



Balance:

Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas



Balance:

Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas

**BALANCE: TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SUPERCICLO DE LAS MATERIAS PRIMAS**

es una publicación de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas - RLIE

Coordinadora: Aroa de la Fuente López

Cerrada de Alberto Zamora, 21

Colonia Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán

04000 México DF, México

Teléfono: (+52) 55 5554 3001 Ext. 118

www.redextractivas.org

aroa@fundar.org.mx

Dirección Perú:

León de la Fuente 110, Magdalena, Lima, Perú

Teléfono: (511) 613-8300 / 613-8315

Elaboración de contenidos: Eduardo Ballón

Cuidado de edición: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-01996

Primera edición: febrero de 2016

Tiraje: 1000 ejemplares

impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima, Perú

Teléfono: 424-8104 / 332-3229

ÍNDICE

5	Presentación
7	1. El superciclo de los commodities
13	2. El impacto social del superciclo
20	3. El superciclo y los cambios institucionales
23	4. El superciclo y los avances institucionales en acceso a la información (2004-2011)
31	5. El fin del superciclo y el riesgo de la “carrera hacia el fondo”: los retrocesos
38	6. Aprovechar las lecciones aprendidas
41	Anexo 1. El superciclo y transparencia de las industrias extractivas en América Latina
43	Bibliografía

SIGLAS EMPLEADAS

BP	British Petroleum
Brics	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DAA	Diagnóstico ambiental de alternativas
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EIS	Evaluación de impacto social
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (por sus siglas en inglés)
ERA	Evaluación de riesgo ambiental
GC	Gobierno central
GCP	Gobierno central y presupuestario
GG	Gobierno general
NGC	National Gas Company
NRGI	National Resource Governance Institute
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
PBI	Producto bruto interno
Pemex	Petróleos Mexicanos
PMA	Plan de manejo ambiental
RLIE	Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas
SIG	Sistema de información geográfica
SPNF	Sector público no financiero
TLC	Tratado de libre comercio
YPFB	Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos

PRESENTACIÓN

La Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) ha realizado una investigación inicial de los avances y retrocesos de la transparencia durante el denominado “superciclo de los *commodities*” en América Latina. Para ese fin, y con el apoyo del National Resource Governance Institute (NRGI), se hicieron breves estudios nacionales en seis países de la región –Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú–, los que fueron complementados con un trabajo somero de revisión de la literatura sobre la región y otros países en ella. Este documento es el resumen ejecutivo de ese trabajo.

El mencionado superciclo estuvo marcado por algunos rasgos que caracterizaron a la economía mundial durante los primeros años del siglo XXI: alta demanda de minerales e hidrocarburos por parte de los países desarrollados –especialmente China– y precios elevados de los mismos, así como bajo costo del capital de inversión. América Latina en ese ciclo atravesó un progreso social muy significativo, pero hubo en la región también un fuerte sesgo primario-exportador y “especialización” alrededor de los recursos naturales.

Con el fin de dicho ciclo, que empezó a evidenciarse con la caída paulatina de los precios y los cambios en la economía internacional a partir de 2011, los motores del crecimiento que hubo en la región –independientemente del signo ideológico de sus distintos gobiernos– entraron definitivamente en cuestión. Desde entonces, en América Latina se ha enfrentado el riesgo de la denominada “carrera hacia el fondo”, es decir, la pretensión de mantener el mismo modelo de crecimiento aumentando los volúmenes de producción para compensar la caída de los precios. En ese camino se ha retrocedido respecto a los distintos avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, construcción de institucionalidad ambiental y creación de diversos mecanismos de participación y consulta vinculados a los procesos de reforma y modernización del Estado, avances que también se vivieron en estos años.

El esfuerzo realizado en esta investigación apunta a entender el papel de la transparencia en la gobernanza de las industrias extractivas, entendida esta como el sistema de toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales en base a pesos y contrapesos e introduciendo la dimensión del poder y la aproximación territorial. En coincidencia con el superciclo, esta gobernanza, que era fuertemente centralizada y sectorial, vivió un proceso de descentralización en instancias multisectoriales de toma de decisiones e incorporó la participación de la ciudadanía y de actores territoriales. Mientras se mantuvo el crecimiento, a pesar de las resistencias, se configuró un escenario que parecía progresivo. Con su fin, a partir de 2011, se observan indicios claros de un retroceso acelerado a la situación previa, fuertemente sectorializada y con decisiones concentradas.

Los estudios rápidos realizados por países¹ buscan dar cuenta de la transparencia a través de los niveles y mecanismos de acceso existentes en cuanto a la información de los principales componentes de la cadena

1 Los estudios de cada país pueden consultarse en: <www.redextractivas.org>

de decisiones del sector: concesiones y contratos, producción, recaudación de ingresos fiscales, papel de las empresas estatales y gestión de la renta de las industrias extractivas. De lo que se trata es de mostrar aquellos avances que se produjeron y que es necesario mantener y profundizar, precisando también los límites que se observaron y que es preciso corregir. Este esfuerzo es parte del afán más amplio por conocer, en su complejidad, qué es lo que el superciclo le dejó y le enseñó a la región.

Como es obvio, no ignoramos el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a nuestros países, resultado de trayectorias históricas y de procesos sociales y políticos específicos, más aún en un tiempo en el que entre los gobiernos de la región, por decirlo de manera gruesa, hubo grandes diferencias: aquellos de continuidad con las políticas de inspiración neoliberal, entre las que destacan las relaciones financieras y comerciales, pero también políticas con Estados Unidos; los que se diferenciaron del neoliberalismo de los años 1990 y modernizaron una retórica nacional popular; y aquellos otros que se pretenden de proyectos transición, con un fuerte discurso antineoliberal y antiimperialista, señalados incluso como antisistémicos (López y Vértiz 2012).

Sin embargo, más allá de las diferencias entre ellos, que definitivamente existen, todos participaron de una manera u otra del “consenso de los *commodities*”, compartiendo variantes de un modelo primario-exportador renovado; porque este, como sabemos bien, es de antigua data en la región; y se diferencian además y eventualmente en la gestión de una parte significativa del excedente nacional proveniente de la renta de recursos estratégicos.

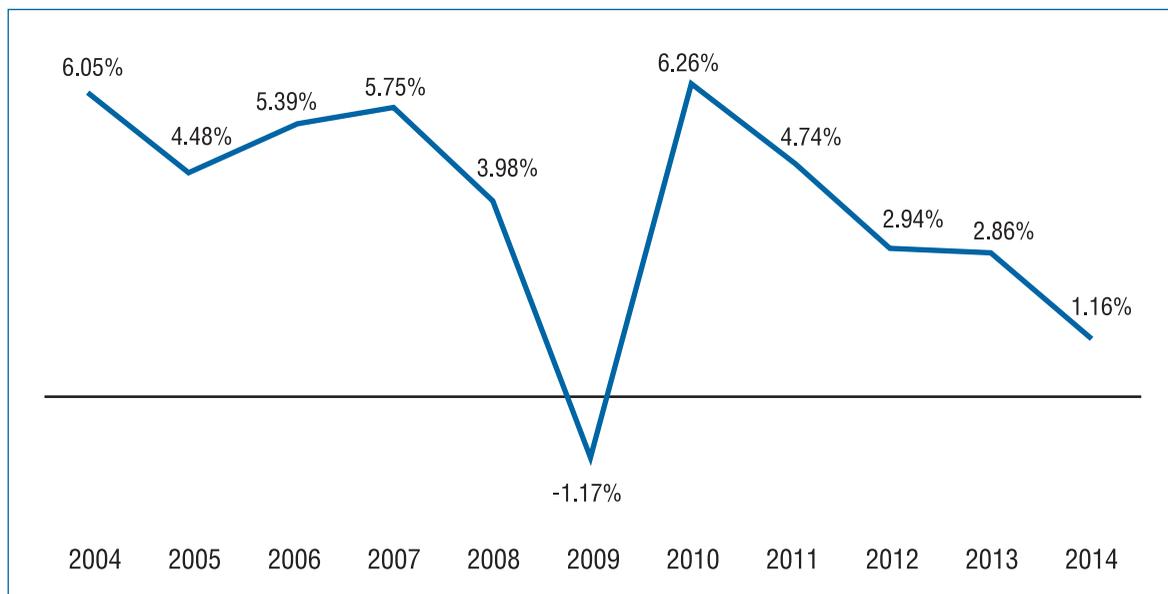
En esa perspectiva, el texto que sigue, cuyo interés específico es aproximarse a lo que ocurrió con la transparencia y el acceso a la información durante el superciclo, está organizado en seis secciones que presentan sucesivamente: (i) el superciclo; (ii) su innegable impacto social; (iii) los cambios institucionales que se dieron simultáneamente en la región –impulsados muchas veces por lógicas globales que venían desde afuera–; (iv) los avances institucionales producidos entre 2004 y 2011; (v) el final del superciclo y el riesgo de la carrera hacia el fondo, es decir, la apuesta por mantener el modelo aumentando los volúmenes de producción para compensar la caída de los precios que se produjo, así como las primeras consecuencias e indicios en materia de transparencia, acceso a la información e institucionalidad que se han observado entre 2012 y 2015; y (vi) algunas lecciones para la agenda futura en la materia. Finalmente, el anexo 1, al final, trata de resumir gráficamente el proceso relativo al superciclo de precios y los avances en transparencia en relación a las industrias extractivas.

La pretensión del texto es mínima e inicial. Queremos contribuir desde la RLIE y desde una de sus líneas de trabajo tanto al necesario debate sobre lo que le deja el superciclo a la región como a construir la agenda que esta necesita para su futuro.

1. EL SUPERCICLO DE LOS *COMMODITIES*

Desde inicios del siglo XXI, América Latina disfrutó de un alto crecimiento económico que permitió, entre otras cosas, que Brasil se incorpore al grupo de los Brics², que Colombia y Perú aparezcan como “estrellas” entre los países emergentes a nivel mundial y que los significativos avances de Bolivia y Ecuador sean considerados “milagros”. Como conjunto, la región experimentó un tiempo de progreso económico extraordinario, creciendo entre 2004 y 2013 a razón de 4% al año, frente al 1.01% anual que se registró entre 1970 y 2004. Este periodo es ya conocido como “el superciclo de los *commodities*” (ver el gráfico 1).

GRÁFICO 1
Tasa de crecimiento anual del PBI³, América Latina, 2004-2014



Fuente: Cepal.

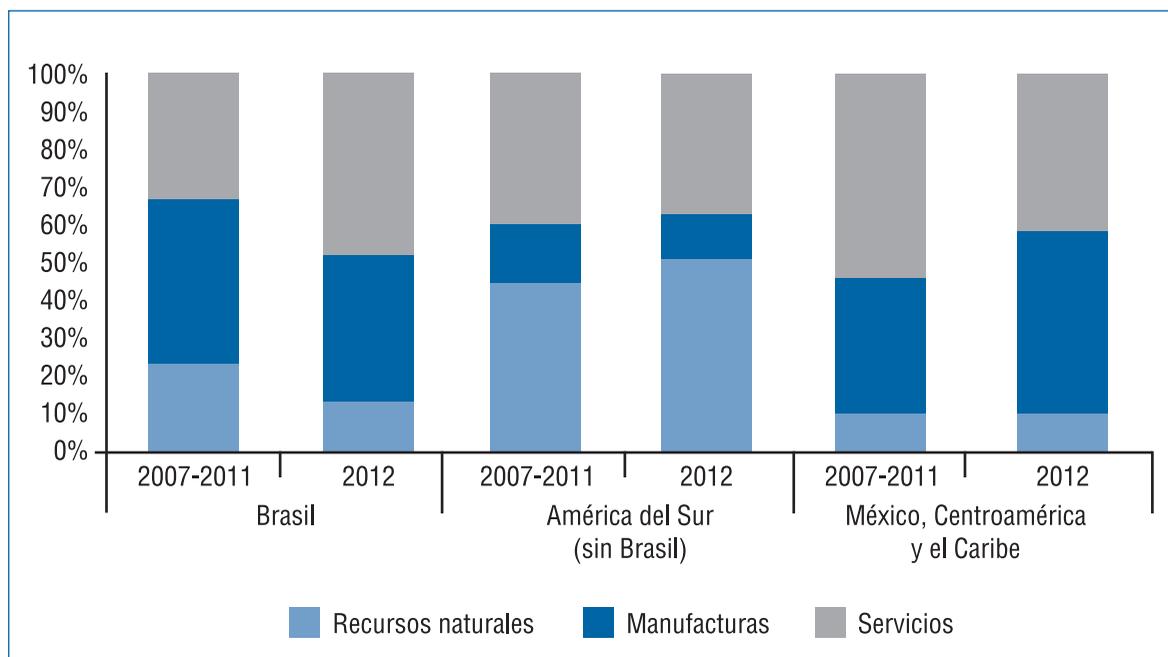
Elaboración: Gustavo Ávila.

