

Esta nota ha sido publicada por la Secretaría Internacional del EITI para orientar a los países implementadores en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Estándar del EITI. Se sugiere a los lectores que consulten el Estándar del EITI directamente, y se comuniquen con la Secretaría Internacional si necesitan alguna aclaración. La información de contacto se encuentra en: www.eiti.org

Nota guía 9: Lista de verificación sugerida para establecer el alcance de las divulgaciones del EITI

Nota guía 9

1. Introducción

Para que resulten útiles, los Informes EITI deben incluir información oportuna, completa, confiable y comprensible que aborde o identifique dificultades de gobernanza en el sector extractivo del país. El Estándar EITI establece requisitos y recomendaciones mínimas para los Informes EITI y el plan de trabajo del EITI nacional describe los objetivos del grupo de multipartícipes para la implementación del EITI. Establecer el alcance ayuda al grupo de multipartícipes a evaluar qué disposiciones del Estándar EITI se pueden aplicar a su país, qué elementos recomendados desean incluir en el informe y si se deben cubrir cuestiones localmente relevantes que no se presentan en el Estándar EITI.¹

Varios países exploran cada vez más oportunidades para afianzar la presentación de información al EITI en los sistemas de gobierno. Esto significa que en lugar de lograr que los datos sean transparentes a través de un Informe EITI, los datos del EITI quedan disponibles en su origen, por ej. sitios web del gobierno, catastros de licencias en línea e informes anuales. **Otro objetivo fundamental de determinar el alcance antes de producir el Informe EITI es, por lo tanto, ayudar al grupo de multipartícipes a examinar oportunidades para integrar divulgaciones del EITI en los sistemas de los gobiernos y las compañías.** Específicamente, determinar el alcance ayuda al grupo de multipartícipes (i) a identificar si la información que se debe divulgar de acuerdo con el EITI según el Estándar y el plan de trabajo del grupo de multipartícipes ya está disponible en el dominio público, (ii) a identificar cualquier brecha o debilidad en la información y (iii) a describir las mejoras necesarias para abordar las brechas. El estudio de alcance, por lo tanto,

¹ Puede solicitar ejemplos innovadores y mejores prácticas al Gerente de su país en el Secretariado Internacional.

sirve como evaluación inicial de referencia de las brechas y las oportunidades en los sistemas existentes de presentación de información del gobierno. Esta evaluación ayuda al grupo de multipartícipes a determinar qué datos se pueden simplemente extraer de las fuentes disponibles y qué datos deben ser recopilados por un Administrador Independiente. Guía al grupo de multipartícipes en la determinación de si el Informe EITI debe incluir un vínculo a otra fuente de información, por ejemplo, un catastro, o una divulgación completa o parcial de la información.

Finalmente, uno de los retos más comunes con la implementación del EITI hasta la fecha ha sido asegurar que el Informe EITI proporcione un relato completo de los pagos y los ingresos, así como el marco jurídico, las licencias, la producción y la asignación de los ingresos. Una preocupación relacionada es demostrar que las cifras que aparecen en el Informe EITI son confiables, es decir, se basan en un procedimiento de aseguramiento creíble que aplica normas internacionales. Estas cuestiones con frecuencia han sido un obstáculo para lograr el cumplimiento. La determinación del alcance ayuda al grupo de multipartícipes a asegurar que se cubrirán la información requerida, los flujos de ingresos y las entidades que presentan información y que los datos publicados son confiables.

Esta nota guía sugiere una lista de verificación de cuestiones que el grupo de multipartícipes puede considerar al realizar el trabajo de determinación del alcance. Debe observarse que no se supone que la lista de verificación sea exhaustiva y que se aconseja al grupo de multipartícipes que consulte el Estándar EITI como la referencia definitiva en lo que se refiere a los requisitos del EITI. Para asegurar una presentación de información oportuna, se recomienda que el grupo de multipartícipes inicie el trabajo de determinación del alcance apenas haya finalizado el ejercicio financiero que debe ser cubierto por el Informe EITI.

2. Contexto

El trabajo de determinación del alcance tiene por finalidad identificar qué debe cubrir el Informe EITI con el fin de contribuir al debate público, de facilitar reformas de gobernanza y de cumplir con los requisitos del Estándar EITI. Determinar el alcance fija la base para la producción de un Informe EITI oportuno, completo, confiable y comprensible. Comúnmente implica examinar cuestiones como el ejercicio fiscal que se debe informar, información que no genera ingresos sobre el sector extractivo tales como licencias, de producción, etc., que debe formar parte del informe EITI, revisión de los tipos de garantías necesarias para asegurar que los datos presentados por las entidades declarantes sean creíbles, determinación de cuáles son los flujos de ingresos del petróleo, el gas y la minería que son significativos y, en consecuencia, a cuáles compañías y entidades gubernamentales se les debe exigir la presentación de información. Es una oportunidad para que el grupo de multipartícipes considere la posibilidad de ampliar el alcance de la presentación de información del EITI más allá de los requisitos mínimos para abordar los objetivos descritos en el plan de trabajo del EITI. En algunos casos, el alcance puede investigar ciertas cuestiones o ciertas dificultades en mayor detalle con vistas a identificar opciones o soluciones que deben ser consideradas por el grupo de multipartícipes.

