

Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre

Mejores prácticas y apuestas estratégicas para el sector extractivo

Autores:

Juan Cruz Vieyra (coordinador)
Aida Aamot
Alejandro Barón
Mario Huapaya Nava
Juan Carlos Quiróz

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-689

Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre

Mejores prácticas y apuestas estratégicas para el sector extractivo

Autores:

Juan Cruz Vieyra (coordinador)

Aida Aamot

Alejandro Barón

Mario Huapaya Nava

Juan Carlos Quiróz

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 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.



Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre

Mejores prácticas y apuestas
estratégicas para el sector extractivo



Juan Cruz Vieyra (coordinador)
Aida Aamot
Alejandro Barón
Mario Huapaya Nava
Juan Carlos Quiróz

Resumen

El sector extractivo en América Latina y el Caribe debe recuperar la confianza de la ciudadanía y asegurar su contribución al desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Este documento propone enfrentar dichos desafíos con el desarrollo de políticas alineadas con estándares internacionales de transparencia e integridad, como un primer paso necesario, aunque insuficiente, para mejorar la gobernanza y prevenir la corrupción en el sector extractivo. El documento analiza experiencias y plantea recomendaciones para fortalecer las instituciones encargadas de gestionar y controlar el sector, aprovechando las nuevas tecnologías y fomentando la coordinación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Se presentan estudios de caso que subrayan soluciones innovadoras en Argentina, Colombia y República Dominicana. Por último, se examina cómo impulsar la gobernanza de los recursos naturales a partir de la adopción de mejores prácticas en tres áreas estratégicas: empresas petroleras estatales, fondos soberanos y regulación de beneficiarios finales.

Clasificaciones JEL: H50, H71, L71, L72, L78, O54, Q32, Q33, Q38

Palabras clave: gobernanza de recursos naturales, transparencia, participación ciudadana, capacidad institucional, políticas públicas, industria extractiva, minería, petróleo y gas.

Índice

Prólogo.....	xi
Agradecimientos	xiii
Resumen ejecutivo	xv
Introducción	1
1. Un nuevo panorama en las industrias extractivas de América Latina y el Caribe	5
2014–19: El fin de la abundancia y el retorno de la incertidumbre	6
Expansión de los proyectos extractivos, oposición local y conflictos	8
Los escándalos de corrupción y su impacto en el sector extractivo	10
2. Estándares internacionales de transparencia como mecanismos para impulsar una mejor gobernanza de las industrias extractivas.....	13
La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas	14
La Alianza para el Gobierno Abierto y los compromisos en el sector extractivo	16
El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información	17
Estudios de caso: Innovación para la buena gobernanza de la industria extractiva	19
Estudio de caso 1: Argentina, desarrollo del potencial minero con herramientas de transparencia	19
Estudio de caso 2: Colombia, fortalecimiento institucional para administrar el sector extractivo con transparencia y eficiencia	22
Estudio de caso 3: República Dominicana, estrategia de mejora institucional en el sector extractivo mediante iniciativas de transparencia	24
3. Tres temas estratégicos en la agenda de transparencia y gobernanza de las industrias extractivas.....	29
Empresas estatales: Fortalecimiento de la gobernanza corporativa para reducir riesgos de corrupción	30
Fondos soberanos: Una herramienta contra la volatilidad del sector y generadora de ahorros de largo plazo	34
Beneficiarios finales: Levantar el velo del secretismo en proyectos extractivos	38
4. Conclusiones	41
Referencias bibliográficas	43

Prólogo

El fortalecimiento de la transparencia y la integridad es una agenda prioritaria para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En los últimos años, hemos observado un estallido de casos de corrupción, algunos asociados al sector extractivo, con un alto costo para nuestras sociedades, economías y democracias. Diversas experiencias demuestran que un andamiaje institucional robusto y transparente es fundamental para que los recursos naturales se gestionen con integridad y eficiencia, beneficiando al Estado, al sector privado y a la ciudadanía.

Este documento consolida el intercambio de ideas mantenido durante el Foro Regional “Fortalecimiento de la Transparencia y la Buena Gobernanza en el Sector Extractivo en Latinoamérica y el Caribe”, organizado el 23 y 24 de abril de 2019 de manera conjunta entre el BID, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés).

Los contenidos aquí presentados fueron enriquecidos con los aportes y comentarios de más de 75 delegados de 11 países de la región que son productores de minerales e hidrocarburos. Durante el evento se reunieron funcionarios públicos, empresas y organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Suriname. También estuvieron presentes representantes de empresas con participación pública, como YPF de Argentina, Ecopetrol de Colombia, la Compañía Nacional de Gas

de Trinidad y Tobago, y la Compañía Estatal de Gas de Suriname. Por último, se recogieron las opiniones de representantes de organizaciones de la sociedad civil, tales como Wilson Center y Oxfam, y de organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Una de las conclusiones del Foro es la necesidad de incrementar los esfuerzos para que el sector extractivo sea cada día más responsable en su actividad, a nivel social y también respecto del medio ambiente. Cuando la actividad extractiva se realiza con transparencia y de acuerdo con mejores prácticas, puede generar impactos positivos multidimensionales para la sociedad en su conjunto. Para el sector privado, la transparencia y la prevención y el control de la corrupción son un buen negocio. Es fundamental que las empresas del sector se comprometan a aplicar principios de responsabilidad corporativa y social como un primer paso para garantizar la transparencia y la integridad en los negocios y, con ello, un desarrollo sostenible que sea responsable con las generaciones futuras.

Los estándares internacionales también son una puerta de entrada a la hora de promover una mejor gestión en el sector extractivo. En Trinidad y Tobago y República Dominicana, la implementación de la EITI ha brindado una oportunidad para abordar mejoras sustantivas en la gobernanza del sector. Con el apoyo del BID, estos países avanzaron en la implementación de ideas sobre cómo se regula y opera la industria en temas clave como la adjudicación de concesiones mineras. El establecimiento de mecanismos de diálogo

es otro aspecto clave que debe tenerse en cuenta, especialmente para facilitar la acción colectiva entre diversos actores en pos de una mejora coordinada de las instituciones del sector.

El fortalecimiento de las instituciones, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y el trabajo coordinado entre gobierno, sociedad civil y sector privado resultan fundamentales para que el desarrollo del sector extractivo sea sostenible, transparente e inclusivo, y para que genere mayores beneficios para la sociedad en su conjunto. La transparencia y la integridad son factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y profundizar la

transformación del Estado, de manera que este responda a la creciente demanda social de nuestros países. La ciudadanía se construye con transparencia. Los gobiernos modernos y eficientes se caracterizan por una administración pública abierta, ágil y centrada en los ciudadanos.

Por último, quisiera aprovechar esta oportunidad para hacer un homenaje a la memoria de Ramón Espinasa Vendrell, un defensor acérrimo de la gobernanza y la calidad institucional en el sector extractivo. Con su extraordinaria calidad humana, intelectual y profesional, Ramón logró armar una cohorte de excelentes profesionales que seguirán su camino.

Ana María Rodríguez

*Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo*

Agradecimientos

Este documento fue concebido por un equipo de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo (IFD) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y ha recibido valiosos aportes de un conjunto de expertos internacionales.

En primer lugar, quisiéramos agradecer a Daniel Kaufmann, presidente y CEO del NRGI, y a su equipo por los valiosos comentarios y sugerencias que permitieron fortalecer el enfoque del documento y profundizar la evidencia empírica que lo sustenta. Nuestro reconocimiento es para el equipo del NRGI; particularmente, Carlos Monge, Patrick Heller y Jimena Montoya. También agradecemos los comentarios del Secretariado Internacional de la EITI, encabezado por su director ejecutivo, Mark Robinson. Agradecemos muy especialmente al equipo de América Latina y el Caribe de la EITI, quienes han aportado datos importantes sobre los avances de la iniciativa y los estudios de caso. Nuestro reconocimiento de manera específica es para Francisco Paris, Santiago Dondo y Catherine Greene. Por otra parte, quisiéramos agradecer a Diana Carolina Sánchez, Secretaria de Minería de Argentina, quien brindó precisiones y recomendaciones de suma utilidad.

Por el lado del equipo que coordinó la elaboración del documento, nuestros agradecimientos son para Moises Schwartz, gerente del sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD), Lea Giménez, jefa de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS), y Roberto de Michele, coordinador del grupo

de transparencia, quienes han brindado guía y útiles sugerencias durante la fase de preparación. Asimismo, agradecemos las valiosas contribuciones de Natascha Núñez da Cunha y Martin Walter, ambos especialistas del clúster de Minería, Geotermia e Hidrocarburos del Sector de Infraestructura y Energía (INE).

Queremos expresar un especial reconocimiento a Harald Tollan, consejero por Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia del Directorio Ejecutivo del BID por el apoyo brindado al Fondo de Transparencia desde sus inicios en 2007, y sus contribuciones al enfoque estratégico que ha tenido el Fondo, especialmente en el área de transparencia en las industrias extractivas. El Fondo de Transparencia ha sido instrumental para avanzar con los planes de transparencia en el sector extractivo, tanto en el BID como en varios países de la región.

También quisiéramos agradecer los inestimables aportes que tuvieron lugar durante el Foro Regional “Fortalecimiento de la Transparencia y la Buena Gobernanza en el Sector Extractivo en Latinoamérica y el Caribe”, realizado el 23 y 24 de abril de 2019. Agradecemos muy especialmente la activa participación y los comentarios de las autoridades sectoriales: Pablo Terrazas Lagos, subsecretario de minería de Chile; Alberto Reyes, viceministro de hidrocarburos de República Dominicana; Alexandre Vidigal de Oliveira, secretario de geología, minería y transformación minera de Brasil; Fernando Benalcázar, viceministro de minas de Ecuador; Ruth de los Santos, directora general de políticas y legislación

tributaria del Ministerio de Hacienda de República Dominicana; y Devin Munroe, oficial de adquisiciones, proyecto de gobernanza y gestión de los recursos petroleros del Departamento de Energía de Guyana. Asimismo, agradecemos a los colegas de Organismos Internacionales tales como Alpa Shah, economista del Fondo Monetario Internacional (FMI), y Susana Moreira, especialista del Banco Mundial, y a representantes de los Grupos Multipartícipes de la EITI desplegados en diversos países: Victor Hart, director ejecutivo, Trinidad and Tobago EITI (TTEITI); Sebastián del Hoyo, coordinador nacional EITI Argentina; y María Eugenia Gálvez Flores, Coordinadora Nacional EITI Guatemala.

Del mismo modo, agradecemos enormemente las valiosas contribuciones de los representantes de empresas sectoriales con participación del Estado que estuvieron representadas en el Foro Regional, especialmente: Lorena Sánchez, gerente de asuntos societarios y de gobierno corporativo de YPF, Argentina; Daniel Suárez Mejía, gerente de responsabilidad corporativa de Ecopetrol, Colombia; Zahira Ilahibaks, Corporate Governance Lead de Oil State Company,

Suriname; y Sheldon Jerome, gerente de comercialización, manufactura y eficiencia energética de National Gas Company de Trinidad & Tobago (NGC). También agradecemos los importantes aportes de los representantes de centros de investigación y la sociedad civil: María Barón, de la Fundación Directorio Legislativo, de Argentina; Maritza Ruiz, representante de Sociedad Civil (ENTRE), de República Dominicana; César Gamboa, de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), y Oscar Díaz, de Viceversa Consulting, ambos de Perú.

En cuanto a los colegas del BID que han contribuido con sus aportes durante el Foro Regional, cabe destacar la participación de Eric Parrado, economista jefe; Flavia Milano, líder de la Estrategia para el Relacionamento con la Sociedad Civil; Edgardo Mosqueira, coordinador del clúster Gestión Pública del BID; y Diego Arisi, especialista líder de la División de Innovaciones para Servir al Ciudadano (ICS) de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo (IFD). Finalmente, va nuestro agradecimiento a Alix Cortés, Raúl Romero y Nicolás Raigorodsky, cuyas contribuciones en las distintas etapas de la producción de este documento son invaluable.

Resumen ejecutivo

El nuevo milenio inició como una era de abundancia para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Los altos precios de las materias primas propiciaron una inversión extraordinaria en nuevos proyectos de energía y minería. El crecimiento económico permitió duplicar el tamaño de la clase media entre 2002 y 2014, que ascendió a 186 millones de personas en la última década (Duryea y Robles, 2016). Lo anterior ha propiciado ciudadanos más exigentes con los gobiernos y una mayor demanda de acceso a la información.

Sin embargo, el crecimiento económico asociado a las industrias extractivas en este periodo tuvo su contracara en el aumento de los conflictos sociales y ambientales, con un impacto negativo en la confianza de la sociedad, las comunidades y los inversionistas. Además, muchos países de la región administraron los ingresos generados durante este periodo de abundancia sin criterios de transparencia y sostenibilidad. La debilidad institucional y la capacidad insuficiente de los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, agudizaron los conflictos. Se ha desaprovechado la oportunidad histórica para invertir los excedentes de los recursos naturales en la construcción de marcos institucionales sólidos que permitan gestionar las industrias extractivas sobre la base de criterios de transparencia, integridad y sostenibilidad económica, social y medioambiental.

El periodo de bonanza propiciado por el ciclo de alza de los precios de las materias primas terminó en 2014. Esto provocó recortes en la inversión pública y privada, seguidos de una desaceleración económica

en varios países de ALC. Esta vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios de los recursos naturales reafirma el reto de fortalecer la gestión de los ingresos y gastos en tiempos de abundancia, así como la necesidad de instaurar mecanismos institucionales para manejar la volatilidad y dotar de reglas estables al sector extractivo.

En paralelo con la caída de los precios de las materias primas, el descubrimiento de una ola de escándalos de corrupción afectó a casi todos los países de la región. En gran medida, estos escándalos tuvieron origen en grandes proyectos de infraestructura, varios de los cuales estuvieron ligados a empresas petroleras nacionales. Esto reveló fallas en los controles corporativos, pero también algunos problemas que enfrentan las instituciones del sector, como un estado de derecho débil, la interferencia política en empresas estatales y una baja rendición de cuentas en los sistemas democráticos de la región.

A partir de ahora, el desafío será concretar los objetivos de transparencia y sostenibilidad en una época de escasez relativa de los recursos. En este contexto de incertidumbre y fragilidad institucional, varios países de la región han decidido apostar por la implementación de principios de transparencia en el sector extractivo. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) duplicó su membresía en ALC en el último quinquenio, lo que demuestra voluntad política para avanzar en la recuperación de la confianza de los ciudadanos y fortalecer institucionalmente al sector extractivo. En algunos

casos como el de Colombia, la implementación de la EITI apoyó la innovación tecnológica, permitiendo la publicación de información en línea a través de la plataforma MapaRegalías, así como la estandarización de los procesos y formatos de divulgación de datos que mejoraron la toma de decisiones en el sector.

La transparencia es una herramienta de diagnóstico que permite reducir asimetrías de información. Las iniciativas de transparencia conforman un primer paso para recuperar la confianza, pero por sí solas son insuficientes para prevenir la corrupción o mejorar la gobernanza. Por ello, la implementación de principios de transparencia debe estar acompañada de mejoras en la gobernanza, por ejemplo: i) el fortalecimiento de la gestión de los sistemas de inversión pública, incluidas mejoras en los sistemas de información y en el monitoreo de proyectos; ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel subnacional; iii) la utilización de la innovación tecnológica para mejorar la transparencia e integridad de las industrias extractivas, y iv) el mejoramiento de la coordinación entre las instituciones públicas, el sector privado y la ciudadanía.

Al mismo tiempo, los gobiernos de la región continúan enfrentando tres retos estratégicos clave para profundizar la buena gobernanza en el sector: i) fortalecer los principios de buen gobierno en las empresas estatales; ii) crear o robustecer fondos soberanos que permitan ahorros intergeneracionales para responder en momentos de crisis, y iii) reforzar la transparencia en la regulación de los beneficiarios finales.

La importancia de las empresas estatales en varios países de la región requiere robustecer sus estructuras de gobernanza corporativa para recuperar la confianza del público y los inversionistas. Para ello, es necesario implementar directrices de transparencia, rendición de cuentas e integridad que limiten la indebida influencia política en las decisiones y reduzcan los incentivos de corrupción en las operaciones con empresas privadas.

Varios gobiernos de la región han creado fondos soberanos para generar ahorros de largo plazo y estabilizar los ingresos fiscales en periodos de contracción. Estas herramientas gestionan los ingresos derivados de la extracción de materias primas y los excedentes fiscales, y han demostrado ser útiles en respuesta a la caída de los precios de las materias primas. Los fondos soberanos en la región pueden mejorar la transparencia y la gestión junto con la adopción e implementación de estándares voluntarios, como los “Principios de Santiago”.

Una lección que nos dejan los escándalos de corrupción es que las reglas de secreto bancario y opacidad en las sociedades anónimas facilitan las operaciones de lavado de dinero y corrupción en general. Las estructuras de propiedad complejas favorecen la evasión de impuestos, disimulan las relaciones indebidas y ocultan los conflictos de interés, el nepotismo y la colusión en las licitaciones. Una propuesta para mitigar estos riesgos es fortalecer la transparencia en la regulación de los beneficiarios finales. Varios estándares voluntarios de transparencia han adoptado la publicación de información sobre beneficiarios finales como un principio rector en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero.

Este documento resalta innovaciones en el campo de la transparencia y las industrias extractivas. El objetivo es identificar aportaciones a fin de generar información de calidad y mejorar la gestión del sector, así como agendas de reforma institucional que mejoren la gobernanza de empresas nacionales y fondos soberanos. Asimismo, ofrece una visión panorámica de varias iniciativas de innovación respaldadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en este sentido, pero que aún están lejos de agotar el tema. Existen iniciativas relacionadas con la mejora institucional y la simplificación administrativa, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana en la fiscalización y las mejores prácticas en el otorgamiento de licencias y contratos, entre otras, que complementan las iniciativas reseñadas en esta publicación. Todos estos esfuerzos reflejan la evolución que ha experimentado la relación entre gobiernos y ciudadanos en la región de ALC.

Introducción

El presente documento identifica prácticas innovadoras en materia de transparencia en las industrias extractivas desarrolladas por países de la región en años recientes, que se han implementado con el esfuerzo conjunto de los gobiernos, la sociedad civil y las empresas. Las innovaciones acompañan la adopción de estándares internacionales voluntarios de transparencia, dando un impulso adicional a reformas que fortalecen la gobernanza del sector extractivo. Al mismo tiempo, los gobiernos enfrentan el reto de mejorar la gobernanza y la eficiencia de sus empresas nacionales y sus fondos soberanos una vez realizados los ajustes en respuesta al fin del súper ciclo de precios de las materias primas.

La publicación de *Gobernanza con transparencia* en tiempos de abundancia en 2014 (Vieyra y Masson, 2014)¹ marcó una oportunidad histórica. En América Latina y el Caribe (ALC) el crecimiento económico ha estado tradicionalmente ligado a los precios de las materias primas (Bebbington *et al.*, 2019). El período alcista, que inició con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 y duró hasta 2014, generó un enorme flujo de recursos que pudo financiar inversión en desarrollo humano, fortalecimiento institucional y crecimiento económico inclusivo. La bonanza permitió también mantener tasas de crecimiento positivas en la mayoría de los países de la región a pesar de la crisis que afectó a los países desarrollados a partir de 2008.

Esta bonanza coincidió con una época de libertad democrática sin precedentes en la mayor parte del

continente, como consecuencia de las transiciones a la democracia desde 1990. En la misma línea, la contribución de las industrias extractivas al desarrollo sostenible hizo que algunos países comenzaran a adoptar sistemas institucionales de gobernanza sectorial con división de funciones y contrapesos, así como reglas de transparencia y gobierno corporativo para administrar los recursos del sector. Estas medidas tenían como objetivo promover la eficiencia en el uso de los recursos, fortalecer capacidades

¹ Uno de los argumentos principales del volumen editado por Vieyra y Masson (2014) es que la buena gobernanza y la transparencia facilitan la implementación de políticas públicas y reducen los incentivos para la corrupción. La información de buena calidad, confiable y periódica contribuye a monitorear y supervisar el uso de los ingresos generados por la extracción de metales, petróleo y gas. En este documento adoptamos el consenso identificado en el volumen respecto a que la transparencia es un paso necesario para la solución de problemas de gobernanza en las industrias extractivas, pero la transparencia por sí sola no es suficiente para asegurar que los recursos minerales y de hidrocarburos serán traducidos en bienestar social o económico. En este sentido, la transparencia es una herramienta de diagnóstico, ya que genera información de calidad que permite mejorar la toma de decisiones y la rendición de cuentas, reduce la asimetría de información y aumenta la confianza para invertir, lo cual impacta en la reducción de la corrupción. Por otro lado, la gobernanza son las instituciones, reglas y normas que establecen derechos, obligaciones, procesos y autoridades para la gestión y regulación del sector extractivo, donde la transparencia es una herramienta fundamental. Véase el capítulo 3 del volumen editado por Vieyra y Masson (2014).

institucionales en la toma de decisiones y en la evaluación de las políticas públicas, así como prevenir la corrupción.

Cinco años después del colapso de los precios de 2014 y el ciclo de ajustes subsiguiente (gráfico 2), es importante reconocer la brecha entre la adopción de estándares de gobernanza y control corporativo y su implementación en la práctica.² Existe evidencia sobre esta brecha, que permite entrever los desafíos pendientes de la región en su conjunto. El Resource Governance Index del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI), que mide la calidad de la gobernanza en los sectores de petróleo, gas y minerales, incluye en su evaluación de 2017 a 12 países de la región. En este grupo solo Chile alcanzó la categoría de evaluación superior, con 81 puntos sobre 100; Brasil, Colombia, México, Perú y Trinidad y Tobago alcanzaron un desempeño “satisfactorio”, con un rango de 60 a 70 puntos, mientras que Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Guatemala tuvieron menos de 60 puntos en las categorías “pobre” y “débil gobernanza”.³ Por otro lado, están los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, que evalúan seis aspectos fundamentales de gestión: i) voz y rendición de cuentas; ii) estabilidad política, regulatoria y ausencia de violencia/terrorismo; iii) eficiencia gubernamental; iv) calidad regulatoria; v) estado de derecho, y vi) control de la corrupción. Estos indicadores muestran que ALC sufrió un estancamiento en materia de gobernanza entre 2013 y 2017.