2 Grupo de países formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

3 Producto bruto interno.

Esta expansión se vio significativamente alentada por un entorno externo muy favorable entre 2003 y 2008, cuando coincidieron los altos precios de los recursos naturales –prácticamente se cuadruplicaron entre 1990 y 2011–, el dinamismo del comercio mundial y la abundante liquidez en los mercados financieros internacionales con el crecimiento de la inversión privada. El impulso fue ayudado por un manejo macroeconómico que, salvo excepciones, priorizó los equilibrios fundamentales. Sin embargo, el auge de los precios altos y su impacto en la macroeconomía se tradujeron en un sesgo primario-exportador y en “especialización” alrededor de los recursos naturales (ver el gráfico 2).

GRÁFICO 2
Sector de destino de la inversión extranjera directa según región, América Latina y el Caribe, 2007-2012
(en porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras preliminares y estimaciones oficiales (al 29 de abril de 2013).

En efecto, si se observa el cuadro 1 las tasas de crecimiento medio anual del PBI de los países de la región, clasificados por su especialización económica desde 1990, se entiende con mayor claridad el peso que adquirieron las exportaciones de minerales y metales, como también las de hidrocarburos, frente a otros sectores de la economía regional.

CUADRO 1

Tasa de crecimiento medio anual del PBI (promedio simple) por grupo de países clasificados según su especialización económica y tamaño, América Latina y el Caribe, 1990-2012

Grupo de países por especialización en exportaciones	1990-1996	1997-2002	2003-2008	2009-2012
Minerales y metales	3.5	2.7	5.6	4.8
Hidrocarburos	3.4	2.6	6.2	2.7
Servicios	3.3	3.0	4.2	3.3
Economías grandes diversificadas	3.1	1.5	4.1	2.6
Productos agrícolas y agroindustriales	3.3	2.6	4.9	3.3
América Latina y el Caribe	3.1	2.7	4.6	2.9

Fuente: Cepal.

Ciertamente la importancia relativa de la minería muestra niveles distintos en la región. En el periodo reseñado, en un primer grupo se encuentran Chile (15.0% del PBI y 60% de las exportaciones), Perú (9.0% del PBI y 40% de las exportaciones) y Bolivia (9.0% del PBI y 30% de las exportaciones); en uno segundo aparecen Colombia (2.0% del PBI y 20% de las exportaciones) y Brasil (1.0% del PBI y 20% de las exportaciones); y finalmente, en un tercer grupo están Guatemala (2.3% del PBI y 12% de las exportaciones), Honduras (1.0% del PBI y 9% de las exportaciones) y México (1.3% del PBI y 8% de sus exportaciones). El caso de los hidrocarburos es similar, como se ve en el cuadro 2.

CUADRO 2

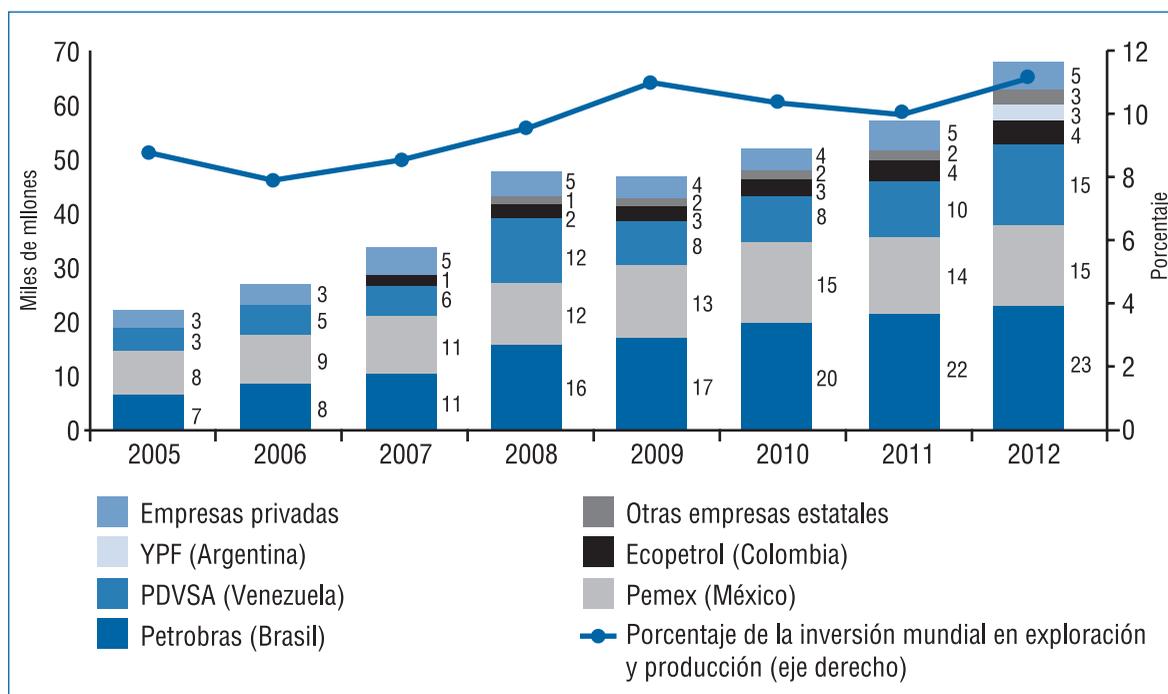
Peso de los hidrocarburos en el PBI total y en las exportaciones de algunos países de América Latina y el Caribe, 2000-2012

País	Proporción del PBI de hidrocarburos en el PBI total			Proporción de las exportaciones de hidrocarburos en el total de exportaciones		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	4.0	4.5	3.3	16.9	12	7.3
Bolivia	3.5	6.0	6.2	27.0	53.5	52.4
Brasil	0.9	1.4	2.1	3.9	7.7	10.2
Colombia	3.6	4.2	7.6	29.2	28.3	46.8
Ecuador	3.7	10.5	12.6	43.2	57.5	55.2
México	4.3	7.1	7.7	9.4	14.9	14.6
Perú	0.8	1.5	1.9	6.4	8.2	11.1
Trinidad y Tobago	16.8	24.3	22.8	60.4	65.9	62.2
Venezuela	18.1	13.6	11.2	74.2	82.4	84.4

Fuente: Cepal.

Entre 2003 y 2012, el presupuesto de exploración regional en minería creció de 566 millones de dólares a más de 5000 millones, concentrándose esta actividad en México (23%), Perú (20%), Chile (20%) y Brasil (11%). La región se convirtió en el principal continente en proyectos mineros, captando el 30% de los 735 000 millones de dólares de la inversión mundial total el año 2013. El año anterior –2002–, en el cual la inversión llegó a 546 000 millones de dólares, Chile captó el 17.6% del total, Brasil el 9.5% y Perú el 8.1%, apareciendo entre los diez principales países destinatarios de la misma (Cepal 2013). La inversión en hidrocarburos también fue importante, aunque mayoritariamente estatal, como se observa en el gráfico 3.

GRÁFICO 3
Inversión en exploración y desarrollo de hidrocarburos, América Latina y el Caribe, 2005-2012¹
(en miles de millones de dólares y porcentajes del total mundial)



1: La inversión corresponde a gastos de capital en procesos de exploración y desarrollo de reservas en la región de las mayores empresas estatales y extranjeras, sin incluir inversiones por la compra de propiedades o áreas ni destinadas a actividades de refinación, distribución y comercialización a nivel mundial. En la glosa “otras empresas estatales” se incluye la inversión de la empresa estatal boliviana YPFB, las trinitarias Petrotrin y National Gas Company (NGC) y la ecuatoriana Petroamazonas. En la glosa “empresas privadas” se incluye la inversión de empresas como la española Repsol, la inglesa British Petroleum (BP), la holandesa Shell y las estadounidenses Apache y Occidental.

Fuente: Cepal.

En un escenario de esas características, un interés central de la mayoría de Estados de la región fue la captura de la renta generada tanto por las actividades mineras cuanto por las extractivas, como se muestra en el cuadro 3 y en los gráficos 4 y 5.

CUADRO 3

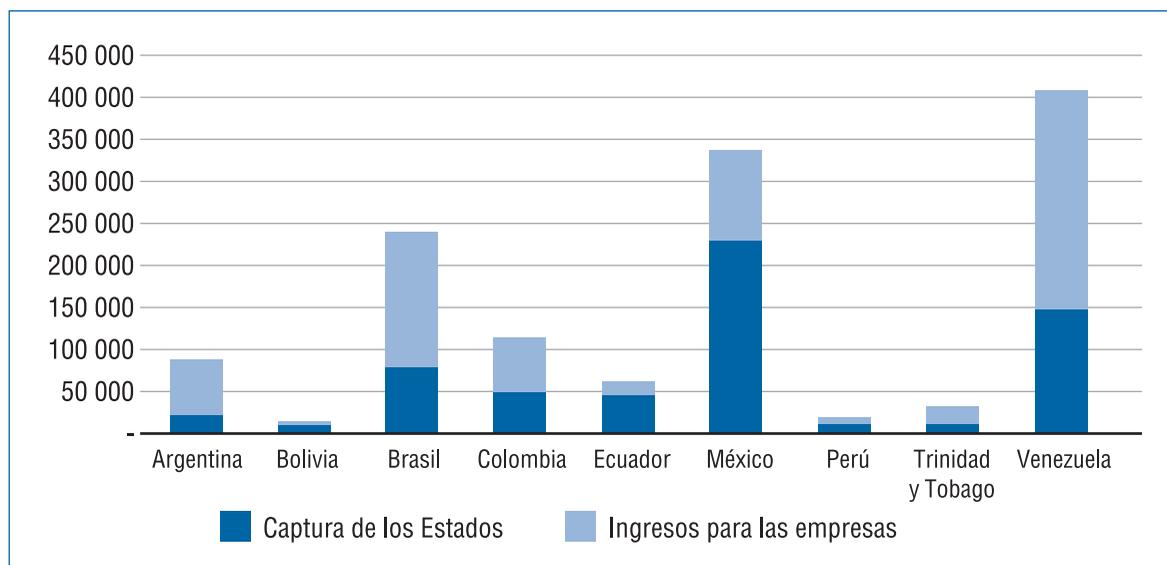
Proporción de los ingresos fiscales por minería en la renta económica minera y de los ingresos fiscales por hidrocarburos en la renta económica de hidrocarburos, algunos países de América Latina, 2000-2003; 2004-2009; 2010-2013

País	Minería			Hidrocarburos		
	2000-2003	2004-2009	2010-2013	2000-2003	2004-2009	2010-2013
Argentina		35.8	39.05	31	22	24
Bolivia		27.1	17.2	47	61	72
Brasil	7.8	6.4	14.65	33	34	33
Chile	14.4	35.7	36.4			
Colombia	23.3	22.9	34.5	26	37	45
Ecuador				38	32	73
México		29.5	16.3	64	68	68
Perú	43.7	20.4	19.6	36	39	54
Trinidad y Tobago				24	29	37
Venezuela				38	35	37

Fuente: Cepal.

GRÁFICO 4

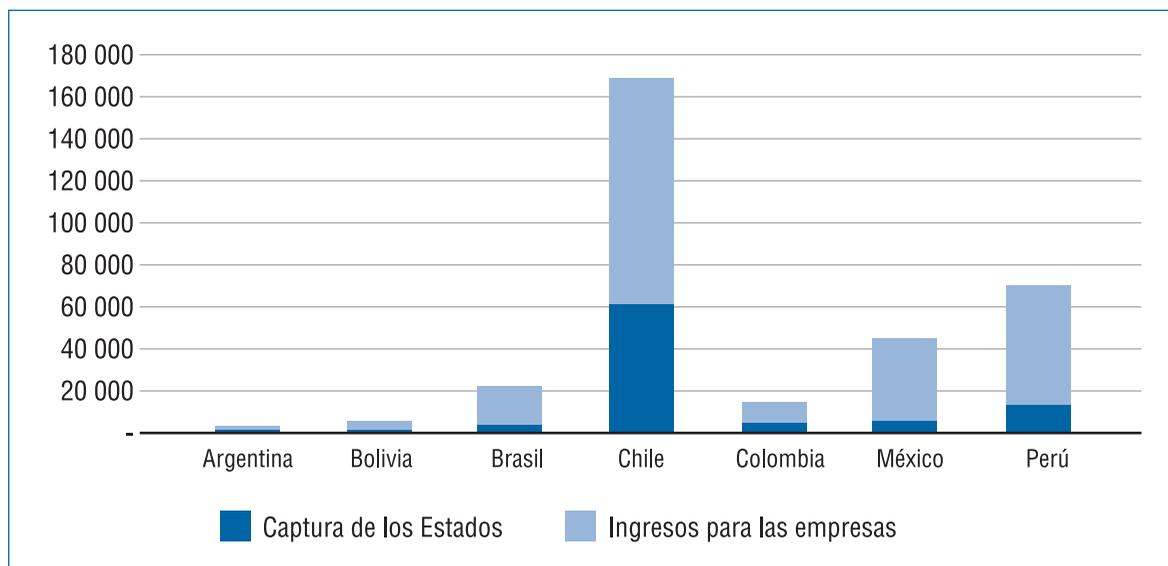
Distribución de la renta petrolera entre Estado y empresas 2010-2013 (en millones de dólares)



Fuente: Cepal.

Elaboración: Gustavo Ávila.

GRÁFICO 5
Distribución de la renta minera entre Estado y empresas 2010-2013 (en millones de dólares)



Fuente: Cepal.

