

# Síntesis de “Del conflicto a la colaboración”:

Lecciones aprendidas a partir de las intervenciones de RWI en las áreas productoras de petróleo, gas y minerales

Por Matteo Pellegrini y Varsha Venugopal

Mayo de 2013

Revenue Watch Institute (RWI) trabaja con gobiernos, la sociedad civil, periodistas y compañías para generar mayores ingresos y rendimientos positivos a partir del petróleo, el gas y la minería.

Este informe sintetiza las lecciones aprendidas a partir de los proyectos piloto que RWI implementó en Ghana, Indonesia, Nigeria y Perú entre 2008 y 2012. Es un resumen de un documento más extenso. El documento junto con los estudios de caso de países y los documentos de las políticas están disponibles en [revenuewatch.org/subnational](http://revenuewatch.org/subnational)

## Ingresos de petróleo, gas y minería para el desarrollo local

Entre 2008 y 2012, RWI brindó apoyo a los gobiernos y la sociedad civil en áreas subnacionales de Ghana, Indonesia, Nigeria y Perú. El objetivo era ayudar a estas administraciones a dar respuesta a problemas específicos al utilizar nuevos ingresos provenientes del petróleo y los minerales para mejorar las vidas de los residentes locales.

Los proyectos piloto de RWI apuntaban tanto a mejorar la gobernanza de los recursos subnacionales como a desarrollar modelos exitosos que pudieran aplicarse en nuevos contextos.

Los proyectos piloto de RWI implicaron una combinación de diferentes intervenciones:

- Ofrecer **desarrollo de capacidades** a través de capacitación, tutoría, acceso a recursos y expertos, entrenamiento continuo y asistencia de seguimiento.
- Despachar **expertos para brindar un asesoramiento focalizado** a las contrapartes en relación con problemas técnicos, fiscales y económicos de alta complejidad, como por ejemplo el pronóstico de los ingresos, la administración de la volatilidad y los beneficios inesperados de los recursos, el aumento del contenido local, la planificación a mediano plazo y el monitoreo de los ingresos y los gastos.
- Organizar talleres regionales y globales para compartir experiencias y desarrollar una **Comunidad de prácticas** más amplia.
- Producir **investigación y análisis** originales que documenten el impacto de la extracción de recursos naturales, los efectos positivos de la transparencia y el impacto comparativo de las herramientas y los mecanismos diseñados para dar respuesta a los problemas encontrados con los ingresos provenientes de los recursos.
- Formar **plataformas de múltiples interesados** para catalizar y monitorear las reformas de las políticas, desarrollar confianza entre los diversos interesados y sostener el cambio luego de la finalización del proyecto.

## ¿Por qué fue importante este proyecto?

De los 58 países ricos en recursos en el Índice de la Gobernanza de Recursos Naturales 2013 de RWI, una medida de transparencia y confiabilidad en el sector del petróleo, el gas y la minería, 30 tienen mecanismos para compartir ingresos por los cuales los gobiernos nacionales transfieren ingresos provenientes de los recursos naturales a los gobiernos estatales, regionales y locales. Estos ingresos conllevan una mayor responsabilidad de proveer servicios públicos básicos. Este cambio tiene un **potencial transformador**: con la capacidad y el apoyo adecuados, las autoridades subnacionales pueden utilizar ingresos provenientes de los recursos naturales para combatir la pobreza y aumentar en gran medida el acceso a servicios sociales fundamentales.

## Contenido

Ingresos de petróleo, gas y minería para el desarrollo local	1
¿Por qué fue importante este proyecto?	1
Intervenciones fundamentales del proyecto	2
Logros fundamentales del proyecto	3
Lecciones aprendidas	4
Prioridades futuras	4

## Documentos informativos

### ACERCA DE LOS AUTORES

Matteo Pellegrini y Varsha Venugopal trabajan en la oficina de Revenue Watch en Londres. Matteo es Director de Capacidades de Desarrollo y Varsha es Funcionaria del Programa de Desarrollo de Capacidades Subnacionales.

