de la Comisión Graver era que el Fondo tenía la obligación ética de generar riqueza para las futuras generaciones sin hacerlo a expensas de los derechos fundamentales de las personas.

En 2004, el Ministerio estableció las directrices éticas para el GPF basándose en las recomendaciones de la Comisión Graver (Ministerio de Hacienda de Noruega, 2003). El principal argumento de la Comisión Graver era que el Fondo tenía la obligación ética de generar riqueza para las futuras generaciones sin hacerlo a expensas de los derechos fundamentales de las personas. Esto coincide con los intereses del Fondo, dado que el Ministerio cree que el rendimiento financiero del Fondo a lo largo del tiempo depende de un desarrollo económico, medioambiental y social sostenible. Las directrices éticas comprenden dos grandes estrategias: tenencia activa para aumentar los rendimientos financieros del Fondo y exclusión de las empresas del Fondo. Este capítulo se centra en esta última. Con el fin de asegurar que las valoraciones éticas se mantuvieran separadas de las consideraciones financieras, el Ministerio de Hacienda creó un organismo asesor denominado Consejo de Ética, con la tarea de aconsejar al Ministerio sobre la exclusión de empresas del GPF.

En 2009, el Ministerio de Hacienda anunció una estrategia más integral para una

práctica responsable de las inversiones del GPFG. La estrategia introdujo diversas medidas nuevas y un nuevo conjunto de directrices para inversiones responsables que reemplazaban las directrices éticas de 2004 (Ministerio de Hacienda de Noruega, 2009). Estas medidas reflejan el compromiso del Fondo como signatario de los Principios para la Inversión Responsable de Naciones Unidas, específicamente para continuar integrando las consideraciones medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) en su gestión y en sus estrategias de inversión. El GPFG utiliza los instrumentos a su disposición como inversionista financiero para contribuir a este fin. El Fondo se propone:

- i) promover la buena gobernanza corporativa y una mayor conciencia de los asuntos sociales y ambientales;
- ii) ayudar a las empresas de su cartera a respetar normas éticas fundamentales;
- iii) fomentar un desarrollo que sea económica, social y medioambientalmente sostenible;
- iv) promover la buena gobernanza corporativa y la organización eficiente de los mercados financieros;
- v) asegurar que sus inversiones no contravengan las obligaciones de Noruega bajo la legislación internacional, y
- vi) evitar invertir en empresas que incurren en actividades abiertamente no éticas.

Para cumplir estos objetivos, la actual estrategia del Fondo de inversión responsable utiliza diversos enfoques, entre ellos:

- i) colaboración internacional y contribución al desarrollo de mejores prácticas;
- ii) programas de inversión focalizados;
- iii) investigación y desarrollo;
- iv) tenencia activa, y
- v) exclusión de empresas.

Las instituciones que participan en la gestión del GPFG, es decir, el Ministerio de Hacienda, el NBIM y el Consejo, desempeñan diferentes roles cuando se trata de llevar a la práctica estos enfoques. Como propietario del GPFG, el Ministerio establece el marco para las prácticas de inversiones responsables del Fondo. También decide sobre la exclusión u observación de las empresas del Fondo basándose en recomendaciones del Consejo. Como administrador operativo del Fondo, el NBIM es el encargado de ejercer los derechos de propiedad del Fondo. Esto significa explicar las expectativas del Fondo a las empresas, trabajar directamente con ellas y votar en las reuniones de accionistas (Ministerio de Hacienda de Noruega, sin fecha).

El Consejo evalúa a las empresas de la cartera del Fondo según las Directrices para la Exclusión y Observación de Empresas del GPFG (Government.no 2013a). Estas directrices establecen que los activos del Fondo no serán invertidos en empresas que producen tabaco, cierto tipo de armas y material militar para vender en determinados países. También establecen que el Ministerio puede decidir excluir empresas si existe un riesgo inaceptable de que una empresa contribuya a o sea responsable de lo siguiente: violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos, como asesinato, tortura, privación de libertad, trabajos forzados, las peores formas de trabajo infantil y otras explotaciones de menores; violaciones graves de los derechos de las personas en situaciones de guerras o conflictos;

graves daños medioambientales; corrupción grave, u otras violaciones específicas de normas éticas fundamentales.

En caso de duda sobre si las condiciones para la exclusión se han cumplido, o de incertidumbre acerca de cómo evolucionará la situación, o si se considera apropiado por otros motivos, se puede someter una empresa a observación.

Identificar y valorar las empresas que puedan haber infringido las directrices, así como recomendar su exclusión u observación, constituye el conjunto del mandato del Consejo (Government.no 2011). La actual división del trabajo entre las tres entidades está siendo sometida a transformación de manera que el Ministerio ya no será el que tome las decisiones sobre la exclusión, observación o reinclusión de empresas específicas. En su lugar, el Banco Central tomará estas decisiones basándose en las recomendaciones del Consejo (Parlamento Noruego, 2014).

Identificación de empresas que serán evaluadas

Al llevar a cabo su mandato, la primera medida del Consejo es identificar qué empresas deberían ser evaluadas para una posible exclusión. Con este fin, se emplean dos estrategias.³

³ El informe anual del Consejo de Ética generalmente incluye una breve explicación sobre cómo el Consejo identifica a las empresas para sus trabajos futuros con información actualizada acerca del número de empresas evaluadas y sectores sometidos a estudio (Government.no, 2014).

En primer lugar, el Consejo utiliza consultores externos para llevar a cabo búsquedas diarias en Internet de noticias acerca de las empresas de la cartera. Estas búsquedas se realizan en diversas lenguas, entre ellas inglés, español, ruso y mandarín. El Consejo recibe informes trimestrales sobre las empresas acusadas de colaborar en violaciones de los derechos humanos, causar corrupción, generar graves daños medioambientales o violar otras directrices éticas. El Consejo selecciona los casos que parecen ser los más graves y que merecen una evaluación posterior.

Este proceso es sumamente selectivo. De las 40 a 60 acusaciones que pueden presentarse al Consejo en un determinado informe, solo cerca del 10% pasará más allá de la primera revisión. Aproximadamente el 10% de estas quedarán después de un análisis más detallado de los hechos correspondientes a cada caso. Aún así, los casos descartados serán revisados a menudo, ya sea como resultado de posteriores desarrollos o como parte de un estudio sectorial posterior.

Los estudios sectoriales constituyen la segunda estrategia. Este enfoque reconoce que cualquier sistema de monitoreo que depende de acusaciones publicadas en Internet siempre sufrirá de un cierto grado de sesgo informativo. Para compensar esto, el Consejo identifica sectores donde el riesgo de las empresas del Fondo de violar las directrices éticas se considera alto, e identifica empresas individuales para análisis posteriores. En 2010, por ejemplo, el Consejo anunció que evaluaría ciertos sectores y

tipos de actividades donde se considerara que el riesgo de daños medioambientales severos era particularmente alto. Una lista no excluyente de nueve sectores de este tipo fue publicada en 2011, que incluía tres que concernían directamente a las empresas extractivas: i) algunas formas de producción petrolera que provocaron grandes problemas de contaminación local, ii) cierto tipo de actividades mineras donde el tratamiento de los residuos entrañaba riesgos particulares y iii) actividades con impactos severos en áreas de conservación particularmente valiosas, como en el caso de los sitios proclamados Patrimonio de la Humanidad (Consejo de Ética, 2012a).

Otros sectores también han sido objeto de estudio en el marco de los criterios de derechos humanos. Como sucede con la primera estrategia, la mayoría de las empresas inicialmente identificadas para futuras evaluaciones durante un estudio sectorial son descartadas posteriormente; en muchos casos, los estudios sectoriales no conducen a la exclusión. Por ejemplo, el Consejo anunció en su informe anual de 2009 que analizaría más atentamente las inversiones del Fondo en las minas de carbón debido a los numerosos accidentes en esa industria (Consejo de Ética, 2010). En el curso de su evaluación, el Consejo descubrió que los productores de carbón chinos y rusos en el Fondo generalmente tenían mejor desempeño que el promedio de estos países. En su informe anual de 2011, llegó a la conclusión de que no había podido encontrar un patrón claro que indicara que una o más de

las empresas tuvieran sistemáticamente un número más alto de muertes por accidentes o condiciones laborales particularmente peligrosas (Consejo de Ética, 2012a).

El criterio para seleccionar empresas individuales para una posterior evaluación depende en parte del criterio en las directrices con que se evalúa la empresa. La práctica del Consejo ha llevado a la creación de un conjunto de subcriterios bajo cada criterio. En términos amplios, no obstante, las acusaciones podrían ser examinadas en más profundidad si cumplen con los criterios de severidad, proximidad y riesgo futuro.