Elaboración: Gustavo Ávila.

Como se observa en la información anterior, la captura por el Estado de la renta petrolera es mayor que la de la renta minera; ello se debe a la significativa presencia de empresas estatales en el sector de hidrocarburos, a diferencia del minero donde la excepción es Chile, que cuenta con una poderosa empresa estatal en el cobre.

Conviene señalar que, aunque la crisis de 2008 mostró los límites del modelo, las políticas contracíclicas aplicadas en la mayoría de los países permitieron recuperar el crecimiento el año 2010, al final del cual se inició la caída lenta pero sistemática de los precios internacionales, caída determinada especialmente por la crisis internacional y la desaceleración del crecimiento de China, nuestro principal comprador, que ya en el último año orientó su crecimiento al desarrollo de su mercado interno y a la satisfacción de las necesidades de su población.

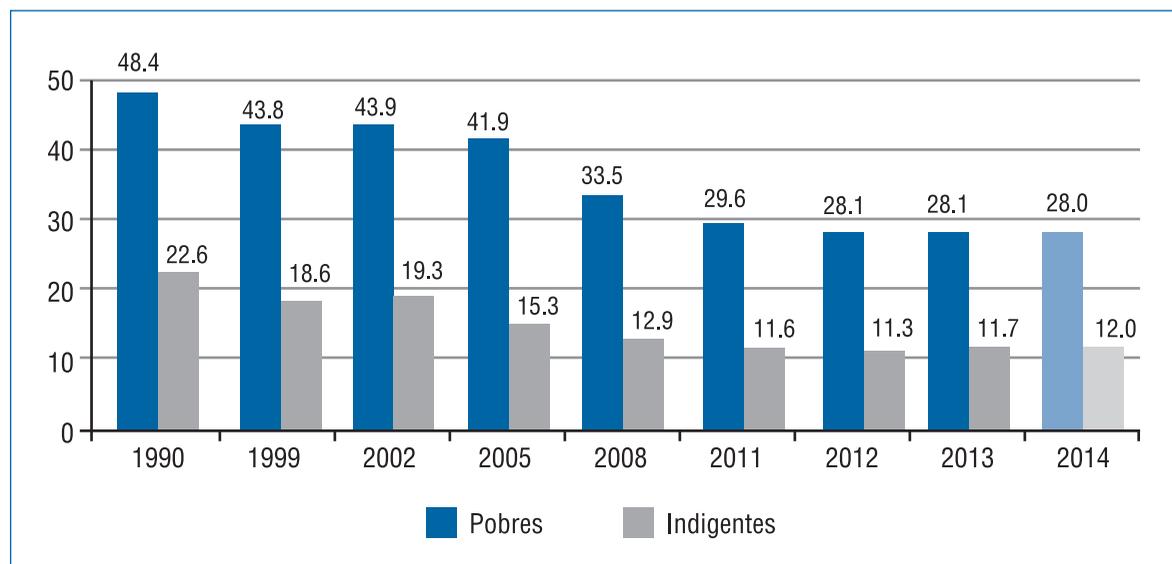
Al final de 2013, el *stock* de inversión directa china en todo el mundo superaba los 660 400 millones de dólares y su stock no financiero llegaba a 543 400 millones de dólares, 55.2% de los cuales eran de empresas estatales. América Latina, entonces, atraía cerca del 13% de la inversión directa, convirtiéndose en uno de sus principales destinos (Yang 2015). En esos años, a través del Foro China-Celac⁴, el país oriental prometió 250 000 millones de dólares en inversiones directas para el año 2023 y estableció el objetivo de llegar a 500 000 millones de dólares en el comercio bilateral en la próxima década.

4 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

2. EL IMPACTO SOCIAL DEL SUPERCICLO

El superciclo de precios altos hizo que los sectores extractivos se convirtieran en uno de los pilares fundamentales de las estrategias de crecimiento y desarrollo de la mayoría de la región, independientemente de las distintas orientaciones ideológicas de sus gobiernos (Gudynas 2013). En este modelo, el papel del Estado en América Latina puede resumirse en “la creación de condiciones para el desarrollo y exportación de materias primas a cambio de obtener una porción de la renta que ello genere” (Monge 2012), es decir, la obtención de renta para su aplicación en las distintas políticas –especialmente programas sociales– de cada país. Como resultado de la redistribución de la renta capturada, es innegable que la situación de pobreza e indigencia disminuyó de manera considerable en la región: pobreza y pobreza extrema (o indigencia) se encontraban en sus niveles más bajos desde la década de 1980 (ver el gráfico 6).

GRÁFICO 6
Evolución de la pobreza y la indigencia, América Latina, 1990-2014 (en porcentajes)



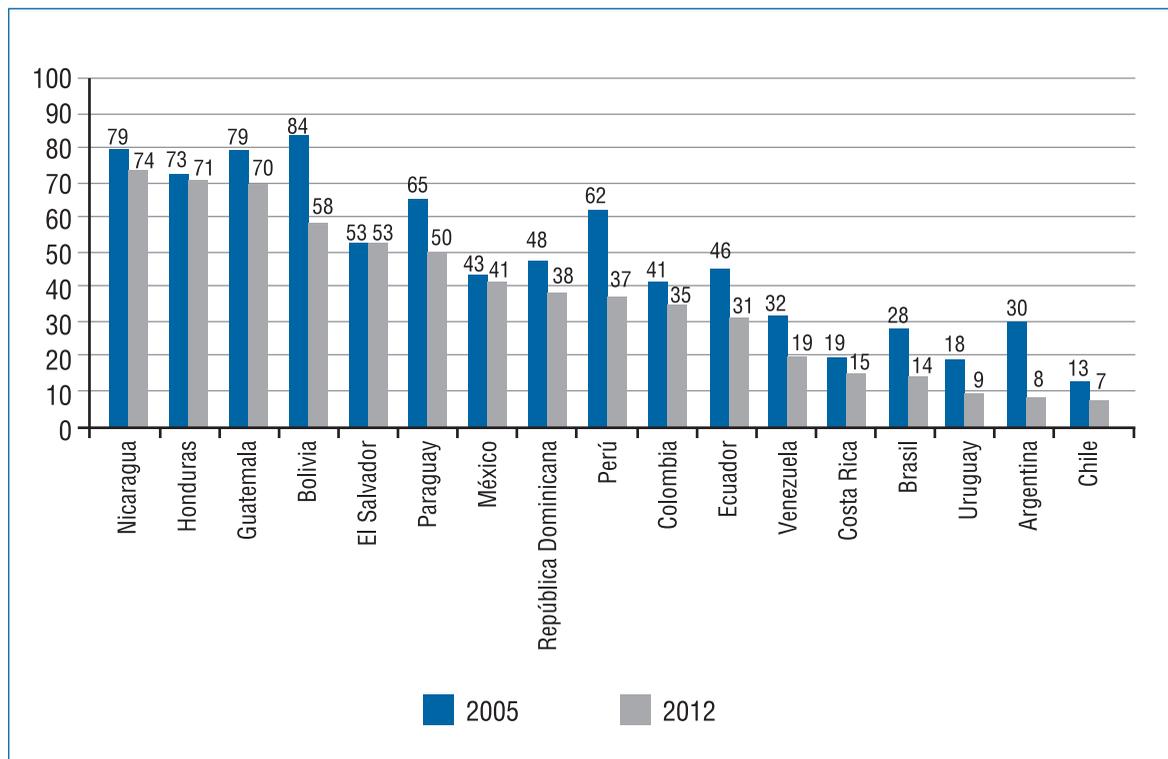
Notas

- Estimaciones sobre 19 países, incluyendo a Haití.
- Las cifras de 2014 son proyecciones.

Fuente: Cepal.

No obstante su significativa caída, medida monetariamente, si observamos multidimensionalmente la pobreza aunque también disminuyó, mantiene porcentajes significativos que llegan a ser definitivamente dramáticos en algunos de nuestros países, como se observa en el gráfico 7.

GRÁFICO 7
Incidencia de la pobreza multidimensional, 17 países de América Latina, 2005 y 2012 (en porcentajes)



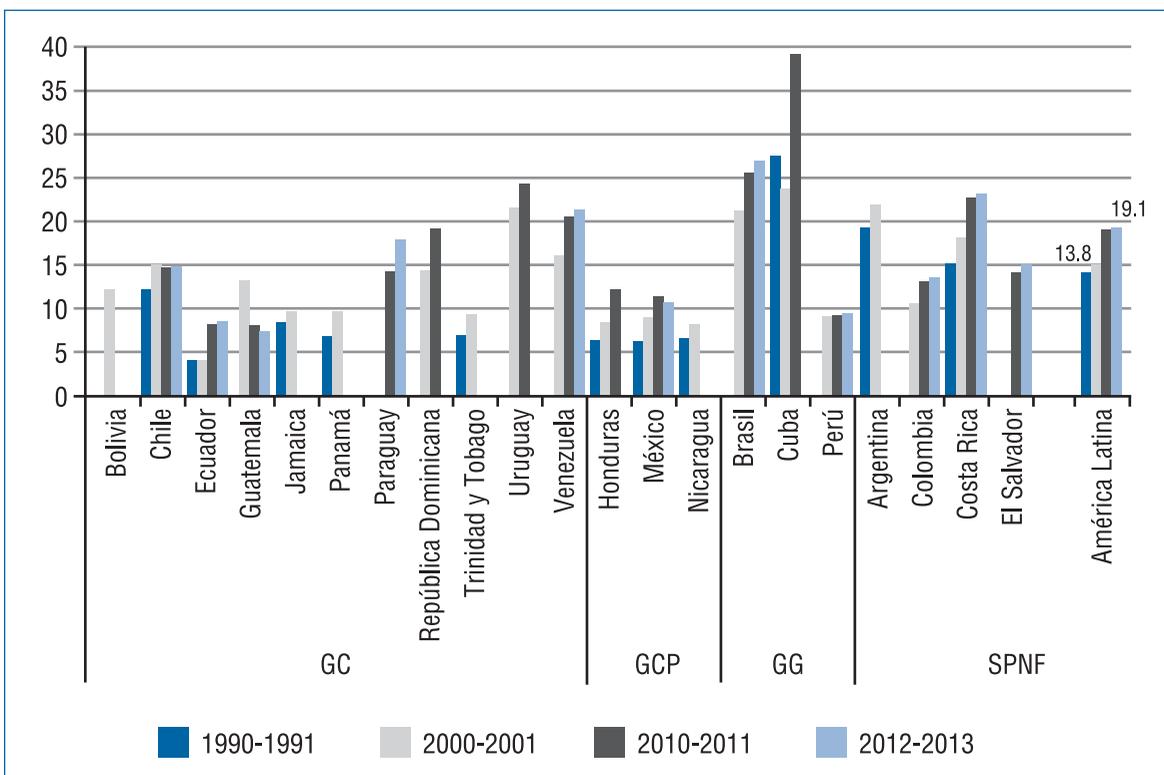
Nota

Los años no siempre corresponden a 2005 y 2012, pero están alrededor de ellos.

Fuente: Cepal.

Entre los factores que intervinieron en su descenso, se encuentran la distribución de la renta de las industrias extractivas y el uso de los ingresos fiscales, los que entre otras cosas ayudan a entender el incremento de la proporción correspondiente al gasto social dentro del gasto público de la región. Paralelamente, la incidencia del Estado se incrementó desigualmente en varios países, por lo que el peso del gasto social en el porcentaje del PBI creció, pasando en promedio del 12.5% del PBI a inicios de este siglo al 19.2% que se registraba ya en 2011 (Salama 2015). (Ver los gráficos 8 y 9).

GRÁFICO 8
Evolución del gasto público social sobre el gasto público total, 21 países de América Latina
y el Caribe, 1990-2013

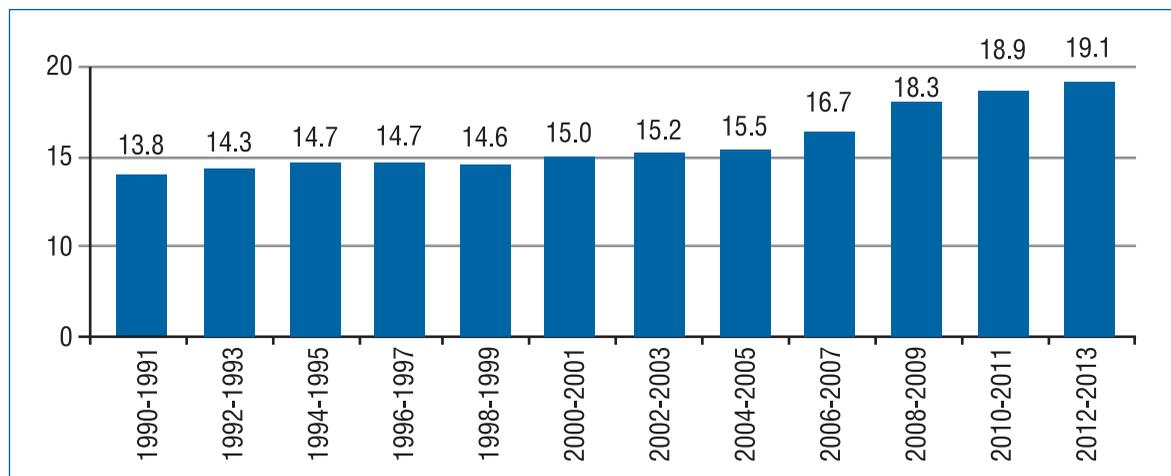


Nota:

GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central y presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura de Costa Rica corresponde al sector público total).