#### Socios de los proyectos piloto de RWI

RWI ha establecido asociaciones con actores locales para brindar apoyo y desarrollar capacidades con el fin de mantener las mejoras más allá del la finalización del proyecto. Algunos de nuestros socios son:

- Iniciativa de Reforma de Gobiernos Locales y Servicios Públicos (LGI) de las Fundaciones de la Open Society, socio global.
- Centro para Información y Estudios Regionales (PATTIRO), Indonesia
- Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), Perú
- Red de Municipalidades Urbana y Rurales del Perú (REMURPE), Perú
- Centro para el Desarrollo Social Integrado (ISODEC), Ghana
- Plataforma para el presupuesto de los ciudadanos del delta del Níger (NDCBP), Nigeria
- Gobierno del Estado de Bayelsa, Nigeria

Sin embargo, las autoridades subnacionales carecen de la capacidad para gastar sus nuevos ingresos de manera plena y efectiva. La municipalidad de San Marcos en el área central de Perú es un ejemplo claro. Durante el año 2005, San Marcos administró un presupuesto anual de aproximadamente \$150.000. A lo largo de los dos años siguientes, cuando la mina de Antamina comenzó a pagar regalías e impuestos, la municipalidad recibió aproximadamente \$7 millones en ingresos provenientes de recursos naturales. La administración carecía de los recursos humanos y la capacidad institucional para administrar una cantidad de dinero tan grande. A pesar de la desesperante necesidad de servicios sociales en la zona, la mayoría de los fondos no se gastaron.

Existe una cantidad de razones adicionales por las cuales **las autoridades subnacionales experimentan dificultades a la hora de administrar estos ingresos provenientes de los recursos naturales**. Algunas de ellas son la falta de políticas para incentivar la recaudación y gasto eficaces de los ingresos, la falta de transparencia en las finanzas de los gobiernos subnacionales y la falta de personal capacitado y calificado. Estos problemas se combinan con la ausencia de una sociedad civil y medios con la capacidad para de examinar a fondo el comportamiento del estado y las corporaciones.

Además, los sistemas de distribución podrían transferir la volatilidad de los precios de los productos básicos a los gobiernos subnacionales, que carecen de instrumentos (como fondos de ahorro), instituciones y recursos humanos para neutralizarla. Las políticas mal diseñadas a nivel nacional pueden crear cuellos de botella y desincentivar una administración prudente. Los ingresos provenientes de los recursos naturales podrían socavar otras partes de la economía al tomar recursos humanos de otros sectores. Podrían fomentar la corrupción, reducir la confiabilidad e incrementar el conflicto con respecto a los recursos.

Los proyectos piloto de RWI afrontaron estos desafíos sin rodeos, logrando resultados tangibles y generando valiosas lecciones para intervenciones futuras.

### Intervenciones fundamentales del proyecto

- Cuando así lo solicitaron los socios, el proyecto ayudó a formular propuestas de reforma para lograr **sistemas de transferencia de ingresos** basados en reglas más transparentes que cumplieran con los objetivos de desarrollo nacionales. Este fue el caso de Perú, donde nuestra propuesta fue vertida en debates del Congreso sobre la reforma a las leyes de distribución de los ingresos.
- RWI ayudó a nuestros socios a comprender y a **hacer un seguimiento de los flujos de ingresos** entre empresas, gobiernos centrales, gobiernos subnacionales y otras instituciones tales como consejos tradicionales. En Ghana, aportamos a los interesados en el distrito de Astuifi los conocimientos para hacer un seguimiento de los flujos de ingresos de las regalías por minerales y para denunciar irregularidades.
- En Perú, RWI y sus socios crearon una herramienta de pronóstico que posibilitó que la sociedad civil y los funcionarios regionales en Piura y Arequipa **pronosticaran ingresos a mediano plazo** y desarrollaran estimaciones presupuestarias de varios años más precisas que prevén las oscilaciones en los ingresos derivadas de la volatilidad de los precios de los productos básicos.
- Cuando los presupuestos locales se derivan en gran medida de ingresos volátiles, mecanismos tales como los **fondos** pueden compensar la volatilidad presupuestaria y recibir ingresos excedentes en momentos de auge. En Indonesia, RWI compartió prácticas internacionales para el establecimiento de fondos, y brindó capacitación y asistencia a miembros de la sociedad civil y funcionarios para garantizar una administración de fondos clara y transparente.
- Para aumentar el empleo y las oportunidades comerciales de los ciudadanos de áreas productivas, RWI creó un esquema para el diseño, la implementación y el monitoreo de estrategias destinadas a incrementar las ganancias de **contenido local**, diversificando a la vez la base productiva para evitar la creación de una economía de enclave.
- RWI emprendió una investigación sobre la administración de fondos sociales que luego informó sobre el trabajo de nuestro socio con la localidad de Sechura en Piura, Perú, con el fin de mejorar la administración del fondo social de la localidad. RWI hizo este trabajo investigando iniciativas de la sociedad civil para **monitorear el gasto social** en América Latina.
- **La transparencia de los flujos de ingresos y los gastos** posibilita un monitoreo por parte del gobierno y permite que los ciudadanos hagan rendir cuentas a los funcionarios gubernamentales. El trabajo de RWI en Indonesia dio lugar a leyes innovadoras que exigen transparencia en los ingresos, las cuestiones relacionadas con salud y seguridad, los riesgos e impactos ambientales y los proyectos de responsabilidad social corporativa. En Nigeria, la Iniciativa de Transparencia en Gastos e Ingresos

---

de Bayelsa (*Bayelsa Expenditure and Income Transparency Initiative*, BEITI), financiada por RWI, desarrolló una plataforma de múltiples interesados para hacer un seguimiento de los ingresos, las transferencias y los gastos estatales.