El mayor escándalo de corrupción en la historia de ALC tuvo como actor central a empresas privadas —Odebrecht y otras—, pero está íntimamente ligado al sector a través de una empresa insignia como es Petrobras. Sus repercusiones incluyeron la caída de titulares del Poder Ejecutivo, como en el caso de Perú. Aunque la lucha contra la corrupción supera el alcance de las instituciones del sector extractivo, estos casos afectan su gobernanza y su reputación, dañando a empresas nacionales. Lo anterior no es casual. El flujo de recursos por los aportes fiscales y las regalías, así como las inversiones en minerales e hidrocarburos, generaron incentivos para la

corrupción en todos los niveles. Los escándalos de corrupción revelaron fallas en la gobernanza del sector extractivo y pusieron en evidencia la insuficiencia de los sistemas de control y rendición de cuentas, entre otros problemas.

La aplicación de reglas de gobernanza y la transparencia en la institucionalidad pública son un primer paso fundamental para enfrentar el reto de lograr que la región crezca de modo sostenido y sostenible, cumpla las aspiraciones de una clase media creciente y de los ciudadanos digitales, y contribuya de manera efectiva a enfrentar nuevos riesgos, como el calentamiento global. Experiencias como la implementación del estándar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en la región o las reformas en la asignación de recursos petroleros en Brasil, Colombia y México pueden servir como guía. Por ejemplo, estos países crearon sistemas de gobernanza que incluyen agencias técnicas autónomas encargadas de administrar el acceso a las reservas de hidrocarburos mediante subastas internacionales con competencia abierta. México adoptó este modelo con una reforma constitucional en 2013. En 2015, la agencia reguladora independiente comenzó a realizar subastas internacionales. En tan solo tres años, México completó nueve licitaciones y firmó 107 contratos de exploración y producción de hidrocarburos con 73 empresas de 20 países diferentes. Estos contratos podrían generar inversiones estimadas en USD 161.000 millones a lo largo de la vida de los proyectos.⁴ A pesar del éxito inicial, México ha frenado la implementación de esta reforma a partir de diciembre de 2018.

² Los escándalos de corrupción amenazan la legitimidad democrática en la región y reflejan la debilidad del estado de derecho; para un análisis más profundo sobre la causa de la corrupción y las propuestas de transformación que responden al carácter transnacional, nacional y regional de la corrupción, véase BID (2018).

³ <https://resourcegovernanceindex.org/data/both/issue?region=LAC>.

⁴ La reforma energética mexicana intentó una transformación radical de todo el sector energético. Además de abrir la

Además de fortalecer las instituciones de gobernanza, varios gobiernos de la región han adoptado herramientas como los fondos soberanos para gestionar directa o indirectamente los ingresos provenientes del sector extractivo. La creación y el funcionamiento de los fondos soberanos han tenido entre sus objetivos la estabilización económica en tiempos de crisis, la inversión estratégica en los mercados financieros o el ahorro a largo plazo. Países como Chile, México y Trinidad y Tobago ya han optado por contar con un fondo soberano. Otro país que podría beneficiarse con la creación de un fondo de este tipo es Guyana. Con apenas 1 millón de habitantes, el país podría producir 120.000 barriles diarios de petróleo en 2020, tres veces la producción total de Perú en 2016. Asumiendo un precio de USD 50 por barril, esta producción podría generar ingresos anuales por más de USD 2.000 millones. Un fondo soberano en línea con las mejores prácticas internacionales (los “Principios de Santiago”, por ejemplo) podría ayudar a que Guyana administre sus recursos con transparencia, eficiencia y una buena gestión de riesgos.

Todos los ejemplos coinciden en la necesidad de generar información de calidad y mejorar la gestión de los sistemas de datos. A su vez, las iniciativas respaldan los planes de reforma institucional en el sector extractivo, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que cumplen un papel fundamental en estos planes. El presente documento tiene por objetivo reseñar algunas de las iniciativas de gobernanza y transparencia en las industrias extractivas que han sido objeto de análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante los últimos años. Sin embargo, ciertos asuntos importantes para la prevención de la corrupción en el sector extractivo, tales como las mejores prácticas en el otorgamiento de licencias y contratos, el conflicto de intereses y la captura del Estado en materia de regulación están fuera del alcance de esta publicación y, en todo caso, son un complemento a las iniciativas aquí reseñadas.⁵

En el Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe del BID⁶ se incluye una revisión

exhaustiva de los planes de transparencia y anticorrupción para la gobernanza de los recursos naturales, así como los desafíos de gobernanza en el sector, agrupados en estrategias de crecimiento, evaluación sistemática de vulnerabilidades a la corrupción y mitigación de riesgos y conflictos.

El documento está compuesto por cuatro secciones. La primera es una descripción del nuevo panorama de la industria extractiva en la región, que es resultado de la coyuntura económica, institucional y social de los últimos cinco años. La segunda hace un recuento de las innovaciones en materia de transparencia y gobernanza, y muestra la importancia de enfrentar los retos que suponen la corrupción y la pérdida de confianza en las instituciones. La tercera sección presenta los aspectos estratégicos que han colaborado con la mejora de la gobernanza en el sector extractivo, incluidos el fortalecimiento de la gobernanza de las empresas nacionales, la gestión de fondos soberanos y el avance en la implementación de reglas de transparencia para los beneficiarios finales. A modo de cierre, en la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

exploración y producción de petróleo y gas a la participación de empresas privadas, la nueva legislación (aprobada entre agosto de 2012, leyes secundarias, y diciembre de 2013, cambios constitucionales) buscó crear mercados energéticos con competencia y eficiencia en combustibles líquidos y gas natural. Además, reformó el sector eléctrico para atraer inversión en generación con energías limpias que permitieran cumplir con la meta de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El fortalecimiento de las instituciones y los reguladores autónomos fue parte central de estos cambios. Los resultados iniciales de la apertura en el sector petrolero figuran en: <https://sites.google.com/view/librosblancoshidrocarburos2018/presentaciones-de-transici%C3%B3n>.

⁵ Un análisis pormenorizado de herramientas de transparencia para combatir la corrupción en el sector extractivo puede encontrarse en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/combating_corruption_in_mining_approvals.

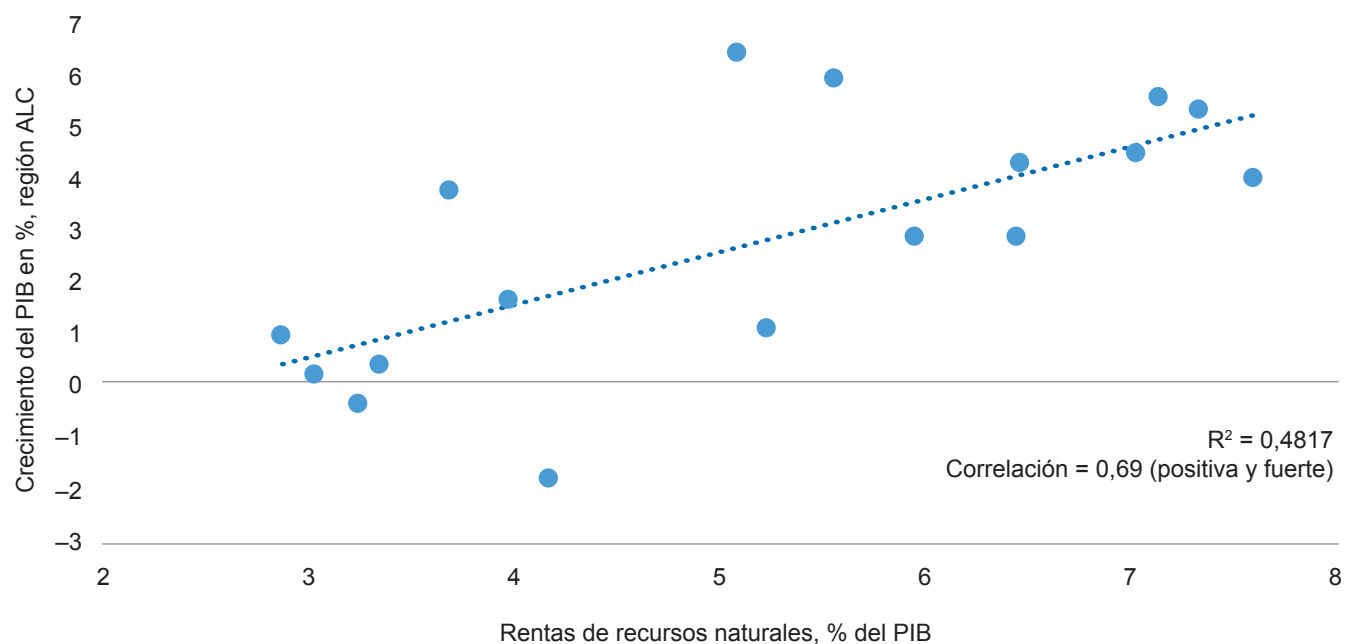
⁶ <https://publications.iadb.org/sites/default/files/publications/spanish/document/Informe-del-Grupo-Asesor-de-Expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Un nuevo panorama en las industrias extractivas de América Latina y el Caribe

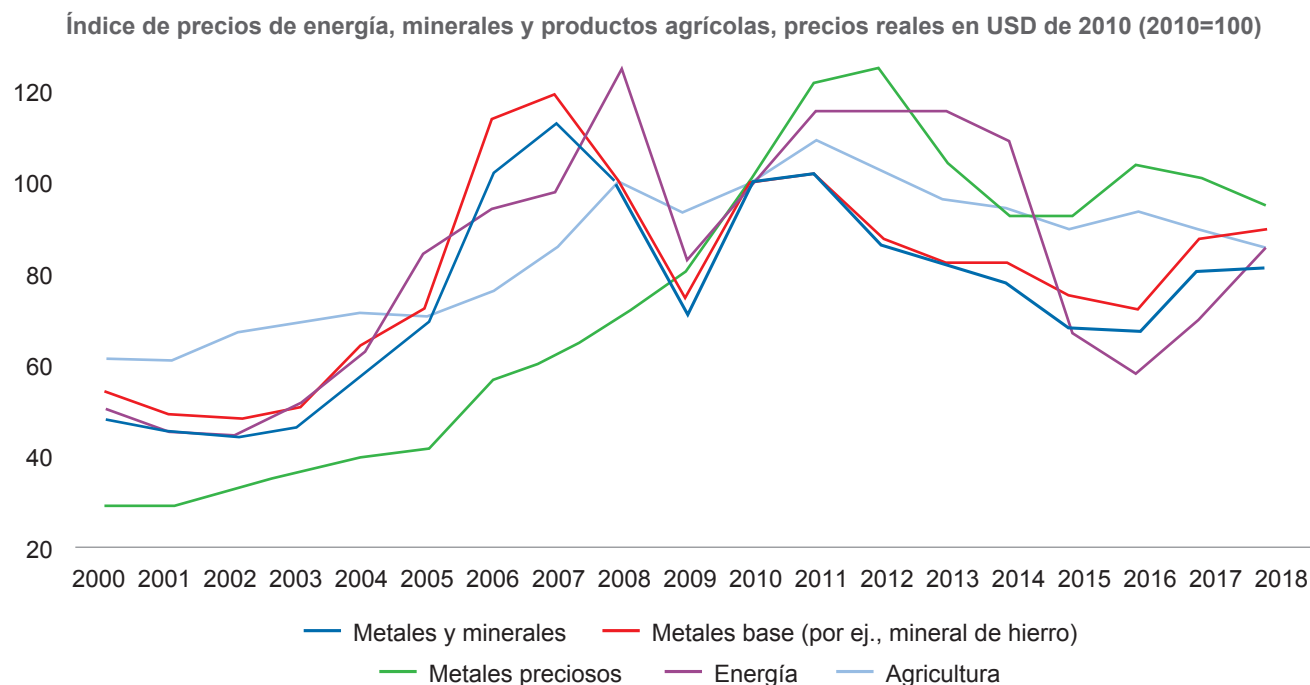
Durante la primera década del siglo XXI, el alza en los precios de las materias primas permitió expandir la inversión en nuevos proyectos de energía y minería en América Latina. Esta renovada actividad coincidió con conflictos sociales y ambientales que muestran la oposición local a un gran número de proyectos, a la vez que creó incentivos para numerosos casos de corrupción. En economías altamente dependientes de las materias primas (gráfico 1), la caída de los precios de los recursos extractivos entre 2012 y 2014 (gráfico 2) redujo

los ingresos fiscales y provocó recortes en la inversión pública y privada. A esto le siguió una desaceleración económica, y en algunos casos recesión (De Sá y Espinasa, 2018). A partir de 2016, la recuperación de precios ha estado acompañada por una mayor volatilidad. Esta dinámica resalta el reto de gestionar los ingresos con eficiencia, pero también la importancia de contar con mecanismos que permitan adoptar políticas de estabilización y de respuesta a crisis en una región rica en recursos naturales (Walter, 2016).

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB (%) VS. RENTAS DE RECURSOS NATURALES (% DEL PIB), ALC (2000–16)



Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

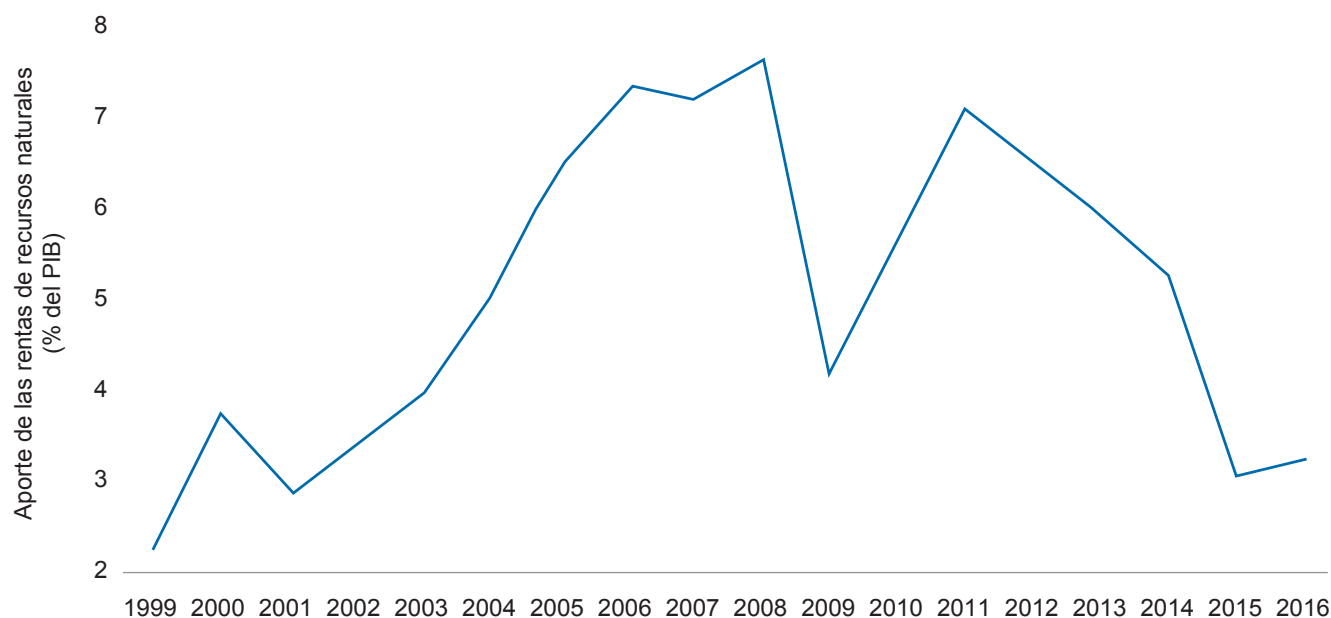
2014-19: El fin de la abundancia y el retorno de la incertidumbre

Los recursos petroleros y minerales impulsaron el crecimiento económico entre 2003 y 2014. Las rentas provenientes de recursos naturales representaron más de 4% del Producto Interno Bruto (PIB) regional en el periodo (gráfico 3), con aportes superiores a 7% en 2005-07. El aumento de los precios generó mayores ingresos públicos y privados, inversiones y transferencias sociales, impulsando el empleo y los salarios en la mayoría de los sectores. De acuerdo con el FMI (2018a), entre 2000 y 2014, todos los países exportadores de productos de petróleo y minerales de la región lograron reducir la pobreza a un ritmo superior al de los países importadores. La región redujo la pobreza estructural, al tiempo que amplió las oportunidades de educación, salud y cobertura de los servicios básicos.

En el ámbito social, este periodo logró avances significativos. Como ejemplo, por cada punto de crecimiento

del PIB per cápita, el tamaño de la clase media aumentó casi 1 punto porcentual entre 2002 y 2014. Esto significa que la clase media duplicó su tamaño y ascendió a 186 millones de personas durante la última década (Duryea y Robles, 2016). Este cambio estructural tiene profundas consecuencias en las demandas de los ciudadanos, que incluyen el ámbito del acceso a la información.

El fin del ciclo de crecimiento de los ingresos fiscales y las regalías asociados a los minerales e hidrocarburos obligó a los países a ajustar sus presupuestos. El descenso en el precio de los minerales se inició en 2012, mientras que el precio del petróleo cayó en 2014 (gráfico 2); aunque el retroceso sea poco a nivel porcentual, el impacto resulta significativo si se tiene en cuenta el volumen monetario de la industria. Como consecuencia, las inversiones en el sector disminuyeron al concentrar recursos en las reservas más atractivas. Por ejemplo, la inversión en el sector petrolero global pasó de casi USD 780.000 millones

GRÁFICO 3. APOORTE DE LAS RENTAS DE RECURSOS NATURALES COMO PORCENTAJE DEL PIB EN ALC

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

en 2014 a 420.000 millones en 2016. Las principales petroleras estatales recortaron sus presupuestos de inversión en actividades extractivas. Durante ese período, Petrobras redujo su inversión en exploración y producción en 25%; Pemex, en 13%; y Ecopetrol, en 49%, en promedio anual.⁷ Esto significó oportunidades de negocio perdidas, menor inversión pública, caída en el empleo y reducción en los ingresos fiscales. Brasil sufrió una profunda recesión como resultado de estas dinámicas, que a su vez afectaron a toda la región.

Entre 2016 y 2017, los precios comenzaron a recuperarse, atrayendo nuevamente inversión privada. En minería, los datos del “S&P Global Market Intelligence” reportan una recuperación de la inversión a partir de 2016 y 2017, cuando la inversión en exploración de metales no ferrosos creció 15%, pasando de USD 7.300 a USD 8.400 millones, el primer año de crecimiento en exploración global luego de cuatro años de caídas en los presupuestos. América Latina es la región más atractiva, con 30% de la inversión global

en 2018, que se concentra sobre todo en seis países que atraen 91% del total: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.⁸ A partir de 2016, la inversión en exploración y producción de petróleo global y regional también empezó a dar señales de recuperación, con un crecimiento de 4% en 2017 hasta alcanzar USD 450.000 millones, y de 5% en 2018, llegando a 470.000 millones (International Energy Agency, 2018).

⁷ Cálculos basados en datos proporcionados por la plataforma de WoodMackenzie, consultados en agosto de 2018. Los resultados comparativos figuran en “Factores que motivaron la implementación del nuevo modelo petrolero” (<https://sites.google.com/view/librosblancoshidrocarburos2018/presentaciones-de-transici%C3%B3n>).

⁸ Tan solo en Argentina, los presupuestos exploratorios pasaron de USD 151 millones en 2016 a USD 241 millones en 2018, lo que equivale a un aumento de 60%, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Política Minera (<https://pages.marketintelligence.spglobal.com/rs/565-BDO-100/images/World-Exploration-Trends-Report-2018.pdf>).

Expansión de los proyectos extractivos, oposición local y conflictos

Los conflictos relacionados con las industrias extractivas en la región tienen una larga historia que refleja factores económicos, políticos y culturales. En tiempos más recientes, los conflictos también han estado asociados con la ausencia de reglas que garanticen una consulta previa e informada a las comunidades locales o indígenas, una evaluación insuficiente de los impactos sociales y ambientales, la falta de beneficios comunitarios, así como afectaciones al acceso a recursos como el agua, y desplazamientos y expectativas incumplidas.⁹ La evidencia disponible sugiere un problema importante. Por ejemplo, el Atlas de Justicia Ambiental contabilizó en 2017 más de 400 casos de conflicto ambiental y social en regiones con actividad extractiva (Watkins *et al.*, 2017), mientras que el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)¹⁰ identifica 256 conflictos relacionados con la minería. Por otro lado, de acuerdo con la organización Global Witness, un total de 197 ambientalistas fueron asesinados en el mundo durante 2017, de los cuales 116 se encontraban en América Latina.¹¹ Algunos casos emblemáticos han agotado las instancias de procuración de justicia nacionales y han alcanzado tribunales regionales.¹² En general, una falla de gobernanza del sector ha sido la incapacidad para prevenir y gestionar este tipo de conflicto.

Además del costo social y humano, el fracaso de proyectos como consecuencia de los conflictos daña a la economía, reduce la competitividad y aumenta la desconfianza. Un estudio del BID (2014) sobre 200 proyectos de infraestructura, incluidas las industrias extractivas, reveló que se produjeron 36 cancelaciones por conflicto, mientras que 162 sufrieron retrasos y 116 sobrecostos. Las demoras e interrupciones en proyectos mineros pueden tener pérdidas semanales estimadas en hasta USD 20 millones (Davis y Franks, 2014). El costo de los conflictos mineros ha llevado a la industria a adoptar mejores prácticas en sus operaciones a fin de mitigarlos. Esta respuesta debe encontrar una contraparte en la actualización de la

regulación que permita responder de manera efectiva a las demandas sociales.