Fuente: Cepal.

GRÁFICO 9
Evolución del peso del gasto público, América Latina y el Caribe, 1990-2013 (como porcentaje del PBI)



Fuente: Cepal.

Estos dos aspectos, la distribución de la renta y el uso de los ingresos fiscales en la región, más allá de las distintas polémicas y disputas generadas a lo largo de los años, ocurrieron en términos generales de acuerdo a algunas tendencias que la Cepal⁵ precisa bien (2014b: 294-302) (ver los cuadros 4 a 6):

- (i) la asignación excluyente o preferencial a los territorios productores;
- (ii) el gasto de los recursos con el criterio de reemplazar el capital extraído por capital instalado;
- (iii) la priorización de las regalías sobre los impuestos en la asignación de parte de la renta a los gobiernos subnacionales (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), aunque en Brasil y Perú prima el uso de los recursos de los impuestos, que dependen fundamentalmente de los volúmenes de producción y no de la ganancia de las empresas;
- (iv) el condicionamiento de la utilización de los ingresos distribuidos a los gobiernos subnacionales a su uso en gastos de capital y no en gasto corriente; la excepción es Bolivia, donde los ingresos por regalías de hidrocarburos y por el impuesto directo a estos pueden usarse para este último fin;
- (v) un interés creciente en la asignación directa de una parte de los recursos de la renta extractiva a poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de programas que se financian con aportes del presupuesto general, los cuales incluyen recursos de la renta extractiva;
- (vi) la falta de realización en todos los países de la región de evaluación del impacto económico y social del gasto.

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CUADRO 4
Distribución y uso de los recursos fiscales, algunos países de América Latina

País	Sector	Disposición constitucional	Ingresos que distribuye	Formación de ingresos	Distribución a territorios productores
Bolivia	M	No	Regalías	1%-7% del valor bruto de venta	No
	H	Sí	Regalías e impuesto directo	18% y 32% del valor de la producción	Sí
Brasil	M	Sí	Regalías (compensación financiera por explotación)	0.2%-3% de las ventas netas	Sí
	H	Sí	Regalías y participaciones especiales	10% del valor de la producción	Sí
Chile	M	No	Patente e impuesto a las ventas (cobre)	0.5%-5% de las ventas	No
Colombia	M	Sí	Regalías	1%-12% del valor en boca de mina	Sí
	H	Sí	Regalías	5%-25% del valor de producción	Sí
Ecuador	M	No	Regalías	3% del valor de producción	Sí
	H	Sí	Regalías	12.5%-18% del valor de producción. Tasa de un dólar por barril producido en la Amazonía	Sí (mínimo)
México	M	No	Todos los ingresos son federales		Sí, incluye municipios
	H				Sí
Perú ¹	M	No	Regalías e impuesto a la renta	1%-3% de venta bruta	Sí
	H		Regalías e impuesto a la renta	Regalías: 5%-37% del valor de producción	Sí

Notas

- M: minería; H: hidrocarburos.

1: Los gobiernos subnacionales participan del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas productoras.

Fuente: Cepal.

CUADRO 5
Distribución de ingresos fiscales por la explotación de recursos minerales, 2007-2012
(en millones de dólares y porcentajes)

País	2007-2009			2010-2012		
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	% descentralizado	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	% descentralizado
Argentina	121	1 166	9.4	221	1 502	12.8
Bolivia	246	173	58.6	354	597	37.3
Brasil	1 163	6 196	15.8	1 662	15 070	9.9
Chile		31 233	0		31 775	0
Colombia	1 797	1 337	57.3	1 902	1 792	51.5
México		4 399	0		5 068	0
Perú	3 480	3 045	53.3	4 788	3 627	56.9
Total	6 807	47 539		8 928	59 430	
Total (%)	12.5%	87.5%		13.1%	86.9%	

Fuente: Cepal.

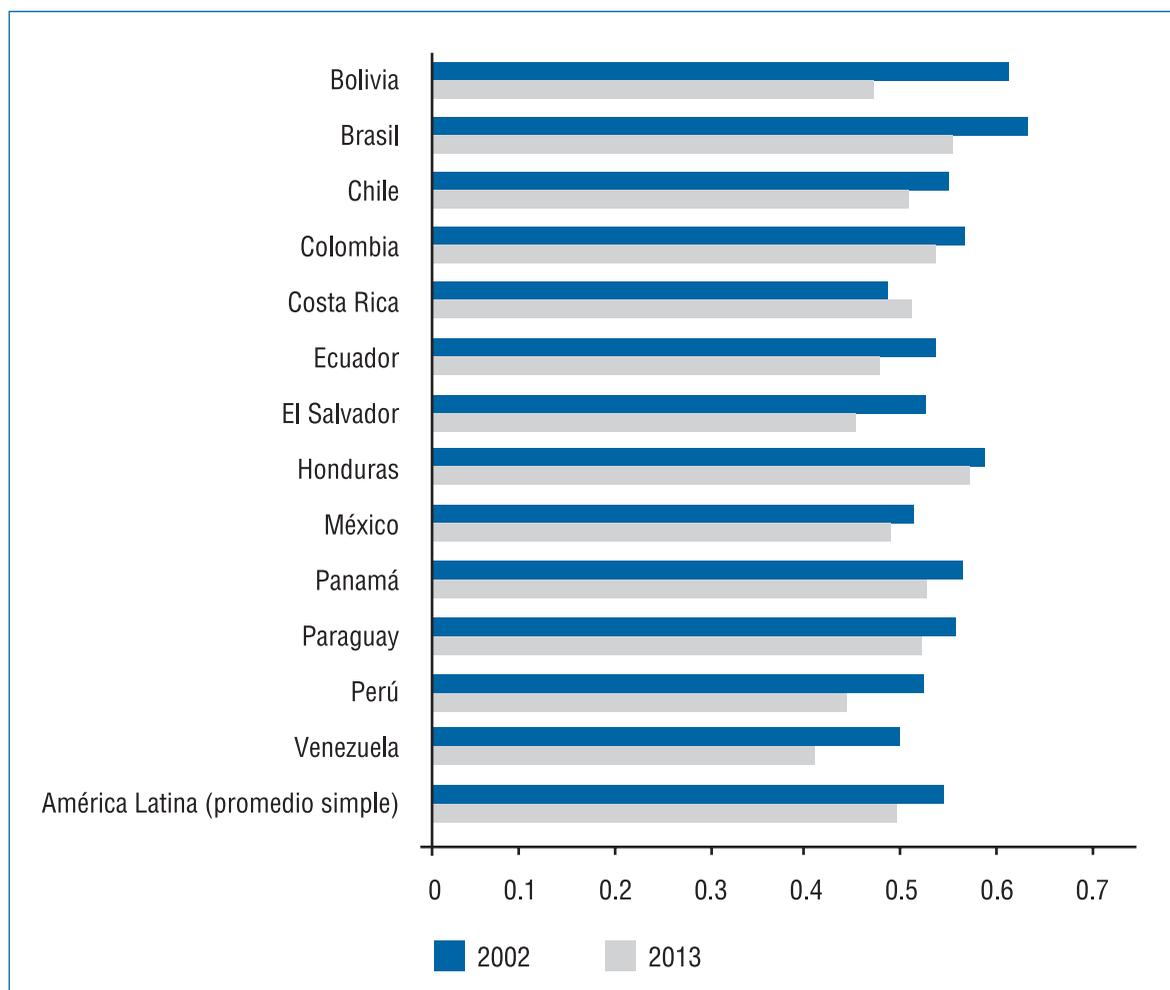
CUADRO 6
Distribución de ingresos fiscales por la explotación de hidrocarburos 2007-2012
(en millones de dólares y porcentajes)

País	2007-2009			2010-2012		
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	% descentralizado	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	% descentralizado
Argentina	7 213	11 322	39	9 314	13 833	40
Bolivia	1 838	2 829	39	2 796	4 267	40
Brasil	17 504	32 830	35	27 217	35 232	44
Colombia	6 258	14 492	30	11 657	22 733	34
Ecuador	393	16 811	2	420	32 772	1
México	372	167 338	0	1 021	188 215	1
Perú	1 449	2 368	38	3 006	4 374	41
Total	35 028	247 991		55 431	301 426	
Total (%)	12.4%	87.6%		15.5%	84.5%	

Fuente: Cepal.

Por su parte, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, también retrocedió en la región, cayendo de 0.542 en 2002, a 0.486 en 2013 (ver el gráfico 10), no obstante lo cual seguimos siendo la región más desigual del mundo: el 10% más rico de la población capta el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre, solo percibe el 15%.

GRÁFICO 10
Índice de desigualdad de Gini, 13 países de América Latina, 2002 y 2013



Nota

Para el primer año del periodo, en Ecuador y Perú se usa 2001 y en Chile 2003; para los datos más recientes, en Bolivia se usa 2011, en Honduras 2010 y en México 2012.

Fuente: Cepal.

3. EL SUPERCICLO Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

El superciclo de los *commodities* coincidió en la región con un conjunto de cambios institucionales vinculados a los procesos de modernización y reforma del Estado. Tres de ellos fueron particularmente relevantes por su imbricación con las distintas políticas aplicadas alrededor de las industrias extractivas: (i) la construcción de institucionalidad ambiental, inicialmente para responder a los desafíos globales de sostenibilidad y posteriormente de cambio climático; (ii) el acceso a información de la gestión pública, para enfrentar los retos de transparencia y rendición de cuentas que afronta la democracia moderna; (iii) la participación y la consulta ciudadanas, para atender las demandas ciudadanas de involucramiento en lo público y asegurar la gobernanza con procedimientos democráticos.

Como resultado de estos cambios, la gobernanza de las industrias extractivas, que hasta inicios del siglo XXI era fuertemente centralizada y sectorial, atravesó un proceso de descentralización en instancias multisectoriales de toma de decisiones y fue incorporando algunas formas de participación de la ciudadanía y de actores territoriales.

Mientras el superciclo estuvo en crecimiento, no obstante algunas resistencias, los cambios institucionales se sucedieron, configurándose un escenario progresivo en el que las actividades extractivas –más allá de la incomodidad que les generaban los distintos mecanismos y procedimientos que se iban dando en los diferentes países– mal que bien tuvieron que responder y adaptarse a ellos, en procesos que mostraron diversos desencuentros y, muchas veces, resistencia importante.

El acceso a la información y la rendición de cuentas se convirtieron desde fines del siglo XX en dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático, constituyéndose en mecanismos básicos de gobernanza, posibilitando la participación ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y distintos actores sociales y permitiendo atender distintas limitaciones de la democracia representativa en las sociedades contemporáneas, lo que ayudó a su relegitimación.

Mientras la rendición de cuentas se basa en el principio por el cual todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar las acciones gubernamentales, porque su ausencia puede reducir la credibilidad y legitimidad de estas, el concepto de transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones burocráticas hacia el dominio público como forma de evitar potenciales abusos de poder y corrupción,

con lo cual se supera la discrecionalidad de quien controla, limita o deliberadamente restringe el acceso a la información (Finkelstein 2000). La lucha contra la corrupción (World Bank 2000) y el derecho a la información aparecieron desde entonces como dos de los sustentos centrales de la rendición de cuentas y la transparencia.

La rendición de cuentas (*accountability*) alude desde entonces a la responsabilidad de la gestión pública y apunta a que esta sea más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos. Con base tanto en un criterio “negativo” –las instituciones públicas y los funcionarios deben dar cuenta, ser evaluados, premiados y sancionados por su capacidad para evitar prácticas que afecten la legalidad y/o promuevan la corrupción– cuanto en uno positivo, –las instituciones y funcionarios públicos, además de cumplir con las normas y las reglas, deben dar cuenta de los resultados de sus acciones (Paul 1992)–, existe ya acuerdo básico sobre la definición de la rendición de cuentas y sobre su importancia para la construcción de la gobernabilidad democrática.

En general, la literatura reconoce la existencia de dos esquemas básicos de rendición de cuentas (Brinkerhoff 2001): (i) la rendición horizontal, que supone la existencia de organismos estatales autónomos y con poder para vigilar al resto de instituciones públicas; (ii) la rendición vertical, que describe una relación entre desiguales y se vincula con la vigilancia que ejercen la sociedad civil y los medios de comunicación sobre el gobierno, las políticas y los funcionarios públicos.

El derecho a la transparencia, por su parte, se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información de interés público que se genera en el Estado (De la Fuente 2014). En los últimos años, como parte del devenir y el desarrollo de la democracia en distintas regiones del mundo, un número muy alto de países –más de cincuenta en total y cerca de treinta en proceso– han adoptado leyes de acceso a la información y la transparencia como resultado de iniciativas de académicos, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales bajo el supuesto de que la información confiable y oportuna es indispensable para la credibilidad de los gobiernos y contribuye a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas en un contexto de globalización. Sin embargo, también existe abundante evidencia empírica sobre las dificultades para el desarrollo y la inclusión de países que se resisten a la transparencia.