## Logros fundamentales del proyecto

*“Ahora podemos proponer modificaciones presupuestarias para financiar proyectos del proceso de presupuesto participativo. El pronóstico nos permite saber exactamente qué tipo de proyectos podemos presentar a los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo, proyectos que sabemos pueden financiarse mediante recursos del canon”.*

—Samuel Godos, oficina de planificación, gobierno regional, Piura, Perú

### **Se mejoró el seguimiento de los ingresos y se facilitó la inversión en el desarrollo sustentable.**

En Perú, Arequipa y Piura los gobiernos regionales utilizaron la herramienta de pronóstico de RWI para predecir con precisión sus derechos y elaborar presupuestos para varios años. Una planificación con más información y una mejor administración económica contribuyeron a las mejoras en las asignaciones y el gasto absoluto en sectores prioritarios en regiones que se han beneficiado de la asistencia de los socios y de RWI. En Piura, las asignaciones de presupuesto iniciales en la educación aumentaron del 37,7 por ciento del presupuesto total en 2009 al 42,5 por ciento en 2011. Las asignaciones en sectores de salud subieron del 13,3 por ciento al 17 por ciento del presupuesto total durante el mismo período. La eficacia del gasto gubernamental regional general (el porcentaje del presupuesto asignado que se gasta realmente) aumentó del 89,2 por ciento en 2009 al 93,7 por ciento en 2011 en Arequipa y del 79,9 por ciento en 2009 al 84,5 por ciento en 2011 en Piura.

En Indonesia, el trabajo de RWI y sus socios dio lugar a la definición participativa de planes de desarrollo sustentable y leyes de transparencia innovadoras. Gracias al proceso de planificación, los gobiernos y la sociedad civil en ambos distritos acordaron aumentos sustanciales en el gasto en salud y educación. De 2009 a 2012, el gasto de Bojonegoro en educación y en salud aumentó en un 101 por ciento y 22 por ciento respectivamente. El gasto en educación de Blora aumentó en un 68 por ciento. El gasto en salud ascendió en un 77 por ciento. Los recursos complementarios se utilizaron para financiar los primeros 12 años de educación básica gratuita, sumando tres años al requisito nacional de nueve.

### **Se crearon mecanismos duraderos para la participación y la rendición de cuentas.**

Nuestro trabajo en Indonesia dio lugar a la creación de comités de dirección de múltiples interesados que promueven la transparencia en el sector petrolero en Blora y Bojonegoro. En ambos distritos, estos grupos de múltiples interesados fueron reconocidos formalmente y el gobierno asignó fondos de presupuestos locales para respaldar la continuidad de su funcionamiento. En Nigeria, la Iniciativa de Transparencia en Gastos e Ingresos de Bayelsa (*Bayelsa Expenditure and Income Transparency Initiative*, BEITI), financiada por RWI, desarrolló una plataforma de múltiples interesados para hacer un seguimiento de los ingresos, las transferencias y los gastos estatales. En Gahna organizamos un foro entre Newmont y las comunidades locales para analizar los problemas ambientales y el acceso a compensaciones. En Perú, apoyamos comités con múltiples interesados involucrados en el diseño y la supervisión de planes consensuados y presupuestos participativos.

### **Se reunió una cantidad de prácticas para compartir lecciones y conclusiones de este campo de trabajo.**

A lo largo de los proyectos piloto, RWI involucró a más de 130 responsables de la toma de decisiones y expertos en el campo del gobierno subnacional y la producción de recursos naturales. En 2012, RWI los reunió en un taller global y dos seminarios regionales. Las reuniones estuvieron destinadas a promover herramientas y motivar a otras organizaciones y redes para escalar trabajo en esta área crucial de reducción de pobreza y desarrollo.

### **Se crearon herramientas y modelos que están siendo imitados en muchos países.**

RWI está utilizando actualmente las herramientas creadas durante los proyectos piloto para promover la gobernanza de las industrias extractivas en las áreas ricas en recursos naturales. Hemos implementado nuestro juego de herramientas a nivel provincial en Irak, Filipinas y Vietnam. En Indonesia y Perú, nuestros socios han respaldado con éxito a los gobiernos en nuevas áreas geográficas no focalizadas en la fase piloto.

