

Oportunidad, optimismo y cautela: la transparencia en las industrias extractivas de América Latina y el Caribe

Juan Cruz Vieyra¹

*Banco Interamericano de Desarrollo,
Washington D.C.*

En el año 2005 Perú dio un paso histórico en el fortalecimiento de la gobernanza de sus recursos naturales: ese año el país decidió iniciar un largo y complejo camino orientado a cumplir con estándares de transparencia en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La EITI es un estándar mundial de aplicación voluntaria por parte los gobiernos en colaboración con la sociedad civil y las empresas. Su objetivo es que la gestión de los recursos naturales se rija por principios de apertura y rendición de cuentas.

Siete años más tarde, en junio de 2012, este autor se encontraba en Lima escuchando al presidente del Perú, Ollanta Humala, hablar sobre la importancia de transitar este camino para “curar las heridas” del sector minero del Perú. Este contexto era un reflejo fiel de la perfecta armonía entre euforia y cautela. Si bien existían muchos desafíos por resolver, había indicios de que este era un momento de consolidación del rol de las industrias extractivas, pues de hecho el *boom* de los precios de los *commodities* e inversión en el sector extractivo peruano había desempeñado un rol importante en su “milagro económico” desde fines de la primera década de 2000. Y el crecimiento fue

acompañado de medidas clave en materia de transparencia. En febrero de 2012, Perú se había convertido en el primer país latinoamericano en obtener el status de cumplidor del estándar de la EITI. Este estatus implica, entre otros factores, avances sustantivos en la supervisión efectiva del sector extractivo por un grupo multipartito, la publicación periódica de informes que divulguen de manera completa y comprensible los ingresos obtenidos por las industrias extractivas y los pagos significativos realizados al gobierno por parte de las empresas, y el establecimiento de un proceso de auditoría creíble sobre la base de normas internacionales.

La implementación de la EITI en Perú envió una clara señal de cambio a los inversionistas, a las instituciones financieras internacionales y a la sociedad civil. Adicionalmente representó un punto de reflexión para muchos países de Latinoamérica y el Caribe, puesto que esta región es la principal fuente mundial de metales y la segunda fuente más importante de petróleo. Los recursos provenientes de las industrias extractivas sostienen gran parte de la inversión de los gobiernos en temas prioritarios para el desarrollo, como educación y salud.

Las acciones orientadas a promover la transparencia en el sector extractivo reflejan un cambio de mentalidad y confirman que los países han entendido que la sostenibilidad del crecimiento económico no depende únicamente de saber cuándo, dónde y cómo extraer, transportar y comercializar sus recursos naturales, sino primordialmente de la solidez de los marcos institucionales y de gobernanza pública. En este sentido, el impulso de la transparencia implica un cambio de paradigma a la hora de pensar en el rol del sector extractivo para el desarrollo y es una apuesta de largo plazo para garantizar que las necesidades de las comunidades locales sean tomadas en cuenta. De hecho, si la información

¹ El autor agradece los valiosos comentarios de Martin Walter, Francesco De Simone y Pablo Bachelet.

sobre la riqueza proveniente de las industrias extractivas no se divulga de manera transparente, esto frecuentemente aumenta el riesgo de desconfianza por parte de los ciudadanos y del sector privado y contribuye a fomentar la conflictividad social.

Quienes durante varios años hemos analizando los retos para fortalecer la transparencia en Latinoamérica éramos conscientes de que la implementación de la EITI en Perú (o en cualquier país de la región) no era una panacea, pues todavía seguirían existiendo desafíos a la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, representaba un buen paso adelante y un momento para reflexionar en dos frentes: ¿que podrían o deberían hacer otros países de Latinoamérica y el Caribe para comenzar a transitar el camino a la transparencia que estaba recorriendo Perú?, y ¿cuándo llegará el momento en que la región se decida avanzar de manera más decidida en la mejora de la transparencia en la gestión de las riquezas naturales? En este artículo me propongo contribuir a este debate con algunas reflexiones pertinentes.

¿Cómo transitar de manera efectiva el camino a la transparencia?

Con el correr de los años, varios países de la región como Colombia, México, Trinidad y Tobago, Chile, Guatemala y otros se fueron sumando a la ola de países comprometidos con la promoción de la transparencia en las industrias extractivas, cada uno con su enfoque específico. Estas experiencias nos permiten identificar algunas de las piezas clave para responder a nuestros interrogantes.