En lo que se refiere a la severidad, el uso de modificadores en las directrices éticas, tales como grave y muy grave, demuestra que solo los casos más graves y/o sistemáticos deberían acabar en una exclusión del Fondo. Numerosos incidentes relativamente serios podrían señalar un patrón de conducta que satisfaría el criterio, lo mismo que un pequeño número de acusaciones excepcionalmente graves. En cualquier caso, en la evaluación inicial se tendrán en cuenta las consecuencias de las acciones de la empresa, o su incapacidad de emprender acciones.

En lo que se refiere a la proximidad, las directrices establecen que las empresas deberían ser responsables de las violaciones que conducen a su exclusión. De esta manera, el establecimiento del vínculo entre la violación y la empresa demandará una investigación adicional. Lo que la empresa ha hecho para evitar que la violación ocurra y lo que ha hecho para remediar el daño forman parte de la evaluación inicial.

Por último, las directrices son prospectivas y solo el riesgo de violaciones actuales o futuras puede llevar a la exclusión. No obstante, las acciones en el pasado pueden ser indicativas de la conducta en el futuro; parte de la evaluación preliminar consiste en determinar si un incidente puede ser un accidente puntual o si existe algún riesgo inaceptable de que la práctica de la empresa probablemente continúe en el futuro.

La severidad, la proximidad y el riesgo futuro no están destinados a ser criterios binarios objetivos; con pocas excepciones, las idiosincrasias de cada caso particular convierten las evaluaciones de una empresa en un estudio de matices y riesgos, en lugar de certidumbres. Estos criterios deberían entenderse como un marco conceptual subjetivo utilizado por el Consejo para enmarcar sus debates.⁴

Recopilación de información

Una vez que una empresa ha sido identificada para una evaluación posterior, el Consejo reúne toda la información relevante posible sobre la empresa, las alegaciones y sus antecedentes.

⁴ El Consejo de Ética pretende explicar su razonamiento en cada una de las recomendaciones que emite. Por consiguiente, las recomendaciones constituyen la mejor prueba de la mentalidad del Consejo. La primera recomendación emitida sobre un criterio cualquiera es especialmente útil para entender cómo el Consejo evaluará casos posteriores con este criterio (Consejo de Ética, sin fecha [b]).

El objetivo del Consejo es emitir recomendaciones basándose en un análisis en profundidad de operaciones o conductas corporativas específicas, en lugar de sistemas o estrategias corporativas. Esto requiere información fiable. Uno de los primeros pasos en cualquier evaluación, por lo tanto, es abordar directamente la empresa y solicitar la información necesaria.

El Consejo requiere información técnica específica del sitio. Por ejemplo, al investigar daños medioambientales, el Consejo a menudo solicitará evaluaciones de impacto ambiental y social, informes de monitoreo de descargas y otros. El Consejo siempre busca información de diferentes fuentes para tener una imagen lo más clara posible de la situación. Con frecuencia, esto requiere encargar estudios para tener acceso a evidencia documental y contactar con expertos en ese ámbito.

Si la imagen sigue siendo poco clara o si hay explicaciones contradictorias acerca de lo que está ocurriendo, el Consejo también considerará la posibilidad de realizar una visita en el terreno para tener una visión más clara de lo que ocurre. Una de esas visitas fue realizada en febrero de 2011 al Delta del Níger, donde el Consejo estaba evaluando los daños medioambientales relacionados con las operaciones de las empresas petroleras del Fondo. Durante la visita, los miembros del Consejo se reunieron y dialogaron con personal de las operaciones de las empresas, así como con organizaciones locales, personas afectadas,

funcionarios de gobierno y otros actores. La visita contribuyó a situar la información disponible en su contexto y aportó una comprensión más clara de las posibilidades y limitaciones inherentes en la región (véase el recuadro 12.1).

En unos pocos casos, la falta de información es un problema real e insuperable. Esto es lo que ocurre particularmente cuando las empresas operan o tienen su sede en países que carecen de una tradición de apertura. En estos casos, la empresa podría no desear responder a la solicitud de información hecha por el Consejo. Podría ser imposible contactar con las autoridades de gobierno para llenar los vacíos de información. En algunos casos, podría ser ilegal,

peligroso o imposible por algún otro motivo que el Consejo encargara un estudio independiente.

En estas condiciones, el Consejo tiene que llevar a cabo una evaluación basándose en información disponible. La Zijin Mining Company (véase el recuadro 12.2) era uno de estos casos. Según la información disponible, Zijin había experimentado roturas a gran escala en sus embalses de relave en diferentes operaciones mineras en China. En sus recomendaciones para excluir la compañía, el Consejo sostuvo, entre otras cosas, que la falta de información sobre las operaciones de la compañía, incluso las medidas que esta había adoptado, si es que las había adoptado, para impedir más accidentes de

Recuadro 12.1

Las empresas petroleras en el Delta del Níger

En 2012, el Consejo recomendó poner bajo observación a Royal Dutch Shell plc y Eni Sp.A debido a los daños medioambientales producidos por la extracción de petróleo en el Delta del Níger, en Nigeria. La contaminación en la zona era de gran envergadura, pero la evaluación del Consejo mostró que el margen de maniobra de las empresas era demasiado limitado para llegar a la conclusión de que el principal motivo de la contaminación era la falta de acción por parte de las empresas. El Consejo determinó que la mayor parte de la contaminación se debía al sabotaje de terceras partes. El Consejo también encontró que el acuerdo de propiedad –un emprendimiento conjunto en que la empresa petrolera estatal de Nigeria es el socio mayoritario– podría estar obstaculizando un seguimiento óptimo de los problemas a nivel local. El Ministerio de Hacienda tomó nota de la decisión del Consejo y decidió que Norges Bank debería monitorear la producción petrolera en el Delta del Níger a través de su ejercicio de propiedad. En su Informe Anual de 2013, el Consejo anunció que, por consiguiente, no seguiría estudiando este tema (Consejo de Ética, 2013b y 2013c).

este tipo, contribuía a un aumento en el riesgo de graves daños medioambientales en el futuro (Consejo de Ética, 2011).

No resulta sorprendente que la disponibilidad de información precisa permita al Consejo llevar a cabo una evaluación exhaustiva e inclusiva, mientras que la falta de información significa que el Consejo tiene que depender de las evaluaciones de riesgo. En algunos casos, la decisión de una compañía de colaborar con el Consejo y aportar la información requerida ha llevado a que la evaluación se descarte o se cambie su estatus de exclusión a observación (Consejo de Ética, 2012b).

Evaluación de las empresas

La información reunida se utiliza para evaluar si se debería o no recomendar que las empresas sean excluidas del Fondo. A pesar de que la metodología seguida por el Consejo es más o menos la misma, ya se trate de una empresa analizada por su complicidad en violaciones de derechos humanos o de daños medioambientales, cada uno de los cinco criterios de exclusión mencionados en las directrices éticas exige diferentes consideraciones (Mestad, 2011).

El Consejo ha establecido un conjunto de subcriterios cuando evalúa las empresas para excluirlas debido a graves daños

Recuadro 12.2

Zijin Mining

El 18 de junio de 2011, el Consejo recomendó la exclusión de Zijin Mining Group Co. Ltd. La decisión del Consejo se produjo después de diversos graves incidentes en las instalaciones de la compañía durante la década anterior, cuando los embalses de relave que almacenaban residuos de la minería y del procesamiento de minerales habían colapsado. A pesar de la falta de información disponible públicamente, era claro que los incidentes habían provocado importantes daños medioambientales y pérdidas de vidas. El Consejo solicitó información a la compañía, que incluía las medidas adoptadas para reducir el riesgo de que estos incidentes volvieran a producirse. Sin embargo, esta no respondió, ni comentó acerca de la recomendación inicial del Consejo sobre la exclusión.

Sobre la base del alcance y la gravedad de los accidentes anteriores, además de la falta de voluntad de la empresa para proporcionar información, el Consejo llegó a la conclusión de que había un riesgo inaceptable de que incidentes similares tuvieran lugar en el futuro, y recomendó que la compañía fuera excluida del Fondo, lo que ocurrió el 14 de octubre de 2013.

medioambientales. Cuando evalúa a una empresa con este criterio, el Consejo pone un énfasis particular en si el daño es significativo, si causa efectos irreversibles o de largo plazo, o si tiene impactos negativos considerables en la vida y la salud de las personas; si la empresa se ha negado a actuar para evitar los daños; si el daño es resultado de violaciones de la legislación nacional o de normas internacionales; si la compañía ha implementado medidas adecuadas para rectificar el daño, y si es probable que las prácticas de la compañía continúen.

Estos subcriterios fueron empleados por primera vez en la recomendación relativa a la exclusión de Freeport McMoRan Copper and Gold en 2006. El Consejo lleva a cabo una evaluación de la situación general en cada caso; la decisión para recomendar la exclusión o la

observación no depende de que una empresa cumpla todos los subcriterios enumerados.