En general, la ausencia de información y la debilidad institucional en todos los niveles de gobierno agravan los conflictos.¹³ Un estudio de Watkins *et al.* (2017) muestra que la falta de transparencia en los proyectos está asociada a 68% de los conflictos documentados. Además, la capacidad institucional afecta la respuesta y las consecuencias de estos conflictos. Por ejemplo, la capacidad institucional, medida por el indicador “Estado de derecho”, de acuerdo con World Justice Project, está correlacionada con la gravedad de los conflictos; es decir, los conflictos más severos se observaron en los países con la ubicación más baja en el índice “Estado de derecho” (gráfico 4). Además, a mayor capacidad institucional, mejores son las respuestas que las empresas tienden a dar a las comunidades, resolviendo conflictos mediante el diálogo y la cooperación (gráfico 5) (Watkins *et al.*, 2017).

Las relaciones con pueblos indígenas suelen agregar complejidad a los conflictos en torno a proyectos

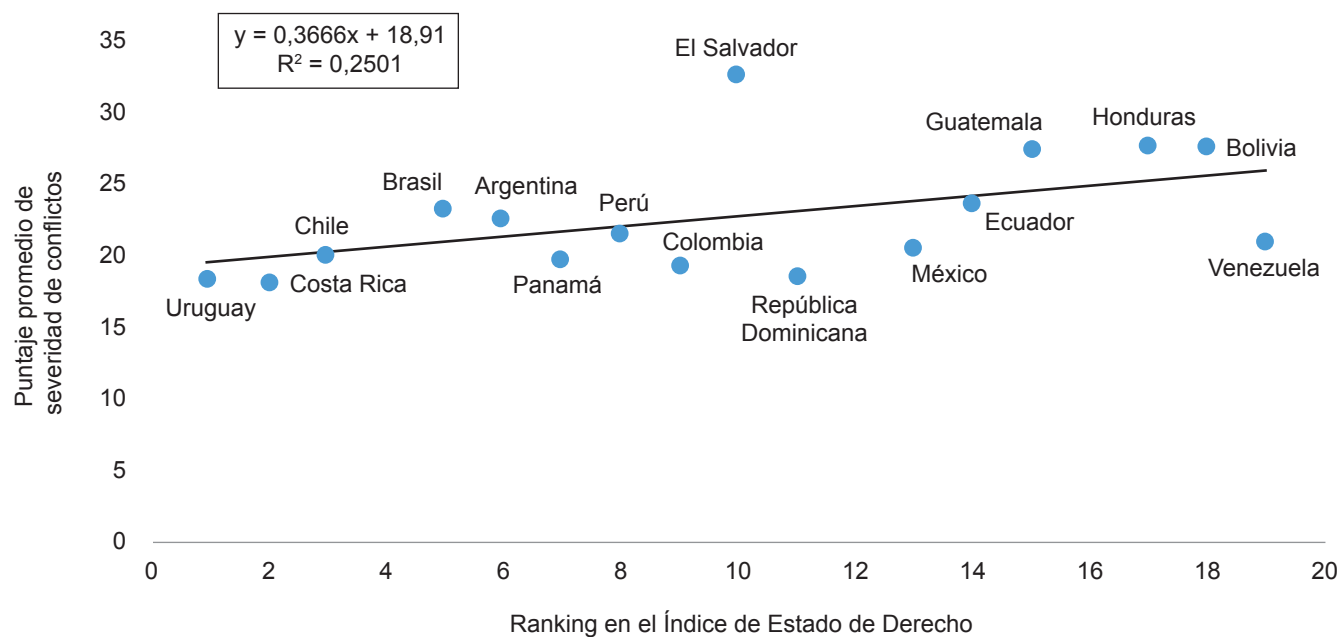
⁹ Los conflictos vinculados a la industria extractiva se clasifican en ambientales y sociales. El primer grupo está relacionado con la pérdida de valor en los servicios ambientales, así como el deterioro del entorno y las afectaciones al ecosistema cercano o en la zona de influencia de los proyectos extractivos; el segundo, con la ausencia del Estado, la inequidad en la distribución de los recursos y el deterioro de la confianza de las comunidades afectadas por la actividad en las empresas extractivas

¹⁰ https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/.

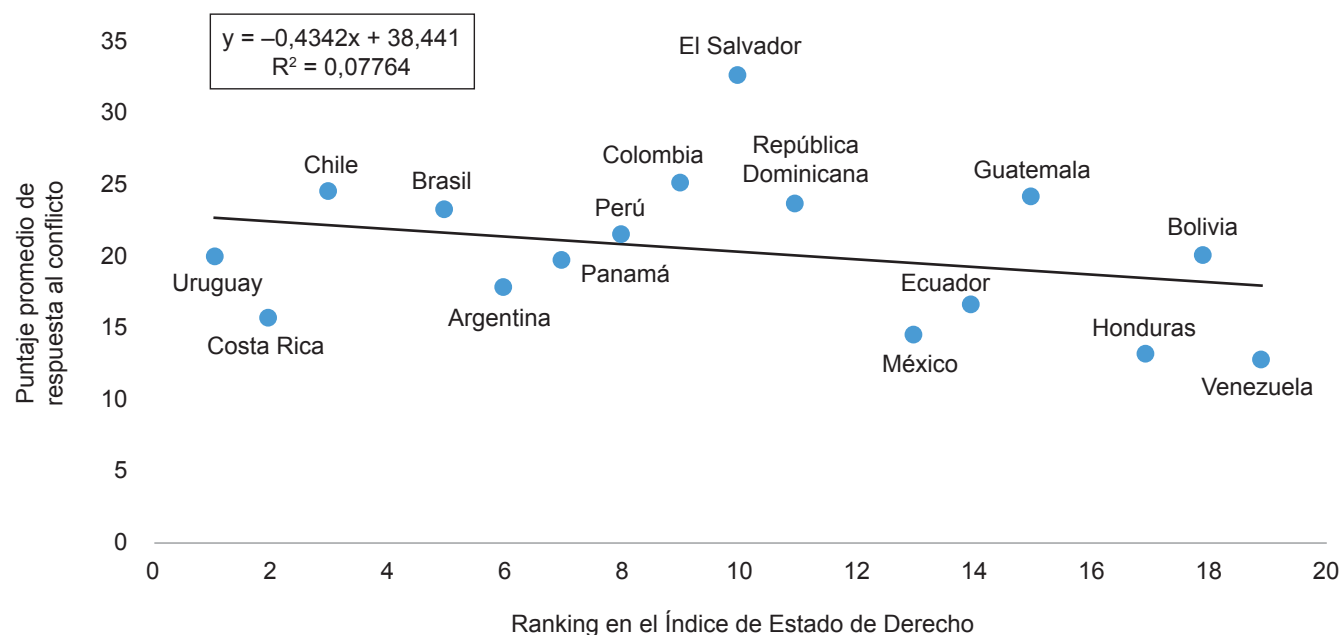
¹¹ <https://www.globalwitness.org/en/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/>.

¹² Algunos casos emblemáticos incluyen Eco Oro y el Páramo de Santurbán, en Colombia; Tundayme y el Mirador, en Ecuador; y las Bambas, en la región de Apurímac en Perú.

¹³ La debilidad institucional es evidente en la falta de información oportuna y decisiones efectivas para inversiones sociales eficientes, en la escasa capacidad de ejecución de las políticas públicas a nivel local, en la segmentación sectorial que limita la prevención y solución de conflictos, y en la falta de recursos legales efectivos para proteger y garantizar derechos.

GRÁFICO 4. GRAVEDAD DE LOS CONFLICTOS LOCALES Y ESTADO DE DERECHO

Fuente: Watkins et al. (2017).

GRÁFICO 5. RESPUESTA DE LAS EMPRESAS A LOS CONFLICTOS Y ESTADO DE DERECHO

Fuente: Watkins et al. (2017).

mineros y energéticos. Es necesario respetar sus derechos y reconciliar los intereses de estos pueblos con los de las industrias extractivas y las necesidades de desarrollo nacional. De acuerdo con el Relator especial para la Asamblea de las Naciones Unidas, las industrias extractivas han tenido consecuencias negativas, incluso devastadoras, para los pueblos originarios (Naciones Unidas, 2013). Por ello, los Estados deben encontrar un equilibrio entre la decisión de explotar recursos mineros y energéticos y, por otro lado, el derecho a la autodeterminación y, cuando corresponda, el principio del consentimiento libre, previo e informado.

La falta de legislación para instrumentar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, agrega dificultad a la resolución de conflictos sociales en zonas indígenas, así como la inseguridad jurídica sobre la propiedad de las tierras y la falta de reglas para guiar las negociaciones.¹⁴ Un ejemplo de avance para codificar el derecho a una consulta previa y al consentimiento libre e informado ocurrió en México en 2014, en el marco de una nueva Ley de Hidrocarburos que requiere tomar en cuenta estos derechos antes de incluir áreas con población indígena en las licitaciones de contratos para exploración y producción de petróleo. Sin embargo, la legislación mexicana solo regula proyectos en el sector de hidrocarburos, y no incluye proyectos mineros.¹⁵

La transparencia es un primer paso para construir confianza entre las comunidades locales, las empresas y los gobiernos. Para ello, el acceso a la información debe incluir el fundamento legal y técnico de las decisiones, las evaluaciones en cumplimiento de la ley (obligaciones ambientales y sociales) y la regulación de proyectos. Todo lo anterior debe darse en un marco que involucre a las comunidades en la toma de decisiones. Una efectiva participación de los gobiernos locales en la solución de estos conflictos requiere desarrollar sus capacidades institucionales para prevenir y planificar en concordancia con el impacto de los proyectos.

Los escándalos de corrupción y su impacto en el sector extractivo

La crisis provocada por la caída en los precios de las materias primas se vio agravada por los escándalos de corrupción que afectaron a la mayoría de los países de la región. El caso emblemático es el descubrimiento de las redes de lavado de dinero y pago de sobornos en Brasil, con epicentro en el sector extractivo. Los escándalos de corrupción alcanzaron a todos los partidos políticos brasileños, abriendo expedientes también contra presidentes y vicepresidentes en 11 países diferentes. Durante al menos 13 años, este mecanismo de sobornos y contribuciones no declaradas determinó a los beneficiarios de los principales contratos de Petrobras. El mecanismo incluía contratos con sobrecostos para capturar recursos públicos. Por ejemplo, la refinería de Pernambuco tuvo un presupuesto inicial de USD 2.400 millones, pero la inversión necesaria para terminarla una década después ascendió a USD 18.500 millones (Cuadros, 2016). De acuerdo con estimaciones, las contribuciones no declaradas financiaban entre 50% y 90% de todas las campañas políticas del país (Cuadros, 2016).¹⁶ La investigación provocó la caída del gobierno de Dilma Rousseff y los procesos judiciales alcanzaron a más de 280 personas.

¹⁴ De los 23 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, 15 son de ALC. Sin embargo, no todos los países han aprobado leyes para implementar este derecho. Véase un resumen en Fundación para el Debido Proceso y Oxfam (2018).

¹⁵ El Acuerdo de Escazú, adoptado en marzo de 2018, ofrece un ejemplo reciente para responder a las demandas de que se efectivicen el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en ALC. El Acuerdo fue abierto a la firma de los 33 países de ALC en septiembre de 2018, y a marzo de 2019, había recibido la firma de 16 países. Establece disposiciones específicas para la promoción, protección y defensa de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Su objetivo es garantizar el derecho a un medio ambiente sano mediante el acceso a la información, la participación pública, el acceso a la justicia, el fortalecimiento de capacidades y la cooperación (<https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>).

¹⁶ El estimado de las contribuciones no declaradas proviene de Lazzarini (2011).

El escándalo resultó en la mayor investigación por corrupción de la historia. En diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que Odebrecht y Braschem aceptaban su culpabilidad por un esquema de sobornos que inició al menos en 2001, y que se servía del sistema financiero internacional para realizar pagos que ascendieron a aproximadamente USD 1.000 millones. La empresa aceptó pagar USD 3.500 millones en multas.¹⁷ Las multas pagadas como resultado de pesquisas coordinadas por Brasil, Estados Unidos y Suiza fueron las penas financieras más altas impuestas a una empresa (OCDE, 2019a). La publicación en noviembre de 2017 de los Paradise Papers reveló más detalles sobre el uso de empresas fantasma, paraísos fiscales y documentos electrónicos para el pago de sobornos a cambio de proyectos de infraestructura. En América Latina, las pesquisas han afectado directamente a 18 presidentes y vicepresidentes, con acusaciones, procesos y condenas en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Las investigaciones continúan en al menos 11 países, incluidos dos en África. Estos casos de corrupción afectaron la credibilidad del sistema democrático en casi toda América Latina y confirman observaciones que indican que el sector extractivo, así como las empresas estatales que operan en hidrocarburos y minería, son los más vulnerables a riesgos de corrupción.¹⁸

Las petroleras estatales sufrieron costos en sus finanzas y reputación como consecuencia de estos mecanismos de corrupción. En 2014, Petrobras tuvo que suspender la presentación de su informe anual porque el auditor independiente rehusó autorizarlo. Además, la empresa reportó más de USD 17.000 millones en pérdida de valor por malversación y activos sobrevaluados en 2014 (Petrobras, 2015). En abril de 2015 Petrobras declaró USD 2.527 millones en sobrecostos y corrupción durante 2014 en su reporte auditado de finanzas (Petrobras, 2015). El escándalo coincidió con la caída en los precios internacionales del crudo, provocando pérdidas adicionales por USD 12.000 millones debido a cambios en el valor de sus activos en 2015 (Petrobras, 2015). Estos costos, junto con el daño a su reputación y el aumento de su deuda,

hicieron que Moody's redujera el grado de inversión de la deuda de Petrobras a especulativo.¹⁹

En respuesta, Petrobras ha buscado recuperar la confianza del público y los inversionistas. La empresa ha cooperado con las investigaciones en varias jurisdicciones y modificado sus reglas de gobernanza corporativa para fortalecer los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, implementando la obligación de contar con dos representantes para tomar decisiones. La petrolera también reforzó el sistema de cumplimiento legal y normativo para asegurar la integridad de los procesos y los contratistas, así como el monitoreo y la sanción de casos de corrupción (Petrobras, 2015).

Los escándalos y las investigaciones judiciales obligaron a tomar acciones a la empresa. La publicación de pérdidas por sobornos y revisiones al valor de sus activos permitió estimar el impacto en Petrobras y en su capacidad de pago de las obligaciones financieras. Las pérdidas forzaron a la petrolera a cancelar proyectos, reducir costos y anunciar ventas de activos por USD 13.700 millones. Este esfuerzo por reducir deuda y recuperar la confianza de los inversionistas ha empezado a rendir frutos en tiempos recientes. En 2018, Petrobras publicó ingresos positivos netos por primera vez en cinco años, que ascendieron a USD 6.800 millones. La calificación de su deuda ha mejorado, pero sigue en nivel especulativo de acuerdo con la clasificación de riesgos de Moody's.

¹⁷ <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>.

¹⁸ Estos sectores son los más regulados, tienden a ser monopolios naturales y conducen proyectos con altos costos de capital (OCDE, 2018a).

¹⁹ Moody's inició la reducción de la calificación crediticia de Petrobras en octubre de 2013, que pasó de A3 a Baa1, todavía con grado de inversión, debido al nivel de deuda y a las inversiones de capital resultantes de decisiones políticas. En febrero de 2015, Moody's redujo la calificación a Ba2, con grado especulativo, como resultado de las pérdidas por corrupción, falta de liquidez y retraso en publicar los estados financieros auditados. En www.moody.com figuran múltiples informes sobre Petrobras.

Esta experiencia muestra que los sistemas de gobierno corporativo y la gobernanza institucional vigentes en ese momento fueron insuficientes para prevenir los actos de corrupción, pero tampoco estaban diseñados para enfrentar un problema con la escala creada mediante el uso del sistema financiero internacional para el lavado de dinero y los sobornos. Los controles institucionales están diseñados para limitar la intervención política directa en las empresas y reducir potenciales conflictos de interés, evitar decisiones arbitrarias y promover la rendición de cuentas. Sin embargo, la implementación de estos controles resultó débil frente a los incentivos para romper las reglas. En los escándalos de corrupción que estallaron en 2014 quedaron reveladas redes de proveedores y políticos en un sistema donde para construir coaliciones gobernantes era necesario un flujo constante de fondos. Las investigaciones judiciales y las respuestas de empresas privadas y estatales para fortalecer la gobernanza corporativa son un primer paso para incorporar las lecciones de esta crisis en la construcción de instituciones. Este proceso deberá fortalecer elementos de la gobernanza corporativa

que son clave para la detección y prevención de la corrupción, como los sistemas de auditoría interna, que incluyen medidas de independencia para estas unidades, así como el complemento que suponen las auditorías externas.

Los países de la región enfrentan el reto de establecer objetivos de desarrollo sostenible en un contexto donde la volatilidad es la característica intrínseca de las industrias extractivas, y también de dar respuesta al aumento de los conflictos sociales y el impacto de los escándalos de corrupción. La adopción voluntaria de estándares internacionales de transparencia es un camino para empezar a recuperar la confianza en las instituciones. La implementación de estas iniciativas ha generado innovaciones en países como Argentina, Colombia y República Dominicana, que han permitido fortalecer la capacidad de las instituciones del sector. La transparencia es un primer paso en la construcción de confianza, pero también ha demostrado su utilidad para diagnosticar fallas y evaluar políticas que mejoren la gobernanza, tal como se verá en la siguiente sección.

Estándares internacionales de transparencia como mecanismos para impulsar una mejor gobernanza de las industrias extractivas

2

El ejercicio de los derechos democráticos requiere de acceso a la información sobre las acciones de gobierno y de la participación ciudadana en la rendición de cuentas. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han adoptado leyes de acceso a la información,²⁰ creando una base legal para la rendición de cuentas y la participación ciudadana, aunque existen oportunidades para mejorar la implementación efectiva de estos instrumentos. El reconocimiento del derecho de acceso a la información ha encontrado expresión a nivel internacional, por ejemplo en el Acuerdo de Escazú, suscrito recientemente.²¹ Asimismo, este derecho está reconocido en las Nuevas Salvaguardas Ambientales y Sociales del Banco Mundial (en particular en los estándares 7 y 10) (Banco Mundial, 2017), así como en las políticas de Salvaguardias y Sostenibilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en su Estrategia de Relacionamento con la Sociedad Civil.²² Se trata en todos los casos de instrumentos que ponen en el centro a la información a fin de que produzca un impacto real en las sociedades, cada vez más incluidas en las decisiones públicas.

Además de estos marcos normativos, existen estándares voluntarios sobre transparencia, gobernanza y prevención de la corrupción que utilizan el acceso a la información como herramienta. En particular, son tres los estándares que han contado con el mayor respaldo regional: i) la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI); ii) la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), y iii) el Foro Global sobre Transparencia y Acceso a la Información con

Propósitos Fiscales (“Foro Global” o “Foro”). Los tres mecanismos tienen como base la divulgación de información o transparencia como palanca para elevar la calidad de la gestión de los gobiernos; a su vez, incluyen principios de transparencia fiscal y datos del sector.

En el sector extractivo, la implementación de estándares de transparencia ha permitido diagnosticar brechas institucionales de capacidad, incentivos desalineados y consecuencias imprevistas. Por ejemplo, en Colombia, la transparencia en la distribución de regalías mineras y petroleras a gobiernos locales permitió identificar distorsiones políticas y económicas en la vida de las comunidades, así como casos de corrupción e ineficiencia en el uso de los recursos. Esta situación originó cambios en los sistemas de control, la aprobación de proyectos y la distribución de recursos (Arisi y González Espinosa, 2014). En República Dominicana, los informes EITI pusieron en relieve las oportunidades para robustecer los mecanismos de fiscalización de la actividad minera como

²⁰ Los países que aún no cuentan con leyes de acceso a la información pública son: Cuba, Puerto Rico, Suriname y Venezuela (<https://www.rti-rating.org/country-data/>).

²¹ El 4 de marzo de 2019, se aprobó en Escazú, Costa Rica, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

²² <https://www.iadb.org/es/temas/sostenibilidad/acerca-de-nosotros> y <https://www.iadb.org/es/sociedad-civil-v3/estrategia-sociedad-civil%2C20951.html>.

fuelle para datos sobre producción, volúmenes y valores,²³ que permiten estimar los ingresos fiscales. En México, la AGA promovió la divulgación de contratos extractivos, algo que el gobierno comenzó a poner en práctica en 2015, cuando la Comisión Nacional de Hidrocarburos firmó los primeros contratos después de la reforma energética.²⁴ El diálogo político y técnico para transparentar datos culminó con la aceptación de la candidatura de México para implementar el estándar EITI en 2017.

La implementación de estándares voluntarios ha creado incentivos para innovar en el uso de herramientas tecnológicas. La experiencia del Foro Global demostró que el intercambio de información automático es posible desde el punto de vista político y tecnológico. Las innovaciones apoyan agendas de reforma para modernizar los sistemas de gestión del sector extractivo. Varias experiencias en Argentina, Colombia y República Dominicana demuestran oportunidades de mejora en los sistemas de producción de datos, registro y divulgación; en el uso de la información para evaluar decisiones de política pública, y en la creación de capacidad para gestionar las industrias extractivas.

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas

La EITI es una iniciativa de multipartícipes que tiene un estándar de transparencia que aplican 52 países a nivel mundial. El estándar de la EITI, de adhesión voluntaria, desarrolla una serie de requisitos para que los países adheridos mejoren la gobernanza de petróleo, gas y minería. El estándar cuenta con dos componentes: i) un proceso gobernado por un grupo tripartito (gobierno, industria y sociedad civil) que permite construir confianza en la agenda de transparencia, y ii) el informe y la divulgación de información sobre la gestión del sector. El objetivo de la EITI es proporcionar información a tomadores de decisiones, inversionistas, actores de la sociedad civil, académicos y periodistas, entre otros, a fin de mejorar la gobernanza del sector extractivo.

