



DEPENDENCIA DE RECURSOS NATURALES Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Antoine Heuty and Ruth Carlitz¹

¿La abundancia de recursos naturales y los presupuestos opacos están inextricablemente vinculados? La Encuesta de Presupuesto Abierto 2008- una evaluación exhaustiva sobre la transparencia presupuestaria en 185 países- encuentra que los países que dependen de los recursos naturales tienden a ser menos transparentes que los que no lo son.² Este tipo de países tiene menores calificaciones en el Índice de Presupuesto Abierto (IPA)- una medida comparativa de accesibilidad y exhaustividad de información presupuestaria clave que se basa en un subgrupo de preguntas de la Encuesta.³ En promedio, los países dependientes de recursos naturales tienen un puntaje de 31 sobre 100, comparado con 45 sobre 100 para países no dependientes. Más aún, con la excepción de Sudáfrica, ninguno de los países dependientes de recursos naturales está entre los cinco países con más alto puntaje en el IPA⁴

Los presupuestos son menos transparentes en países dependientes del petróleo

Un examen más detallado de los bajos puntajes de los países dependientes de recursos naturales revela que se deben en gran parte a la falta de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas en los países considerados productores importantes de petróleo y gas natural. El puntaje promedio de dichos países en el ITP es de solamente 22 sobre 100. Los países que dependen de recursos minerales tienen puntajes similares a los países que no dependen de los recursos naturales (47 sobre 100). Esto resalta la necesidad de entender los temas específicos asociados con cada recurso natural – incluyendo los nodos de extracción, tamaño y sistemas de administración de ingresos. La magnitud de los ingresos de los sectores de petróleo y gas que entran al presupuesto probablemente explica parte de la diferencia entre los países productores de hidrocarburos y los que producen minerales⁵

¹ Antoine Heuty es economista senior con el Revenue Watch Institute (www.revenuewatch.org), y Ruth Carlitz es asociada de post-grado con el Revenue Watch Institute y consultora para el International Budget Partnership (www.internationalbudget.org). Los puntos de vista e interpretaciones presentados en este artículo son de los autores y no reflejan las perspectivas y políticas del International Budget Partnership y del Revenue Watch Institute.

² Usando datos de la *Guía para la Transparencia en los Ingresos* (2007) del Fondo Monetario Internacional, se clasificaron 34 países como dependientes de los recursos naturales.

³ Para mayor información sobre la Encuesta y la metodología utilizada para calcular el IPA, visite www.openbudgetindex.org.

⁴ Los países mejor calificados tienen puntajes de entre 81 y 100 en el IPA, lo cual indica que proporciona información presupuestaria extensa a sus ciudadanos.

⁵ Con frecuencia esto se conoce como el tamaño de la “renta económica de los recursos” definida como el valor del superávit después de considerar todos los costos y retornos normales, por ejemplo, la diferencia entre el precio al que se puede vender el producto de un recurso y sus respectivos costos de extracción y producción, incluyendo los retornos normales.

Para explorar estos temas en mayor detalle, hemos analizado un subgrupo de 55 preguntas de la Encuesta que se enfocan en retos clave de política fiscal que enfrentan los gobiernos en el manejo de los ingresos provenientes de recursos naturales. Los resultados presentados la Tabla 1 apuntan a una incapacidad generalizada de los países dependientes del petróleo para manejar las ganancias extraordinarias. Estos países obtienen puntajes de 25 sobre 100 en volatilidad de ingresos y previsión, lo cual es mucho menor que los productores de minerales (los cuales tienen puntajes de 63 sobre 100) y los países no dependientes de recursos naturales (los cuales tienen un puntaje de 54).

Los países dependientes del petróleo también parecen tener sistemas de control de gasto muy deficientes, lo cual puede prestarse a malos manejos. La incapacidad de estos países para diseñar planes de largo plazo y vincularlos con marcos de gasto de mediano plazo y presupuestos anuales pueden impedir la diversificación económica y la reducción de la pobreza. Por último, el hecho de que los ingresos de la producción y exportación del petróleo se mantienen fuera del presupuesto de los países ricos en petróleo pueden debilitar aún más la supervisión pública de como se gastan los recursos extraordinarios.

Tabla 1. Puntaje de los países con Industrias Extractivas por categoría

Categorías	Productores de petróleo	Productores de minerales	Países no dependientes de recursos
Volatilidad y previsión de ingresos ⁶	25	63	54
Controles de gasto ⁷	22	52	48
Vínculo política/planificación/presupuesto ⁸	17	37	35
Operaciones extra presupuestarias ⁹	20	31	32

Sin embargo, los resultados del IPA 2008 también muestran que los países pueden ser transparentes y responsables ante el público a pesar de contar con recursos naturales considerables. Por ejemplo, Sudáfrica, Noruega, Botswana y Perú muestran puntajes elevados en el IPA comparados con otros productores de hidrocarburos y minerales (ver anexo). Esto sugiere que la abundancia de recursos naturales no necesariamente implica un menor crecimiento económico y bajos resultados de desarrollo, fenómeno que se conoce frecuentemente como la “maldición de los recursos.” Más aún, abrir los presupuestos puede ayudar a canalizar los ingresos de recursos naturales hacia el desarrollo económico y humano.