En relación con la importancia de los daños y su impacto (subcriterios 1-3), las recomendaciones del Consejo muestran que cada evaluación exige un enfoque diferente, incluso dentro de la misma industria. Las empresas son diferentes, y en cada caso el Consejo basa su evaluación en los problemas a los que se enfrenta la empresa. Para la empresa minera peruana Volcán Compañía Minera SAA, el Consejo se centró fundamentalmente en los posibles impactos que tenían las operaciones en curso sobre los niveles de plomo en la sangre de los niños que vivían en la zona de operaciones de la empresa o su entorno (véase el recuadro 12.3) (Consejo de Ética, 2012c). En el

Recuadro 12.3

Volcán Compañía Minera SAA

El 21 de junio de 2012, el Consejo recomendó la exclusión de la empresa minera Volcán Compañía Minera SAA debido a un riesgo inaceptable de que la empresa contribuyó a provocar severos daños medioambientales.

Volcán opera una mina de plomo en el altiplano peruano. La mina está situada en medio de un pueblo que se ha desarrollado en torno a las operaciones mineras actuales. El Consejo consideró que la contribución de la empresa a la intensa contaminación de plomo estaba causando daños significativos en la salud de los habitantes, sobre todo en los niños. Aunque el daño también se debía a una contaminación histórica debido a los anteriores propietarios de la mina, el Consejo concluyó que la compañía que actualmente operaba la mina también era responsable de los antiguos residuos de los que ahora era propietaria y que seguían liberando plomo en el medioambiente. El Consejo también constató que probablemente la actual operación minera estaba aumentando la carga sanitaria que ya existía. En su evaluación, el Consejo destacó que las empresas deben tener especial cuidado en esas situaciones con el fin de evitar mayores daños a una población de por sí ya castigada.

caso de las operaciones mineras que tenían lugar en sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad, el efecto directo de las operaciones mineras en la vida y la salud de las personas podría ser menos acuciante, pero el efecto sistémico en la biodiversidad podría ser no menos importante.

Términos como “significativo”, “efectos irreversibles o a largo plazo” e “impacto negativo considerable” son rótulos interpretados subjetivamente por el Consejo para cada caso en cuestión. Los sectores que el Consejo define como objeto y el razonamiento que subyace a su selección, no obstante, da una indicación del umbral que el Consejo contempla (Consejo de Ética, 2012c). Aunque cada caso es único, hay algunos denominadores comunes. Por ejemplo, el tratamiento de residuos (relaves) y el drenaje ácido de rocas son problemas comunes a todas las operaciones mineras usadas como ejemplos de evaluaciones medioambientales en este capítulo.⁵

En la experiencia del Consejo, las empresas generalmente hacen uso de la flexibilidad regulatoria de la que disfrutan. Como resultado, ciertas actividades permitidas en algunos países se consideran irresponsables en otros. Como señala el cuarto subcriterio, el Consejo no aplica las normas imperantes en Noruega cuando evalúa operaciones en el extranjero, sino

⁵ El relave es el material que queda después del proceso de separar la parte valiosa de la parte inservible de un mineral (SRK Consulting, 2010).

que, al contrario, se atiene a las leyes nacionales y normas internacionales.⁶ El Consejo se basa sobre todo en directrices promulgadas por organizaciones normativas internacionales como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Existen otras organizaciones multinacionales de este tipo, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El cuadro 12.1 resume algunas directrices importantes a las que obedece el Consejo.

La descarga de los relaves en los ríos –el uso de los ríos para eliminar permanentemente los residuos de roca y la sobrecarga de una mina– es un ejemplo de cómo el Consejo utiliza las directrices internacionales para fijar umbrales para las empresas del Fondo, independientemente de la legislación nacional.

⁶ La sección 7.2 en los trabajos preparatorios para las Directrices Éticas (Ministerio de Hacienda de Noruega, 2003: 22): “Las regulaciones medioambientales, corporativas y de seguridad laboral en Noruega son más estrictas de lo que sería razonable, deseable o práctico esperar de todas las empresas en el universo de inversiones [del Fondo]. Por lo tanto, las directrices basadas en regulaciones noruegas tendrían que basarse en una selección de leyes que reflejen valores particularmente fundamentales considerados relevantes en conformidad con el mandato del comité. Utilizar las regulaciones noruegas como el punto de partida puede ser percibido como un intento de hacer que nuestros valores rijan universalmente”.

Cuadro 12.1

Directrices relevantes

Directrices	Organización
Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
Directrices para Empresas Multinacionales	OCDE
Guías sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad	Banco Mundial
Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social	CFI
Directrices, principios y umbrales específicos del sector	Organización Internacional del Trabajo, Consejo Internacional de Minería y Metales, UNESCO, OMS, etc.

La descarga de los relaves en los ríos no es ilegal en Indonesia, donde Freeport McMoRan gestiona la mina a cielo abierto de Grasberg. En la mayoría de los demás países, la práctica ha sido eliminada debido a los graves daños medioambientales que provoca. En su decisión para recomendar la exclusión de la empresa, el Consejo se refirió a esta realidad global. El Consejo mencionó el hecho de que ni el Banco Mundial ni la CFI consideran que la descarga de relaves sea una práctica aceptable en la actualidad. También se tuvieron en cuenta los probables daños medioambientales de la propia operación.

Los últimos tres subcriterios están relacionados con las medidas de las empresas para impedir daños o reparar los que han provocado. Lo que la compañía hace y no hace es un elemento central en la evaluación del Consejo sobre si el riesgo de daños

medioambientales persistirá en el futuro. Entre otras cosas, el Consejo estudia si hay señales claras de que la empresa ha implementado los cambios necesarios para evitar futuros daños, si tiene planes para mejorar las medidas de mitigación del daño y si se han apartado recursos para remediar el daño existente.

La evaluación del Consejo de las operaciones de AngloGold Ashanti en Ghana ilustra estos subcriterios. El Consejo recomendó la exclusión de esta empresa debido al deterioro medioambiental masivo provocado por más de 100 años de operación de minas de oro (véase el recuadro 12.4). Aunque la empresa anunció diversas medidas que podían reducir el impacto medioambiental, el Consejo no creía posible reducir los daños a un nivel aceptable en el futuro predecible. El Ministerio de Hacienda, entre tanto, decidió no seguir las recomendaciones del

Recuadro 12.4

AngloGold Ashanti Ltd.

El 27 de junio de 2012, el Consejo recomendó la exclusión de AngloGold Ashanti Ltd. debido a una extensa contaminación de arsénico proveniente de las minas de oro de la empresa en Ghana.

AngloGold Ashanti fue creada mediante la fusión de varias empresas en 2004 y continuó las operaciones mineras de uno de los socios de la fusión en Ghana. Las operaciones mineras eran desde hacía tiempo la causa de una extensa contaminación de arsénico. La empresa tenía planes para adoptar varias medidas para mejorar las condiciones a lo largo del tiempo, pero el Consejo sostuvo que el daño era tan amplio que era improbable que las medidas sugeridas pudieran reducir suficientemente el riesgo de daños medioambientales severos. El Consejo también creía que el daño medioambiental podía infringir potencialmente el derecho a la salud de la población local.

El 14 de octubre de 2013, el Ministerio de Hacienda anunció que no excluiría la empresa, pero que instaría al NBIM a trabajar con la empresa. El Ministerio también decidió que pediría al Consejo y al NBIM que volvieran a evaluar la situación y la empresa en cinco años (Consejo de Ética, 2012b).

Consejo y esperar a ver si las conversaciones en curso del NBIM con la empresa daban frutos (Government.no 2013b).

Como sucede con el criterio medioambiental, se han establecido subcriterios para empresas acusadas de contribuir a la violación de derechos humanos y de corrupción severa (véase el cuadro 12.2). *Mutatis mutandis* la gravedad de las acusaciones, la responsabilidad de la empresa y el riesgo futuro siguen siendo componentes básicos en cada caso.

Con respecto a los derechos humanos, un desarrollo importante durante los últimos años ha sido la creciente aceptación de los Principios Rectores de las

Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Los Principios Rectores afirman el deber del Estado de proteger los derechos humanos y garantizar remedios efectivos cuando estos derechos sean violados. Los Principios Rectores también establecen que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, lo cual significa que deben evitar violar los derechos de los demás y tratar los impactos adversos en que se ven implicados. Entre otras cosas, la responsabilidad de las empresas de observar el debido respeto significa que estas deben identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de impactos adversos en materia de derechos humanos y llevar a cabo la debida diligencia

Cuadro 12.2

Subcriterios para la investigación de violaciones en materia de derechos humanos y corrupción

	Derechos humanos	Corrupción
Subcriterios	¿Hay una verdadera conexión entre las actividades de la empresa y las violaciones?	¿Es probable que la empresa haya realizado actividades definidas como corrupción severa?
	¿Continúan las violaciones o es probable que los derechos sean violados en el futuro?	¿Hay un riesgo inaceptable de que la corrupción persista en el futuro?
	¿Han tenido las actividades de la empresa consecuencias amplias y negativas en los afectados? ¿Afecta a grupos particularmente vulnerables?	Aquí se ponen de relieve los anteriores casos de corrupción en que se ha visto implicada la empresa, su reacción ante las acusaciones de corrupción, su sistema de cumplimiento y las investigaciones en curso.
	¿Qué ha hecho la empresa para mejorar la situación?	

en materia de derechos humanos. El proceso debe ser permanente, debe basarse en conocimientos expertos adecuados y debe incluir consultas eficaces con las partes interesadas. A pesar de que depende de riesgos específicos y de la naturaleza de la operación, un proceso adecuado de debida diligencia en materia de derechos humanos debe identificar y evaluar los impactos, integrar las conclusiones en los procesos de la empresa, provocar una acción directa, monitorear la efectividad de la respuesta y comunicar externamente cómo la empresa ha abordado los impactos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011).