El estándar EITI ha tenido una evolución importante. Las primeras Reglas EITI de 2009 estaban centradas en la divulgación de información sobre pagos realizados por empresas y su comparación con los ingresos del gobierno. Las actualizaciones posteriores (Reglas EITI 2011, Estándar EITI 2013, Estándar EITI 2016 y Estándar EITI 2019) incluyen temas integrales de la gobernanza en el sector extractivo. En 2013, el estándar incluyó la publicación de datos sobre reservas de recursos naturales, marco regulatorio, contratos, transferencias a gobiernos locales, contribución de los ingresos a la economía y gestión de las empresas de propiedad estatal. En 2016, el estándar estableció medidas para transparentar a los beneficiarios finales de licencias y proyectos extractivos. En la quinta versión, acordada en principio en febrero de 2019, los requisitos incluyen la divulgación obligatoria de información sobre proyectos, transferencias subnacionales, la divulgación de los estados financieros auditados de las empresas y la transición a las divulgaciones sistemáticas, entre otros (Barlett, 2019).²⁵

En ALC, la EITI duplicó su membresía en el último quinquenio. De los 52 países miembros de la EITI, 10 están en la región. Los beneficios de la implementación de la EITI incluyen el fortalecimiento del diálogo multisectorial y mejoras estructurales en los mecanismos de gestión de las extractivas, como en el caso de Colombia. Entre los resultados visibles en la mayoría de los países se cuenta la transformación de los canales de divulgación de información centrada en portales de publicación de datos en línea, superando los clásicos informes impresos. Los portales de datos

²³ <https://eitird.mem.gob.do/primer-informe-eiti-rd-informacion-contextual/>.

²⁴ Todos los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos firmados por México con empresas privadas están disponibles en la Bóveda Digital de Contratos de la CNH (<https://www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital>).

²⁵ La lista completa de las decisiones tomadas en principio por el Consejo Internacional de la EITI en su 42.ª reunión de febrero de 2019, en ocasión de preparar la Asamblea Global de la EITI, que se llevará a cabo en junio de 2019 en París, está disponible en: <https://eiti.org/BD/2019-25>.

EITI en Colombia, México o República Dominicana son ejemplos de nuevas plataformas de transparencia digitales que divulgan datos de manera estructurada y actualizados de forma periódica. Los portales facilitan el acceso a los datos y su descarga para la reutilización y el análisis.

El estándar EITI ha creado incentivos para mejorar los sistemas de información sectorial. Sin embargo, las mejoras estructurales requieren de compromiso gubernamental y procesos articulados en el mediano plazo. A diferencia de los portales de transparencia, los sistemas de información institucionalizan procedimientos para recopilar datos de calidad de diversas fuentes, almacenan según procesos de gestión, permiten procesar datos, apoyan la toma de decisiones y facilitan la participación ciudadana.

Las tecnologías de información facilitan la compatibilidad entre sistemas de gestión sectorial y los hacen más eficientes, lo que permite la captura, el análisis y la divulgación mediante formatos ágiles e intuitivos. Esto abre oportunidades para una mayor integración de los datos y catastros de mejor calidad, compatibles con sistemas de fiscalización y monitoreo, de transferencias y de gestión del gasto más robustos. La EITI es un punto de partida porque contribuye con un diagnóstico inicial y abre la puerta a los gobiernos para emprender acciones de mejora estructural, tal como muestra el caso de MapaRegalías en Colombia. Esta herramienta marcó un hito en la modernización de la gestión y transparencia de las industrias extractivas y de la inversión pública, demostrando cómo la tecnología puede transformar la relación entre gobiernos y ciudadanos mediante programas de mejora integrales (Arisi, Cortés y Vieyra, 2017).

A pesar de las oportunidades de mejora institucional, la implementación de los compromisos con el estándar requiere tiempo de maduración, especialmente en países con sistemas de gestión de información sectorial limitados o inexistentes. Aunque el avance en la adopción voluntaria de la EITI es significativo, y se ve reflejado en el número de países candidatos y la riqueza de la información publicada, los países

CUADRO 1. AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI EN ALC

País	Año de adhesión	Nivel de progreso
Colombia	2014	Satisfactorio
Honduras	2013	Significativo
Perú	2007	Significativo
Trinidad y Tobago	2011	Significativo
República Dominicana	2016	Evaluación en curso
Argentina	2019	Por evaluar
Guatemala	2011	Por evaluar
Guyana	2017	Por evaluar
México	2017	Por evaluar
Suriname	2017	Por evaluar

Fuente: Página de países de www.eiti.org.

todavía enfrentan retos para implementar medidas de transparencia y buena gobernanza que sean sostenibles en el sector. La evaluación de progreso de la EITI ha otorgado el máximo nivel de cumplimiento (progreso satisfactorio) a un solo país de la región; otros tres recibieron la calificación “progreso significativo”, mientras que seis evaluaciones aún están pendientes (cuadro 1). Las evaluaciones de impacto de la EITI refieren que las restricciones en el compromiso político, las capacidades locales y la disponibilidad de recursos limitan el progreso en la aplicación del estándar a nivel nacional.

Colombia es el único país de la región en demostrar progreso satisfactorio en la implementación del estándar EITI.²⁶ Comparado con el resto de los países que han implementado esta iniciativa, Colombia destaca por logros en la materia durante su primer ciclo de informe. Este resultado refleja las reformas legales y las mejoras institucionales emprendidas en paralelo a la EITI, con apoyo significativo del BID, y el alto nivel de compromiso gubernamental con estos procesos, como detalla el caso de estudio sobre Colombia más adelante. Esta iniciativa incluyó fortalecer sistemas de información y crear plataformas

²⁶ <https://eiti.org/colombia#colombias-progress-by-requirement>.

de información para mejorar la gestión de un sector de gran impacto económico y social (Arisi, Cortés y Vieyra, 2017). Los resultados de Colombia apuntan a la puesta en marcha de planes de creación de capacidades institucionales que garanticen la captura y divulgación de información de calidad así como habilidades profesionales para usar la información en los procesos de gestión, acompañamiento operativo y toma de decisiones de política pública. El desempeño de otros países como Perú o República Dominicana muestran avances en materia de transparencia, pero progreso limitado en la mejora de la gobernanza del sector. Otros países todavía deben avanzar en la implementación del estándar; por ejemplo, Argentina fue aceptada como país candidato al inicio de 2019 y tiene importantes retos por delante debido a su condición de país federal.

El siguiente paso en la implementación de la EITI es establecer sistemas de información pública, completa, periódica y confiable, incluidos mecanismos de revisión y acceso a documentación de respaldo. La meta es crear sistemas de divulgación continua, integrados en los procesos de gestión pública, y elevar la calidad de los datos. Como parte de la implementación de la EITI, varios países han tomado la iniciativa de publicar datos en línea, integrando los informes del estándar con los sistemas de gobierno y empresas. Este cambio requiere identificar soluciones adaptadas a cada realidad nacional, utilizando bases de datos, sitios web y portales para generar sistemas de reporte a partir de fuentes de información primaria.

La institucionalización de la transparencia en los sistemas y procesos de gestión del sector permitirá reducir los recursos dedicados a la publicación de informes y dar prioridad a la identificación de fallas institucionales. Colombia es un ejemplo puntual en donde el BID ha aplicado esta experiencia de aprendizaje y mejora continua para crear herramientas de información en línea a fin de mejorar los procesos de toma de decisiones y definición de políticas públicas en el sector extractivo. Este ejemplo se desarrollará más adelante.

La Alianza para el Gobierno Abierto y los compromisos en el sector extractivo

El segundo estándar voluntario de transparencia relacionado con el sector extractivo adoptado por varios países de la región es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que promueve la transparencia en la gestión pública. El compromiso de los países miembros es establecer un plan de acción, en colaboración con la sociedad civil, con el objetivo de identificar reformas (gráfico 6). Los compromisos específicos son incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación del público en el gobierno. Los planes de acción deben abordar cuatro áreas principales: i) transparencia fiscal; ii) acceso a la información; iii) declaración patrimonial de funcionarios, y iv) participación ciudadana.²⁷

Entre los casi 70 países que participan en la AGA, 16 están en ALC.²⁸ Los planes de acción en la región tienen como prioridades la integridad pública, la mejora en los servicios públicos, la gestión eficiente de las finanzas públicas, la rendición de cuentas y la responsabilidad corporativa. La AGA promueve la innovación en las políticas públicas y el aprovechamiento de nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a los ciudadanos. Esto ha dado lugar al diseño y la ejecución de portales de datos abiertos que permiten el seguimiento en línea de sus compromisos.²⁹

En 2017, un análisis del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) encontró que 7% de los compromisos de la AGA están relacionados con el sector extractivo (Jia *et al.*, 2017). Además, de los 1.176 compromisos registrados en los planes de acción en la región, solo 12 representan mejoras en la transparencia

²⁷ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf.

²⁸ Los países parte de la iniciativa en la región son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

²⁹ Planes de Acción de Países (<https://www.opengovpartnership.org/stories/latin-american-countries-ogp-action-plans>).

GRÁFICO 6. CICLO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA)

Fuente: Folleto informativo de la AGA (http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf).

y gobernanza del sector extractivo.³⁰ A pesar de estos indicadores, algunos compromisos son significativos. Por ejemplo, México anunció en su ingreso a la AGA su intención de implementar el estándar EITI. Guatemala prometió presentar informes acerca de la distribución regional de las regalías que pagan las industrias extractivas, incluidos los proyectos locales a los cuales fueron destinados dichos ingresos.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Apertura en Recursos Naturales, parte de la AGA, ha recomendado el uso de herramientas tecnológicas y de diagnóstico para establecer sistemas de monitoreo de compromisos vinculados a recursos extractivos (Jia *et al.*, 2017). La Unidad de Soporte señala que para mejorar la gobernanza en las industrias extractivas los países deben incluir compromisos en tres áreas: i) divulgación de beneficiarios finales; ii) publicación de los contratos de producción de petróleo, gas y minerales, y iii) reporte de información sobre el impacto al medio ambiente (Lintzer, 2016). Esta iniciativa también ha señalado como prioridad fortalecer la transparencia en las empresas de propiedad estatal

debido a preocupaciones identificadas en los planes de acción de Argentina, Chile y México (EITI, 2018). Esta agenda coincide con los acuerdos más recientes adoptados por el consejo de la EITI.

El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información

La tercera iniciativa de transparencia es el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información (en adelante, “Foro Global” o “Foro”), creado en el contexto de la OCDE en 2009. El Foro Global tiene estatus de organismo internacional encargado de la implementación de estándares de transparencia e intercambio de información en el área fiscal, pero a diferencia de otros mecanismos de transparencia carece de iniciativas ciudadanas o mesas de diálogo intersectorial. Ante el crecimiento de las operaciones

³⁰ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Whats%20in%20the%20New%20OGP%20NAPs_report_Spanish_web.pdf.

financieras transfronterizas, el Foro busca crear capacidades en las administraciones tributarias para disminuir la evasión y el fraude fiscal. Su misión es equipar a las administraciones tributarias con las herramientas legales, administrativas y tecnológicas necesarias para crear el “Portal de Intercambio Automático de Información”, con fines tributarios y un estándar común.³¹

El Foro Global tiene más de 154 países miembros. En 2017, el primer año de operación del “Estándar de Información Común de la OCDE”, más de 100 países y jurisdicciones hicieron el primer intercambio de información de acuerdo con este estándar.³² El Informe Anual de 2018 estimó que los países participantes identificaron €93.000 millones provenientes de impuestos, intereses, multas y otras investigaciones extraterritoriales realizadas desde 2009 (OCDE, 2018b).

En el ámbito de prevención de la corrupción, el Foro Global brinda apoyo para reducir riesgos fiscales en la era digital, previniendo la erosión de la base

contribuyente y el intercambio de ganancias. También promueve auditorías generales y fiscales para sectores mineros, materias primas, telecomunicaciones y servicios financieros. El programa “Inspectores de Impuestos sin Fronteras de la OCDE y el PNUD” recuperó USD 110,8 millones en ALC (gráfico 7). Como parte de las acciones para prevenir la corrupción, el Foro también propone publicar información sobre beneficiarios finales en las industrias extractivas (OCDE, 2018c).

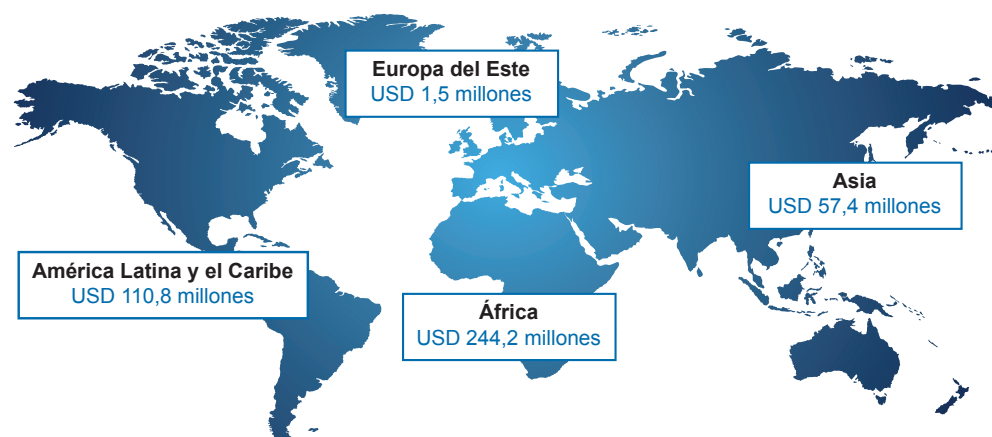
En ALC, el Foro Global es un referente de buenas prácticas gubernamentales que luchan contra la evasión fiscal gracias al intercambio de información financiera y el uso de plataformas tecnológicas. En 2018, los países miembros en la región acogieron la “Declaración de Punta del Este”, que busca maximizar

³¹ <http://www.oecd.org/tax/transparency/automatic-exchange-of-information/#d.en.352380>.

³² <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/>.

GRÁFICO 7. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS POR PARTE DE “INSPECTORES DE IMPUESTOS SIN FRONTERAS”

Los incrementos acumulados de la recaudación tributaria como resultado de los programas “Inspectores de Impuestos sin Fronteras” sumaron un total de USD 414 millones



Fuente: OCDE/PNUD (2018).

el potencial del uso de la información intercambiada para abordar también la corrupción y otros delitos financieros (OCDE, 2019b). Un ejemplo de la importancia de este tipo de iniciativas para los países lo conforma República Dominicana, y otras relacionadas, como el GAFI, en la que el Congreso aprobó de forma unánime una ley para prevenir y combatir el lavado de dinero y otros activos en seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación de progreso del país en el marco de esta iniciativa.³³

Un tema que el Foro Global ha impulsado en ALC es la implementación de estándares para el intercambio de información sobre los beneficiarios finales detrás de empresas y entidades legales. La transparencia sobre los beneficiarios finales es esencial para prevenir y sancionar la evasión fiscal y otras actividades ilícitas, incluida la corrupción, que se aprovechan de la opacidad de algunas estructuras legales y de propiedad. En la tercera sección de este documento se amplía y especifica la información sobre los beneficiarios finales y los principios del GAFI en la materia, y se describe la forma en que esto se plasma en los estándares internacionales.³⁴

Estudios de caso: Innovación para la buena gobernanza de la industria extractiva

La implementación de estándares internacionales ha impulsado innovaciones que fortalecen la capacidad de las instituciones para gestionar el sector extractivo y los planes de reforma para mejorar la gobernanza. La siguiente sección presenta una selección de estudios de caso que ejemplifican la forma en que la implementación de estándares voluntarios ha contribuido a la innovación en temas de transparencia y apuntalado planes más amplios de mejora de la gobernanza en el sector extractivo en Argentina, Colombia y República Dominicana. Estos casos muestran también los avances que resultan de las iniciativas de transparencia, aunque aún existe una brecha entre la adopción voluntaria de los estándares y su implementación.³⁵

Estudio de caso 1: Argentina, desarrollo del potencial minero con herramientas de transparencia

En Argentina, la minería triplicó el volumen de producción y duplicó su valor durante la primera década del presente siglo.³⁶ Aunque la actividad sufrió un estancamiento a partir de 2011, a partir del segundo trimestre de 2017 la producción e inversión volvieron a crecer, logrando rendimientos positivos en 2018 (KPMG, 2018). La minería aportó aproximadamente USD 2.500 millones al PIB (aproximadamente 0,5% del PBI nacional), USD 880 millones en impuestos y regalías, y compras locales por más de USD 940 millones en 2017. La minería aportó 3% del PIB y 6% de las exportaciones totales de Argentina en 2016; además, de ARS 15.000 millones en regalías, impuesto a la renta, seguridad social y otras contribuciones. En 2017, el principal producto minero de Argentina fue el oro, con 71,4% de la producción, seguido del molibdeno (11,9%), la plata (9,8%) y el cobre (4,8%).³⁷ De acuerdo con

³³ “Las organizaciones sociales ausentes en la Ley sobre lavado de activos”. Hoy Digital del 14 agosto de 2018 (<http://hoy.com.do/organizaciones-politicas-ausentes-en-la-ley-sobre-lavado-de-activos/>).

³⁴ Véase BID y OCDE (2019).

³⁵ Los países de la región también tienen una oportunidad de mejora en la implementación de las leyes de acceso a la información, tal como se señaló al inicio de esta sección. En cuanto a los estándares voluntarios, el impacto de su adopción en la gobernanza ha sido bajo. Lo anterior surge de algunas comparaciones internacionales que se llevaron a cabo; por ejemplo, con el índice del NRGÍ (Resource Governance Index).

³⁶ El valor bruto de producción minera ajustando por inflación creció a una tasa anual de 7% entre 1993 y 2008. Como referencia, la economía argentina tuvo un crecimiento promedio de 3,3% anual en el mismo periodo.

³⁷ Entre 2016 y 2018, los presupuestos destinados a incrementar reservas en operaciones mineras para ampliar la producción pasaron de USD 50 millones a USD 68 millones (un aumento de 36%), mientras que los presupuestos para proyectos de exploración avanzada, de USD 56 millones a USD 112 millones (un crecimiento de 100%) y los presupuestos en proyectos de exploración temprana (inversiones de más alto riesgo), de USD 45 millones a USD 61 millones (un aumento de 35%). Esta información fue recolectada de la página web de la Secretaría de Política Minera del Gobierno de Argentina en noviembre de 2018 y mayo de 2019 (<http://cima.minem.gob.ar>).

la Secretaría de Política Minera, las inversiones en el sector podrían alcanzar USD 20.000 millones anuales en 2020.³⁸ De lograr esta meta, el valor de la producción minera podría alcanzar USD 12.800 millones en 2025.³⁹

De acuerdo con los diagnósticos realizados con apoyo del BID durante 2018, el principal reto para el desarrollo de la minería es la estructura institucional y jurídica del sector. En la estructura federal argentina, las provincias son titulares de los derechos mineros y corresponde a cada provincia complementar los procedimientos del Código Nacional de Minería para concesiones. Además, las provincias son responsables de monitorear las operaciones, cobrar regalías y generar políticas de desarrollo sectorial.

El Gobierno argentino busca aprovechar el potencial del sector reforzando el espacio federal para generar políticas mineras; en este caso, el Consejo Federal Minero (CoFeMin), que integran las autoridades mineras de todas las provincias y la nación. Una iniciativa del Consejo fue la firma del Nuevo Acuerdo Federal Minero (NAFM) en 2017, que establece principios para generar información confiable e integrada que permita desarrollar una política minera, incluido un compromiso de promover la transparencia en la gestión de la industria.⁴⁰ El NAFM incluye los objetivos de mejorar la coordinación federal mediante el fortalecimiento institucional y sistemas de registro y catastro minero unificado. Además, busca facilitar la coordinación en temas económicos y tributarios como régimen tributario, fondos de infraestructura, regalías y empresas públicas provinciales. De todas formas, para tener carácter legal, el NAFM debe aprobarse en el Congreso Nacional y en las Legislaturas Provinciales.⁴¹

Estos objetivos enfrentan desafíos institucionales y tecnológicos. Para responder a estos retos, desde 2017 el BID apoya al Ministerio de Energía y Minería para gestionar la información del sector minero de forma centralizada en el contexto de un estado federal. Este proyecto ha identificado y analizado las estructuras legales federales, así como opciones para desarrollar

una plataforma tecnológica común. La estructura federal argentina tiene como consecuencia el hecho de que la información para el funcionamiento de un sistema integrado es generada por las provincias.

Una forma de enfrentar los desafíos institucionales en el sector extractivo es mediante la recolección de información oportuna y de calidad, generada por cada provincia, a fin de integrarla a un sistema que permita la toma de decisiones con una visión integral. El uso intensivo de nuevas tecnologías permitiría realizar este proyecto con el objetivo de aumentar los niveles de transparencia, identificar posibles discrepancias, mejorar la capacidad de monitoreo y seguimiento, y generar herramientas de prevención de la corrupción. Un aspecto clave para avanzar en este proyecto es vincular los objetivos nacionales de impulso a la actividad minera con los intereses de las provincias. El NAFM apunta a establecer estándares comunes y coordinar iniciativas para generar información que permita la toma de mejores decisiones en el sector.

³⁸ El portafolio de proyectos de inversión en el sector minero consta de aproximadamente 400 prospectos, de los cuales solo una fracción se encuentra en fase de operación (16 proyectos).

³⁹ La Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) anticipa que en los próximos cinco años el sector podría recibir hasta USD 20.000 millones en inversiones. A pesar de importantes anuncios de inversión en el sector, siete provincias del país restringen la actividad minera, lo cual condiciona el desarrollo de la actividad y el cumplimiento de las proyecciones.