Los estudios de distintos organismos multilaterales, pero también de académicos de distinta orientación, demuestran que las instituciones de gobierno transparentes tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el logro de objetivos de desarrollo social, independientemente de que se trate de países ricos o pobres. La evidencia empírica de distintos países indica que las reformas estructurales que requieren exigen gobiernos “eficientes, responsables y transparentes” con importante participación ciudadana.

El acceso a la información y la transparencia adquirieron mayor fuerza en los últimos años, dados los indicios que existen sobre su contribución a la eficacia de las políticas públicas, la

reducción de costos que suponen y el incremento que permiten en participación ciudadana. En general, se acepta que el acceso a la información favorece la creación de espacios para aumentar la voz de la acción ciudadana. De esta manera se contribuye a la demanda de rendición de cuentas por parte de la administración pública y se permite un mayor escrutinio, lo cual estimula la prevención y la reducción de la corrupción así como un mejor análisis, monitoreo y evaluación de oportunidades y riesgos de quienes toman decisiones políticas y económicas. Todo lo cual conduce a mejoras de la efectividad gubernamental en el diseño e implementación de políticas públicas (*evidence based policy making*) (May 2006).

Aunque no existe una definición única y compartida sobre lo que es una buena gobernanza, la mayoría de las existentes contemplan que las decisiones se tomen e implementen a través de procesos claros y que logran políticas efectivas y consistentes. A partir de este acuerdo general se acepta que la gobernanza no radica únicamente en el gobierno, sino también en los roles que adoptan los medios de comunicación, las empresas privadas, los inversionistas, las organizaciones ciudadanas y el público en general, es decir, todos aquellos que influyen en la vida económica, política y social de un país (Foti y otros 2008). Por esta vía, las nociones de transparencia y acceso a la información se amplían y tienden a incorporar a un número más amplio de actores y a muchos de los agentes económicos.

4. EL SUPERCICLO Y LOS AVANCES INSTITUCIONALES EN ACCESO A LA INFORMACIÓN (2004-2011)

A partir de 1981, con la aprobación de la ley que dispuso la Política Nacional de Medio Ambiente en Brasil, la mayoría de países de la región fueron aprobando sus leyes marco de medio ambiente y estableciendo máximas autoridades ambientales, por lo general un Ministerio del Ambiente. Además, incentivados o presionados por los organismos internacionales y acicateados a partir de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo –que formó parte del proceso de profundas reformas que se dieron a inicios de la década de 1990 y que incluyeron, entre otras, la internacionalización de las economías en el contexto de la globalización y la reforma del papel del Estado–, empezaron a desarrollar una mejor comprensión sobre los problemas ambientales y la relación entre ambiente y desarrollo.

En ese contexto, en las últimas dos décadas se produjeron avances significativos en materia ambiental, pero también en lo que se refiere a acceso a la información, a la participación ciudadana e, incluso, a justicia en materia ambiental.

A esas leyes generales –varias de las cuales, como la chilena, ya han sido objeto de reformas–, se añadió una gama grande de legislación complementaria, especialmente en los primeros años del siglo XXI. Adicionalmente, en el último decenio distintos tratados de libre comercio (TLC) –como los que firmaron Perú (2006-2009) y Colombia (2006-2012) con Estados Unidos– y procesos –como la incorporación de Chile a la OCDE⁶ (2010)– imponen obligaciones a los Estados en materia de acceso a la información, participación y justicia en distintos temas ambientales.

Simultáneamente, las leyes de transparencia y acceso a la información pública fueron aprobándose –desde el año 2002, como ocurrió con México y Perú, hasta el caso más reciente: Colombia, en 2014– (ver el cuadro 7). La manera en la que se generaron estas leyes fue variada. Así, mientras la norma en Perú fue alentada al finalizar el gobierno de Fujimori y luego ampliada y mejorada por el Gobierno de Transición, la ley colombiana es el resultado de un proceso largo de presiones, tanto de diversos actores sociales cuanto de organismos internacionales, encontrando un antecedente inmediato en la política de rendición de cuentas (2011), que abrió una ventana de información a la ciudadanía sobre la gestión pública y, en particular, la de los recursos naturales (Fundación Foro Nacional por Colombia 2015b).

6 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

CUADRO 7
Acceso a la información pública y la institucionalidad ambiental

País	Ley de acceso a la información pública	Reconocimiento constitucional	Plazos de entrega de información pública y ambiental / Plazo de prórroga	Ley marco ambiental
Bolivia	No; sí tiene decreto supremo (2005)	Sí (2007)	15 días	1992
Brasil	2011	Sí (1998)	20 días / 10 días	1981
Colombia	2014	Sí (1991)	10 días / 3 días	1993
Chile	2008	Sí (reforma en 2005)	20 días / 10 días	1994 (2010)
Ecuador	2004	Sí (2008)	10 días / 5 días	1999
Guatemala	2008	No	10 días / 10 días	1986
México	2002	Sí (con modificaciones entre 2007 y 2013)	20 días / 20 días	1988
Perú	2002	Sí (1993)	7 días / 5 días	2005

Actualmente, quince países de la región garantizan constitucionalmente el acceso a la información; diecinueve poseen leyes específicas de acceso a la información pública y otros seis están en proceso de aprobación o creación de una norma sobre este tema. De esta manera, los parámetros del acceso a la información ambiental y a las propias industrias extractivas están repartidos entre la ley marco del ambiente y la ley de acceso a la información, aunque Brasil y Argentina tienen normas específicas para la información ambiental.

En este contexto, muchos de los países de la región han avanzado en la generación de bases de datos electrónicas de información ambiental. En veinte de ellos hay algún tipo de compromiso con estos registros, destacando los sistemas de información ambiental de Chile, Ecuador, México y Perú, que tienen distintos indicadores y registros cartográficos y numéricos. También destaca la experiencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia, que cuenta con un SIG⁷ que incluye información sobre EIA⁸, DAA⁹, PMA¹⁰ y con los informes de cumplimiento ambiental; este SIG está enlazado con el Sistema de Información sobre Licencias Ambientales. También es importante la experiencia del Servicio Geológico Mexicano.

Por otra parte, en diferentes países los instrumentos de participación y difusión en la evaluación ambiental también se generalizaron en los primeros años del siglo, como se observa en el cuadro 8.

7 Sistema de información geográfica.

8 Evaluación de impacto ambiental.

9 Diagnóstico ambiental de alternativas.

10 Plan de manejo ambiental.

CUADRO 8
Instrumentos de participación y difusión en la evaluación ambiental

País	Instrumentos legales	Participación	Difusión de información	Carácter
Bolivia	La ley establece la EIA para proyectos, obras y actividades. El reglamento establece el proceso de EAE ⁽¹⁾ para planes y programas.	La ley establece el derecho de las personas a participar mediante petición a la autoridad o formando grupo. En procesos particulares se participa a través de petición o consulta pública.	El reglamento ordena publicar el resumen del EIS ⁽²⁾ . La convocatoria a audiencia pública debe hacerse con 10 días de antelación.	Las observaciones de audiencias públicas son consultivas. La autoridad decide la incorporación de las observaciones.
Brasil	La ley establece la EIA como instrumento de política nacional. El reglamento incorpora el EIS a nivel federal. Algunos estados cuentan con EAE.	Reglamento establece el periodo de comentarios al EIS. Si es necesario, se realiza audiencia pública.	Regulada en cada estado.	Regulado en cada estado.
Colombia	La ley establece un sistema de licencias que incluye la EIS. La EAE no está reglamentada; se aplica por sector.	La ley establece el derecho a participar en el proceso de expedición, modificación o cancelación de permisos y licencias.	Las entidades del sistema tienen un boletín oficial que informa las decisiones del proceso. Si las autoridades, tres organizaciones no lucrativas o cien personas lo piden, hay audiencia pública.	Decisión administrativa motivada considerando intervenciones y pruebas en audiencia.
Chile	La ley incorpora la EIS para proyectos y actividades y establece la EAE para planes y programas.	El Estado está obligado a facilitar la participación. Para la EAE se hace consulta pública. Para la EIS se tienen sesenta días para incorporar comentarios.	La EIS y las declaraciones de impacto ambiental se publican en el diario oficial y en otro diario. La documentación puede revisarse en la oficina de la autoridad.	La autoridad ambiental debe considerar las observaciones y pronunciarse fundadamente. La EIS y las declaraciones de impacto ambiental permiten reclamo si las observaciones no fueron registradas.

País	Instrumentos legales	Participación	Difusión de información	Carácter
Ecuador	La ley establece la EIA para obras, proyectos y actividades.	La ley establece el derecho a participar en la gestión ambiental en las fases de toda actividad y proyecto antes de la aprobación de la EIS.	El reglamento establece que la convocatoria a los mecanismos de participación es por medios de difusión y no empiezan sin información relevante.	Los resultados de los mecanismos deben sistematizarse y se presentan con la EIS para que la autoridad los revise.
Guatemala	La ley establece la EAE para planes y programas y diferentes categorías de EIS y ERA ⁽³⁾ para gestión de proyectos, obras e industrias.	El reglamento establece la participación pública como requisito para todos los instrumentos de gestión desde el inicio.	El reglamento establece que la autoridad y los proponentes deben asegurar publicidad.	Las observaciones recibidas por la autoridad son consideradas si cuentan con base técnica, científica o jurídica.
México	La ley establece el proceso de EIA para proyectos, actividades y algunos planes y programas. Se establece una EIS en los proyectos de mayor envergadura.	La ley establece la participación en la gestión de recursos. El reglamento indica que a petición se podrá llamar a consulta pública y el período después de la publicación del proyecto para la incorporación de observaciones del público.	Manifiestos del impacto ambiental deberán publicarse en la gaceta de la autoridad y estar disponibles en medios electrónicos. Los expedientes de evaluación de cada permiso también estarán disponibles para consulta.	Las observaciones de los participantes en las instancias de participación deberán ser atendidas y resumidas en acta.
Perú	El proceso de EIA es regulado por ley específica, incluye EIS y declaración de impacto ambiental. Incorpora EAE para planes, políticas y programas.	La ley establece la EIA como proceso participativo y garantiza espacios formales e informales de participación. La autoridad puede convocar a consulta pública.	Publicidad del expediente administrativo. La autoridad difunde los procesos de evaluación con tiempo para incorporar observaciones de los afectados.	Las observaciones del público se registran en el plan de participación del objeto evaluado y se incorporan cambios con sustento técnico.

Notas

- (1) Evaluación ambiental estratégica.
- (2) Evaluación de impacto social.
- (3) Evaluación de riesgo ambiental.

Fuente: Cepal.

En los estudios realizados en los distintos países, al observar la cadena de valor de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos), encontramos que en materia de información sobre concesiones y contratos, aunque con restricciones, se han producido avances en todos los países, a excepción de Guatemala y México. Los progresos mayores se dieron en Colombia, mientras en Bolivia el acceso a la información resulta difícil y en Ecuador no se publican los anexos de los contratos ni los planes de trabajo.

En todos los países, los principales avances se dieron en la información sobre producción (valores y volúmenes). Esta información es la más completa y oportuna, seguramente porque a lo largo del superciclo permitió mostrar los éxitos y la razón de las políticas frente al sector de los distintos gobiernos, independientemente de su orientación y de su captura de renta o del destino que se le dio. Aunque los marcos fiscales son conocidos en todos los países, la información sobre la recaudación de ingresos de las industrias extractivas registró avances hasta en el impuesto a la renta. En el caso de Ecuador, no hay información sobre los impuestos adicionales, ni sobre los que pagan las empresas petroleras de servicios y se desconoce el destino de tales ingresos; en Perú, por su parte, mientras la publicación de los ingresos tributarios y no tributarios era agregada, en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) las empresas participantes han abierto su secreto tributario y transparentan todos sus pagos.

En relación a la información sobre la gestión de la renta, en general hay opacidad, a excepción de Brasil, Colombia y Perú, donde esta se publica completa y a través de múltiples aplicativos informáticos. En los casos de Bolivia y Ecuador, la opacidad se da en relación al destino de los recursos y al nivel de desagregación de los ingresos para el nivel local y también en su destino.

Aunque con diferencias de actualización, todos los países disponen de información accesible sobre pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas, desigualdad y empleo urbano y rural desagregada a nivel subnacional. Si bien durante el superciclo, como lo evidencian los distintos informes anuales de Cepal, los indicadores han mejorado como parte del progreso social de la región, no existen registros públicos que permitan identificar el aporte del sector primario-exportador en la mejora de las condiciones sociales o en el empleo indirecto generado. Incluso, acceder a información sobre el empleo directo es difícil en países como Guatemala y Perú. Finalmente, sobre el gasto social de las empresas, se tiene acceso en Brasil y Colombia y en menor medida y con dificultades en Perú.

En materia de información ambiental es donde se observan mayores dificultades. Si bien la consulta previa logró instalarse en algunos países mediante reglamentos para las actividades hidrocarburíferas (Bolivia en 2007, Ecuador en 2012) o a través de leyes (Perú en 2012), la información siempre ha sido muy limitada. En Bolivia no se registran los acuerdos de compensación ni el uso de tales recursos; en Ecuador es general y aún no existe el reglamento para las consultas sobre minería; mientras en Perú, la implementación de este mecanismo ha sido un proceso plagado de contramarchas, en particular respecto a publicar el reglamento de la respectiva ley, dada en 2011, y la base de datos que identifica y contabiliza a los pueblos indígenas a quienes asiste el derecho de consulta.