Estos principios fueron posteriormente incorporados en las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y en las Normas de Desempeño de la CFI, entre otras. Por lo tanto, las corporaciones

multinacionales tienen ante sí un conjunto de normas acordadas universalmente. El Consejo tiene en cuenta estas normas para evaluar si las empresas han hecho lo que se podría razonablemente esperar de ellas para identificar las consecuencias de sus operaciones en el ámbito de los derechos humanos y para mitigar los efectos adversos que provocan (Consejo de Ética, 2012d).

En estrecha relación con los criterios de derechos humanos, el Consejo evalúa la responsabilidad de las empresas por graves violaciones de los derechos de los individuos en situaciones de guerra y conflicto. Aunque muchos de los procesos de la evaluación son similares a los que ya se han descrito, se podría sostener que las empresas evaluadas bajo este criterio pueden verse sujetas a una carga de prueba diferente por dos motivos. En primer lugar, este

criterio proviene del derecho internacional humanitario. Por lo tanto, hay definiciones y jurisprudencia bien establecidas en las que el Consejo se puede basar para evaluar las acciones de una empresa. También se podría sostener que las violaciones del derecho internacional humanitario son suficientes para aplicar el criterio de gravedad, dada la importancia que se les asigna en la sociedad internacional (Consejo de Ética, 2009). En segundo lugar, el Consejo a veces ha utilizado este criterio cuando evalúa empresas que operan en regiones donde los conflictos permanentes crean situaciones inestables y potencialmente peligrosas. Un ejemplo es la evaluación del Consejo de las empresas mineras que operan en la República Democrática del Congo. La extracción minera a veces puede provocar conflictos, y el Consejo consideró hasta qué punto el mayor riesgo de violencia en la región aumentaba el riesgo de que las empresas fueran responsables de la violación de los derechos de los individuos en su zona de operaciones y los entornos (Consejo de Ética, 2010).

El último criterio bajo el cual se puede excluir a las empresas del Fondo está redactado de manera intencionalmente vaga con el fin de aplicarse a otros casos de irresponsabilidad corporativa, igualmente severos. Las empresas en el Fondo pueden ser excluidas por “otras violaciones particularmente graves de las normas éticas fundamentales”. Las empresas extractivas excluidas del Fondo con este criterio

lo han sido porque el Consejo consideraba que sus operaciones podían haber sido contrarias al derecho internacional. En el caso de Kerr McGee Corporation, por ejemplo, la empresa fue excluida debido a sus actividades en la explotación marítima en el Sahara Occidental, un territorio no autónomo. Marruecos ejerce una soberanía *de facto* sobre el territorio, pero la comunidad internacional nunca la ha reconocido. Por lo tanto, el Consejo opinaba que realizar prospecciones con el fin de extraer los recursos naturales del territorio bajo autoridad marroquí planteaba un riesgo inaceptable de violación de normas éticas fundamentales.

De la misma manera, se recomendó excluir la Potash Corporation de Saskatchewan porque compraba fosfatos del Sahara Occidental con contratos a largo plazo a través de la empresa estatal marroquí Office Cherifien des Phosphates (OCP). La OCP extraía el recurso natural, pero el Consejo otorgó especial importancia al hecho de que la empresa solicitó explícitamente que la potasa proviniera de esta fuente en concreto –a pesar del impacto perjudicial que su extracción tenía en los intereses de la población local (Consejo de Ética, sin fecha [a]).

Aunque no condujo a ninguna recomendación, el Consejo utilizó este criterio para evaluar las actividades de los productores de petróleo y gas que operan en Guinea Ecuatorial (véase el recuadro 12.5). El Consejo evaluó si las empresas tenían que rendir cuentas por extraer los recursos

naturales más importantes del país, a pesar de ser conscientes de que i) el presidente se apropiaba de las rentas y ii) las condiciones de vida de la población eran de las peores del mundo. Al final, el Consejo decidió que la responsabilidad de las empresas por esa situación no era suficiente para justificar la exclusión del Fondo.

Recuadro 12.5

Las empresas petroleras que operan en Guinea Ecuatorial

En 2012, el Consejo decidió evaluar si las empresas productoras de petróleo y gas en Guinea Ecuatorial habían infringido normas éticas básicas dado que la explotación de los recursos naturales no estaba beneficiando al grueso de la población. El pequeño país, rico en petróleo, tiene un producto nacional bruto comparable a un país europeo medio, pero cuatro quintos de sus 700.000 habitantes vive con menos de US\$1 al día.

El Consejo empezó por evaluar las acusaciones de corrupción que se habían lanzado contra las empresas después de una investigación en 2004 del Senado de Estados Unidos, pero encontró que las empresas habían implementado desde entonces las medidas necesarias para limitar su exposición a este riesgo. Posteriormente, el Consejo consideró si se podía decir que las empresas habían infringido las directrices del Fondo al extraer el recurso natural más importante del país, a pesar de ser consciente de que i) el presidente se apropiaba de las rentas y ii) las condiciones de vida de la población eran de las peores del mundo. La posibilidad de que esto llevara a la exclusión se evaluó con dos criterios separados bajo la directriz: contribución a las violaciones del gobierno de los derechos económicos y sociales de la población (2.3 [a]) y “otras violaciones particularmente graves de normas éticas fundamentales” (2.3 [e]).

El Consejo llegó a la conclusión de que no se podía decir que las empresas evaluadas tuvieran un grado importante de control de la situación en Guinea Ecuatorial; su posible contribución a la apropiación indebida de la élite o a la violación de las normas por parte del Estado se consideraba, por ende, insuficiente para satisfacer el umbral alto de exclusión de la directriz. En tanto las empresas parecían haber implementado medidas para responder a las acusaciones por las que se les podría considerar directamente responsables, a saber, la corrupción, el Consejo decidió no recomendar su exclusión.

Sin embargo, el Consejo destacó que las empresas que operaban en países ricos en recursos naturales con una gobernanza débil deberían tener sistemas robustos para impedir la corrupción; publicar los pagos hechos a las autoridades, personas y empresas estrechamente conectadas con la élite gobernante, y cumplir con los Principios Rectores de las Naciones Unidas (Consejo de Ética, 2014).

En resumen, los procesos seguidos por el Consejo al evaluar las empresas con los criterios de exclusión del Fondo son específicos de cada criterio, aunque en términos generales comparten tres características: las violaciones deben ser graves; la responsabilidad o complicidad de la empresa, ya sea a través de acción u omisión, debe estar presente; y debe existir un riesgo inaceptable de que otras violaciones ocurran en el futuro.

A propósito de este último punto, es importante destacar que las recomendaciones del Consejo no están destinadas a castigar conductas del pasado. Por ejemplo, en su evaluación de 2005 de la empresa francesa Total, el Consejo decidió que era probable que se hubieran cometido violaciones de derechos humanos en la construcción de un gasoducto por tierra a través de Myanmar y que Total hubiera contribuido a las violaciones a través de sus acciones u omisiones. El Consejo también determinó que era probable que las empresas que emprendían grandes proyectos de infraestructura en el país contribuyeran a las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, en este caso, el Consejo constató que la empresa había introducido una serie de cambios para impedir futuras violaciones y que no pensaba emprender otros proyectos de infraestructura. Por consiguiente, el Consejo opinó que el riesgo de violaciones de derechos humanos en el futuro no era suficiente para recomendar la exclusión de la empresa (Consejo de Ética, 2005).

Recomendación de exclusión u observación

Una vez que el Consejo considera recomendar la exclusión o la observación, se envía una recomendación inicial a la empresa evaluada para recoger comentarios. En algunos casos, la empresa no quiere entregar comentario alguno; en ese caso, se presenta una recomendación al Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, en otros casos, las empresas deciden trabajar activamente con el Consejo, a lo que puede seguir una serie de intercambios y reuniones. Estos intercambios pueden prolongarse en el tiempo y conducir a una nueva ronda de recopilación de información y evaluaciones. Si como resultado de este proceso hay cambios sustanciales en la recomendación, se puede enviar una segunda recomendación a la empresa para recoger comentarios. Si la nueva información señala que no hay motivos para excluir la empresa, el Consejo no presentará una recomendación al Ministerio. Por consiguiente, la información sobre estos casos no pertenece al dominio público.