⁴⁰ El NAFM fue firmado solo por autoridades de provincias con minería metalífera: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. El Acuerdo Federal Minero 2017 está disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_federal_minero.pdf. (El compromiso de transparencia está incluido en el principio 23.)

⁴¹ El NAFM no ha sido ratificado como ley porque ninguna provincia lo elevó a tratamiento en el Congreso; actualmente está en discusión en la Comisión de Asuntos Institucionales de COFEMIN. Aunque el NAFM fue firmado solo por provincias con actividad minera, el COFEIM integra a todas las provincias, lo cual ofrece un espacio para reforzar los compromisos de transparencia e información del sector minero en todo el país. Mientras el NAFM no tenga carácter de ley, sirve como declaración política que guía el desarrollo del sector.

La Secretaría de Política Minera de Argentina identificó retos de coordinación, capacidad y debilidad institucional que es necesario superar en pos del proyecto. Con el apoyo técnico del BID, la Secretaría inició la creación de un sistema unificado de información. En 2018, los socios de este proyecto lanzaron una versión inicial del Sistema de Información del Centro de Información Minera Argentina (CIMA) para un sector minero transparente y competitivo.⁴² Los contenidos de la primera versión incluyen: i) nivel de actividad y producción, comercio exterior, empleo, precios, padrón del Censo Minero 2017, normativa legal, e infraestructura; ii) minerales industriales y usos; iii) asistencia al productor minero; iv) estudios e informes; v) Sistema de Información Geográfica; vi) Registro de Proveedores Mineros; vii) Foro de Pymes Mineras, y viii) iniciativas internacionales.

La plataforma sigue en construcción. El CIMA ha ampliado su alcance con la incorporación de información acerca de proyectos de inversión minera e inversionistas, así como de los primeros indicadores socioambientales consolidados a nivel nacional. Además, el CIMA fue incorporado al Sistema de Información Geográfica de Catastro Minero Unificado. En abril de 2019, la Secretaría de Política Minera avanzaba en la visualización del estado del trámite de concesión minera para algunas provincias (ya disponible para la provincia de Jujuy y en construcción en tres provincias más). Esta plataforma es un primer paso para resolver el reto de la dispersión de información que ocasiona la estructura federal argentina.

La primera versión del sistema de información del CIMA está en fase de evaluación con usuarios internos para identificar demandas de contenidos y propuestas de cambios en el diseño y la usabilidad. En el futuro, el sistema buscará permitir centralizar toda la información minera mediante bases de datos alfanuméricas, documentales y georreferenciadas al integrar a todas las provincias, generando un producto homogéneo. A tal fin, el diseño del sistema permite que cada nodo provincial contribuya al servicio nacional de información minera sin perder su independencia operativa.

El desarrollo del sistema requiere de acuerdos operativos, en el marco del Consejo Federal Minero, a fin de que las provincias aporten la información estadística, documental y geográfica necesaria de acuerdo con un modelo de datos que permita desarrollar un módulo común para la automatización del acceso a la información. Esto permitirá crear una red con las provincias, con nodos activos del CIMA, que permitirán proveer productos y servicios nacionales e internacionales. Las provincias también deberán organizar y coordinar la instalación del hardware, software de base, software de aplicación y conectividad, y la puesta en servicio del sistema. Además de la dispersión de la información, las provincias carecen de herramientas apropiadas para generar información georreferenciada y mapas. El uso de herramientas libres con aplicaciones de escritorio y servicios en redes puede servir para desarrollar mapas utilizables en un sistema de servicio por Internet.

Por otra parte, el fortalecimiento de capacidades plantea un reto para las provincias. El personal actual necesita programas de capacitación continua que aprovechen y potencien su experiencia con la actividad minera. Entre las posibles herramientas, podrían impulsarse cursos virtuales, foros web y otras alternativas para que el trabajo sea más eficiente.

La estrategia del gobierno de Argentina para el desarrollo del sector minero incluye la implementación de otras iniciativas de transparencia. En 2019, Argentina formalizó su adhesión a la EITI⁴³ e incluyó este compromiso en su plan nacional con la AGA (Alianza para el Gobierno Abierto y Presidencia de la Nación, 2017).⁴⁴ El compromiso específico es crear una plataforma de acceso a información minera que provea “... datos nacionales, provinciales, locales y externos de la actividad minera, y que permita a los distintos actores obtener información validada y transparente

⁴² <http://cima.minem.gob.ar>.

⁴³ <https://eiti.org/es/news/argentina-declara-su-compromiso-unirse-al-eiti>.

⁴⁴ Compromiso de adhesión a la EITI: <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>.

para la toma de decisiones a nivel público y privado” (Alianza para el Gobierno Abierto y Presidencia de la Nación, 2017, pág. 70). Esto da cuenta de lo importante que son las iniciativas de transparencia a la hora de apoyar esfuerzos como los del CIMA, con el objetivo de generar confianza y atraer inversiones. Asimismo, es necesario resaltar el papel central de la sociedad civil en el proceso de implementación del estándar EITI, no solamente por ser parte integrante del grupo tripartito (empresas, sector público y sociedad civil), sino para que se apropie de la información producida, la revise y la utilice, y a su vez exija que el estándar vaya más allá de la mera reconciliación de pagos e ingresos, impulsando reformas concretas a nivel institucional con impacto en la vida de los ciudadanos.

Finalmente, el gobierno lanzó un plan de reforma que incluye tres puntos relevantes para la gobernanza: i) la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada después de 20 años de esfuerzo de la sociedad civil; ii) la sanción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en aras de cumplir con la Convención contra el Soborno Transnacional de la OCDE, y iii) la propuesta de una reforma de Ley de Ética Pública.

Estudio de caso 2: Colombia, fortalecimiento institucional para administrar el sector extractivo con transparencia y eficiencia

Las industrias extractivas han contribuido al crecimiento económico en Colombia. La inversión extranjera directa (IED) del sector ascendió a USD 7.800 millones en 2013 (8,5 veces superior a la de 2002 y 1,7 veces mayor a la de 2010). La participación del sector en las exportaciones entre 2010 y 2013 fue de 72,4%. Por otra parte, los ingresos fiscales del sector (regalías, impuestos y participaciones) pasaron de USD 9.100 millones en 2010 a USD 19.700 millones en 2013 (Arisi, Cortés y Vieyra, 2017).

Con base en el análisis del BID para apoyar a la Agencia Nacional de Minas de Colombia, los principales retos que enfrentaba el desarrollo sustentable

de las industrias extractivas incluían problemas coyunturales y debilidades institucionales (Arisi, Cortés y Vieyra, 2017). Por ello, el gobierno impulsó un proyecto de fortalecimiento institucional que permitiera administrar los ingresos del sector de manera eficiente y transparente. Esta iniciativa desarrolló una doble mirada: al interior del Estado, procuró mejorar la interacción y cooperación entre instituciones; hacia afuera, mejorar la comunicación y confianza con los actores externos.

El proyecto con Colombia construyó capacidades en las entidades públicas para diseñar e implementar procesos de generación y gestión de información y conocimiento, así como para estructurar mecanismos de control y seguimiento en el sector extractivo. Esta iniciativa ha promovido la capacitación en habilidades gerenciales, profesionales y técnicas.⁴⁵ Un resultado de este proyecto que inició en 2012 es la creación de un sistema de transparencia que permite contar con información sobre regalías petroleras y mineras con un solo click. Esto permitió fortalecer la fiscalización del sector y abrió la puerta a la implementación de la EITI y un mejor diálogo con actores externos, como comunidades, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de respaldar una agenda de cambio.⁴⁶ La mejora en los sistemas de información también permitió reducir el tiempo de

⁴⁵ De acuerdo con varios estudios, estas habilidades mejoran la capacidad de coordinación y gestión en las instituciones. Cohen, 1993; Mizrahi, 2004; Rueschmeyer y Evans (1985): la capacidad de gestión en una burocracia mejora la coordinación y coherencia interinstitucional. Estos elementos son fundamentales para una intervención estatal efectiva (Franco, Scartascini y Tommasi, 2014).

⁴⁶ Elinor Ostrom plantea que los cambios institucionales ocurren en varios niveles, incluidos cambios procedimentales y de normativas. Las mayores transformaciones incluyen las reglas informales, abarcando las comunidades, los ciudadanos y la sociedad civil para el cambio institucional (Aguilera Klink, 2012). De acuerdo con Zimmermann (2004), la capacidad de un sistema implica la colaboración y construcción colectiva entre actores estatales y no estatales, generando plataformas de diálogo con orientación a resultados que faciliten la acción conjunta del Estado, las empresas y la sociedad civil.

procesamiento de los trámites de prórroga de títulos mineros de 861 a 180 días gracias a la creación de un grupo de funcionarios. Esta mejora en la productividad significa beneficios anuales estimados en USD 2 millones anuales. Además, el nuevo sistema permitió mejorar la recuperación de la cartera minera, incrementando el monto recuperado en 27% en tan solo un mes.⁴⁷

Con miras a lograr estos resultados, la estrategia construyó consenso entre gobierno, empresas y sociedad civil con base en una premisa: los recursos naturales son bienes públicos y generan valor para toda la sociedad. A partir de 2013, Colombia implementó una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional en el sector extractivo centrada en cuatro acciones concretas: i) resolver la ineficiencia en la atención de trámites y la prestación de servicios por parte de la autoridad minera; ii) mejorar la capacidad institucional de las entidades que controlan y fiscalizan las actividades en el sector, actualizando las políticas de fiscalización y formalización mineras de acuerdo con estándares internacionales, incluida la fiscalización por volúmenes y en boca de mina; iii) eliminar la dispersión de la información y facilitar su uso para la toma de decisiones gerenciales y el acceso ciudadano, y iv) fortalecer la transparencia en la gestión del sector extractivo en Colombia.

La autoridad minera emprendió una política de formalización y fiscalización basada en información especializada, análisis comparado y buenas prácticas. Con apoyo del BID, el gobierno creó la plataforma MapaRegalías para gestionar la información sobre las transferencias de regalías mineras y petroleras a las autoridades locales; los proyectos financiados, y los datos sobre la actividad extractiva para mejorar el acceso a la información pública para todos los actores. Finalmente, Colombia adoptó el estándar EITI para facilitar el diálogo entre distintos actores que permitiera identificar prioridades a fin de fortalecer la transparencia y mejorar la gobernanza en las industrias extractivas. Este esfuerzo de construcción de capacidades generó cuatro lecciones principales:

1. El uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación fortalece la gestión efectiva del sector y mejora la transparencia. La creación de MapaRegalías permite conocer el origen, la distribución y el uso de los recursos públicos, generando confianza entre los diversos actores (públicos y privados) interesados en el sector extractivo.
2. La generación y el intercambio de información oportuna y de calidad mejoran la toma de decisiones. El Ministerio de Minas y Energía creó mecanismos para simplificar, estandarizar y facilitar el intercambio de información y análisis entre gobierno, industria y sociedad civil.
3. Los mayores desafíos en materia de transparencia se presentan a nivel subnacional. Las autoridades en estos niveles deben desarrollar capacidad para administrar, controlar y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y los beneficios de las actividades extractivas en sus territorios. La implementación del sistema MapaRegalías identificó brechas de capacidades al tiempo que proporcionó una herramienta para resolverlas.
4. La adopción de estándares de transparencia es un primer paso para mejorar la capacidad institucional. En Colombia, la EITI prueba que el diálogo es una herramienta efectiva para definir planes conjuntos entre actores diversos. La existencia de mecanismos de participación ciudadana, con reconocimiento a la autonomía de las comunidades y acciones para incorporar sus insumos, permite comunicar las oportunidades de los beneficios económicos y sociales. Este ejercicio integró 21 organizaciones de la sociedad civil a la Mesa Ampliada de la EITI en Colombia. El Comité Tripartito Nacional de la EITI demostró ser eficaz para crear consensos entre el Estado y estos actores.

⁴⁷ Datos presentados por Diego Arisi durante el primer Foro Regional por el “Fortalecimiento de la transparencia y la buena gobernanza en el sector extractivo”, organizado por el BID, los días 23 y 24 de abril de 2019, en la ciudad de Washington.

Estos avances en la agenda de fortalecimiento institucional permiten identificar tres prioridades para los planes de gobernanza en Colombia:⁴⁸

1. Continuar fortaleciendo los sistemas de planificación, gestión y seguimiento en el sector. Extender la experiencia de evaluación e innovación de la Agencia Nacional Minera a otras entidades permitiría adaptarlas a las mejoras en sus sistemas nacionales; además, es necesario continuar implementando las mejoras identificadas en los procesos de fiscalización y prórroga de títulos mineros y extraer lecciones para fortalecer los procesos institucionales de todo el sector.
2. Atender las brechas de capacidad en la gestión de la información y el conocimiento. En este sentido, es importante consolidar a la Unidad de Planeación Minero-Energética, con mandato de gestión de información y conocimiento, y como modelo para otras entidades de gobierno; realizar un Censo Minero Nacional para contar con información actualizada y confiable sobre la actividad minera; y continuar con la implementación de la plataforma MapaInversiones, para extender la experiencia de MapaRegalías a todo el Sistema de Inversión Pública (SIP). Esto permitirá mejorar la gestión de la inversión y generar información sobre el control y la gestión fiscal.
3. Establecer un marco de gestión a largo plazo a fin de implementar los estándares internacionales voluntarios.

En relación con la implementación del estándar EITI, esto podría incluir la consolidación de un sistema de información utilizando la plataforma MapaRegalías/ MapaInversiones, lo cual podría llevar a que se automatice el informe EITI. Por otro lado, es necesario desarrollar una estrategia de comunicación, divulgación y rendición de cuentas que permita comunicar en ámbitos nacionales y locales los resultados de los informes EITI, diseñando mensajes que tomen en cuenta las características demográficas del país y respondiendo a las demandas de información de los ciudadanos. Herramientas complementarias, como la creación de una plataforma Mapa Ecopetrol, podrían

mejorar la gestión de la información y la transparencia de la empresa petrolera nacional. Además, un Observatorio de Vigilancia del Gasto Público en Colombia, que es parte de las líneas de acción del BID, permitiría involucrar a la Contraloría General de la República (principal entidad fiscalizadora del país) en las iniciativas de transparencia y mejora de la gestión fiscal.

Estudio de caso 3: República Dominicana, estrategia de mejora institucional en el sector extractivo mediante iniciativas de transparencia

República Dominicana tiene el segundo yacimiento de oro más grande de la región en la mina de Pueblo Viejo, con una producción de casi 1 millón de onzas troy anuales.⁴⁹ En 2016 la producción minera representó 42% de las exportaciones.⁵⁰ Las primeras concesiones de explotación minera datan de 1950 y el país está en proceso de licitar bloques para explotación de hidrocarburos. En 2010, el gobierno otorgó los derechos de explotación de Pueblo Viejo a actores privados. A pesar de estos antecedentes, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) recién nació en 2013, como rector de la política extractiva.

Con apoyo del BID, el Ministerio de Energía y Minas ha preparado una estrategia de mejora institucional sobre la base de un diagnóstico de capacidades. El objetivo es incrementar la eficiencia y efectividad en la gestión sectorial para atraer nuevas inversiones. La estrategia recomienda fortalecer cuatro funciones principales: i) normatividad y organización; ii) estrategia y planificación; iii) procedimientos y sistemas de información, y iv) recursos humanos. El diagnóstico y diseño contó con insumos de los principales tomadores de decisiones, funcionarios públicos y otros actores. El gobierno está trabajando en la definición

⁴⁸ En Arisi, Cortés y Vieyra (2017) se pueden consultar las propuestas en mayor detalle (págs. 24-26).

⁴⁹ Portal de Transparencia EITI-RD. Disponible en: <https://eitird.mem.gob.do/informe-eiti-rd/produccion-y-exportacion/>.

⁵⁰ Portal de Transparencia EITI-RD. Disponible en: <https://eitird.mem.gob.do/informe-eiti-rd/produccion-y-exportacion/>.

de los próximos pasos para mejorar la gestión del sector y las relaciones con las comunidades donde opera la industria.

Como parte del proceso de reforma del sector extractivo, República Dominicana firmó su adhesión al Estándar EITI en febrero de 2016. La Comisión Nacional de la EITI en República Dominicana, con apoyo técnico del BID, ha publicado dos informes. El primer informe requirió identificar fuentes de datos, relevar información y establecer un diálogo intergubernamental para definir la información relevante. En el proceso de implementación, el país definió una línea base sobre la gestión del sector, el estado de los datos y los sistemas de información para publicar y divulgar su informe EITI. El ejercicio reveló brechas en el marco regulatorio y fiscalizador, dispersión de datos y retos en las relaciones con la industria y la sociedad civil.

La publicación, en noviembre de 2017, del primer Portal de Transparencia EITI-RD del sector minero marcó un hito histórico al ofrecer datos estadísticos y recomendaciones sobre la gobernanza del sector.⁵¹ Estas recomendaciones evidenciaron la necesidad de una agenda de reforma centrada en el MEM, con tres áreas de acción: i) actualizar el marco regulatorio; ii) mejorar el catastro y la información sobre las áreas de concesiones, y iii) fortalecer la generación de datos de producción y operación. Esta experiencia ha dado lugar a una propuesta de reforma de la Ley Minera. El Poder Ejecutivo está revisando un proyecto antes de someterlo al Congreso.

Durante 2018, la actualización del Portal EITI-RD realizada con el acompañamiento técnico del BID buscó fortalecer las capacidades institucionales en el sector extractivo. El diálogo entre entidades de gobierno reveló fallas de comunicación y debilidad en los datos sectoriales, causadas por dispersión, múltiples formatos y carencia de archivos digitales. El segundo informe EITI invirtió recursos en recopilar, sistematizar, estructurar y validar la información para su publicación. Este ejercicio generó coordinación interinstitucional debido al trabajo conjunto del MEM

con sus pares en la Dirección General de Minería, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, entre otras instituciones. El diálogo llevó a establecer una Mesa de Fiscalización del Sector Extractivo para coordinar el seguimiento transversal en el sector.

La implementación de la EITI ha permitido al gobierno de República Dominicana empezar a resolver problemas de coordinación, sistematización y calidad de la información. La EITI también abrió una oportunidad para evaluar los sistemas de gestión de la información y la calidad de los datos sectoriales. El potencial de mejora identificado revela la necesidad de un programa transversal de mejora a mediano plazo con foco en la fiscalización y los sistemas de información. Las mejoras en la fiscalización del sector abordan los datos de producción, que son clave para la correcta recaudación de ingresos mineros; en la actualidad, son registrados manualmente por funcionarios públicos en un documento de Excel según informes dispares e incompletos de los titulares de las concesiones mineras. Esto limita la información de las entidades del Estado al depender de la entrega de informes de parte de los titulares. Las fiscalizaciones en campo son limitadas y las entidades de gobierno duplican funciones. La segunda mejora está relacionada con el perfeccionamiento de las bases de datos para eliminar disparidades en las fuentes, los procesos y el registro de datos del sector. Por ejemplo, el listado de concesionarios mineros no concuerda con los contribuyentes fiscales. Con bases de datos unificadas y verificadas se podrían articular mejores políticas públicas en el sector.

El siguiente paso en una agenda de transparencia para República Dominicana es emprender esfuerzos integrales que aprovechen los avances descritos para crear un impacto en la gobernanza. Un reto para el proceso EITI es reducir la atención en aspectos

⁵¹ <https://eitird.mem.gob.do/informe-eiti-rd/recursos-naturales/exploracion-minera/>.

operativos del estándar y dirigir recursos para crear incentivos que mejoren la gobernanza. Una oportunidad en este sentido deriva de lecciones aprendidas en otros espacios participativos de acción contra la corrupción. En particular, se podrían retomar recomendaciones de la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) en República Dominicana, con el objetivo de reforzar capacidades en las organizaciones de la sociedad civil para mejorar su seguimiento en áreas de reforma clave, en el aprovechamiento de la utilización de los datos y en la divulgación de información. En este sentido, es importante capitalizar espacios de diálogo participativo como el que ofrece la EITI y así identificar propuestas de reforma que permitan mejorar la gestión del sector extractivo (Kaufmann, Gallina y Senderowitsch, 2015).

¿Cómo hacer para que la información sea más útil y empodere a los agentes?

Los países de la región han avanzado en adoptar estándares internacionales voluntarios de transparencia como los que se reseñan en los casos de estudio precedentes. Esto ha permitido innovaciones en el uso de herramientas tecnológicas que fortalecen las capacidades institucionales, así como planes de reforma para mejorar la gobernanza del sector extractivo. Como ejemplifican los casos de Argentina, Colombia y República Dominicana, las iniciativas de transparencia son un primer paso para modernizar los sistemas de información y construir confianza con el público. Si bien se han identificado limitaciones y cuestiones pendientes para el futuro de la gobernanza en el sector extractivo, también surgen oportunidades:

1. **El uso de datos para fortalecer los procesos de rendición de cuentas.** Ya que se trata de un componente fundamental en la prevención de la corrupción,⁵² además de que permite someter a debate los usos y la distribución de los recursos públicos, como en el caso de República Dominicana,⁵³ donde la información del portal EITI provocó que la sociedad civil cuestionara la fórmula de transferencia de los recursos mineros a los gobiernos municipales, y que el gobierno tuviera que divulgar las cuentas de este tipo de

transferencias de manera desagregada. La transparencia también ha limitado el uso patrimonialista de los recursos públicos, como en el caso de Perú, donde la divulgación de información de la EITI muestra correlación con una reducción de 14% en los indicadores de abuso del poder público (Yong Kim, 2016). Estos ejemplos muestran el potencial de las iniciativas de transparencia para incidir en la gobernanza del sector.