En el cuadro 9, a continuación, presentamos la evaluación realizada por NRGÍ a través de un índice que da un panorama general de cómo se encontraba la transparencia y acceso a la información en los países de la región en 2013 en las distintas partes de la cadena de valor de las industrias extractivas. Aunque este índice nos da una foto y no un análisis de la evolución de la transparencia, es útil para ver las áreas críticas y comparar el desempeño entre países.

CUADRO 9
Índice de acceso a la información, algunos países de América Latina, 2013

Prácticas reportadas	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	México	Perú
Licencias	0	100	100	83	33	67
Contratos	33	0	33	67	33	100
Impactos socioambientales	0	33	100	17	50	100
Exploraciones	17	100	100	50	100	100
Volumen de producción	100	100	100	100	100	100
Valor de producción	67	67	67	67	100	67
Principales fuentes de ingresos	44	100	50	33	100	67
Fuentes secundarias de ingresos	0	67	33	22	67	40
Subsidios	67	0	s.i.	0	100	33
Nombre de compañías operadoras	0	100	100	100	s.i.	100
Reportes de las empresas estatales	17	100	50	50	100	s.i.
Data de producción de empresas estatales	76	86	100	95	100	s.i.
Data de ingresos de empresas estatales	67	100	38	60	83	s.i.
Actividades cuasifiscales de empresas estatales	0	50	s.i.	0	100	s.i.
Directorio de empresas estatales	60	100	100	100	100	s.i.
Reglas de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	100	s.i.
Reportes comprensivos de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	33	s.i.
Reglas de transferencias subnacionales	100	100	100	100	100	100
Reportes comprensivos de transferencias subnacionales (nacional)	100	100	100	100	67	100
Reportes subnacionales de transferencias	100	100	0	100	100	100

Nota

Los colores representan la valoración dada al nivel de transparencia en las prácticas de publicación de información de cada tema.

 Satisfactorio (71-100)

 Parcial (51-70)

 Débil (41-50)

 Deficiente (0-40)

 s.i. Sin información

Fuente: NRGÍ (2013).

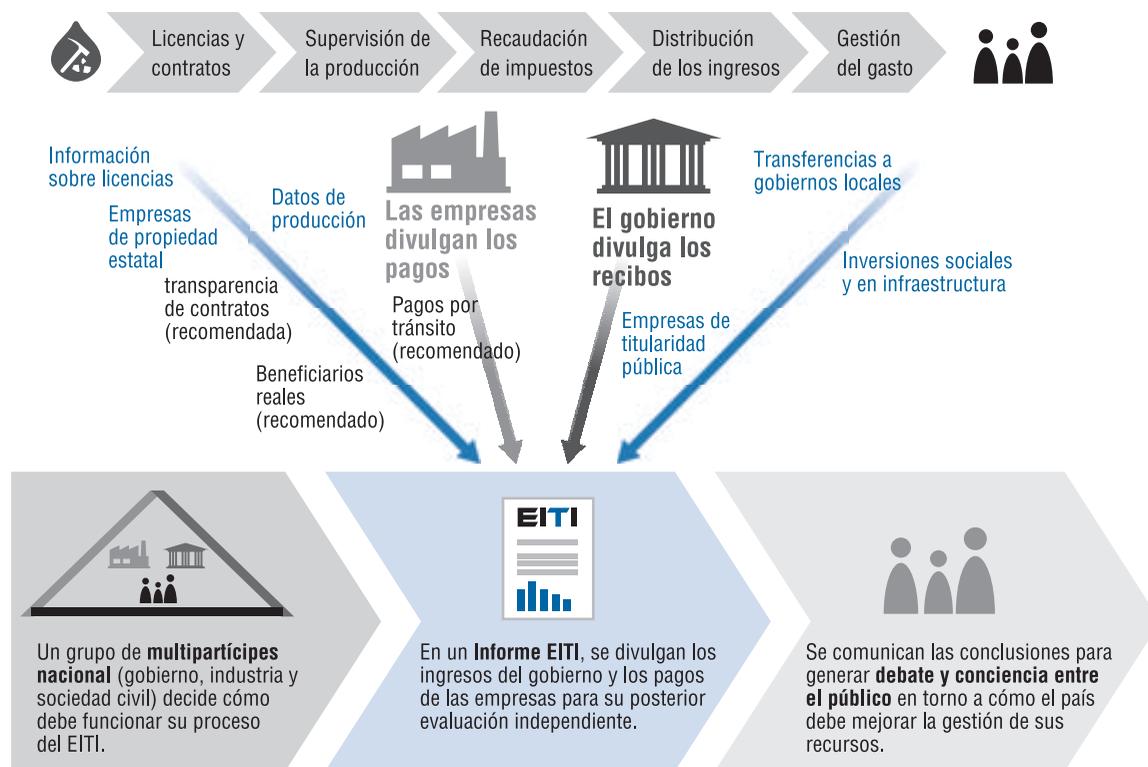
Por ejemplo, Bolivia y Ecuador aparecen con un mayor número de áreas donde el nivel de transparencia y acceso a la información es calificado como deficiente o débil. Por otro lado, en áreas como la publicación de los contratos y la información sobre impactos socioeconómicos vemos una debilidad común a todos los países, mientras que en la información sobre volúmenes de producción y reglas de distribución de la renta en general los países se desempeñan de manera satisfactoria. En este sentido, el índice de NRGÍ coincide parcialmente con el análisis presentado anteriormente para los países de la región.

Hasta 2011, en un proceso no exento de contradicciones, tales países parecían avanzar de manera desigual¹¹ hacia una gobernanza más compleja, multisectorial, relativamente descentralizada en las decisiones y con cierta voluntad para incorporar mecanismos de participación y vigilancia de la acción y los impactos de las industrias extractivas. En este proceso se desarrollaron distintas iniciativas –algunas globales como EITI y la mayoría de las veces a partir de dinámicas internacionales– que debaten alternativas de gestión de los recursos naturales no renovables (minerales, gas, petróleo) para asegurar que esta actividad contribuya de alguna manera a mejorar la calidad de vida de la población y al acceso pleno de los ciudadanos a la información sobre cuánto se produce, cuánto ganan las empresas, cuánto pagan en impuestos y regalías, cuánto registra el Estado de esos ingresos y en qué usa esos recursos.

La EITI, nacida en la Cumbre de Johannesburgo en el año 2002, es una de las respuestas que surgió como una alianza entre gobiernos, empresas y redes de la sociedad civil para transparentar las cuentas públicas y privadas del sector extractivo, con el objetivo de publicar los pagos que hacen las empresas extractivas y los ingresos que el Estado percibe por dichos pagos, previniendo eventuales hechos de corrupción.

11 A pesar de las diferencias entre los países y entre los sectores, se observa un avance más marcado en el sector hidrocarburos –muy claro en Colombia, México, Bolivia y Ecuador– tanto por la existencia de empresas estatales cuanto por contar con una institucionalidad cuya historia es más larga.

GRÁFICO 11
El proceso de transparencia que propone la EITI



Fuente: Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (s.f.).

Actualmente, cinco países de América Latina y el Caribe participan de esta iniciativa: Perú fue el primero en incorporarse como candidato (2007) y Colombia (2014) el último. Honduras (2013), Trinidad y Tobago (2011) y Guatemala (2012) completan la lista de los países participantes. Más allá de las particularidades y avatares de los procesos en cada uno de ellos¹², es claro que la EITI ha contribuido en algunos aspectos a la transparencia de las industrias extractivas. Así, por ejemplo, mientras en el caso peruano la EITI ha logrado que las 63 empresas participantes accedan a hacer pública toda su información tributaria –aspecto tradicionalmente resistido– y ha avanzado en la instalación de comisiones EITI en tres gobiernos descentralizados, Honduras ha incluido una provisión específica sobre la misma en su nueva Ley de Minería, vinculándola a la política pública –cosa que no fue posible en Perú, donde la Comisión de Economía del Congreso de la República rechazó una propuesta legislativa alrededor de la materia (2012)–.

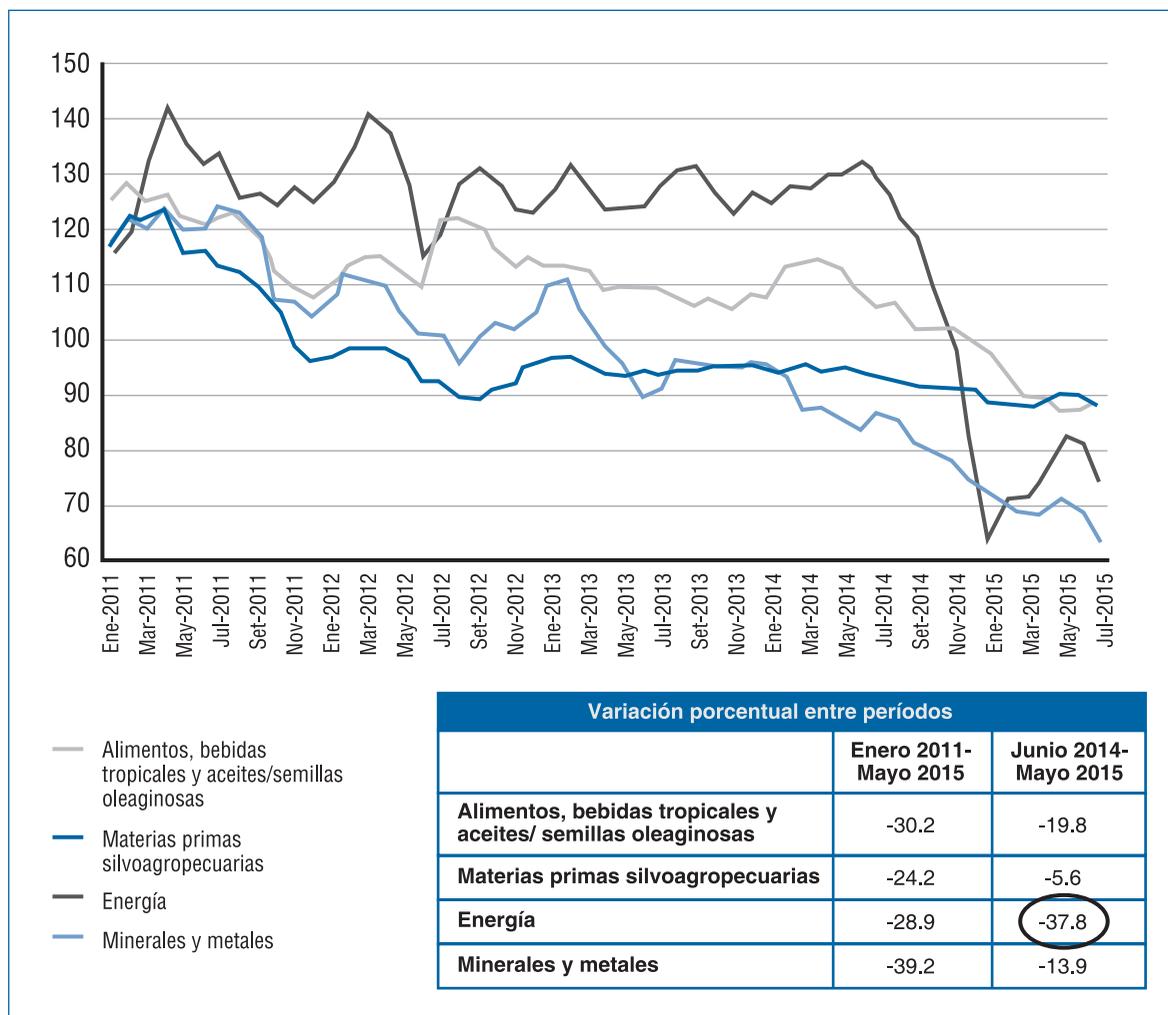
12 Sobre el particular, consultar el portal institucional: <<https://eiti.org>>.

5. EL FIN DEL SUPERCICLO Y EL RIESGO DE LA “CARRERA HACIA EL FONDO”: LOS RETROCESOS

El crecimiento económico de la región con caída de la pobreza y la desigualdad no resultó sostenible en el tiempo por dos razones fundamentales. La primera, porque América Latina era dependiente de la continuidad de fuerte demanda y precios altos de *commodities*, determinados por las economías de China y del Asia y los países desarrollados en general. La historia enseña que los mercados de *commodities* energéticos y de minerales son muy volátiles, sujetos a alzas y bajas determinadas por la demanda de los grandes consumidores y por la oferta de los grandes productores, los cuales están fuera del control de los productores de segundo rango, como ocurre con los países de América Latina. La segunda razón, porque esta forma de crecimiento genera grandes brechas internas de productividad y de acceso a empleos de calidad. La Cepal ha documentado esta situación para América Latina, notándose cómo la productividad por trabajador es mucho mayor en el sector minas y canteras (que casi no genera empleos directos) y significativamente más reducida en sectores como el agropecuario, que emplean mayor cantidad de personas (Cepal 2014b: 147).