Cuando se presenta una recomendación, es el Ministerio de Hacienda el que toma la decisión final sobre si excluir o no a la empresa o ponerla bajo observación. Aunque el Ministerio normalmente sigue las recomendaciones del Consejo, esto no ocurre siempre.⁷ En cualquier caso, las re-

⁷ Véase, por ejemplo, la recomendación del Consejo sobre PetroChina y la decisión del Ministerio de Hacienda de no excluir la empresa (Consejo de Ética, 2012e).

comendaciones del Consejo normalmente se hacen públicas una vez que el Ministerio toma una decisión.⁸

Las empresas son excluidas del Fondo porque existe un riesgo inaceptable de que violen los criterios del Fondo para las inversiones. Una vez que el Consejo decide que este riesgo ya no existe, recomendará que una empresa vuelva a ser aceptada en el Fondo. Por ejemplo, una vez que se confirmó que Ker McGee no tenía intención de seguir sus operaciones en el Sahara Occidental, el Consejo recomendó que la empresa fuera reinscrita en el universo de inversiones del Fondo. Esto fue lo que ocurrió cuando FMC Corporation informó al Consejo de que dejaría de comprar fosfatos provenientes del Sahara Occidental. Un corolario de este principio es que las empresas no serán readmitidas si continúa la práctica por la cual fueron excluidas. Así, una empresa como Rio Tinto, generalmente considerada una empresa minera que se toma en serio sus responsabilidades medioambientales y sociales, no debería esperar ser readmitida si sigue eliminando relaves en los ríos en sus operaciones en Indonesia.

⁸ La única excepción a esta regla contemplada en las directrices éticas es si el Ministerio de Hacienda decide poner bajo observación a una empresa y "circunstancias especiales justifican que la decisión sea conocida solo por el Norges Bank y el Consejo de Ética" (sección 3(2) de las Directrices Éticas) (Government.no 2013a).

¿Cómo influye la amenaza de exclusión en la conducta de la empresa?

Normalmente se acepta que se requiere más investigación sobre los efectos de la exclusión en la conducta de la empresa.⁹ La evidencia anecdótica de las actividades del Consejo muestra que puede haber ciertos efectos en las empresas individuales, pero es necesario seguir investigando antes de que se pueda llegar a una conclusión autorizada sobre el tema.

El principal objetivo del Consejo, cuando entabla un diálogo con una empresa, es asegurarse de que posee información precisa y actualizada para llegar a una conclusión sobre si recomendar la exclusión o la observación. El ejercicio de las estrategias de propiedad activa es responsabilidad del NBIM, no del Consejo.

A pesar de esta estricta interpretación del mandato, la naturaleza prospectiva de las directrices implica que el Consejo puede decidir suspender una recomendación si la empresa evaluada implementa suficientes medidas para compensar o limitar el riesgo de violarlas en el futuro. Esto les da a las empresas evaluadas un incentivo para cambiar su conducta e introducir

⁹ Esta fue una de las conclusiones del Consejo de Estrategia, que asesora al GPFGE en sus trabajos con las Inversiones Responsables y presentó sus conclusiones el 11 de noviembre de 2013. La gran mayoría de las organizaciones que participaron en las sesiones posteriores se mostraron de acuerdo sobre la importancia de promover más investigaciones sobre el tema (Consejo de Estrategia, 2013).

medidas que reduzcan sus probabilidades de ser excluidas. Por ejemplo, en el curso de la evaluación de las empresas petroleras que operan en Guinea Ecuatorial, una de las empresas evaluadas informó al Consejo que –como resultado directo de su diálogo con el Consejo– había decidido llevar a cabo un proceso de debida diligencia social en sus operaciones en el país, en conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Aunque la decisión final se basó en otras consideraciones, el Consejo recibió favorablemente esta resolución por parte de la empresa en cuestión (Consejo de Ética, 2014).

Otra manera en que la amenaza de exclusión puede influir en la conducta de la empresa es la decisión de algunas empresas de consultar con el Consejo antes de embarcarse en una operación que anteriormente ha provocado la expulsión de otras compañías del Fondo. Así, diversas empresas han solicitado reunirse con miembros del Consejo o con la Secretaría con el fin de tener una mejor comprensión de los motivos por los que las compañías que operan en ciertos países o regiones como el Sahara Occidental, Myanmar, Guinea Ecuatorial y otros, han sido evaluadas por el Consejo. En estos casos, el Consejo explica cuáles son los elementos que sustentan las evaluaciones del Consejo y sus motivos para excluir o proceder de otra manera. Las empresas pueden entonces utilizar esta información para evaluar las condiciones bajo las cuales estarían dispuestas a abordar una

operación, así como las medidas que tendrían que introducir para reducir el riesgo de ser excluidas.

Una tercera manera en que la amenaza de exclusión puede modificar la actuación de las empresas es la decisión de poner a una empresa bajo observación. El Consejo no emprende una evaluación con el fin de recomendar la observación, y decide más bien centrar sus esfuerzos en excluir las empresas que cumplen con los criterios de exclusión del Fondo. Sin embargo, en algunos casos el Consejo ha recomendado la observación de las compañías, sobre todo si es difícil concretar la evolución futura.¹⁰ En otros casos, basándose en una recomendación del Consejo, el Ministerio de Hacienda ha decidido dar instrucciones al NBIM para que centre sus esfuerzos de colaboración en una empresa o problema concreto, y ha solicitado al Consejo de Ética que revise el problema en cuestión después de un determinado período. El objetivo de este ejercicio es utilizar el compromiso del NBIM y la amenaza de una futura exclusión para estimular a la empresa a introducir los cambios o remedios necesarios (Government. no 2013b).

Una última manera en que la amenaza de exclusión puede modificar la conducta de las empresas es la decisión de algunas compañías de poner fin a la actividad

¹⁰ Véase, por ejemplo, la decisión mencionada anteriormente de recomendar la observación de las empresas Shell y Eni en 2012.

que provocó su exclusión para empezar.¹¹ El Consejo de Ética vuelve a evaluar cada año las empresas excluidas para determinar si persisten los motivos de la exclusión. Si estos ya no existen, el Consejo recomendará rechazar la exclusión de la empresa en cuestión.

Lecciones aprendidas

Después de una década de evaluaciones, ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia del Consejo de Ética? Uno de los aspectos que debe quedar claro es que cada empresa evaluada es un universo en sí misma. Concentrarse en los desarrollos en terreno en lugar de las políticas de las empresas en términos más amplios significa que la metodología del Consejo debe ser lo bastante flexible para permitirle formar una opinión sobre cualquier cosa, desde el envenenamiento por plomo de los niños en el altiplano peruano hasta los derechos de

los pueblos indígenas en India. El hecho de que el Consejo de Ética sea un Consejo experto es sin duda un punto fuerte en este sentido. Sus miembros son nombrados basándose en sus cualidades individuales, y actualmente cuenta con un biólogo de aguas dulces, un abogado de empresa y un experto en responsabilidad social corporativa. Además, el Consejo recibe la ayuda de una Secretaría con nueve empleados con diversos antecedentes que llevan a cabo gran parte de las investigaciones y análisis en nombre del Consejo. El Consejo también está relativamente bien financiado, con un presupuesto anual de aproximadamente NOK 13 millones (alrededor de US\$1,67 millones). En pocas palabras, si la exclusión tiene que basarse en la evaluación de la conducta real de una empresa, se requiere una fuerte inversión en conocimientos expertos, tiempos y recursos. Los fondos que contemplan adoptar sistemas similares harían bien en tener esto en cuenta.

A pesar de los conocimientos expertos, una evaluación siempre se verá limitada por la cantidad de información disponible. El acceso a la información determina en buena medida si las decisiones del Consejo son el resultado de un proceso de toma de decisiones basado en los hechos o una evaluación de riesgo. A pesar de que el Consejo intenta ser igualmente riguroso y exhaustivo en ambos casos, es claramente favorable a los mejores intereses de las empresas responsables asegurar que la información esté fácilmente disponible y colaborar con el Consejo para proporcionar

¹¹ Véase, por ejemplo, el artículo publicado el 13 de marzo, 2014, sobre la decisión de Repsol de vender su participación en un territorio en la Amazonía peruana, donde se piensa que viven pueblos indígenas. Según el autor del artículo, el Consejo de Ética presentó dos recomendaciones al Ministerio de Hacienda excluyendo la empresa, alegando que esta contribuía a las violaciones de los derechos humanos a través de sus actividades en la zona. Según el autor del artículo, es posible que esto haya alentado a la empresa a vender su participación en el proyecto en cuestión. Es necesario destacar que no se ha hecho pública ninguna recomendación sobre el asunto hasta la fecha de la redacción de este capítulo (Hill, 2014).

esta información cuando se la requiere. Las empresas deberían recordar que la mayoría de los casos evaluados por el Consejo no acaban en la exclusión.