El costo de la opacidad presupuestaria en países dependientes de recursos naturales

La falta de transparencia en el proceso presupuestario de los países dependientes del petróleo tiene profundas implicaciones. Por ejemplo, los bajos niveles de transparencia pueden llevar a un mal manejo de la riqueza de los recursos naturales en el mediano y largo plazo. Esta es una seria preocupación en países como Santo Tomé y Príncipe, el cual tienen un puntaje de 0 sobre 100 en el IPA 2008. Santo Tomé y Príncipe se ha unido a las filas de los países ricos en recursos naturales apenas recientemente y se espera que obtenga ganancias importantes del

⁶ Basado en el promedio de las respuestas a las preguntas 7, 8, 9, 10, 14, 15, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 46, 72, 86, 87, 88, 90, 95, 99, 105.

⁷ Basado en el promedio de las respuestas a las preguntas 11, 13, 18-25, 33, 34, 39, 40, 47, 82, 93, 111, 120.

⁸ Basado en el promedio de las respuestas a las preguntas 5, 6, 16, 17, 48, 49, 53, 73, 106.

⁹ Basado en el promedio de las respuestas a las preguntas 35, 37, 38, 110, 115.

petróleo en los próximos años. Una mayor transparencia podría proporcionar oportunidades para que el público y la sociedad civil exija cuentas al gobierno respecto al adecuado manejo de estos recursos y su uso para el beneficio de la población-, la mayoría de la cual vive en la pobreza.

Los bajos niveles de transparencia también pueden obstaculizar la integración económica internacional del país, como es el caso de Arabia Saudita, cuyo puntaje es de 1 sobre 100 en el IPA 2008. A pesar de una creciente reputación de contar con una política fiscal sólida, las agencias calificadoras internacionales se rehúsan a dar al país las más altas calificaciones soberanas. Existe el sentimiento de que las instituciones locales no son dignas de total confianza mientras se mantengan en la opacidad.¹⁰ A pesar de la evidencia circunstancial de política fiscal bien administrada, ni los ciudadanos sauditas ni los inversionistas internacionales tienen acceso a la información necesaria para evaluar lo que el gobierno está haciendo en realidad con su dinero.

La mayor preocupación es que los bajos niveles de transparencia pueden haber contribuido a la prevalente corrupción y crisis de derechos humanos en Sudán, la República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial- los cuales tienen todos un puntaje de 0 sobre 100 en el IPA 2008. Una de las principales fuerzas en el conflicto en Sudán ha sido la histórica concentración de la riqueza y el poder en el gobierno central en el norte del país a expensas de la mayoría pobre en el resto del país. Desde el 2003, el país ha experimentado una bonanza en el petróleo y gas, que se estima ha producido \$2 mil millones de ingresos al año, o alrededor de 70 por ciento de las exportaciones del país. A pesar de que en el acuerdo de paz del 2005 en Sudán mandaba que se revelaran los ingresos petroleros, ni el gobierno de Khartoum ni el de Sudán del Sur han proporcionado esta información, lo cual ha llevado a la sospecha de que el dinero se ha usado para comprar armas y no para aliviar la pobreza. Esto amenaza la estabilidad del acuerdo.

Por qué la transparencia importa en los países dependientes de los recursos naturales

La falta de transparencia presupuestaria en los países productores de petróleo puede resultar directamente en la dependencia del estado de los ingresos petroleros. Dado que el gobierno no depende de los impuestos de sus ciudadanos, los canales normales de rendición de cuentas no se encuentran en funcionamiento. Se requiere atención especial para establecer una efectiva supervisión pública y legislativa sobre la recaudación y gasto de los ingresos generados por la extracción y exportación de los recursos.

Los ingresos de los recursos naturales son volátiles y finitos, lo cual requiere una mayor transparencia para asegurarse de que las ganancias extraordinarias se utilicen para objetivos de desarrollo. Dado que la extracción puede llevar a la desaparición misma de la fuente de los recursos, los gobiernos de los países dependientes deben estar preparados para reemplazar los ingresos de la producción y exportación de recursos con otras fuentes de ingreso.