2. **El potenciamiento del uso de datos para diagnosticar fallas en procesos y evaluar políticas públicas en el sector minero y de hidrocarburos.** Por ejemplo, gracias a MapaRegalías en Colombia, se mejoró la fiscalización de los recursos provenientes del sector extractivo y destinados a la ejecución de proyectos públicos. En este sentido, el número de irregularidades detectadas y referidas a una institución de control (principalmente, el fiscal general) se elevó de solo 57 en 2013 a más de 1.000 en 2016 (datos del BID). Además, una evaluación de impacto a cargo del BID (de próxima publicación) aporta más evidencia sobre los efectos de la intervención, que produjo un aumento de alrededor de 11 puntos porcentuales (7 puntos porcentuales controlando por otros factores) en la tasa de finalización de los proyectos en el año posterior a su implementación (agosto de 2014).
3. **La información es la base para una comunicación estratégica e intercultural.** Utilizar información correcta y oportuna permite abordar retos más complejos, por ejemplo, lograr que la información responda a las necesidades de los

⁵² Como ha expresado Christine Lagarde: “El alcance de la transparencia es limitado. Se necesita del complemento de la rendición de cuentas para que se convierta en un elemento poderoso de disuasión contra la corrupción” (Lagarde, 2016).

⁵³ Trinidad y Tobago es un ejemplo en el que la EITI ha indicado la necesidad de mejorar la gestión del sector; en su informe de 2017 señaló la necesidad de reformar y mejorar la eficiencia de la administración tributaria para cerrar brechas y minimizar la pérdida de ingreso en el sector de minerales, contratos de GNL y en los contratos de producción compartida (EITI, 2017b).

agentes locales y los empodere como parte del proceso de cambio. En este sentido, el mayor desafío es superar las barreras interculturales conformadas, entre otras circunstancias, por la diversidad lingüística. Para ilustrar con un ejemplo, en Perú existen 47 lenguas indígenas reconocidas por el Ministerio de Cultura, de las cuales el Quechua (la lengua con mayor número de hablantes a nivel nacional) representa 13,9% de la población total, seguido por Aimara, Ashaninka y Awajún.⁵⁴ Incorporar e integrar lenguas indígenas en procesos de consulta y rendición de cuentas en el sector extractivo permitiría mejorar el diálogo y construir relaciones más cercanas con las poblaciones locales en el marco de proyectos de desarrollo extractivo.

Los usos potenciales de la información mencionados demuestran que los estándares internacionales, las herramientas tecnológicas y los enfoques de comunicación estratégica son ejes transversales de las iniciativas orientadas a mejorar la transparencia en el sector. Esta visión, sin embargo, debe complementarse con la debida atención a los asuntos estratégicos. En la siguiente sección se describen las tres áreas donde el uso de la información es requisito esencial y conductor para lograr una buena gobernanza en el sector.

⁵⁴ La importancia de las lenguas indígenas es tan significativa que el año 2019 ha sido declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de las Lenguas Indígenas (<https://en.iyil2019.org/>).

Tres temas estratégicos en la agenda de transparencia y gobernanza de las industrias extractivas

3

En un nuevo contexto de incertidumbre y ajuste debido a los escándalos de corrupción, pero que a su vez ofrece nuevas oportunidades gracias a las innovaciones en el manejo de la información, es necesario centrar la atención en tres áreas estratégicas de los planes de transparencia y gobernanza del sector extractivo: i) las empresas estatales; ii) los fondos soberanos, y iii) la regulación de los beneficiarios finales. Estas áreas son centrales para utilizar recursos públicos con eficiencia, enfrentar momentos de crisis y sancionar casos de corrupción. La gobernanza corporativa de empresas estatales, la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de fondos soberanos y la regulación de áreas de opacidad en torno a los beneficiarios finales de contratos públicos son clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Este documento identifica estándares internacionales y buenas prácticas que, junto con una implementación efectiva, pueden contribuir a fortalecer la gobernanza y reducir riesgos asociados a la corrupción y al uso ineficiente de recursos en estos tres temas.

El primer tema estratégico es mejorar la administración de las empresas del Estado en el sector extractivo. Los escándalos de corrupción en la región han afectado directamente a las empresas petroleras nacionales. Los avances en la gobernanza corporativa de las principales empresas —Ecopetrol, Pemex y Petrobras— no fueron suficientes para prevenir la influencia política en las decisiones y contrarrestar los incentivos para la corrupción en sus operaciones.⁵⁵ La importancia de estas empresas públicas insignia requiere fortalecer sus estructuras de gobernanza

corporativa para recuperar la confianza del público y los inversionistas. Un estudio profundo de los datos objetivos de estas empresas a nivel global puede encontrarse en el informe “National Oil Company Database”, que el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) publicó recientemente.⁵⁶

En paralelo, los fondos soberanos han demostrado su importancia a la hora de responder a la volatilidad de los mercados de las materias primas y actuar como agentes estabilizadores de la economía y garantes de la equidad intergeneracional (Parrado, 2017). La adopción de buenas prácticas de gobernanza y transparencia tales como los “Principios de Santiago” son útiles para fortalecer estas herramientas. Adoptar principios de transparencia permitirá asegurar su legitimidad ante una ciudadanía cada vez más exigente y también apoyar la operación de estos fondos en los mercados financieros internacionales.

En tercer lugar, conocer la identidad real de los dueños de empresas bajo sospecha, o los beneficiarios finales de contratos públicos, puede ser un primer paso

⁵⁵ Las empresas petroleras estatales son altamente vulnerables al riesgo de corrupción por factores que tienen que ver con el alcance de sus operaciones, el monto millonario de las contrataciones y las influencias políticas de las autoridades sectoriales (OCDE, 2018). Aunque la mayoría cuenta con reglas formales de gobierno corporativo, algunas carecen de procedimientos cruzados y objetivos de control interno, o incluso de mecanismos de contratación transparentes y competitivos.

⁵⁶ <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/national-oil-company-database>.

para recuperar la confianza en medio de una legitimidad democrática erosionada por los escándalos de corrupción. Por ejemplo, la publicación obligatoria de información sobre beneficiarios finales de proyectos, contratos y licencias en el sector podría reducir el uso de estructuras fiscales anónimas para encubrir a personas políticamente expuestas o con conflictos de interés.

En los tres temas, la necesidad de mejorar estándares puede ilustrarse con los resultados del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales, que evalúa a 11 países de la región en términos de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y maximización de valor. Uno de los principales resultados de este ejercicio es que ilustra la brecha entre la adopción de reglas de buena gobernanza para la gestión de empresas estatales, la asignación transparente de licencias, la rendición de cuentas en el sector y la gestión de fondos soberanos, y la práctica, que está lejos de cumplir con los estándares adoptados.⁵⁷

Empresas estatales: Fortalecimiento de la gobernanza corporativa para reducir riesgos de corrupción

Dentro de las industrias extractivas, los hidrocarburos son las materias primas percibidas como más susceptibles a sobornos y otros actos deshonestos, de acuerdo con un estudio de Transparencia Internacional (Transparency International, 2011) corroborado por Ernst & Young (2014). Las empresas petroleras estatales enfrentan varios riesgos de corrupción. Uno de ellos es el tamaño de sus operaciones comerciales, por lo cual los procesos de compra y adquisiciones, así como los acuerdos comerciales (la venta de hidrocarburos, acuerdos de asociación petrolera, contratos petroleros, etc.) pueden ser comprometidos sin los mecanismos de transparencia y control adecuados. Otro factor de riesgo es que las actividades petroleras, por su naturaleza técnica y geográfica, abarcan grandes regiones, incluyen operaciones internacionales y proyectos complejos,⁵⁸ lo que dificulta la supervisión. Por otro lado, los intereses políticos pueden debilitar

los sistemas de control interno, en particular cuando estos sistemas están orientados a formalidades legales, en lugar de mitigar riesgos empresariales; por ejemplo, en la comercialización de hidrocarburos y las decisiones de inversión. Finalmente, la injerencia política en el nombramiento de funcionarios, en la toma de decisiones y en las prioridades corporativas debilita la institucionalidad y mina la implantación de una cultura empresarial ética y transparente. Los riesgos de corrupción en las empresas extractivas son algo más que una percepción. Un estudio de la OCDE sobre la corrupción en empresas internacionales reveló que 19% de los casos sancionados por soborno corresponde a las industrias extractivas, lo que lo convierte en el sector más vulnerable, seguido por construcción (15%), transporte y almacenamiento (15%) e información y comunicación (10%) (OCDE, 2015).⁵⁹ Esto incluye empresas de titularidad estatal o pública.

La transparencia y las estructuras de gobierno corporativo ayudan a mitigar estos riesgos, además de facilitar el cumplimiento de responsabilidades regulatorias y legales obligatorias para acceder y operar en el sistema financiero internacional. La transparencia y otras buenas prácticas de gobierno corporativo permiten generar confianza con inversionistas, bancos, sociedad civil, clientes, proveedores, comunidades, y otros, potenciando el valor de las empresas y su posición en los mercados bursátiles y financieros; creando incentivos para una gestión y supervisión eficientes,

⁵⁷ <https://resourcegovernanceindex.org/about/global-report>.

⁵⁸ Los grandes proyectos complejos o de naturaleza única presentan riesgos especiales de corrupción. Como explica Rose-Ackerman (1975), para un gobierno no es lo mismo comprar un cargamento de lapiceros de oficina (bien homogéneo) que construir una represa o una gran refinería (bien heterogéneo). A diferencia de los bienes homogéneos, los heterogéneos suelen tener cualidades o funcionalidades especiales, lo que puede generar altos costos variables y provocar sobrecostos inesperados o fluctuaciones inesperadas en su precio. Se puede obtener más información sobre este tema en Rose-Ackerman (1975).

⁵⁹ El estudio incluye el análisis de 427 casos de cohecho internacional.

basadas en decisiones informadas; reduciendo costos, sobrecostos y pérdidas transaccionales, y contrarrestando la corrupción, el tráfico de influencias y otras prácticas que merman el valor de la empresa.

La gobernanza corporativa está inmersa en un marco legal e institucional que debe atenderse para fortalecer la integridad de la gestión de las empresas estatales. Cuando existe participación estatal directa en el sector petrolero,⁶⁰ los gobiernos enfrentan el reto de balancear las funciones y responsabilidades de un Estado, principalmente planificar y regular, con las actividades comerciales de las empresas petroleras.⁶¹ Esto crea conflictos burocráticos y de intereses entre las distintas agencias del Estado. Algunos países resuelven estos problemas convirtiendo a las empresas petroleras en empresas integradas verticalmente, con un monopolio sobre la totalidad de la industria petrolera y autoridad (legal o de facto) para actuar como regulador del sector.⁶²

Un modelo alternativo es la industria petrolera en Noruega. En este caso, el Estado creó un modelo institucional de gobernanza basado en ejercer la soberanía sobre sus recursos petroleros mediante agencias de planificación y regulación, permitiendo la competencia entre su empresa nacional y empresas privadas, además de mantener condiciones de mercado con precios libres (Wirth, 2018).⁶³ Este modelo de participación estatal está basado en definir reglas claras y separar funciones, lo que permitió desarrollar capacidades regulatorias y de planificación independientes de la empresa petrolera nacional.

En América Latina hay tres ejemplos de implementación de una gobernanza institucional basada en la separación de funciones y reglas claras como alternativa a la intervención directa del Estado: Brasil (1997), Colombia (2003) y México (2013), que adaptaron lecciones y ampliaron el alcance de reformas previas. Este modelo tiene tres elementos: i) apertura a la competencia; ii) separación de funciones, y iii) reglas de gobernanza corporativa.⁶⁴ Las agencias regulatorias autónomas son parte de este modelo y ejercen la función de garantizar la implementación de las reglas

y apoyar el funcionamiento ordenado, transparente y seguro de los mercados.

En este marco institucional, los Estados utilizan las reglas de gobernanza corporativa para definir los objetivos de sus empresas estatales y establecer

⁶⁰ La participación directa del Estado en el sector petrolero tiene varias justificaciones. Las empresas petroleras nacionales tienen como objetivo original capturar rentas y maximizar los ingresos fiscales en la producción de hidrocarburos. Las empresas verticalmente integradas son monopolios naturales en un sector estratégico, por lo que el Estado debe regular decisiones que afectan al resto de la economía. Las petroleras también son generalmente las empresas más grandes en sus países por ingresos generados o capacidad tecnológica, por lo cual existe un argumento para emplearlas como herramientas de política pública, para promover el empleo o distribuir beneficios sociales y económicos mediante subsidios en los precios al consumo final de energía. En NGRI (2015) se presenta un resumen de los argumentos y opciones para la participación directa del Estado a través de empresas petroleras.

⁶¹ Esto genera dilemas entre políticas públicas, por ejemplo, maximizar la carga fiscal a las empresas petroleras o permitirle conservar recursos para invertir; reducir costos, o mantener subsidios.

⁶² Por ejemplo, Malasia carece de un ministerio de hidrocarburos. La definición de políticas, la regulación y la operación comercial están a cargo de diferentes departamentos de la empresa nacional Petronas, cuyo titular reporta directamente al primer ministro. En otros casos, los ministerios de energía o petróleo adoptaron las funciones de planificación y regulación, además de representar los intereses del Estado como propietario de las empresas petroleras. Véase Lahn *et al.* (2007).

⁶³ Noruega separó las diferentes funciones del Estado entre varias agencias: la definición de política energética, en el Ministerio de Petróleo y Energía; la regulación, en el Directorado Noruego del Petróleo, la Agencia para la Seguridad Petrolera y la Agencia Estatal del Medio Ambiente; la operación comercial, en Statoil (hoy Equinor); y la autoridad fiscal, en el Ministerio de Finanzas.

⁶⁴ La apertura a la competencia requiere terminar con el monopolio de las empresas estatales; sin embargo, crear un mercado competitivo es un proceso diferente, que debe estar basado en seguridad jurídica y reglas claras para todos los participantes. La separación de funciones complementa la definición de derechos y las reglas de entrada al mercado. Separar funciones permite establecer objetivos claros para los encargados de la política fiscal, energética y regulatoria, además de crear contrapesos que limitan decisiones arbitrarias.

mecanismos de toma de decisiones con rendición de cuentas y divulgación de información. Este conjunto de medidas permite crear un piso parejo a la competencia y brindar certidumbre a las inversiones en proyectos de largo plazo. La creación de agencias regulatorias autónomas fortalece las capacidades de planificación y regulación del Estado, y permite a las empresas estatales concentrar esfuerzos en la generación de valor. Las reglas de gobierno corporativo en las empresas estatales permiten profesionalizar y modernizar las unidades comerciales (aquellas que ha decidido desarrollar a través de figuras corporativas), dotándolas de una gestión independiente, transparente y profesional.

A pesar de los escándalos por sobornos y lavado de dinero, la adopción de sistemas de gobernanza institucional ha dado resultados tangibles. En Brasil, Colombia y México permitieron atraer inversión y aumentar la actividad exploratoria.

En Brasil, la reforma del sector y las reglas de gobernanza dieron como resultado un notable éxito exploratorio. Paradójicamente, este mismo éxito comprometió la continuidad de la apertura y creó incentivos para la corrupción. La recesión económica y la crisis política que siguieron llevaron al gobierno brasileño a volver a las licitaciones internacionales para asignar contratos de producción. Con todo, a partir de 2016 Brasil es el principal productor de petróleo del continente, superando a productores históricos como México y Venezuela.

En Colombia, la apertura y las reglas de gobernanza institucional han permitido hacer frente a la caída en las reservas y en la producción de petróleo. Una muestra de la confianza en el marco institucional es el aumento de la inversión extranjera directa (IED) en el sector petrolero. La IED alcanzó un pico de USD 5.471 millones en 2012. Esta inversión permitió frenar la caída en las reservas probadas de petróleo, que volvieron a crecer entre 2011 y 2014. La producción también volvió a incrementarse entre 2009 y 2015.

En México, la reforma es más reciente. Los cambios legales ocurrieron entre 2013 y 2014, y otorgaron a la Comisión Nacional de Hidrocarburos el mandato

de organizar subastas competitivas y transparentes para asignar contratos de exploración y producción de petróleo. La primera ronda de licitaciones para contratos petroleros tuvo lugar en 2015. El éxito del modelo superó las expectativas a pesar de que la apertura ocurrió en medio del derrumbe de los precios del petróleo. Como se destacó anteriormente, en tan solo tres años, México adjudicó 107 contratos petroleros en nueve licitaciones. Estos contratos podrían efectuar inversiones por USD 161.000 millones a lo largo de la vida de los proyectos en caso de éxito comercial. En los próximos tres años, las primeras etapas de estos contratos realizarán inversiones por USD 10.000 millones para exploración y producción. Estas subastas competitivas y transparentes generaron términos fiscales para el Estado superiores a los de países como Estados Unidos y Brasil.

Sin embargo, los riesgos de corrupción en el sector exigen políticas para fortalecer la gobernanza corporativa y mantener la competitividad. La legitimidad de los sistemas de gobernanza institucional requiere de buenos resultados, como la atracción de inversiones para nuevos proyectos, pero también es necesario recuperar la confianza de los ciudadanos. Con el fin de identificar estándares de gobierno corporativo y mejores prácticas que permitan mitigar riesgos en las empresas estatales, el BID se encuentra en un proceso de revisión de distintos instrumentos y recomendaciones para identificar directrices en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad y prevención de la corrupción.⁶⁵ Estos principios podrían

⁶⁵ Estos principios derivan de los siguientes instrumentos: Directrices sobre el Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas – 2015 (OCDE); Guía sobre transparencia de las empresas extractivas de propiedad estatal – 2018 (NRGI); Estándares EITI – 2016 (EITI); Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE – 2016 (G20 y OCDE); Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos – 2011 (ONU); 10 Principios Anti Corrupción para empresas públicas – 2017 (Transparencia Internacional); Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales – 2011 (OCDE); The Extractive Sector Transparency Measures Act – 2014 (Canadá); Reglas para la publicación de información relacionada a pagos realizados por las industrias extractivas – 2013 (Unión Europea);

guiar la eventual intervención del BID en proyectos encaminados a fortalecer la gobernanza corporativa en empresas estatales en la región, además de las recomendaciones del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción, Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe de reciente publicación (BID, 2018).

Las empresas estatales deben estar sujetas a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. En este sentido, el papel de la sociedad civil nacional e internacional es fundamental para revisar y utilizar la información disponible, así como para apropiársela, manteniéndose vigilante de las inversiones del Estado en emprendimientos empresariales, más aún los vinculados a la gestión de sus recursos energéticos. El NRCI tiene como uno de sus ejes de acción promover la transparencia en las empresas petroleras estatales. A tal fin, ha generado índices y bases de datos, como la base de datos National Oil Company Database,⁶⁶ de reciente publicación, que incluye más de 70.000 puntos de datos sobre más de 70 empresas estatales alrededor del mundo. La base de datos ofrece información detallada sobre producción, ganancias, gastos, balances, pago de impuestos y desempeño de las empresas; a su vez, facilita la comparación en términos de tiempo y entre empresas, respaldando la gobernanza y la elaboración de estrategias.

La información y las gestiones pro-transparencia de las empresas permiten producir y publicar informes y datos en diversas materias relacionadas con la gestión, las operaciones y los procesos de la empresa. Por otro lado, la participación en mercados financieros, con bonos de deuda o mediante acciones, también mantiene a las empresas estatales sujetas a regulación sobre el informe de operaciones y los estados financieros auditados, además de la disciplina del mercado reflejada en la valuación de su deuda o activos. Las empresas estatales deben publicar información sobre sus subsidiarias y empresas dependientes. En muchos casos, este tipo de organizaciones no publican información. Asimismo, las empresas estatales deben publicar información y datos mediante portales centralizados que faciliten la

consulta, un fácil acceso, así como el procesamiento y análisis de los datos.

La política de transparencia puede ser definida por el Consejo de Administración o la ley de empresas estatales, incluida la información actualizada en cuanto a estructura, operación, procesos y gobernanza de toda la empresa. Los portales de transparencia deben incorporar sistemas de búsqueda eficaces e incluir el listado de los miembros del directorio y otros individuos que ocupen cargos de alto nivel, que como tales puedan clasificarse como personas políticamente expuestas. En este marco, la implementación de una plataforma de transparencia que incluya la visualización y georreferenciación de datos permitiría la visualización simplificada de información relevante, incluidos el origen y destino de los recursos del sector. También se debería poder realizar una vinculación con los sistemas de compras, a fin de fomentar la competencia.

La rendición de cuentas debe satisfacer de forma directa y completa el requerimiento de información de todos los actores interesados (públicos y privados) en la empresa. Es necesario identificar detalladamente sus necesidades de información concretas, a efectos de poder monitorear el nivel de cumplimiento de los procesos de rendición de cuentas.

Por otro lado, la implementación de un sistema de cumplimiento con las obligaciones (*compliance*) asegura el seguimiento adecuado y preventivo respecto del cumplimiento de las normas y obligaciones de la empresa, a fin de identificar a tiempo los principales riesgos del negocio y poder monitorearlos. Las agencias internas especializadas en esta tarea deben seguir una política que permita consolidar los esfuerzos en esta materia, así como replicarlos en todas las subsidiarias.

Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación – 2012 (GAFI); International Professional Practices Framework (IPPF) – 2015 (IIA).

⁶⁶ <https://resourcegovernance.org/events/discussion/global-launch-national-oil-company-database>.

Para mantener la credibilidad de los estados financieros debidamente auditados es recomendable establecer un sistema de concurso bianual. Esto permite la rotación de auditores, manteniendo la atención y disciplina en el ejercicio de informe. Mantener la integridad del auditor es crítico, tal como demuestra la decisión del auditor independiente de Petrobras en 2014, que rechazó certificar los resultados de la empresa (MarketWatch, 2014), obligándola a estimar y publicar el impacto de la corrupción en sus operaciones, planes y activos.