Una tercera lección, más bien poco afortunada a lo largo de los últimos 10 años, es que la mayoría de las empresas hablan por hablar y que, cuando se trata de tomar decisiones difíciles, se muestran menos dispuestas a hacer lo que hay que hacer. Una de las ventajas de llevar a cabo análisis en profundidad específicos del sitio es que el Consejo puede mirar más allá de los vagos informes de las empresas para ver qué consecuencias tienen realmente las actividades de estas empresas en el terreno. A menudo, aquello que una empresa no comunica o deja de hacer es más importante que lo que alega haber hecho. Los responsables de las políticas deducen que los informes voluntarios no siempre serán un sustituto adecuado de un sistema de monitoreo riguroso por parte de terceros. Por su parte, las empresas deberían ser conscientes de esto e implementar sus compromisos y políticas en sus decisiones diarias.

Un corolario de esta lección es que las empresas generalmente operan dentro del espacio regulatorio que se les asigna. Las violaciones de las directrices éticas del Fondo suelen ser el resultado de una compañía que aprovecha las brechas existentes de gobernanza o incluso la implementación de la política del gobierno. A pesar de que esto no es un rasgo exclusivo de las industrias extractivas, el hecho de que

hay más probabilidades de que estas se encuentren presentes en regiones de gobernanza débil lleva el problema al primer plano. Con solo contadas excepciones, las evaluaciones del Consejo generalmente conciernen a empresas que obedecen a los requisitos mínimos de la legislación del país o región donde operan o, como alternativa, disfrutan de exenciones de la ley con el fin de llevar a cabo sus negocios. En el caso de las empresas acusadas de complicidad en la violación de los derechos humanos, la responsabilidad del gobierno es más acusada dado que, en el marco de la legislación internacional, son los gobiernos y no las empresas los responsables de velar por los derechos de los individuos.

¿QUÉ CONSECUENCIAS DEBERÍA TENER ESTO PARA LAS EMPRESAS, LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS, LOS INVERSIONISTAS Y OTRAS PARTES INTERESADAS?

Los responsables de las políticas que deseen ofrecer un entorno estable para las industrias extractivas no deberían equiparar “entorno favorable para los negocios” con regulaciones laxas ni con privar de sus derechos a las partes interesadas no corporativas. En la experiencia del Consejo, las raíces de los numerosos conflictos sociales asociados con proyectos mineros en gran parte de América Latina, en una gran

medida, pueden atribuirse a estas dos actitudes. Requerir evaluaciones de impacto exhaustivas y rigurosas; colaborar con las terceras partes interesadas locales; asegurar la rendición de cuentas de los políticos locales, y establecer un marco regulatorio coherente y robusto que tenga en cuenta adecuadamente los riesgos sociales y medioambientales específicos de un determinado proyecto son solo algunos de los elementos que, según la experiencia del Consejo, pueden contribuir a garantizar industrias extractivas sostenibles.

Cuando los gobiernos no estén dispuestos o sean incapaces de suministrar las condiciones necesarias para la práctica responsable de los negocios en las industrias extractivas, los inversionistas y otras partes interesadas tienen un importante rol que desempeñar en el establecimiento de normas de conducta específicas y mínimas. Las iniciativas como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) pueden contribuir a reducir el riesgo de las empresas individuales que operan en regímenes propensos a la corrupción. Las fuertes declaraciones de posición de parte de los organismos industriales, como la decisión

del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés) de no operar en los sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad, establece un precedente que los inversionistas pueden tener como ejemplo para evaluar las prácticas corporativas en relación con las normas mínimas de la industria.

Por último, la experiencia del Consejo durante la última década debería convencer a las empresas responsables para que vayan más allá de los requisitos mínimos de la ley en las jurisdicciones donde operan. La globalización de la información permite que el Consejo y otros organismos escudriñen las operaciones de las empresas en los más recónditos lugares del planeta, desde el bosque lluvioso de la Amazonía hasta una isla remota en el Océano Pacífico. Cumplir con las normas aceptadas internacionalmente, comprometerse activamente con las partes interesadas de una manera significativa, llevar a cabo evaluaciones de impacto medioambiental y social rigurosas –aunque no se les requiera– y enfrentarse a los retos de una manera abierta y proactiva son medidas que las empresas pueden implantar para reducir el riesgo de operar de manera irresponsable.

REFERENCIAS

- Consejo de Estrategia. 2013. "Responsible Investment and the Norwegian Government Pension Fund Global, Main Report". Oslo, Noruega: Strategy Council.
- Consejo de Ética. 2005. "Recommendation Concerning whether Investments in Total, due to the Company's Operations in Burma, Are Contrary to the Petroleum Fund's Ethical Guidelines". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: <http://omega.regjeringen.no/pages/1662906/oversettelse%20T%204%20jan%2006.pdf>.
- . 2009. "Recommendation on the Exclusion of the Companies Africa Israel Investments Ltd. y Danya Cebus Ltd.". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: https://www.regjeringen.no/contentassets/56ed14edc4d54917b41d287e7868b156/afi_e.pdf.
- . 2010. "Annual Report (2009)". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG).
- . 2011. "Recommendation to Exclude Zijin Mining Group Co Ltd. from the investment universe of the Norwegian Government Pension Fund Global". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: https://www.regjeringen.no/contentassets/f65ed42d67ee49d29ee8d238ff53d61d/zijin_eng.pdf.
- . 2012a. "Annual Report (2011)". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG).
- . 2012b. "Frequently Asked Questions". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: <http://etikkradet.no/files/2014/12/Volcan-ENG-2013.pdf>.
- . 2012c. "Recommendation on the Exclusion of the Company Volcan Compañía Minera SAA". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: <http://etikkradet.no/files/2014/12/Volcan-ENG-2013.pdf>.
- . 2012d. "Recommendation to Exclude AngloGold Ashanti Ltd. from the Investment Universe of the Government Pension Fund Global". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/Recommendations/Recommendations/recommendations-on-environmental-damage/recommendation-of-june-27-2012-on-the-ex.html?id=742593.
- . 2012e. "Recommendation of May 26, 2010 on the Exclusion of the Company PetroChina Co Ltd.". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPFPG). Disponible en: http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/Recommendations/Recommendations/recommendations-on-human-rights/recommendation-of-may-26-2010-on-the-exc.html?id=665607.

- . 2013a. "Guidelines for the Observation and Exclusion of Companies from the Government Pension Fund Global". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF). Disponible en: <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/responsible-investments/guidelines-for-observation-and-exclusion/id594254/>.
- . 2013b. "Recommendation on the Observation of Royal Dutch Shell plc.". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF). Disponible en: http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/Recommendations/Recommendations/recommendations-on-environmental-damage/recommendation-of-march-20-2013-on-the-o.html?id=742617.
- . 2013c. "Recommendation on the Observation of Eni SPA". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF). Disponible en: http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/Recommendations/Recommendations/recommendations-on-environmental-damage/recommendation-of-march-20-2013-on-the-2.html?id=742619.
- . 2014. "The Work of the Council on Ethics on Companies Producing Oil and Gas in Equatorial Guinea". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF).
- . Sin fecha (a). "Other Particular Serious Violation of Fundamental Ethical Norms". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF). Disponible en: <http://etikkradet.no/en/tilradninger-og-dokumenter/recommendations/other-particular-serious-violation-of-fundamental-ethical-norms/>.
- . Sin fecha (b). "Recommendations". Oslo, Noruega: Consejo de Ética (GPF). Disponible en: <http://etikkradet.no/en/tilradninger-og-dokumenter/recommendations/>.
- Government.no. 2011. "The Council's Activities". Oslo, Noruega: Government.no.
- . 2012. "Provisions on the Management of the Government Pension Fund". Oslo, Noruega: Government.no. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/the-guidelines-for-the-management-of-the/id434605/>.
- . 2013a. "Guidelines for the Observation and Exclusion of Companies from the Government Pension Fund Global's Investment Universe". Oslo, Noruega: Government.no. Disponible en <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/responsible-investments/guidelines-for-observation-and-exclusion/id594254/>.