La discusión pública sobre las opciones de política es crítica para asegurar que los ingresos provenientes de los recursos sean utilizados para promover el crecimiento económico amplio

¹⁰ Ver <http://www.arabianbusiness.com/property/article/503641-gcc-ratings-hindered-by-transparency>.

y sostenible. Los ingresos de los recursos naturales también son extremadamente volátiles. Durante épocas de precios altos, la falta de transparencia elimina el incentivo de los gobiernos para priorizar gastos, diversificar la base de ingresos de la economía y diseñar planes para mitigar los efectos de un cambio repentino en los precios de los recursos. Cuando los precios bajan, la falta de transparencia presupuestaria impide la discusión pública sobre las opciones de política para responder a la crisis fiscal y con frecuencia hay recortes a programas sociales e inversiones públicas que pueden afectar los esfuerzos de reducción de la pobreza.

Fortaleciendo la transparencia en los países dependientes de recursos naturales

Tal como demuestra la variación entre países ricos en recursos naturales, no es inevitable caer presa de la “maldición de los recursos.” Más aún, hay algunas medidas costo-efectivas que pueden adoptar estos países para mejorar la transparencia de manera dramática.

Un número importante de países ricos en recursos producen información para uso interno o para donantes pero no la ponen a disposición del público. De hecho, en 25 de los 34 países ricos en recursos encuestados, el gobierno produce por lo menos un documento presupuestario, y con frecuencia varios, que no publican. Esto implica que muchos países podrían fortalecer la transparencia presupuestaria de manera rápida y a bajo costo simplemente publicando la información que ya producen. Por ejemplo, Sudán tiene un puntaje de 0 sobre 100 en el IPA 2008 ya que no publica ningún documento presupuestario clave. Sin embargo, aunque la calidad y exhaustividad varía, Sudán en realidad produce *todos menos uno* de los documentos presupuestarios clave recomendados por las buenas prácticas internacionales.

Por último, la falta de transparencia en los países productores de petróleo enfatiza la necesidad de implementar la Iniciativa de Transparencia en las Industrias de la Extracción (ITIE) para aumentar el nivel de supervisión y rendición de cuentas sobre los ingresos de los recursos que ingresan al presupuesto.¹¹ La producción y publicación de informes sobre los ingresos del gobierno requeridos por la ITIE son un instrumento poderoso para promover la transparencia en los países dependientes de recursos naturales. Adicionalmente, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la junta de la ITIE a nivel internacional y en comités de partes interesadas que supervisan la implementación de la iniciativa en países candidatos, genera una oportunidad para el escrutinio público de las ganancias de los recursos naturales. Sin embargo, los resultados del IPA también enfatizan la importancia de considerar la transparencia del sector extractivo más allá de los ingresos presupuestarios. La ITIE representa una norma mínima, pero flexible, que la sociedad civil, los gobiernos y las compañías pueden usar para fortalecer la transparencia en la cadena productiva de las industrias extractivas.

¹¹ La ITIE requiere que las compañías publiquen lo que pagan y que el gobierno publique lo que recibe. Mayor información sobre la ITIE disponible en: www.eitransparency.org.

Anexo: Puntajes por país en el 2006 y 2008

International Budget Partnership			
Países ricos en recursos naturales			
País	Industria Extractiva	IPA 2008	IPA 2006
Jordania	Productor de minerales	52	50
Zambia	Productor de minerales (cobre)	47	37
Mongolia	Productor de minerales (cobre, oro)	36	18
Botswana	Productor de minerales (diamantes)	62	65
Namibia	Productor de minerales (diamantes)	47	51
Ghana	Productor de minerales (oro)	49	42
Kirguistán	Productor de minerales (oro)	8	
Papua Nueva Guinea	Productor de minerales (oro)	60	51
Perú	Productor de minerales (oro, cobre, plata)	66	77
Sudáfrica	Productor de minerales (oro, platino, carbón)	87	85
República Democrática del Congo	Productor de petróleo y minerales (diamantes)	0	(...)
Indonesia	Productor de petróleo y minerales (estaño, cobre, oro y plata)	54	41
Argelia	Productor de petróleo	1	28
Angola	Productor de petróleo	3	4
Azerbaiján	Productor de petróleo	37	39
Bolivia	Productor de petróleo	5	20
Camerún	Productor de petróleo	5	29
Chad	Productor de petróleo	7	5
Colombia	Productor de petróleo	60	57
Ecuador	Productor de petróleo	38	31
Guinea Ecuatorial	Productor de petróleo	0	(...)
Kazajstán	Productor de petróleo	34	43
Liberia	Productor de petróleo	2	(...)
México	Productor de petróleo	54	50
Nigeria	Productor de petróleo	19	20
Noruega	Productor de petróleo	80	72
Rusia	Productor de petróleo	58	47
Santo Tomé y Príncipe	Productor de petróleo	1	(...)
Arabia Saudita	Productor de petróleo	0	(...)
Sudán	Productor de petróleo	0	(...)
Trinidad y Tobago	Productor de petróleo	33	(...)
Venezuela	Productor de petróleo	35	(...)
Vietnam	Productor de petróleo	9	2
Yemen	Productor de petróleo	9	(...)

Nota: (...) No se realizó ninguna encuesta de país para ese año