Con respecto a pregunta de qué podrían o deberían hacer otros países de Latinoamérica y el Caribe para transitar el camino a la transparencia, quisiera resaltar tres elementos relevantes: (1) la voluntad

política; (2) el uso de la transparencia como herramienta de política pública; y (3) la importancia de obtener resultados tangibles en el corto o mediano plazo.

La voluntad política es fundamental para promover cambios en la gestión del sector extractivo dado que el camino para transparentar las instituciones y las prácticas mediante las que se gobiernan los recursos naturales es largo y complejo. En estos procesos, algunos pierden y otros ganan. Los que están acostumbrados a robar en las penumbras pueden ser puestos en evidencia y perder su anonimato. A quienes hacen las cosas bien, la transparencia les permite ampliar mercados y oportunidades de negocios. Sin la suficiente voluntad política es difícil que los Estados puedan doblegar la resistencia de quienes van a perder y se amparan en el statu quo. En efecto, la voluntad política no solamente marca un nuevo rumbo, sino que permite dedicar los recursos necesarios para hacer realidad cambios concretos.

El gobierno de Colombia, por ejemplo, en una muestra de liderazgo y determinación política, decidió en el año 2011 modificar radicalmente el Sistema General de Regalías. Entre otras razones, este cambio era necesario para otorgar mayor transparencia al sistema de gestión de las regalías y prevenir la corrupción y las irregularidades, especialmente a nivel de los gobiernos subnacionales. Muestra del compromiso político es que inmediatamente luego de haber reformado el Sistema General de Regalías, Colombia decidió crear MapaRegalías (maparegalias.sgr.gov.co), una plataforma digital pública e integrada que provee información detallada sobre los proyectos de inversión pública financiados con regalías. Actualmente, estos proyectos, que representan aproximadamente el 30% del total de la inversión pública del país, pueden ser consultados a través de mapas geo-referenciados lo que

fortalece la trazabilidad del uso de los recursos generados por el sector extractivo en beneficio de los ciudadanos.

En segundo lugar, la transparencia debe ser entendida como una herramienta de política pública. Los gobiernos deben estar convencidos de que la transparencia no solamente ayuda a prevenir y controlar la corrupción, sino que es una herramienta poderosa para mejorar la calidad y efectividad de las políticas públicas, tanto sea en las fases de diseño como de implementación. El fortalecimiento de la gestión de la información contribuye a mejoras en la rendición de cuentas vertical. Asimismo, una mejor utilización de la información pública puede permitir identificar ineficiencias, fortalecer el control horizontal de los recursos públicos y mejorar la eficiencia de los procesos administrativos.

Por ejemplo, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el órgano de control interno de Brasil, la Contraloría General de la Unión (CGU), ha diseñado e implementado una herramienta que permite identificar anomalías en el gasto público. Esta herramienta, denominada Observatorio del Gasto Público permite cruzar información contenida en diversas bases de datos del gobierno nacional previamente inconexas. Ha generado insumos informativos necesarios para que el gobierno nacional ajuste regulaciones y realice auditorías más efectivas. Este esfuerzo ha conllevado a sustantivos ahorros fiscales, dado que a partir del cruce y el análisis de información de distintas bases de datos se ha logrado identificar anomalías y riesgos de integridad en áreas tan diversas como la utilización de las tarjetas de crédito corporativas por parte de los funcionarios del gobierno nacional de Brasil y el otorgamiento de subsidios por parte del mismo gobierno. Herramientas de inteligencia de negocios, como la que implementó la CGU en Brasil, tienen un

potencial enorme para ser implementadas en las agencias de gobierno del sector extractivo de la región.

Finalmente, es clave enfocar esfuerzos en acciones que efectivamente se traduzcan en resultados concretos en el corto o mediano plazo. Aquellos gobiernos que se proponen transformaciones políticas de gran alcance sin considerar sus capacidades reales para llevarlas adelante, generalmente no logran resultados tangibles. El recambio de ministros en el sector minero energético de la región es relativamente rápido: en algunos países de la región se producen cambios ministeriales prácticamente cada dos años. La experiencia de los países que han avanzado eficazmente en el camino hacia una mayor transparencia indica la importancia de trazar horizontes de resultados asequibles en el corto y en el mediano plazo. Esto no es en desmedro de la importancia de visiones estratégicas para atacar los grandes desafíos sectoriales, sino en la necesidad de promover la articulación de estas miradas en acciones factibles y concretas. Algunas victorias tempranas pueden balizar el camino y generar apoyo a iniciativas para la promoción de la transparencia a nivel sistémico.