Los precios de los minerales, en este caso, comenzaron a caer desde 2011, mientras que entre junio y diciembre de 2014 los de los hidrocarburos se derrumbaron (ver el gráfico 12). Como resultado, las proyecciones del crecimiento en la región van a la baja —especialmente para los países más especializados en la exportación de *commodities*— (Cepal 2015), siendo posible, como lo alertan distintos analistas, que se reviertan los avances logrados en materia de pobreza y desigualdad.

GRÁFICO 12
 Índices de precios de productos básicos de exportación, América Latina y el Caribe, enero 2011-julio 2015
 (índice 2010: 100)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

En este escenario, el riesgo grande que corre la región es iniciar una carrera hacia el fondo como respuesta al fin del superciclo de precios. Vale decir, el ingreso a una competencia entre los países por atraer grandes inversiones en minería e hidrocarburos para compensar la caída del precio con un mayor volumen de producción. Como es obvio, esta carrera supone sacrificar muchos de los avances institucionales que venían produciéndose como parte de la necesidad de atraer inversión, es decir, pagar casi cualquier precio. El debilitamiento de la institucionalidad ambiental, la neutralización de la legislación sobre consulta e incluso el camino de la regresión fiscal aparecen como posibilidades para los distintos gobiernos frente a los desafíos de diversificación productiva y reforma tributaria que son los que deberían abordar.

En este contexto, a partir de 2012 se observa en cuanto a transparencia, institucionalidad ambiental y consulta en su relación con las industrias extractivas en la región una clara tendencia al retroceso en la mayoría de los países. Independientemente de si se trata de gobiernos “progresistas” o “neoliberales”, las medidas y las decisiones en esa dirección se suceden.

En el caso de los regímenes de fuerte retórica antineoliberal y nacional popular, el gobierno de *Bolivia* emitió el Decreto Supremo N° 2195 (2014) que limita la libre determinación de los pueblos indígenas, su facultad de aplicar normas propias, su organización territorial y de conducción, así como la propia definición del desarrollo de acuerdo a sus criterios; también la Ley de Minería y Metalurgia (2014) que facilita el uso y aprovechamiento parcial del agua y limita la consulta a la fase de explotación; y el Decreto Supremo N° 2366 (2015) que es parte de un paquete mayor para vulnerar una zona de protección ecológica, modificando radicalmente la estructura del área protegida.

Si bien el hecho de que una sola empresa estatal, Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB) –desde 2006 propietaria y comercializadora única de los hidrocarburos y sus derivados– permitió que los niveles de transparencia se incrementaran durante el superciclo, y a pesar de que la Ley de Desarrollo Sostenible de Hidrocarburos precisa la información que la empresa debe publicar en su página web y su periodicidad, en los últimos años la disposición no se cumple cabalmente, ni existen sanciones por el incumplimiento (Fundación Jubileo 2015).

En materia de contratos, si bien se han suscrito cerca de diez contratos de servicios desde la vigencia de la nueva Constitución (2007), y estos son aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional de la misma manera que los contratos de operación vigentes, ninguno de ellos es de acceso público fácil: obtenerlos exige múltiples pasos administrativos y la posibilidad de una respuesta negativa. A la base de esta situación está el hecho de que el país no cuenta hasta la fecha con una ley de transparencia y acceso a la información pública, no obstante existir un proyecto presentado al Poder Legislativo que no ha sido priorizado hasta mediados del 2015, no obstante su importancia.

Finalmente, en materia de consulta, si bien el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas fue publicado en 2007 y hasta 2014 se realizaron 49 procesos, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía presenta únicamente la información anual consolidada sobre el número de procesos desarrollados. Recién en la última gestión se presentó el detalle de los proyectos que fueron consultados, los montos de inversión determinados para cada uno de ellos y las empresas operadoras de los mismos. No obstante este avance, sigue ausente la información sobre los acuerdos comprometidos con las comunidades indígenas, los montos de compensación que estas recibirán, así como el uso y destino de los recursos involucrados.

En el caso de *Ecuador*, desde 2013, para apurar la explotación minera y petrolera, se vulneran distintos procesos ambientales en la etapa de concesión y explotación. Por ejemplo, se decidió explotar el crudo debajo del Parque Nacional Yasuni y el Ministerio del Ambiente pasó a ser coordinado por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, que regula a los ministerios de Hidrocarburos y Energía (2014).

En ese país, desde fines de 2012 se lanzó la convocatoria para la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, destinada a la exploración y explotación de veintiún bloques –lotes– en la Amazonía centro-sur de Ecuador, comprendiendo tres provincias y afectando cerca de tres millones de hectáreas dentro de las que se encuentran los territorios ancestrales de siete nacionalidades indígenas, las cuales se han movilizadado contra dicha convocatoria desde el primer momento.

En lo que hace a la disposición a la entrega de información de las empresas estatales, desde 2010 se produjo una reorganización de su estructura, recibiendo responsabilidades específicas a lo largo de la cadena de valor del petróleo. Ecuador Estratégico EP¹³, en este marco, es una empresa pública creada en setiembre de 2011 con el encargo de planificar, diseñar, evaluar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos del país (petroleros, mineros, hidroeléctricos y petroquímicos), con un presupuesto que proviene de diversas fuentes, una de ellas la petrolera.

Pese a tratarse de un actor clave en la redistribución de los ingresos provenientes de la explotación minera e hidrocarburífera, el acceso a la información sobre las actividades de esta empresa pública es muy limitado. Más allá del total de su monto de inversión, se desconoce la temporalidad de las obras y los criterios que se utilizan para la elaboración de los proyectos desde la institución, cuya creación correspondió al aumento de ingresos generado durante el ciclo alto de los precios de las materias primas (Grupo Faro 2015).

En *Brasil*, por su parte, para facilitar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Minería 2030, se empezó a simplificar los procedimientos de adjudicación y otorgamiento de licencias ambientales de los nuevos proyectos mineros, abriendo la posibilidad de extracción en zonas hasta ahora protegidas por ley y discutiendo la alteración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para permitir la explotación minera en 10% de las unidades de protección integral. Además, la propuesta de un nuevo Código de Minería, que debió votarse en 2015, incluye la autorización explícita para la explotación minera en áreas protegidas y deja de lado las salvaguardas ambientales para las comunidades afectadas, autorizándose la práctica minera en unidades de conservación sostenibles, como los bosques nacionales. La propuesta en debate le asigna grandes poderes a una futura Agencia Nacional de Minería, entre los cuales está la posibilidad de no permitir otras actividades que creen obstáculos a la minería.

13 Empresa Pública.

Por lo demás, la trama de corrupción, que se viene investigando intensamente en el país, tiene en su centro a Petrobras, la gigantesca empresa estatal brasileña, denunciada entre otras cosas por organizar un cártel integrado por sus empresas contratistas con el fin de repartirse las licitaciones, combinar contratos sobrevaluados y repartir sobornos entre los ex directivos de la empresa y los principales políticos brasileños. Todo esto pone en cuestión el importante nivel de transparencia y de entrega y difusión de información pública que la empresa había logrado y exhibía.

En cuanto a los países con gobiernos de orientación neoliberal, la situación no ha sido distinta, como veremos a continuación. En *Colombia*, el Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2014-2018 considera que los recursos de minería e hidrocarburos son estratégicos, con lo cual se incrementa el poder del Ministerio de Minas y Energía. Agobiado el país por la disminución de los precios internacionales del petróleo, el interés en el uso de la fractura hidráulica (*fracking*) en yacimientos no convencionales se aceleró a partir de 2014 en parte porque las reservas de hidrocarburos convencionales se están agotando y se busca cumplir las metas de producción.

En efecto, la Agencia Nacional de Hidrocarburos dispuso zonas para la fractura hidráulica de lutitas en 13 de los 32 departamentos, mientras el Ministerio de Minas y Energía expidió una resolución estableciendo los requerimientos y procedimientos para la exploración y explotación por esa vía y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible acogió los términos de referencia para la elaboración de los EIA (Fundación Foro Nacional por Colombia 2015a). En ese marco, se realizó la ronda 2014 de oferta de bloques, a pesar de no contarse con el conocimiento suficiente para definir las restricciones ambientales y técnicas para el desarrollo de la actividad.

En general, las medidas del gobierno nacional para mantener el impulso extractivo ayudaron poco a la transparencia del sector. Cuatro, entre ellas, fueron particularmente significativas: (i) la prórroga del contrato de concesión de Cerromatoso –la principal productora de níquel y ferroníquel, operada por BHP Billiton–, a pesar de las observaciones de la Contraloría sobre la licencia ambiental, las incongruencias en las cuentas y los mecanismos de operación pactados; (ii) la denominada “ventanilla express” (Decreto Supremo N° 041), que busca agilizar los trámites mineros y ambientales, disminuye los tiempos de respuesta, revisa las condiciones establecidas en los contratos y concesiones y crea la figura de la operación condicional; (iii) el establecimiento de áreas de reserva para el desarrollo minero cuya adjudicación es a través de la selección objetiva; (iv) la posibilidad de integración de áreas a solicitud del titular privado (Fundación Foro Nacional por Colombia 2015b).

Siguiendo con esa tendencia, en 2015 el gobierno lanzó un plan de ayuda para las empresas petroleras, extendiéndoles los plazos de inversión y flexibilizando las garantías, pero también las medidas tributarias.

En *México*, el Programa Nacional de Desarrollo Minero 2013-2018 mantiene un régimen tributario laxo y cuenta con el Fideicomiso de Fomento Minero, una de las instituciones clave en el cumplimiento de las líneas de acción establecidas para las actividades mineras en el Plan Nacional de Desarrollo de México. No obstante su importancia, hay muy poca información pública sobre cómo opera y se desconocen los montos que entrega a las empresas dedicadas a la exploración, explotación o a actividades de servicios e insumos.

En el sector energético, mediante una reforma constitucional (2013), se abrió a la inversión privada, autorizando la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas que se requieran, antes de la sentencia ejecutoriada, lo cual incluye por remisión expresa las tierras colectivas de ejidos y comunidades. Por otra parte, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (2014) no obliga a la publicación de contratos y anexos; permite la negociación directa entre los propietarios o titulares de derechos y los contratistas sobre términos y condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes y derechos; y establece que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública, desprotegiendo a los habitantes de las tierras involucradas,

La misma norma, que es parte de un proceso de reforma mayor, declara de interés social y orden público la extracción de hidrocarburos, estableciendo que tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos.

En el caso de *Perú* (Grupo Propuesta Ciudadana 2015), sucesivos decretos desde 2013 facilitan la inversión minera, obligando por ejemplo a entregar los certificados de inexistencia de restos arqueológicos en tiempo irrisorio (Decreto Supremo N° 054-2013-PCM), y flexibilizan los procedimientos de aprobación de los EIA (Decreto Supremo N° 060-2013-PCM). Más profundamente, la Ley N° 30230¹⁴ explicita la apuesta del gobierno peruano a favor de las empresas extractivas, dado que dicha norma establece un conjunto de incentivos para ellas, entre los que destacan nuevos contratos de estabilidad tributaria y la modificación de los montos mínimos de inversión y los plazos de exploración.

En materia ambiental, esta ley limita el presupuesto y las funciones de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental, retira al Ministerio del Ambiente la capacidad de establecer las zonas reservadas –capacidad que pasa al Consejo de Ministros– y dificulta la conservación de sitios claves, reduce los plazos para opinar sobre los EIA y debilita el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, dificultando el manejo de ecosistemas vulnerables.

14 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Adicionalmente, será potestad del Consejo de Ministros la aprobación de la política nacional de ordenamiento territorial, perdiendo el Ministerio del Ambiente también esta función. Dicha política establece que ni la zonificación ecológica económica ni el ordenamiento territorial asignarán usos y exclusiones de uso de las tierras; otro tanto ocurre con la aprobación de los estándares de calidad ambiental y con los límites máximos permisibles, que deberán basarse no solo en criterios de protección a la salud y al ambiente, sino también en un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.

Finalmente, la norma establece que se puede favorecer a varios tipos de proyectos declarados de interés nacional, incluyendo proyectos de infraestructura, comunicación y generación de energía, a los cuales se les facilita el acceso legal a la tierra. En síntesis, esta norma limita significativamente la institucionalidad previamente creada para contribuir a la protección del ambiente, a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, de los pueblos indígenas en general y de la población del entorno directo e indirecto de los proyectos de inversión; además reduce las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales en torno a la ocupación y uso sostenible de sus territorios al restringir los planes de ordenamiento territorial a planes referenciales, los cuales no serían de cumplimiento obligatorio para los demás niveles de gobierno.

En sentido estricto, todo indica que salvo en el caso de *Chile*, que no ha retrocedido en estas materias –y donde más bien ha entrado en vigencia una institucionalidad ambiental fortalecida, con mayores poderes y con la capacidad de clausurar definitivamente proyectos si lo ameritan–, la mayoría de países del continente ha iniciado la carrera hacia el fondo, retrocediendo a una gobernanza de las industrias extractivas nuevamente centralizada y sectorial, con instancias de decisión fuertemente concentradas en el Poder Ejecutivo y con crecientes limitaciones a la participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en general.