Nuestro juego de herramientas ha generado una gran ola de interés por parte de otras organizaciones. Por ejemplo, los gobiernos locales de Bolivia han lanzado reformas de sus sistemas de estimación y planificación de ingresos en virtud de la orientación de los socios de RWI. La oficina del Banco Mundial en Camerún ha integrado la administración de ingresos subnacional a la corriente principal de su programa nacional luego de la exposición al juego de herramientas de RWI.

## Documentos informativos

### Lecciones aprendidas

RWI y sus socios aprovechan sistemáticamente las lecciones aprendidas para elaborar modelos de éxito, mejorar los métodos y motivar a otras organizaciones a actuar. Esta sección presenta ocho lecciones clave aprendidas a partir de los proyectos piloto.

- **Empezar con una evaluación extensa y rigurosa** para identificar los países, las áreas subnacionales, los socios y las intervenciones que sean adecuados. El proceso de establecimiento del proyecto en sí mismo puede llevar hasta un año. Enmarcar las intervenciones en programas de tres a cinco años aumenta las probabilidades de lograr mejoras estructurales.
- **Acordar una agenda compartida para el cambio.** Los canales de comunicación abiertos con los líderes políticos y los funcionarios técnicos en el gobierno subnacional son fundamentales para renovar constantemente la aceptación política. Desarrollar confianza y aumentar el compromiso entre los interesados requiere una enorme inversión de tiempo y energía.
- **Utilizar mecanismos de múltiples interesados permite sostener las reformas** más allá del proyecto. Un diálogo entre múltiples interesados genera redes y relaciones que van más allá del compromiso externo, especialmente cuando se formalizan en una ley nacional. Se necesita un mediador confiable e independiente para crear foros eficaces integrados por múltiples interesados.
- **Alentar el compromiso activo de los ciudadanos para crear y sostener la demanda de reformas.**
- **Es necesario garantizar la aceptación y la colaboración activa de los funcionarios nacionales clave.** Los funcionarios pueden brindar información crucial para el análisis y la reforma de leyes nacionales que restringen la capacidad de los gobiernos subnacionales para operar eficazmente.
- **Entablar y mantener un diálogo con las empresas.** Esto puede generar una divulgación de datos y una mejor armonización del gasto de las empresas con los planes y las prioridades locales.
- Los desafíos que surgen a partir de los ingresos provenientes de los recursos naturales son complejos y podrían ser difíciles de captar para los gobiernos subnacionales. **Es necesario identificar con anticipación y sugerir áreas de asistencia técnica a los gobiernos**, permitiendo a la vez que los funcionarios gubernamentales se formen su propia opinión acerca de qué opciones funcionan mejor en su contexto.
- **Hay que desarrollar la capacidad institucional y técnica para implementar socios** que ayuden a mantener los logros más allá de la finalización de un proyecto. Los socios nacionales pueden responder más rápidamente y dar respuesta a las pérdidas de capacidades que surgen a partir de la rotación de personal de los gobiernos subnacionales. El derecho escrito también es esencial para mantener los cambios e institucionalizar modelos.

### Prioridades futuras

RWI ahora está institucionalizando las lecciones aprendidas, escalando las intervenciones existentes y reproduciendo proyectos en áreas nuevas. Estamos trabajando en áreas nuevas en Perú, y tenemos nuevos compromisos en Bolivia, Colombia, Congo, Ecuador, Irak, Filipinas y Vietnam.

A nivel regional, RWI brinda su apoyo a “núcleos de conocimiento” en regiones de África, Asia/Pacífico, Eurasia, América Latina, Medio Oriente y el Norte de África para brindar capacitación y asesoramiento técnico a gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, legisladores y periodistas.

A nivel global, RWI está trabajando para elaborar un curso anual integral sobre Desarrollo económico local en áreas ricas en recursos naturales. Este curso atraerá la atención de más donantes y practicantes hacia esta área fundamental y desarrollará su capacidad de intervención.



El Revenue Watch Institute promueve la administración eficaz, transparente y responsable de los recursos de petróleo, gas y minería para el bien público. Mediante el fortalecimiento de capacidades, la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento y la defensa, ayudamos a los países a comprender los beneficios de la riqueza de sus recursos naturales para el desarrollo.

1700 Broadway  
17th Floor  
New York, NY 10019  
Teléfono 1.646.929.9750  
rwi@revenuewatch.org