A fin de asegurar la integridad en la toma de decisiones es recomendable designar miembros independientes del Consejo de Administración, incluidos expertos con reconocida trayectoria personal y profesional seleccionados mediante convocatorias competitivas. El proceso de selección y designación podría estar a cargo de una entidad independiente, a fin de profesionalizar la administración de las empresas. Los comités del Consejo de Administración también pueden incluir expertos independientes, ajenos a la empresa. En México, ante la falta de separación total entre el gobierno y la empresa, la Ley Orgánica de Pemex prevé la inclusión de consejeros independientes. De acuerdo con sus reglas, los consejeros independientes pueden vetar proyectos con su voto en contra, lo cual sirve para mantener la integridad de las decisiones.

Los sistemas internos de control deben complementarse con un sistema de auditoría, que incluya a las subsidiarias, y así dar seguimiento a los riesgos y tomar decisiones cuando sea necesario elevar a un nivel ejecutivo. El monitoreo y control en materia de contrataciones y comercialización de hidrocarburos debe contar con un sistema de seguimiento que consolide la información de todo el grupo empresarial.

Una tarea fundamental de los sistemas de monitoreo y control es dar seguimiento detallado a los pagos realizados a terceros, verificando el cumplimiento de los contratos. Esta tarea debe poner especial atención en el posible pago de sobreprecios, ya que resulta un mecanismo utilizado frecuentemente en transferencias fraudulentas. Esto ha representado

un problema en casos como los sobrecostos de la refinería de Petrobras en Pernambuco, la refinería de Ecopetrol en Cartagena y en el rescate de Pemex de dos empresas productoras de fertilizantes.

Por último, la cultura institucional es un factor clave en la lucha contra la corrupción, por lo que es necesario reforzar los códigos de ética y el cumplimiento de las normas, en todos los niveles internos así como con las contrapartes de las relaciones comerciales.

Fondos soberanos: Una herramienta contra la volatilidad del sector y generadora de ahorros de largo plazo

Los fondos soberanos son instrumentos propiedad de los gobiernos que funcionan como fondos de inversión (Capapé y Guerrero Blanco, 2013). Existen dos tipos de fondos, clasificados por su fuente de financiamiento: los que reciben ingresos de la producción de materias primas (*commodity-financed*) y los que obtienen su renta de otras fuentes (*non-commodity-financed funds*). En el segundo grupo, algunos fondos pueden financiarse parcial o indirectamente con recursos públicos provenientes de recursos naturales, pero su financiamiento principal proviene de ingresos por ventas del Estado, pagos por concesiones del Estado o remanentes de saldos presupuestarios. En un ejemplo de planificación a largo plazo, los fondos en Chile reciben recursos como resultado de la aplicación de la regla de balance estructural, en vigor desde 2001. Esta regla establece un nivel de gasto fiscal anual congruente con los ingresos estructurales del gobierno central, aislándolo de las fluctuaciones de la actividad económica, el precio del cobre y otros factores que determinan los ingresos fiscales.

En América Latina y el Caribe (ALC) operan siete fondos soberanos para administrar ingresos relacionados con la extracción de materias primas y otros excedentes fiscales. Estos fondos incluyen los de Chile (que cuenta con dos), México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. En total gestionan activos por

CUADRO 2. FONDOS SOBERANOS DE ALC

Fondo soberano	Activos (M\$)	País	Fuentes de ingresos	Año de constitución
Fondo de estabilización de los ingresos petroleros [^]	24.200	México	Hidrocarburos	2015
Fondo de estabilidad económica y social	14.500	Chile	Minería	2007
Fondo de reserva de pensiones	9.800	Chile	Minería	2006
Fondo de estabilidad fiscal [^]	8.250	Perú	Fiscal	1999
Heritage and Stabilization	5.610	Trinidad y Tobago	Hidrocarburos	2000
Fondo de ahorro de Panamá	1.450	Panamá	Fiscal	2011
Fondo para la estabilización macroeconómica [^]	10	Venezuela	Hidrocarburos	1998

Fuente: Capapé y Santiso (2018).

Nota: Usando una definición más estricta (Capapé y Guerrero Blanco, 2013), los fondos soberanos marcados con [^] quedarían excluidos de la clasificación. Por ejemplo, los fondos dedicados exclusivamente a la estabilización, con carteras 100% nacionales, o los que invierten únicamente en renta fija.

un valor de USD 65.000 millones. El fondo panameño recibe ingresos generados por la Autoridad del Canal, y el peruano, excedentes presupuestarios,⁶⁷ mientras que los cinco fondos restantes reciben transferencias de ingresos por la producción o exportación de hidrocarburos o minerales (cuadro 2).

Algunas comparaciones de los activos de los fondos soberanos financiados con recursos extractivos ilustran su potencial e importancia. Por ejemplo, los activos combinados de los dos fondos chilenos equivalen a más de 8,5% del PIB en 2018, superan un tercio del gasto público anual en el país (datos de 2017) y representan 60% de las reservas internacionales del Banco Central de Chile (datos de diciembre de 2018). En otros países de la región estos fondos son más modestos, pero en todos los casos los activos existentes equivalen al menos a 2% del gasto público total realizado en 2017. En Perú, los activos del Fondo de Estabilización Fiscal equivalen a 18% del gasto público, mientras que en Colombia son comparables a 4% del gasto público y 7% de sus reservas internacionales (Capapé, 2017).

Los fondos soberanos han sido utilizados para maximizar la rentabilidad financiera de activos públicos y para realizar inversiones estratégicas (Coronas Valle y López Jiménez, 2013); como instrumento de estabilización ante impactos macroeconómicos para paliar efectos de shocks externos, o para el ahorro intergeneracional

(Capapé, 2017). Los fondos soberanos financiados con recursos extractivos también pueden ayudar a mitigar efectos macroeconómicos conocidos como “la maldición de los recursos naturales” en los países ricos en materias primas, pero necesitan de capacidad institucional en otros sectores para poder operar con su máximo potencial (Frynas, 2017).

Los objetivos principales de los fondos en la región han sido dos: la estabilización macroeconómica y el ahorro de largo plazo para financiar obligaciones futuras. Los fondos de México, Perú y Venezuela tienen objetivos de estabilización de ingresos, con carteras de activos nacionales concentradas en renta fija. En Trinidad y Tobago, el fondo Heritage and Stabilization incluye los dos objetivos dentro de un mismo instrumento. En Chile existen dos fondos, uno para la estabilización y otro para el ahorro. El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), establecido en 2007, acumula recursos para financiar déficits fiscales o amortizar deuda pública, mientras que el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), constituido en 2006, es un fondo para financiar obligaciones fiscales por pensiones en el largo plazo.

El caso de Chile refleja la importancia de construir un esquema legítimo, con amplio apoyo de las fuerzas

⁶⁷ Fundado en 1999 con USD 100 millones, ha multiplicado casi por 100 su valor en los últimos 15 años

políticas, para definir los objetivos y el funcionamiento de un fondo en el largo plazo. Además de adoptar reglas de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones, los fondos chilenos cuentan con un comité financiero que toma decisiones de inversión de forma colegiada. Estos fundamentos han permitido a Chile combinar una regla de balance estructural con la operación de sus fondos para reducir la volatilidad del gasto, aumentar el ahorro público durante los ciclos económicos expansivos y reducir las percepciones de riesgo sobre la economía. Esto ha permitido al gobierno contar con un mecanismo de estabilización automática (Ffrench-Davis, 2016; Parrado, 2017). Por ejemplo, entre marzo de 2009 y mayo de 2010, Chile retiró casi USD 9.500 millones (3,5% del PIB) del Fondo de Estabilización Económica y Social para apoyar la reactivación económica ante la caída de ingresos fiscales como consecuencia de la crisis financiera global (Parrado, s. f.). Además, este fondo también ha reducido la volatilidad de la tasa de interés y ha mantenido un tipo de cambio real competitivo y menos volátil, protegiendo la competitividad del sector exportador ante alzas en el precio del cobre (Briones y Vergara, 2013).

Los fondos con propósitos de estabilización en momentos de crisis probaron su utilidad para enfrentar la volatilidad generada por el fin del ciclo de precios altos. El ejemplo de Perú y Trinidad y Tobago ilustra esta aplicación. En diciembre de 2015, el gobierno de Perú retiró USD 1.267 millones del Fondo de Estabilización Fiscal para paliar una caída en los ingresos corrientes. En diciembre de 2017, Perú retiró USD 1.869 millones adicionales para financiar la reconstrucción de daños causados por “El Niño Costero”, fenómeno climático que provocó cuantiosos daños en la zona norte de este país. Estos retiros inyectaron casi un punto porcentual del PIB en cada ocasión (Salas, Camacho y Alzamora, 2018). Por otro lado, Trinidad y Tobago utilizó USD 628 millones del fondo Heritage and Stabilization entre 2016 y 2017 (lo que equivale a 3% del PIB del país) para enfrentar la caída de los precios del petróleo (FMI, 2018b).⁶⁸ Este fondo maneja USD 5.500 millones en activos, lo que equivale a 34% del PIB y a 50% de las reservas del Banco Central.

La operación de fondos soberanos cuenta con una guía para alinearse con las mejores prácticas existentes en la materia, contenidas en los “Principios de Santiago”. Este conjunto de 24 prácticas y principios generalmente aceptados (PPGA) es un estándar elaborado por el Grupo Internacional de Trabajo designado por el FMI y aprobado en Santiago de Chile en septiembre de 2008. Con base en estos principios, 23 países miembros del FMI con fondos soberanos formaron en 2009 el International Forum of Sovereign Wealth Funds, organismo con sede en Londres y compuesto por 31 fondos soberanos. Este organismo recomienda estructuras de gobernanza y promueve la transparencia y la rendición de cuentas, así como prácticas de inversión que respondan a criterios económicos y financieros de rentabilidad y riesgo adecuado.

Los “Principios de Santiago” incorporan recomendaciones sobre tres temas: i) legislación, objetivos y coordinación con políticas macroeconómicas, que garantizan que el fondo opere de acuerdo con el ordenamiento jurídico del país; ii) establecimiento de reglas de gobernanza con una división clara de funciones, a fin de garantizar la rendición de cuentas y la independencia operativa, y iii) búsqueda de equilibrio entre la inversión, el rendimiento esperado y la gestión del riesgo de manera apropiada.

La adopción del estándar EITI puede contribuir a fortalecer la gobernanza de los fondos soberanos mediante el requisito de publicación de información sobre el uso de recursos derivados de ingresos petroleros y mineros.⁶⁹ La adopción de la EITI y los “Principios de

⁶⁸ Un reto para el fondo Heritage and Stabilization es responder a dos objetivos, estabilización y ahorro, por lo cual algunas voces han sugerido dividirlo en dos fondos con un objetivo específico cada uno.

⁶⁹ Los estándares de la EITI ahora incluyen la publicación de información sobre toda la gestión de los recursos naturales, desde el proceso para otorgar licencias, el reporte de regalías y los impuestos que pagan las empresas, incluido el uso de dichos ingresos por parte de los gobiernos. Otros instrumentos para fortalecer la gobernanza de los fondos soberanos incluyen las auditorías de sus operaciones y los estados financieros (www.eiti.org).

Santiago” fortalecerían el informe de información y la integridad de la gestión de los ingresos. La necesidad de fortalecer estos dos aspectos puede ilustrarse con el hecho de que 38 países cuentan con un fondo soberano basado en ingresos de recursos naturales, pero solo 14 son miembros de la EITI (dos en América Latina, México y Trinidad y Tobago).⁷⁰

Estas experiencias y principios de gobernanza son una guía de las mejores prácticas que puede seguir un país al enfrentar la decisión de cómo gestionar ingresos petroleros o mineros con transparencia, rendición de cuentas y eficiencia. El Gobierno de Guyana enfrenta esta decisión por su potencial para convertirse en exportador de hidrocarburos. En Guyana, los hallazgos petroleros y el avance de proyectos permiten estimar que en 2020 el país tendrá capacidad para producir 120.000 barriles diarios. Este volumen representaría un pago de regalías por un valor estimado de USD 2.000 millones anuales, lo que equivale a 60% del PIB anual del país. La volatilidad inherente a estas actividades es un riesgo para el gobierno, que ha decidido crear un fondo para administrar sus ingresos. El proyecto para definir el objetivo y el diseño institucional del fondo contó con la revisión técnica del BID. El gobierno publicó una nota titulada “Managing Future Petroleum Revenues and Establishment of a Fiscal Rule and a Sovereign Wealth Fund”, que propone una serie de medidas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas (NRGI, 2018). Las propuestas incluyen:

1. Objetivos, a saber: i) reducir la volatilidad de los ingresos y del gasto público; ii) esterilizar los ingresos petroleros para evitar perder competitividad en otros sectores productivos; iii) beneficiar a las generaciones futuras con el aprovechamiento de los recursos naturales, y iv) financiar prioridades de desarrollo promoviendo un crecimiento económico y social inclusivo y sostenible.
2. Una regla fiscal (denominada *Economically and Fiscally Sustainable Amount*) para determinar el máximo retiro posible en cada año fiscal que reduce la discrecionalidad para retirar fondos cada año.

3. Un sistema de contribución al fondo en línea con mejores prácticas internacionales, que identifica claramente las fuentes de ingreso, elimina intermediarios y simplifica el proceso de gestión.
4. Reglas de operación que especifican el tipo de activos en los que puede invertir, lo cual incluye: i) depósitos bancarios en dólares en entidades financieras extranjeras con calificación A o superior; ii) letras del tesoro con una calificación A o superior; iii) acciones de empresas incluidas en el *MSCI World Index* y bonos soberanos de países incluidos en el *Barclays Global Treasury Index*; iv) derivados ligados a inversiones del fondo, y v) oro.
5. Estándares profesionales y éticos mínimos para los trabajadores y gerentes (internos y externos) del fondo.
6. Reglas para operar en el extranjero que aseguren el cumplimiento de requisitos legales, regulatorios y de divulgación aplicables en las jurisdicciones anfitrionas.

Estas reglas son un avance en la discusión para la creación del fondo soberano. Asimismo, permiten a la sociedad civil tener una expectativa de calidad de dicho fondo y por ende permanecer vigilantes y respaldarlo bajo el entendimiento de que el rendimiento del fondo es siempre en beneficio último del interés público que representan. Sin embargo, quedan tres temas pendientes por resolver. El primero es garantizar la imparcialidad e independencia de los comités de asesoría para la toma de decisiones, el Comité Macroeconómico y el Comité de Inversión Soberana. De acuerdo con las reglas de la última nota, el Ministerio de Finanzas fija la regla económica y fiscalmente sustentable para definir los retiros anuales del fondo soberano, asesorado por el Comité Macroeconómico. Sin embargo, los miembros de dicho comité son elegidos por el mismo Ministerio, a propuesta de

⁷⁰ Perú cumple el estándar de la EITI de 2016, pero su fondo soberano recibe excedentes presupuestarios. Papúa Nueva Guinea y República Democrática del Congo cumplen con el estándar de la EITI de 2015. Tienen pendiente superar la evaluación con arreglo al estándar de 2016.

agencias y entidades gubernamentales, lo que podría cuestionar su imparcialidad e independencia. Una alternativa sería crear un Comité Macroeconómico compuesto por expertos internacionales independientes, siguiendo el modelo del Consejo Fiscal de Chile, con el propósito de establecer la regla del equilibrio estructural y definir las aportaciones y retiros de efectivo de los fondos soberanos. El segundo es asegurar la existencia de auditorías externas obligatorias; por ejemplo, a través de una empresa de auditoría internacional e independiente. Finalmente, el fondo soberano debe definir una regla fiscal que permita al gobierno utilizarlo para garantizar la estabilidad de ingresos y gastos, pero también para invertir en períodos de recesión causados por la volatilidad en la producción de petróleo o en sus precios.

Beneficiarios finales: Levantar el velo del secretismo en proyectos extractivos

Una de las lecciones que se obtuvieron de las operaciones de corrupción reveladas por la investigación de *Lava Jato* (ACFCS, 2015) y confirmada por los Papeles de Panamá (ICIJ, 2018) es la importancia de la utilización de reglas de secreto bancario y opacidad en las empresas de propiedad anónima para efectuar operaciones de lavado de dinero y soborno. El riesgo de estos mecanismos es que sean utilizados por personas políticamente expuestas o con conflictos de interés con el fin de ocultar bienes. La falta de transparencia en estructuras de propiedad complejas podría facilitar que actores del sector petrolífero, de gas y de minería evadan pagos de impuestos o bien oculten y disimulen relaciones indebidas con funcionarios públicos. Estas maniobras generan un riesgo de pérdidas al erario por evasión fiscal, pueden utilizarse para prácticas corruptas, así como para ocultar conflictos de interés, nepotismo o colusión en licitaciones, a la vez que generan pérdidas de recursos, sobrepagos e ineficiencias que afectan a toda la ciudadanía (Global Witness, 2014).⁷¹

Una propuesta para prevenir la repetición de casos como el de *Lava Jato* es fortalecer la transparencia

en la regulación sobre beneficiarios finales (*Beneficial Ownership*). De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera (GAFI, o FATE, por sus siglas en inglés), los beneficiarios finales son las personas naturales que ejercen control efectivo o detentan la posesión sobre un cliente en cuyo nombre se realiza una transacción, o que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica (GAFI, 2012). Es decir, quienes obtienen el beneficio económico final detrás de intermediarios encargados de enmascarar su identidad real. Sin embargo, a pesar del consenso sobre la necesidad de regular el tema de los beneficiarios finales por parte de estándares como el citado GAFI, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), existen diferentes definiciones a nivel internacional, y sobre todo entre diferentes jurisdicciones nacionales, complicando una regulación unificada en la región (Knobel, 2017)⁷² (véase también la sección 2 sobre estándares voluntarios de transparencia).

En el sector extractivo, es importante identificar los riesgos asociados a la opacidad de los beneficiarios finales a lo largo de la vida de un proyecto, por ejemplo: i) al asignar derechos para realizar actividades extractivas, la participación oculta de personas expuestas políticamente puede elevar el riesgo de corrupción en la licitación y la contratación; ii) en la fase operativa, el anonimato en la propiedad puede impedir la rendición de cuentas por impactos ambientales o sociales negativos, o debilitar las políticas existentes para promover la creación de valor local, y iii) en la administración de ingresos, las empresas pueden efectuar

⁷¹ A nivel global, las pérdidas por la opacidad en el sector son palpables especialmente en los países en desarrollo: en la República Democrática del Congo, la opacidad de cinco grandes acuerdos mineros hizo que el país perdiera aproximadamente USD 1,4 billones entre 2010 y 2012, lo cual equivale al ingreso resultante del sector de petróleo, gas y minería del país durante el mismo período. Véanse los informes de país de la EITI para el Congo (<https://eiti.org/democratic-republic-of-congo>).

⁷² Véase también la sección 2 del presente documento, que aborda los estándares voluntarios de transparencia.

transacciones entre entidades relacionadas (mediante precios de transferencia) para evadir impuestos.

La publicación de la identidad real del beneficiario final es un instrumento fundamental para mitigar estos riesgos, ya que permite levantar el velo del anonimato e identificar a los beneficiarios finales de una empresa o de una licencia de explotación de un recurso (BID, 2018). En respuesta a este problema global, los líderes del G8 acordaron en 2013⁷³ principios en materia de beneficiarios finales, los cuales fueron recogidos en la Guía sobre Transparencia y Beneficiarios Finales del GAFI (GAFI, 2014) y los Principios de Alto Nivel del G20 sobre Beneficiarios Finales, ambos publicados en 2014 (NRGI, 2016). Estos principios tienen que ser efectivamente implementados, especialmente con miras a mitigar los riesgos creados por la opacidad en el sector extractivo.

En este campo, la EITI ha adoptado como parte de su estándar la transparencia de los beneficiarios finales. A partir de 2020, todos los miembros EITI deberán: i) divulgar el nombre real de quien solicite, participe o posea una licencia o contrato de exploración o producción de petróleo, gas o minería, incluida la identidad del propietario (nombre, nacionalidad y país de residencia, y ii) identificar públicamente a cualquier persona políticamente expuesta propietaria de proyectos de petróleo, gas y minería. La información deberá ser publicada a través de registros públicos y en los informes EITI.

Desde 2013, más de 40 países miembros de la EITI han publicado planes de trabajo para publicar datos sobre beneficiarios finales, entre ellos, Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Además, el estándar ha publicado ingente información para guiar y apoyar a los países en sus tareas de divulgación de los beneficiarios finales, a saber: i) Nota guía sobre cómo desarrollar una hoja de ruta para la divulgación de beneficiarios reales (EITI, 2016a); ii) Nota sobre herramientas para incluir información sobre beneficiarios reales en los informes de la EITI (EITI, 2016b); iii) Hoja informativa sobre la divulgación de beneficiarios reales (EITI, 2017c), y

iv) Nota guía 28 sobre la supervisión de la elaboración de informes sobre beneficiarios reales por el grupo multipartípite de la EITI (EITI, 2017a).

Estos instrumentos apuntan al diseño de opciones regulatorias en la materia con prioridades específicas para el sector extractivo. La transparencia de la información sobre la propiedad final puede ser complementada con diferentes medidas a lo largo de la cadena de valor de los proyectos. Por ejemplo, las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos respaldan la transparencia en la fase de asignación/licitación; la transparencia en precios o la creación de capacidad reguladora apoya la transparencia en ingresos fiscales; y las iniciativas de transparencia focalizada permiten involucrar a actores locales (incluidas las asociaciones de la industria) en la fase operativa. Cabe resaltar en este escenario el importante papel que también cumple la sociedad civil como socio interesado en el escrutinio de la información, la prevención de los hechos de corrupción y los conflictos de intereses; en general, con el fin de dejar en evidencia a quienes gestionan y la forma en que se lleva a cabo el aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos.

Publicar información sobre este tema resulta un proceso complejo. Un primer paso es diagnosticar las limitaciones legales e institucionales en cada país. Entender la legislación nacional y local, así como la capacidad del gobierno, es fundamental para garantizar la correcta implementación de la apertura de datos en este tema. Por ejemplo, en un proyecto piloto de la EITI en Honduras,⁷⁴ las excepciones contenidas en las leyes de acceso a la información representaron un desafío para la divulgación exhaustiva. En Trinidad y Tobago, provisiones de confidencialidad existentes en la legislación nacional impedían la correcta implementación del estándar EITI en este sentido. Este estudio de la legislación local llevó al Banco Interamericano

⁷³ <https://www.mofa.go.jp/files/000006561.pdf>.