- . 2013b. "Decisions about Active Ownership and Divestment". Oslo, Noruega: Government.no. Disponible en: <http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Finance/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/decisions-about-active-ownership-and-div.html?id=742311>.
- . 2014. "Annual Reports". Oslo, Noruega: Government.no. Disponible en: http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/annual-reports.html?id=458699.
- Hill, D. 2014. "Repsol Sells Oil Stake in 'Isolated' Indigenous Peoples' Territory in Peruvian Amazon". *Upside Down World*. 13 de marzo, 2014. Disponible en: <http://upside-downworld.org/main/peru-archives-76/4744-repsol-sells-oil-stake-in-isolated-indigenous-peoples-territory-in-peruvian-amazon>.
- KLP Kapitalforvaltning. 2014. "Høring om strategien for ansvarlig investeringspraksis i Statens pensjonsfond utland". Oslo, Noruega: KLP Kapitalforvaltning. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing--strategien-for-ansvarlig-investe/id746897/>.
- Mestad, O. 2008. "Attribution of Responsibility to Listed Companies". En G. Nystuen, A. Follesdal y O. Mestad (eds.), *Human Rights, Corporate Complicity and Disinvestment*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ministerio de Hacienda de Noruega. Sin fecha. "GPFG – Responsible Investment". Oslo, Noruega: Ministerio de Hacienda de Noruega. Disponible en: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/brosjyre/2010/spu/english_2010/index.htm.
- . 2003. "Forvaltning for fremtiden; Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond". NOU 2003:22. Oslo, Noruega: Ministerio de Hacienda de Noruega. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8124659de12416dbe2a942b5461-be93/no/pdfs/nou200320030022000dddpdfs.pdf>.
- . 2009. "White Paper on the Management of the Government Pension Fund in 2008". Oslo, Noruega: Ministerio de Hacienda de Noruega.
- . 2014. "Companies Excluded from the Investment Universe". Oslo, Noruega: Ministerio de Hacienda de Noruega. Disponible en: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/the-government-pension-fund/responsible-investments/companies-excluded-from-the-investment-u.html?id=447122>.

- Nystuen, G., A. Follesdal y O. Mestad (eds.). 2011. *Human Rights, Corporate Complicity and Disinvestment*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. 2011. "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'Proteger, respetar y remediar'". Nueva York, NY, y Ginebra, Suiza: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf.
- Parlamento Noruego. 2014. "Innst. 200 S (2013–2014): Innstilling fra finanskomiteen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013". Oslo, Noruega: Stortinget. Disponible en: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-200/2/>.
- SRK Consulting. 2010. "Tailings – What Is It?" Vancouver, Canadá: SRK Consulting. Disponible en: <http://www.infomine.com/library/publications/docs/SRKTailings2010a.pdf>.

Comentarios finales

JUAN CRUZ VIEYRA Y MALAIKA MASSON

Este libro ilustra cómo la transparencia puede contribuir a alcanzar los beneficios de las industrias extractivas y a reducir sus externalidades negativas en América Latina y el Caribe (ALC). Las perspectivas novedosas de las experiencias en la región pueden ayudar a los responsables de las políticas al momento de estudiar cómo diseñar e implementar reformas regulatorias eficaces y adoptar normas internacionales que contribuyan a este objetivo. Esto es particularmente importante en un momento en el que el reciente auge experimentado por el sector extractivo en la región puede estar llegando a su fin.

Una de las principales conclusiones es que los ingresos extractivos pueden ayudar a los países a fomentar un desarrollo económico incluyente, siempre y cuando se implementen los controles y se tengan en cuenta los factores de economía política y las necesidades de las comunidades locales. Cualquier progreso sustancial en el ámbito de la transparencia de las industrias extractivas requiere una fuerte voluntad política y esfuerzos incesantes de las numerosas partes interesadas (*stakeholders*), y también adaptarse a circunstancias siempre cambiantes. Los capítulos demuestran que, para obtener los beneficios de las industrias extractivas, se requiere persistencia, apertura y flexibilidad de parte de todos los actores.

Una gobernanza efectiva de las industrias extractivas precisa lidiar con complejos problemas de diseño e implementación de las políticas en múltiples sectores, como agua y saneamiento, infraestructura, medioambiente y protección social. La capacidad de los gobiernos para gestionar eficientemente el sector depende de la capacidad institucional

del sector público. Los casos presentados en este libro se centran en las innovaciones de política (capítulo 5), los contratos y la concesión de licencias (capítulos 6 y 7), la supervisión regulatoria (capítulo 8), las políticas e instituciones fiscales (capítulos 10 y 11) y las inversiones éticas (capítulo 12).

En el centro de la buena gobernanza se encuentra la cuestión fundamental acerca de cómo lidiar con las limitaciones de las capacidades. Los déficits y las brechas en los recursos financieros, humanos y técnicos perjudican la capacidad de los gobiernos para hacer respetar adecuadamente las regulaciones. Una tarea clave para los organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consiste en proporcionar a sus países miembros asistencia técnica hecha a la medida y seguir explorando nuevos enfoques para mejorar la calidad en la gobernanza en la región.

Los gobiernos subnacionales son especialmente vulnerables a los problemas relacionados con las capacidades. Aunque su capacidad institucional, que incluye la gestión de los ingresos, suele ser menor que la del nivel nacional, los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad fundamental de gestionar los conflictos sociales y ambientales. Estos son numerosos y costosos. A fines de 2013, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), una red de organizaciones de la sociedad civil que registra los conflictos relativos a la minería de metales a gran escala, informó que había al menos 198 conflictos

activos que afectaban a 297 comunidades en ALC. Un estudio publicado en las Actas de la Academia Nacional de Ciencias (PNAS, por sus siglas en inglés) descubrió que los retrasos causados por estos conflictos pueden generar costos de aproximadamente US\$20 millones a la semana en proyectos mineros valorados entre US\$3.000 millones y US\$5.000 millones (Franks et al., 2014). Quizá sea más importante señalar que estos conflictos revelan los profundos y negativos impactos que el sector extractivo puede tener en el medioambiente, en las prácticas culturales y en las actividades económicas locales. Además, demuestran que el fracaso de no poder satisfacer las expectativas de los ciudadanos está siendo cada vez más oneroso en términos económicos y políticos tanto para los inversionistas como para los gobiernos.

La escasa capacidad de los gobiernos subnacionales también influye en la eficiencia de la planificación y del gasto de los ingresos. En Perú, por ejemplo, el Ministro de Hacienda estimó que en 2012 los gobiernos locales tenían acceso a aproximadamente US\$3.500 millones de ingresos provenientes de los recursos naturales no gastados (Reuters, 2012). Esos fondos podrían contribuir a financiar, por ejemplo, la construcción de más de 100 centrales de tratamiento de aguas para ciudades de tamaño mediano.

Las experiencias presentadas en este libro sugieren que la transparencia puede contribuir a tratar algunos de los problemas causados por la escasa capacidad. La transparencia puede aumentar la eficiencia del

gobierno, impedir la corrupción y contribuir a la transformación de las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos. Al imponer plazos y normas de calidad para la divulgación de información, las políticas de transparencia contribuyen a fomentar un entorno de gobierno abierto. Cuando se les proporciona nuevos canales para aportar opiniones y contribuir a diseñar las decisiones públicas, las partes interesadas pueden tener un mejor acceso a la información para analizar las operaciones del gobierno y, aún más importante, pueden hacer algo con aquello que aprenden. Las políticas y los procesos de transparencia también contribuyen a una mejor coordinación entre las agencias y a mejorar los planes de inversión. A su vez, estos pueden optimizar la gestión de los ingresos. Por último, las iniciativas de transparencia pueden favorecer las inversiones, catalizar el surgimiento y la consolidación de mejores instituciones y crear confianza entre las partes interesadas. En otras palabras, la transparencia puede apoyar todos los pilares estratégicos del sector extractivo.

A medida que los esfuerzos para fortalecer la transparencia y la gestión de la información aumentan en ALC, surgen tres retos. El primero se vincula con los nuevos instrumentos de transparencia que ponen a prueba la capacidad del sector público para hacer disponibles los datos de una manera oportuna y en un formato de fácil acceso. Para que esto sea operativo y pueda contribuir a mejorar la gobernanza, la información debe producirse en un formato legible

por computadora que pueda adaptarse y conectarse con una amplia variedad de instrumentos analíticos actuales y en el futuro. El segundo reto está relacionado con el acceso: las plataformas utilizadas para la divulgación de información son tan importantes como la propia información, y deben ser fácilmente accesibles. El último reto se vincula con la capacidad de los gobiernos para ser creativos cuando se trata de solicitar opiniones de los ciudadanos sobre los datos disponibles.

La región ya ha sido testigo del poder transformador de la transparencia y de la mejora de la divulgación de información en la gobernanza de las industrias extractivas. Las políticas de transparencia focalizadas y las nuevas tecnologías están mejorando la eficiencia del gobierno en la región; a la vez, le otorgan poder a las partes interesadas en el sector extractivo y logran que el sector público esté sujeto a la rendición de cuentas. En Colombia, por ejemplo, el BID ha apoyado la implementación por el gobierno de un instrumento de visualización llamado MapaRegalías (véase el capítulo 9) que permite realizar un seguimiento de las regalías desde la fuente hasta el resultado final. Este instrumento informa directamente a los ciudadanos acerca de los ingresos de los recursos naturales, el presupuesto asignado a las inversiones, los proyectos aprobados por cada municipalidad, departamento y región, y el progreso de estos proyectos. El resultado es una interacción innovadora entre el gobierno y la sociedad civil, un mejor acceso a la información

pública y una mayor participación ciudadana en el seguimiento de las decisiones de inversión pública. Otro ejemplo es el de Trinidad y Tobago, donde se han superado las normas de confidencialidad, lo cual ha dado como resultado un progreso significativo hacia la adopción de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés).