Esta tendencia de retrocesos va, ciertamente, más allá de la dimensión ambiental. Así, en la revisión reciente de la legislación sobre distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de las rentas extractivas –más allá del alto grado de heterogeneidad que se observa en ella como resultado de los procesos sociales y políticos que son específicos de cada país–, se observa “un incipiente proceso de recentralización en la gestión de estos recursos, especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, y más recientemente en el Perú y el Brasil” (Cepal 2014b: 294).

En este escenario, los problemas de accesibilidad a la información existente probablemente se multiplicarán y agravarán y las iniciativas de transparencia podrían llegar a su techo.

6. APROVECHAR LAS LECCIONES APRENDIDAS

El presente balance, plagado de avances y retrocesos indistintamente en países “progresistas” y “neoliberales”, demuestra que siendo importante normar el acceso a la información pública, ello no basta si no se garantiza un cambio cultural, asegurando la calidad y la oportunidad de la información que se entrega y respondiendo oportunamente a las exigencias y demandas de los ciudadanos. Ellos tienen derecho a acceder a información en todas y cada una de las etapas de la cadena de valor de las industrias extractivas, pero también lo tienen, como derecho consagrado por múltiples normas en cada país –por si ello fuera necesario–, a participar de las distintas etapas de la gestión ambiental y a conocer los principales instrumentos de evaluación de la acción de las empresas extractivas y sus distintos impactos.

Los retrocesos mayores en los últimos años se suceden precisamente en este campo, el de la participación, que es fuertemente resistido por los empresarios del sector, pero también por el Estado, embarcado ciegamente en muchos casos en la carrera hacia el fondo. Retroceder en ese terreno hace inviable desde nuestro punto de vista la gobernanza de las industrias extractivas tal como la entendemos, es decir, como el sistema de toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales en base a pesos y contrapesos e introduciendo la dimensión del poder y la aproximación territorial.

Construir una nueva gobernanza de las industrias extractivas exige: no retroceder en lo avanzado y potenciar las distintas iniciativas que se mostraron exitosas; no dar marcha atrás en los estándares logrados; conseguir información desagregada de las empresas y los gobiernos; avanzar en los temas fiscales, incluyendo también costos, precios de transferencia y la determinación de los beneficiarios reales; asegurar y mejorar la institucionalidad y los sistemas ambientales creados; profundizar y respetar los procesos de consulta.

No creemos que los avances que se sucedieron entre 2004 y 2011 resuelvan los problemas que enfrentamos, tampoco que el nuevo desarrollismo basado en la renta de las industrias extractivas sea viable. Como los precios, se está volatilizando, el reto mayor de la región es la diversificación de nuestro patrón productivo y exportador para reducir nuestra dependencia de las materias primas.

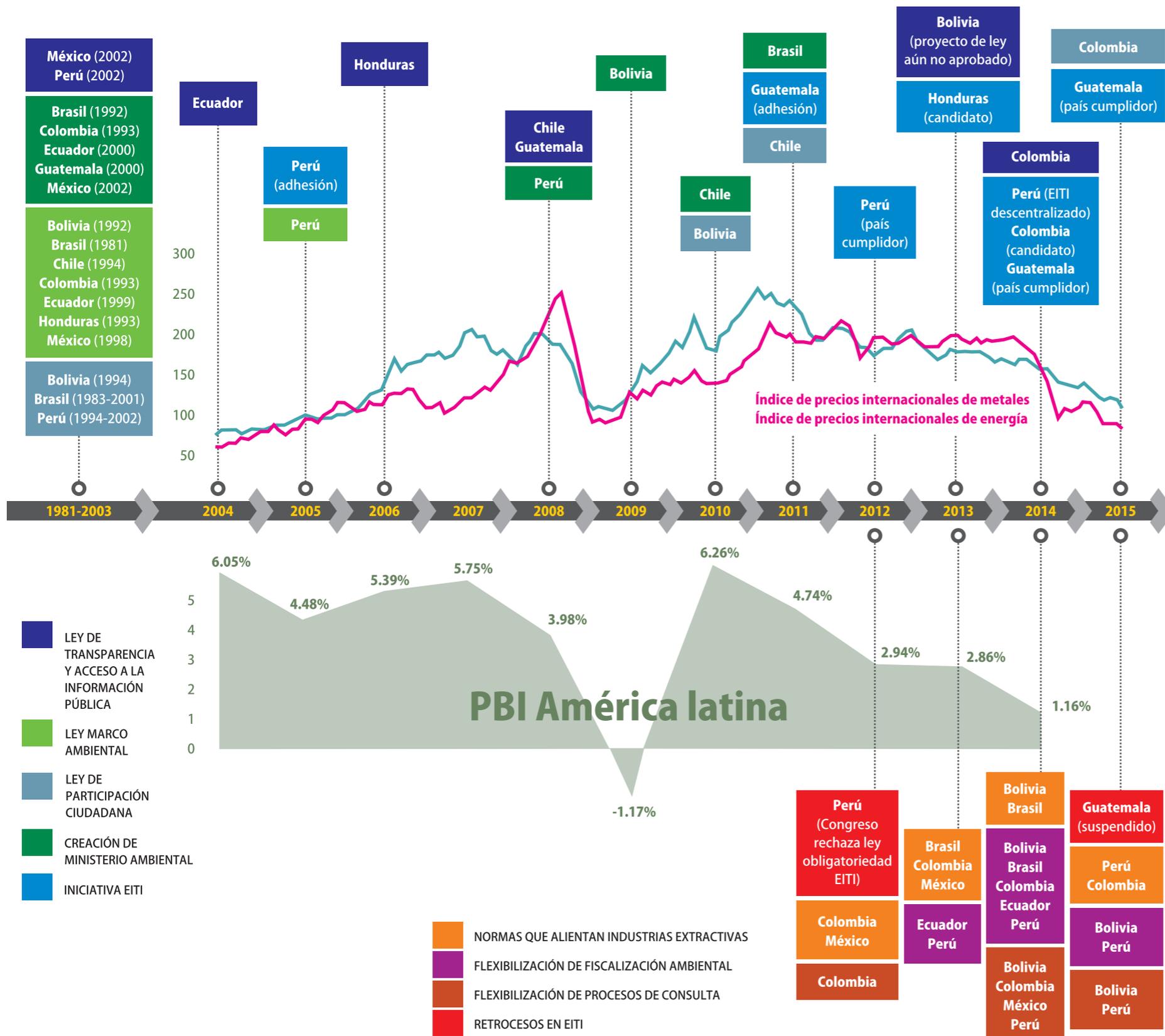
El uso de internet –alentado por las “nuevas prácticas” de gobierno electrónico– ha demostrado una potencia significativa para enfrentar las exigencias mencionadas. Sin embargo, aparecen con claridad cuatro elementos, no por obvios, menos importantes:

- (i) la necesidad de información sencilla, accesible, veraz y verificable; se trata de pasar del acceso a la accesibilidad, que es la que permite el uso de la información y el equilibrio de poder en relaciones que son fuertemente asimétricas;
- (ii) una actitud ciudadana vigilante de la gestión pública, movilizadora y con capacidad de investigar;
- (iii) la disposición de gobernantes y servidores públicos a someterse al escrutinio público;
- (iv) la definición de mecanismos claros de acceso y participación que sean de efectivo cumplimiento (exigibilidad).

Nadie está contra el aprovechamiento de los recursos naturales mineros e hidrocarbúricos. Pero sí estamos contra su explotación a cualquier precio, sin respetar la opinión de la gente y la sostenibilidad del ambiente. La carrera hacia el fondo, que ya se ha iniciado, nos acerca a este escenario.



ANEXO 1. El superciclo y la transparencia de las industrias extractivas en América Latina



AVANCES

ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. NRG1 2013						
Prácticas reportadas	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	México	Perú
Licencias	0	100	100	83	33	67
Contratos	33	0	33	67	33	100
Impactos socioambientales	0	33	100	17	50	100
Exploraciones	17	100	100	50	100	100
Volumen de producción	100	100	100	100	100	100
Valor de producción	67	67	67	67	100	67
Principales fuentes de ingresos	44	100	50	33	100	67
Fuentes secundarias de ingresos	0	67	33	22	67	40
Subsidios	67	0	s.i.	0	100	33
Nombre de compañías operadoras	0	100	100	100	s.i.	100
Reportes de las empresas estatales	17	100	50	50	100	s.i.
Data de producción de empresas estatales	76	86	100	95	100	s.i.
Data de ingresos de empresas estatales	67	100	38	60	83	s.i.
Actividades cuasifiscales de empresas estatales	0	50	s.i.	0	100	s.i.
Directorio de empresas estatales	60	100	100	100	100	s.i.
Reglas de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	100	s.i.
Reportes comprensivos de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	33	s.i.
Reglas de transferencias subnacionales	100	100	100	100	100	100
Reportes comprensivos de transferencias subnacionales (nacional)	100	100	100	100	67	100
Reportes subnacionales de transferencias	100	100	0	100	100	100

Los colores representan la valoración dada al nivel de transparencia en las prácticas de publicación de información de cada tema.

- Satisfactorio (71-100)
- Parcial (51-70)
- Débil (41-50)
- Deficiente (0-40)
- s.i. Sin información

Fuente: Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2013. Producido por el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, siglas en inglés). Informe disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/rgi>

RETROCESOS



BIBLIOGRAFÍA

BRINKERHOFF, Derick

2001 *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. Washington D. C.; Center for Democracy and Governance / Usaid.

CEPAL

2015 *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2015. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Cepal.

2014a *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un contexto nuevo*. Santiago de Chile: Cepal.

2014b *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile: Cepal.

2013 *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

CRAVIOTO LAGOS, Francisco

s. f. “Panorama general de las actividades mineras en México”. Documento de trabajo, México: Fundar. Centro de Análisis e Investigación.

DE LA FUENTE, Gloria

2014 “El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: avances y desafíos de política”. En: *Transparencia & Sociedad*, N° 2, Santiago de Chile, pp. 27-51.

FINKELSTEIN, Neal

2000 *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York: Macmillan.

FOTI, Joseph; Lalanath DE SILVA; Heather MCGRAY; Linda SHAFFER; Jonathan TALBOT y Jacob WERKSMAN

2008 *Voz y opción. Abriendo la puerta a la democracia ambiental*. WRI.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

2015a *El sector extractivo en Colombia 2014. Observatorio de las industrias extractivas en Colombia.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

2015b *Balance: transparencia de las industrias extractivas durante el superciclo en Colombia.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

FUNDACIÓN JUBILEO

2015 *Balance: transparencia de las industrias extractivas durante el superciclo en Bolivia.* La Paz: Fundación Jubileo.

GRUPO FARO

2015 *Balance: transparencia de las industrias extractivas durante el superciclo en el Ecuador.* Quito: Grupo Faro.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2015 *Balance: transparencia de las industrias extractivas durante el superciclo en el Perú.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GUDYNAS, Eduardo

2013 “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”. En: ACOSTA, Alberto y otros. *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina.* Barcelona: Icaria, pp. 75-92.

LÓPEZ, Emiliano y Francisco VÉRTIZ

2012 “Capital transnacional y proyectos nacionales de desarrollo en América Latina. Las nuevas lógicas del extractivismo neodesarrollista”. En: *Revista Herramienta*, N° 50, Buenos Aires, <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-50/capital-transnacional-y-proyectos-nacionales-de-desarrollo-en-america-latina>>.

MAY, Ernesto

2006 “Acceso a la información como herramienta para una gobernabilidad incluyente y la reducción de la pobreza”. Presentación en: Diálogo Regional sobre Acceso a la Información. Washington D.C.: GDLN.

MONGE, Carlos

2012 “Los roles del Estado en relación con el sector extractivo: una mirada regional”. En: VELARDE, Nicoletta y Marco ZEISSER (editores): *Anales. Seminario Internacional Desarrollo Territorial y Extractivismo: luchas alternativas en la Región Andina*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas / CooperAcción / GRET, pp. 89-102.

PAUL, Samuel

1992 “Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control”. En: *World Development*, vol. 20, N° 7, Montreal, pp.1047-1060.

SALAMA, Pierre

2015 “¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión”. En: *Nueva Sociedad*, N° 258, Buenos Aires, pp. 85-95.

WORLD BANK

2000 *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D. C.: World Bank / International Bank for Reconstruction and Development.

YANG, Zhimin

2015 “Los actores del desembarco chino en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*, N° 259, Buenos Aires, pp. 45-54.

Base de datos

CEPAL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

NRGI Índice de la gobernanza de los recursos naturales. <<http://www.resourcegovernance.org/rgi>>.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

Tarea Asociación Gráfica Educativa

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TÉLÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

FEBRERO 2016 LIMA - PERÚ



Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas - RLIE

Dirección de coordinación:

Cerrada de Alberto Zamora, 21
Colonia Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán
04000 México DF, México

Teléfono: (+52) 55 5554 3001 Ext. 118

Página web: www.redextractivas.org

Correo electrónico: aroa@fundar.org.mx

Dirección Perú:

León de la Fuente 110, Magdalena, Lima, Perú

Teléfono: (511) 613-8300 / 613-8315

ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE RLIE