⁷⁴ <https://eiti.org/sites/default/files/bo-honduras-final-report12-10-2015.pdf>.

de Desarrollo y al Gobierno del país a negociar la firma de acuerdos de intercambio de información con la industria, y a solicitar una reinterpretación de la legislación al Fiscal General, quien falló en favor de la aplicación de medidas de transparencia en el sector.

El estudio de ambos casos revela que, a la hora de implementar medidas de mayor transparencia en el sector, los países deben considerar realizar modificaciones legales que fortalezcan la transparencia de los beneficiarios finales.

Conclusiones

En un contexto de incertidumbre generado por la volatilidad de los precios tras una época de bonanza, el sector extractivo y sus instituciones de gobernanza deben recuperar la confianza del público y asegurar la licencia social necesaria para poder impulsar nuevos proyectos. Este documento propone enfrentar dicho desafío a través de la creación de políticas alineadas con estándares internacionales de transparencia e integridad. Para ello es necesario una hoja de ruta que identifique una secuencia de reformas institucionales y legales que permitan reconstruir la confianza en una época de incertidumbre y escasez de recursos.

Un sector extractivo transparente no solo requiere publicar información sobre ingresos fiscales, sino también mejorar la comunicación con los ciudadanos. Mejorar la gestión de la información exige garantizar la calidad, confiabilidad y disponibilidad de los datos estadísticos. Además, el público y las comunidades deben poder acceder de modo fácil e intuitivo a información sobre varios aspectos, desde la evaluación previa de un proyecto a las posibles afectaciones en cuanto a agua, tierra y energía. Un mecanismo de transparencia y reporte de información que puede contribuir a reparar la confianza consiste en aprovechar la información a fin de generar nuevas métricas que permitan monitorear los efectos —tanto positivos como negativos— de las actividades del sector de manera más eficiente. Por ejemplo, un sistema de información multidimensional que dé cuenta de la creación de capital humano y social por parte de las industrias extractivas, o información sobre las

potenciales oportunidades de desarrollo en el sector, incluido el capital físico y humano.

El fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel subnacional y local resulta necesario de cara al futuro. Los gobiernos locales son la interfaz más cercana entre las empresas y la sociedad civil. Por ello, es importante mejorar sus capacidades para administrar recursos y enfrentar conflictos generados por los proyectos extractivos. Las experiencias de descentralización y los sistemas de transferencias fiscales, regalías y cánones extractivos en muchos países de la región hacen que los gobiernos locales deban administrar mayores recursos y enfrentar nuevas responsabilidades. Sin embargo, la capacidad institucional para administrar estos recursos presenta debilidades que han dado lugar al aumento de la percepción de la corrupción o la falta de representatividad en las instituciones más cercanas al ciudadano. El caso de Brasil, documentado por Ardanaz (Vieyra y Masson, 2014), muestra que un mayor flujo de recursos de regalías puede generar a nivel municipal menos transparencia y un control insuficiente durante la fase de ejecución.

Tres recomendaciones pueden abrir vías para el futuro de la gobernanza. Primero, los gobiernos locales deben aprovechar las innovaciones tecnológicas para mejorar la calidad y la transparencia de la información en el sector extractivo, así como fomentar la difusión entre los actores locales. Segundo, los países de la región deben fortalecer la capacidad institucional subnacional para administrar y transparentar las inversiones públicas financiadas por materias primas;

consolidar las instituciones de intermediación y coordinación entre el Estado, el poder subnacional, la industria y la sociedad civil; y fortalecer instituciones de segundo nivel, como las autoridades nacionales de aguas y otras agencias. Tercero, deben utilizarse innovaciones promovidas por la transparencia para mejorar los sistemas de inversión pública y fortalecer la gestión de proyectos, y así potenciar la eficiencia y eficacia de los proyectos en el sector extractivo. Los sistemas de información conectan el ciclo presupuestario con la implementación de programas de inversión pública, asegurando la trazabilidad de los recursos, tal como lo demuestra la plataforma *MapaRegalias* en Colombia. Estos sistemas mejoran la calidad y oportunidad de los datos para la toma de decisiones, lo cual es una base fundamental también para la rendición de cuentas y la gestión de las entidades del sector público, incluido el nivel subnacional y nacional.

Además de estos temas transversales, la región debe prepararse de manera estratégica en tres frentes clave para la buena gobernanza del sector: i) la adopción de buenas prácticas de transparencia, integridad y prevención de la corrupción en empresas estatales; ii) la creación e implementación de fondos soberanos, y iii) la regulación de beneficiarios finales.

En lo que refiere a empresas estatales, la adopción e implementación de estándares voluntarios de transparencia ha contribuido a gestionar los riesgos de corrupción en las empresas extractivas. Sin embargo, se requiere de un esfuerzo adicional, que incluye: i) la adopción de sistemas basados en reguladores autónomos con procesos transparentes y competitivos para asignar contratos; ii) el fortalecimiento de

las estructuras de gobernanza corporativa, y iii) el afianzamiento de una cultura de integridad y rendición de cuentas que limite la influencia política indebida en la toma de decisiones y reduzca los incentivos de corrupción en operaciones con empresas privadas.

En medio de la volatilidad y caída de la actividad económica, los fondos soberanos han demostrado su utilidad como herramientas de ahorro en tiempos de bonanza y sustento de políticas contracíclicas en momentos de crisis. La adopción de mejores prácticas de gobernanza y transparencia, como los “Principios de Santiago”, permite fortalecer estas herramientas de política fiscal ante una ciudadanía cada vez más exigente en cuanto a la gestión de recursos públicos. Países como Guyana han mostrado interés en aprender de las lecciones positivas de otros países —Chile, por ejemplo— a la hora de gestionar exitosamente sus recientes descubrimientos de materias primas (petróleo, en este caso).

Por último, resulta necesario redoblar los esfuerzos por eliminar la opacidad de las empresas anónimas, que facilitan el lavado de dinero y los sobornos. Una propuesta en este sentido es fortalecer la transparencia de la regulación sobre beneficiarios finales. Varios estándares voluntarios de transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA) y el Foro Global, han adoptado la transparencia de información sobre beneficiarios finales como uno de sus principios fundamentales, en línea con las exigencias de los ciudadanos de que los recursos públicos se gestionen con mayor integridad. Por otro lado, los esfuerzos de la OCDE por crear herramientas de implementación también contribuyen a esta tarea.

Referencias bibliográficas

- Aamot, A. y J. C. Vieyra. 2017. Una mirada al futuro de la EITI desde Latinoamérica. Blog del BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/una-mirada-al-futuro-del-eiti-desde-latinoamerica/>.
- Abdulai, A. G., A. Bebbington, D. H. Bebbington, M. Hinfelaar y C. Sanborn. 2019. Gobernanza de las industrias extractivas: política, historia, ideas. Lima: Ediciones Universidad del Pacífico. Disponible en: <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2247>.
- Aguilera Klink, F. 2012. Elinor Ostrom, las instituciones, y los recursos naturales de propiedad común: Pensando con claridad más allá de las panaceas. *Revista de Economía Crítica*, 14: 340–361.
- Alianza para el Gobierno Abierto y Presidencia de la Nación. 2017. 3er Plan de acción nacional de gobierno abierto de la República Argentina. Ministerio de Modernización. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/Argentina_Action-Plan_2017–2019.pdf.
- Arisi, D., A. Cortés y J. C. Vieyra. 2017. Colombia 2030: Mejorando la gestión del sector minero-energético. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14059/colombia-2030-mejorando-la-gestion-del-sector-minero-energetico>.
- Arisi, D. y A. C. González Espinosa. 2014. Transparency in the Management of Revenues from the Extractive Industries: The Case of Colombia. En: J. C. Vieyra y M. Masson (eds.), *Transparent Governance in an Age of Abundance*. Washington, D. C.: BID.
- Asociación de Especialistas Certificados en Delitos Financieros (ACFCS). 2015. Escándalo Petrobras: Suiza congela USD 400 relacionados con el ardid de corrupción. Disponible en: <https://www.delitosfinancieros.org/escandalo-petrobras-suiza-congela-us400-millones-relacionados-con-el-ardid-de-corrupcion/>.
- Banco Mundial. 2017. The World Bank Environmental and Social Framework. Washington, D. C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework.pdf#page=111&zoom=80>.
- Barlett, S. 2019. The Road from Kyiv to Paris. Blog de la EITI. Disponible en: <https://eiti.org/blog/road-from-kyiv-to-paris>.
- Barreix, A. 2016. Transparencia tributaria, base para una nueva fiscalidad. Blog del BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/transparencia-tributaria-base-para-una-nueva-fiscalidad/>.
- BID. 2018. Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/sites/default/files/publications/spanish/document/Informe-del-Grupo-Asesor-de-Expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- BID y OCDE. 2019. A Beneficial Ownership Implementation Toolkit. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf>.

- Briones, I. y F. Vergara. 2013. 2012 Sovereign Wealth Fund Report. Madrid: ICEX-IE Business School.
- Capapé, J. y J. Santiso. 2018. Sovereign Wealth Funds 2017. IE Lab. <http://docs.ie.edu/centros/SOVEREIGN-WEALTH-LAB-REPORT-2017.pdf>.
- Capapé, J. 2017. Panorama de los Fondos Soberanos: el caso de América Latina y el Caribe. Foro Económico Mundial. Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2017/04/panorama-de-los-fondos-soberanos-el-caso-de-america-latina/>.
- Capapé, J. y T. Guerrero Blanco. 2013. More Layers than an Onion: Looking for a Definition of Sovereign Wealth Funds. ESADE Business School Research Paper No. 21. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2391165.
- Cerna, M. 2015. Tres herramientas para garantizar el derecho de acceso a la información. Blog del BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/3-herramientas-para-garantizar-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>.
- Cohen, J. M. 1993. Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Coronas Valle, D. y J. M. López Jiménez. 2013. Crisis y fondos soberanos: ¿El abrazo del oso? Documento de Opinión 14/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO14-2013_FondosSoberanos_CoronasxLopezJimenez.pdf.
- Cuadros, A. 2016. Brazillionaires. The Godfathers of Modern Brazil. London: Profile Books.
- Davis, R. y D. Franks. 2014. Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector. Corporate Social Responsibility Initiative. Harvard Kennedy School of Government. Report No. 66. Disponible en: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/>.
- De Sá, P. y R. Espinasa. 2018. Buenas prácticas en la gestión de recursos minerales. BID-Infraestructura y Energía. Nota Técnica Nro. 1602.
- Duryea, S. y M. Robles. 2016. Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: Realidades y perspectivas: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17417/pulso-social-de-america-latina-y-el-caribe-2016-realidades-y-perspectivas>.
- Ernst & Young. 2014. Managing Bribery and Corruption Sector Risk in the Oil and Gas Industry. Disponible en: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Managing-bribery-and-corruption-risk-in-the-oil-and-gas-industry/\\$FILE/EY-Managing-bribery-and-corruption-risk-in-the-oil-and-gas-industry.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Managing-bribery-and-corruption-risk-in-the-oil-and-gas-industry/$FILE/EY-Managing-bribery-and-corruption-risk-in-the-oil-and-gas-industry.pdf).
- Ffrench-Davis, R. 2016. La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 149–171.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2018a. Western Hemisphere Region. Regional Economic Outlook: Seizing the Momentum. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2018/05/09/wreo0518>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2018b. Trinidad and Tobago. Selected Issues. IMF Country Report No. 18/286. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/25/Trinidad-and-Tobago-Selected-Issues-46268>.
- Franco, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2014. State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship between Openness and the Size of Government. Documento de Trabajo Nro. 532. Washington, D. C.: BID.
- Franks, D. M., R. Davis, A. J. Bebbington, S. H. Ali, D. Kemp y M. Scurrah. 2014. Conflict Translates Environmental and Social Risk into Business Costs. *PNAS* 11(21): 7576–81. Disponible en: https://www.csr.uq.edu.au/media/docs/602/Franks_etal_PNAS_full.pdf.
- Frynas, J. G. 2017. Sovereign Wealth Funds and the Resource Curse: Resource Funds and Governance in Resource-Rich Countries. The Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198754800.001.0001/oxfordhb-9780198754800-e-13>.

- Fundación para el Debido Proceso y Oxfam. 2018. Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Unión Europea. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf.
- Global Witness. 2014. Poverty, Corruption and Anonymous Companies: How Hidden Company Ownership Fuels Corruption and Hinders the Fight against Poverty. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198754800.001.0001/oxfordhb-9780198754800-e-13>.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). 2014. Guía GAFI sobre transparencia y Beneficiarios Finales. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). 2012. Las recomendaciones del GAFI. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>.
- Hayrikyan, T. 2017. Dos pasos adelante, un paso atrás: La alianza para un gobierno abierto en México. Open Government Partnership y Natural Resource Governance Institute. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/ONRWG_OGP-Mexico-Two-Steps-Forward_ES.pdf.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2018. OGP and the EITI-Creating a Transparency Circle. Blog de la EITI. Disponible en: <https://eiti.org/news/ogp-eiti-creating-transparency-circle>.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2017a. Nota guía 28 sobre la supervisión de la elaboración de informes sobre beneficiarios reales por el grupo multipartícipe de la EITI. Disponible en: <https://eiti.org/document/guidance-note-28-on-msg-oversight-of-beneficial-ownership-reporting>.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2017b. 2017 Progress Report. Ending Company Anonymity: The Key to Fighting Corruption. Regional Focus: Americas. Disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_progress_report_2017.pdf.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2017c. Beneficial Ownership Fact Sheet. Disponible en: <https://eiti.org/document/beneficial-ownership-fact-sheet>.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2016a. Nota guía sobre cómo desarrollar una hoja de ruta para la divulgación de beneficiarios reales. Disponible en: <https://eiti.org/document/tools-to-include-beneficial-ownership-information-in-eiti-reporting>.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2016b. Nota sobre herramientas para incluir información sobre beneficiarios reales en los informes de la EITI. Disponible en: <https://eiti.org/document/tools-to-include-beneficial-ownership-information-in-eiti-reporting>.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). 2016. Fact Sheet sobre divulgación de Beneficiarios Reales. Disponible en: <https://eiti.org/es/node/8231>.
- International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). 2018. Zimbabwe's List of Alleged Offshore Offenders Includes Panama Papers Shell Companies. Disponible en: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/zimbabwes-list-of-alleged-offshore-offenders-includes-panama-papers-shell-companies/>.
- International Energy Agency. 2018. World Energy Investment 2018. Executive Summary. OECD/EIA. Disponible en: <https://webstore.iea.org/download/summary/1242?fileName=English-WEI-2018-ES.pdf>.
- Jia, S., M. Lintzer, E. Moses y C. Excell. 2017. Cerrando la brecha: Fortalecimiento del desarrollo y la implementación de los compromisos en el área de recursos naturales en la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/cerrando-la-brecha-fortalecimiento-del-desarrollo-y-la-implementacion-de>.

- Kaufmann, D., A. Gallina y R. Senderowitsch. 2015. Un enfoque de acción colectiva contra la corrupción: El caso de la República Dominicana. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. Documento de trabajo Nro. 3 de la Global Partnership for Social Accountability. Disponible en: https://www.thegpsa.org/Data/gpsa/files/field/documents/spanish_a_collective_action_approach_against_corruption_.pdf.
- Knobel, A. 2017. Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe. Nota técnica Nro. 1341 (DB-TN-1341). Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17330/regulacion-sobre-beneficiarios-finales-en-america-latina-y-el-caribe>.
- KPMG. 2018. Some Relevant Issues for the Mining Sector in 2018. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ar/pdf/informe-especial-mineria-argentina-2018-ev.pdf>.
- Lagarde, C. 2016. Addressing Corruption—Openly (13). En: *Against Corruption: A Collection of Essays*. Oficina del primer ministro del Reino Unido. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#christine-lagarde-addressing-corruption--openly>.
- Lahn, G., V. Marcel, J. Mitchell, K. Myers y P. Stevens. 2007. Report on Good Governance of the National Petroleum Sector. Royal Institute of International Affairs. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggreport0407.pdf>.
- Lazzarini, S. 2011. Capitalismo de Laços: Os donos do poder e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lintzer, M. 2016. Great Ideas for OGP Action Plans: Improving Resource Governance. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/stories/great-ideas-for-ogp-action-plans-improving-resource-governance/>.
- Lujala, P., S. Aas Rustad y P. Le Billon. 2017. Has the EITI been Successful? Reviewing Evaluations of the Extractive Industries Transparency Initiative. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2017:5). Disponible en: <https://www.u4.no/publications/has-the-eiti-been-successful-reviewing-evaluations-of-the-extractive-industries-transparency-initiative>.
- Manzano, O. y J. D. Gutiérrez. 2019. The Subnational Resource Curse: Theory and Evidence. *The Extractive Industries and Society*, 6: 2, 261–266. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X19300656?via%3Dihub#!>.
- MarketWatch. 2014. Petrobras Auditor Demands Deeper Corruption Probe. Disponible en: <https://www.marketwatch.com/story/petrobras-auditor-demands-deeper-corruption-probe-2014-11-02>.
- Mizrahi, Y. 2004. Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature. Washington, D. C.: Instituto Banco Mundial, Grupo Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 2013. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias Extractivas y los pueblos indígenas. Asamblea General de la ONU, A/HRC/24/41. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10177.pdf?view=1>.
- National Resource Governance Institute (NRGI). 2015. State Participation in Oil, Gas and Mining. Disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_state-owned_briefing_eng_20150310.pdf.
- Natural Resource Governance Institute (NRGI). 2018. Discussion of Guyana's Green Paper on Managing Future Petroleum Revenues and Establishment of a Fiscal Rule and Sovereign Wealth Fund. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/discussion-guyana-green-paper-managing-future-petroleum-revenues>.

- OCDE. 2019a. Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions. Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention. París: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/Resolving-For-eign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm>.
- OCDE. 2019b. Declaración de Punta del Este: Un llamado a reforzar las medidas contra la evasión fiscal y la corrupción. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>.
- OCDE. 2018a. State-Owned Enterprises and Corruption. What are the Risks and what can be Done? París: OECD Publishing. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/state-owned-enterprises-and-corruption_9789264303058-en#page2.
- OCDE. 2018b. OECD Secretary General Report to the G20 Leaders. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-leaders-argentina-dec-2018.pdf>.
- OCDE. 2018c. Tax Transparency 2018. Report on Progress. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-annual-report-2018.pdf>.
- OCDE. 2015. Informe de la OCDE sobre el cohecho internacional. Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros. París: OECD Publishing. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/informe-de-la-ocde-sobre-el-soborno-internacional_9789264226654-es#page1.
- OCDE/PNUD. 2018. Tax Inspectors Without Borders. Annual Report 17/18. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.tiwb.org/resources/publications/tax-inspectors-without-borders-annual-report-2017-2018-web.pdf>.
- Open Government Partnership (OGP). 2016. Disclosing Beneficial Ownership Information in the Natural Resource Sector. Openness in Natural Resources Working Group. National Resource Governance Institute, Open Government Partnership, World Resources Institute. Disponible en: <http://live-ogp.pantheonsite.io/sites/default/files/FIN%20OGP%20Issue%20Brief%20BO%20Disc.pdf>.
- Open Government Partnership (OGP). (Sin fecha). La Alianza para el Gobierno Abierto. Folleto informativo. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf.
- Open Government Partnership (OGP). (Sin fecha). ¿Qué hay en los nuevos planes de acción nacionales de la AGA? Visión General de los Compromisos de 35 países de la AGA. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Whats%20in%20the%20New%20OGP%20NAPs_report_Spanish_web.pdf.
- Parrado, E. 2017. Is it Possible to Avoid the St Augustine Syndrome of Fiscal Procrastination?: The Case of Chile. The Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198754800.001.0001/oxford-hb-9780198754800-e-16>.
- Parrado, E. (Sin fecha). Gobernanza y gestión de fondos soberanos: La experiencia chilena y los Principios de Santiago.
- Petrobras. 2015. Financial Report. Disponible en: <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/2990/ComunicadoArquivamentoForm20F2015Ingles.pdf>.
- Rose-Ackerman, S. 1975. The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, 4:2, 187–203. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0047272775900171>.

- Rueschemeyer, D. y P. B. Evans. 1985. *The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*. En: P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Salas, R., D. Camacho y M. Alzamora. 2018. El Fondo de Estabilización Fiscal en el Perú. *Revista Moneda*, Nro. 174. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-174/moneda-174-07.pdf>.
- Transparency International. 2011. Bribe Payers Index. Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/bpi_2011.
- Vieyra, J. C. y M. Huapaya Nava. 2017. How Latin America's Next Oil Power Can Avoid the Resource Curse. *Americas Quarterly*. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/node/9258>.
- Vieyra, J. C. y M. Masson (eds.). 2014. *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: Experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16880/gobernanza-con-transparencia-en-tiempos-de-abundancia-experiencias-de-las>.
- Walter, M. 2016. *Extractives in Latin America and the Caribbean. The Basics*. Technical Note Nro. 97, IDB-TN-907. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/12378/extractives-latin-america-and-caribbean-basics>.
- Watkins, G., S. Mueller, H. Meller, M. Ramírez, T. Serebrisky y A. Georgoulas. 2017. *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean>.
- Wirth, E. 2018. *Los fondos soberanos de inversión y su coordinación con políticas macroeconómicas: el caso de Noruega, 1990–2015*. Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/46168/1/T39549.pdf>.
- Yong Kim, J. 2016. *How to Tackle Corruption to Create a More Just and Prosperous World* (12). En: *Against Corruption: A Collection of Essays*. Oficina del primer ministro del Reino Unido. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>.
- Zimmermann, A. 2004. *La gestión de redes. Caminos y herramientas*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