El libro también señala que no todas las iniciativas de transparencia son igualmente efectivas para mejorar la gobernanza. Si bien la transparencia desempeña un rol de primer orden en la conformación del desempeño económico, social y medioambiental en el sector extractivo, es importante subrayar que no existe una única fórmula aplicable a todos los casos, y que las iniciativas tienen que considerar las condiciones locales.

EL CAMINO HACIA DELANTE

Después de una década de abundancia, ALC se encuentra actualmente en una encrucijada. Las condiciones favorables que impulsaron el crecimiento en el sector extractivo durante la última década parecen deteriorarse. El ritmo más lento de la economía china y los problemas de los mercados en Europa, Japón y Estados Unidos están afectando negativamente los precios de las materias primas. El costo de hacer negocios en el sector extractivo está aumentando, debido sobre todo a la licencia social que permite operar cerca de las comunidades locales, la calidad cada vez menor de los

minerales, los altos precios de la energía y la necesidad de explorar en zonas remotas que carecen de infraestructuras adecuadas y de fuerza laboral especializada. Un estudio sobre la industria minera realizado en 2012 por SNL Financial (2012) señala que los costos promedios de capital en relación con la capacidad de producción del cobre en los nuevos yacimientos aumentó un promedio del 15% anual en los últimos 20 años; es decir, los costos de capital en la minería del cobre son actualmente 16 veces lo que eran hace dos décadas.

Al mismo tiempo, el descubrimiento de reservas importantes de recursos de petróleo y gas no convencionales sugiere que la región puede encontrarse en vísperas de otro auge en el sector extractivo. La Agencia de Información de Energía de Estados Unidos (U.S.E.I.A., 2013) estima que las reservas técnicamente recuperables en los países de América del Sur superan los 700 billones de pies cúbicos. La misma agencia informa que, en Argentina, el campo de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén contiene aproximadamente 16.200 millones de barriles de petróleo de esquisto y 308 billones de pies cúbicos de gas de esquisto. Según *The Economist* (2014), esa cantidad basta para satisfacer la demanda de energía actual de Argentina durante más de 150 años. Para que estos recursos puedan explotarse, los gobiernos tendrán que atraer suficiente capital para ampliar la industria y transferir los conocimientos técnicos necesarios a la fuerza laboral local. La explotación de los

recursos de esquisto probablemente requerirá incentivos de precios y nuevos marcos de políticas e institucionales.

En este entorno de nuevos desafíos y oportunidades, los países buscan activamente enfoques prometedores e innovaciones. Actualmente, varios países de ALC contemplan cambios en sus políticas y grandes reformas en los marcos regulatorios del petróleo, el gas y la minería. Los gobiernos de Brasil, Chile, Colombia y Perú, por ejemplo, trabajan para reformar las instituciones extractivas. Brasil y Colombia también están revisando sus códigos mineros y los países de América Central y Uruguay han comenzado a reformar sus leyes de minería, petróleo y gas (Cereceda, 2013; Oxford Analytica, 2012; Superneau, 2013; TI y RWI, 2011).

Se espera que la transparencia desempeñe un rol aún más fundamental en las próximas décadas. Como se demuestra en este libro, se encuentra disponible un conjunto de marcos e instrumentos financieros, tecnológicos e institucionales para los responsables de las políticas que trabajan para fortalecer la calidad de la gobernanza en el sector extractivo. Estos instrumentos pueden contribuir a establecer un clima de inversiones estable, condiciones legales y regulatorias solventes y marcos efectivos para la extracción y la inversión de los impuestos y las regalías. También pueden mitigar el conflicto social y asegurar que los ingresos extractivos se utilicen de manera que beneficien a todos los ciudadanos.

REFERENCIAS

- Cereceda, E. 2013. "Oil & Gas Intelligence Series: The Natural Gas Revolution Has Just Begun". Intelligence Series. Santiago de Chile: BNamericas.
- Franks, D. M., R. Davis, A. J. Bebbington, et al. 2014. "Conflict Translates Environmental and Social Risk into Business Costs". PNAS 11(21): 7576-81. Disponible en: <https://www.csr.uq.edu.au/publications/conflict-translates-environmental-and-social-risk-into-business-costs>.
- Oxford Analytica. 2012. "Prospects 2013: Latin America / Caribbean". Washington, D.C.: Oxford Analytica.
- Reuters. 2012. "Regiones de Perú malgastan ingresos mineros, pese a malestar social". Reuters, 14 de junio. Disponible en: <http://ar.reuters.com/article/idARL1E8H4ECP20120614>.
- SNL Financial. 2012. "Strategies for Copper Reserves Replacement". Estocolmo, Suecia: SNL Financial.
- Superneau, L. 2013. "Mining Intelligence Series: Outlook 2013". Intelligence Series. Santiago de Chile: BNamericas.
- The Economist*. 2014. "Dead-cow Bounce". *The Economist*, 23 de agosto. Disponible en: <http://www.economist.com/news/americas/21613314-politics-biggest-hurdle-developing-enormous-vaca-muerta-field-dead-cow-bounce?src=scn/tw/te/pe/ed/deadcowbounce>.
- TI (Transparencia Internacional) y Revenue Watch Institute (RWI). 2011. "Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on Oil and Gas Companies". Berlín, Alemania y Nueva York, NY: TI y RWI. Disponible en: http://files.transparency.org/content/download/106/427/file/2011_PRT_EN.pdf.
- U.S.E.I.A. (Energy Information Agency). 2013. "Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States". Washington, D.C.: U.S. Energy Information Agency.

Durante la última década, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado una abundancia sin precedentes por sus recursos naturales. Este libro pone de relieve cómo la transparencia puede ayudar a hacer realidad los beneficios y reducir las externalidades negativas asociadas a las industrias extractivas en la región. Un mensaje central es que la información de alta calidad y bien manejada es fundamental para garantizar la gestión transparente y eficaz del sector. Las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de la región pueden ayudar a quienes buscan diseñar e implementar reformas eficaces de los marcos regulatorios y adoptar estándares internacionales que contribuyan a alcanzar este objetivo. Esto es particularmente importante en un momento en el cual el reciente auge experimentado por las industrias extractivas de la región puede estar llegando a su fin.

Este libro es una valiosa contribución al debate sobre las políticas y mecanismos disponibles para promover la transparencia en la gobernanza de las industrias extractivas.

Eleodoro Mayorga Alba

*Ministro de Energía y Minas
Gobierno de Perú*

Este libro es una contribución importante y oportuna a nuestra comprensión de cómo la abundancia de recursos naturales puede producir un crecimiento sostenido y un desarrollo incluyente.

Børge Brende

*Ministro de Asuntos Exteriores
Gobierno de Noruega*

En esta destacada publicación, el Banco Interamericano de Desarrollo llama la atención sobre la enorme importancia de la transparencia, que todos los actores en las industrias extractivas deberían respetar.

Amylkar Acosta Medina

*Ex Ministro de Minas y Energía
Gobierno de Colombia*

La sociedad civil lucha para asegurar una buena gobernanza, lo cual significa aplicar controles y fomentar la participación ciudadana en todos los niveles. Para esto, los ciudadanos deben tener acceso a información actualizada y fiable. Este volumen contribuye al debate sobre este tema urgente y complejo.

Carlos Monge

*Coordinador Regional para América Latina
Natural Resource Governance Institute*

El gobierno de Trinidad y Tobago felicita al Banco Interamericano de Desarrollo por proporcionar una manera de compartir experiencias de mejora de la transparencia en el sector extractivo.

Kevin Ramnarine

*Ministro de Energía y Asuntos Energéticos
Gobierno de Trinidad y Tobago*

El Banco Mundial aplaude al Banco Interamericano de Desarrollo por destacar la importancia que tiene mejorar la calidad de la gobernanza extractiva, un problema cada vez más urgente en los países de América Latina y el Caribe y un componente central de nuestro programa.

Paulo De Sa

*Gerente
Unidad de Energía, Gas, Petróleo y Minería
Departamento de Energía Sostenible
Grupo Banco Mundial*

Este libro transmite un mensaje que tiene una fuerte resonancia en la visión del Secretariado de la EITI, a saber, que la divulgación sistemática de la información puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de los ingresos extractivos para beneficio de todas las partes interesadas.

Clare Short

*Presidenta
Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)*