Un ejemplo concreto de este tipo de aproximación son las medidas tomadas por el gobierno de Trinidad y Tobago. En efecto, si bien el país declaró su interés por adoptar el marco de la EITI en el año 2003, solo logró convertirse en un país cumplidor este año (2015). Para lograr implementar con éxito las acciones necesarias de la iniciativa para la transparencia, las grandes declaraciones debieron ser acompañadas de una serie de actividades pragmáticas de corto y mediano plazo, orientadas a sortear obstáculos específicos. Se identificaron desafíos legales y administrativos para el cumplimiento de la EITI. Adicionalmente se abrieron espacios de diálogo para lograr la articulación

de intereses y la generación de compromisos entre empresas y autoridades tributarias, para 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. Finalmente, se formularon respuestas concretas a cada uno de estos desafíos. Así, por medio de diagnósticos sólidos que fueron entregados y procesados en el corto plazo, pudieron conseguirse los apoyos técnicos y financieros necesarios para publicar información sobre pagos y gastos realizados y recibidos por el gobierno y las compañías privadas. La obtención de resultados concretos, aunque acotados, genera confianza e incentiva a la cooperación entre actores con intereses diferentes como la sociedad civil, el sector privado y los funcionarios de los gobiernos. En la promoción de la transparencia, la naturaleza del proceso de cambio es inseparable de los resultados que se buscan.

¿Oportunidad para Latinoamérica y el Caribe?

En relación a la segunda pregunta, acerca del momento en que la región se lanzará de manera más decidida en la búsqueda de la transparencia, podemos constatar, en primer lugar, que existe una masa crítica de buenos ejemplos en Latinoamérica. El Índice de la Gobernanza de los Recursos de 2013 (generado por el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales en Nueva York) indica que, en promedio, la región presenta indicadores satisfactorios con respecto a la transparencia. Seis de los once países con los mejores puntajes en dicho índice son países de la región (Brasil, México, Chile, Colombia, Trinidad y Tobago y Perú). Esto demuestra que la región ha venido haciendo bien las cosas,

pero si uno analiza de manera desagregada los datos de dicho índice, también puede advertir que quedan muchos desafíos por atacar, especialmente porque en la región se observa un amplio margen de mejora en el componente de entorno favorable. Tres países obtienen puntuaciones deficientes y solo uno obtiene una puntuación satisfactoria. Entre los factores que explican estos resultados se encuentran la percepción de corrupción, la ineficacia del control y serias debilidades del Estado de derecho. Además, esto implica que los países de la región no tienen necesariamente que mirar a los países desarrollados en búsqueda de innovaciones y buenas prácticas, sino a sus propios vecinos.

En segundo lugar, el cambio en los precios de los *commodities* genera condiciones para la reflexión y la promoción de iniciativas de gobernanza. Claramente, en tiempos de vacas flacas existen oportunidades para reformar que no existen cuando sobra la plata. En un contexto donde los excedentes de la explotación y producción de petróleo, gas y minería tienen márgenes pequeños de beneficio neto, las inversiones en el sector se concentran fundamentalmente en nuevas exploraciones y la actividad en el sector se reduce. Esta reducción de actividades crea oportunidades para realizar reformas institucionales o regulatorias, las que son claves para la recuperación del sector. Un ejemplo serían las iniciativas que promuevan la inversión de agentes externos, en los cuales la predictibilidad en las reglas de juego y la institucionalidad asociada al estado de derecho y a las reglas claras de la competencia desempeñan un rol central.

Por último, la existencia de legislaciones con posible impacto internacional como la Ley Dodd Frank y las Directivas de la Unión Europea, marcan un camino claro en materia de transparencia. Estas legislaciones tienen el fin de requerir la

divulgación de los pagos relacionados con la adquisición de licencias para la explotación, producción y otras actividades de la cadena de valor del sector extractivo. Tanto en el caso de la Ley Dodd Frank como las Directivas de la Unión Europea esto aplica a los pagos realizados por las empresas extractivas que cotizan en bolsa, incluyendo las entidades de propiedad estatal. Adicionalmente requieren de reporte de información a nivel de país y de proyecto, así como la divulgación de los pagos relacionados con impuestos, regalías, derechos de producción, tarifas, bonificaciones, dividendos y mejora de infraestructuras. Como puede inferirse, una vez que hayan sido plenamente implementadas, estas legislaciones deberían producir una abundante cantidad de datos para los gobiernos y la sociedad civil, que puedan usarse para fortalecer los procesos de rendición de cuentas. Más importante aún, los datos muestran que muchas de las empresas extractivas activas en la región ya publican informes bajo estos marcos regulatorios, que por ende se convierten en *drivers* de transparencia en la región.

A modo de conclusión

La región se encuentra en un momento clave para continuar fortaleciendo la gobernanza del sector extractivo. Latinoamérica ha avanzado y debe continuar avanzando en fortalecer la gobernanza del sector extractivo, especialmente si los tiempos de abundancia pueden estar llegando a su fin. Teniendo en cuenta que no existen soluciones apropiadas que puedan ser implementadas en todos los países, a continuación presento cuatro recomendaciones de política sobre lo que pueden hacer los gobiernos para fortalecer la gobernanza de las industrias extractivas.

1. Apostar al diseño e implementación de herramientas que permitan fortalecer el llamado entorno favorable para la gobernanza, compuesto por el imperio de la ley, la rendición de cuentas y las instituciones encargadas de prevenir y controlar la corrupción. Esto significa invertir en programas de fortalecimiento institucional que otorguen resultados en el corto, mediano y largo plazo, como el primer paso en la búsqueda de una mayor eficiencia del sector. En el caso de Colombia, mencionado anteriormente, el gobierno de este país ha reconocido que una plataforma de información sobre las regalías solo puede alimentarse de información confiable y de calidad cuando las instituciones del sector minero energético tienen capacidades de recursos humanos adecuadas y sistemas de información óptimos que permitan, entre otros, la fiscalización en todos los niveles de gobierno.

2. Concentrarse en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) para fortalecer la gestión efectiva del sector. Los gobiernos están realizando cada vez mayores esfuerzos por poner más información a disposición de los diversos actores intervinientes en el sector extractivo, incluyendo la sociedad civil. Pero aún existe un amplio margen de mejora, específicamente en lo que respecta a la calidad y oportunidad de la información publicada. Por otro lado, el uso de TICs permite interactuar con los ciudadanos. Teniendo en cuenta que la explotación de recursos naturales ocurre en los niveles subnacionales de gobierno, los habitantes conocen si las empresas están invirtiendo en lo que dicen que invierten y si existen irregularidades. En este contexto, los gobiernos municipales y provinciales deben fortalecer sus capacidades institucionales para incentivar, recolectar y analizar información que provenga de los ciudadanos, lo cual es un insumo clave para fortalecer la gobernanza.

3. Apoyar la gobernanza en los niveles subnacionales de gobierno. Aquí es donde existen los mayores retos de corrupción debido a que la ejecución de la mayoría de los grandes proyectos energéticos tiene lugar en áreas geográficamente alejadas a las capitales, donde los gobiernos provinciales y municipales cumplen un rol central. En los niveles descentralizados es donde existen los mayores desafíos en términos de transparencia: evidencia empírica disponible sugiere que las municipalidades brasileñas que más reciben regalías del petróleo tienden a ser las menos transparentes y menos eficaces en el uso de los fondos públicos.

4. Conocer mejor las debilidades y fortalezas potenciales del sector extractivo. Por un lado, los países de la región deben concentrarse en desarrollar diagnósticos y estudios comprensivos sobre instituciones, regulaciones y prácticas sectoriales. Es importante poner de relieve que las actividades extractivas pueden conllevar importantes impactos medioambientales y sociales asociados a la extracción de recursos naturales, tanto en el marco de los megaproyectos minero-energéticos como en el marco de la pequeña minería. Asimismo, es fundamental comprender que la riqueza proveniente de los recursos naturales podría aprovecharse de forma más efectiva para el desarrollo económico y social de los países, como es el caso de Noruega, Australia, Botswana y Canadá. Comprender las condiciones operativas y transparentar las reglas y lógicas de la toma de decisiones en el sector extractivo, puede facilitar la mejora de las relaciones entre los actores y el desarrollo de miradas consensuadas para el desarrollo económico de largo plazo basado en recursos naturales. Los países de la región podrían beneficiarse de un mejor conocimiento de sus industrias extractivas, pero también de las prácticas que están llevando adelante

sus vecinos y de los esfuerzos regionales e internacionales para hacer frente a los desafíos del sector.