Los países Implementadores del EITI deben considerar cuestiones de alcance al desarrollar y revisar sus planes de trabajo (requisito del EITI 1.5-c-ii). Las primeras consideraciones de alcance son especialmente importantes para los Candidatos al EITI nuevos, que deben publicar el primer Informe EITI en un plazo de 18 meses después de alcanzar el estatus de Candidatos. Cada vez es mayor el número de países que realiza estudios de alcance con este propósito. Los países Implementadores que ya han producido uno o varios Informes EITI también deben explorar con regularidad el alcance de la presentación de información al EITI para reflejar cambios en los objetivos del plan de trabajo, la estructura de la industria, los regímenes fiscales y las fluctuaciones de los ingresos. Es común que se revise el alcance anualmente, al iniciarse cada ciclo de presentación de información. Con una periodicidad anual, el grupo de multipartícipes debe al menos revisar i) el umbral de importancia relativa y los flujos de ingresos y las entidades declarantes que se deben incluir, ii) las prácticas de auditoría actuales y las garantías exigidas a las entidades declarantes y iii) si los objetivos del plan de trabajo están reflejados en el alcance. Al considerar los flujos de ingresos y las entidades declarantes, el grupo de multipartícipes debe examinar si ha habido cambios en la importancia relativa de los ingresos por transporte, los acuerdos de trueque, los ingresos por ventas en especie, los gastos cuasifiscales de empresas estatales, los gastos sociales, los pagos y las transferencias subnacionales u otros aspectos requeridos por el Estándar (requisitos 4,5 y 6).

El grupo de multipartícipes suele contar con el apoyo del secretariado del EITI nacional y/o un consultor externo en su trabajo de alcance, lo cual habitualmente da como resultado un “informe de alcance” que informa el trabajo que debe realizar el Administrador Independiente (la firma contratada para realizar la conciliación).² El grupo de multipartícipes también le puede asignar al Administrador Independiente la tarea de determinar el alcance, en cuyo caso el trabajo adicional se debe tener en cuenta en los términos de referencia para el Administrador Independiente y el programa de trabajo.

El Estándar EITI exige que el grupo de multipartícipes decida quién compila información sobre, por ejemplo, licencias, participación estatal, contratos, beneficiarios reales, exploración, producción y exportaciones (requisitos 2 y 3). La fase de determinación del alcance ofrece una buena oportunidad para debatir la división del trabajo entre el grupo de multipartícipes y el Administrador Independiente y para identificar fuentes de información. La determinación exhaustiva del alcance también permitirá que el grupo de multipartícipes acuerde términos de referencia claros para el Administrador Independiente. Una de las primeras tareas que realizará el Administrador Independiente es revisar el alcance acordado por el grupo de multipartícipes y proponer modificaciones cuando sea relevante³. Esto asegura que haya una comprensión común entre el grupo de multipartícipes y el Administrador Independiente con respecto al trabajo que debe ser realizado por cada parte al preparar el Informe EITI, y dicho entendimiento es documentado en un informe inicial. Como parte del trabajo de alcance, se recomienda al grupo de multipartícipes que revise todos los mecanismos de divulgación existentes relacionados con el

² Plantilla de Términos de referencia del Estándar para estudios de alcance: <https://eiti.org/TOR-scoping>

³ Véase la plantilla de términos de referencia para los servicios del Administrador Independiente de acuerdo con el Estándar EITI: <https://eiti.org/TORIA>

marco legal e institucional, asignación de contratos y licencias, exploración y producción, la recaudación de ingresos y su asignación y el gasto social y económico, e identificar si el EITI puede aprovechar o fortalecer esos sistemas con respecto a la presentación de información al EITI.

3. Lista de verificación para establecer el alcance de la presentación de información al EITI

El grupo de multipartícipes deberá acordar el alcance y el enfoque para la publicación de información sobre el sector extractivo. La siguiente lista de verificación está destinada a orientar a los grupos de multipartícipes para establecer el alcance de la presentación de información al EITI. Abordar estas cuestiones ayudará a asegurar que el grupo de multipartícipes tenga una posición acordada sobre el alcance del informe EITI antes de contratar al Administrador Independiente y de desarrollar las plantillas para la presentación de información. Se espera que el grupo de multipartícipes documente el proceso para que la información sea fácilmente accesible durante la Validación. También se recomienda a los grupos de multipartícipes que hagan públicas las decisiones sobre el alcance para concientizar y para comprometer a las partes interesadas fuera del grupo de multipartícipes en estos debates.

Vincular el alcance del Informe EITI con los objetivos del plan de trabajo

¿El grupo de multipartícipes ha...

- revisado los objetivos y las actividades expresados en el plan de trabajo para asegurarse de que el alcance del Informe EITI esté en línea con los objetivos generales del grupo de multipartícipes?
- explorado las oportunidades para abordar recomendaciones de informes pasados del EITI considerado extender el detalle y el alcance del Informe EITI a cuestiones como la gestión de ingresos y los gastos (5.3), los gastos sociales discrecionales (6.1), las transferencias subnacionales ad hoc (5.2), los beneficiarios reales (2.5) y los contratos (2.4)?

Puntualidad de los datos

¿El grupo de multipartícipes ha...

- acordado el ejercicio fiscal que se deberá cubrir en el informe?
- evaluado si es factible incluir información sobre el marco jurídico, la concesión de licencias, la producción y la asignación de ingresos que sea más reciente que los datos financieros?

Divulgación del marco jurídico, la concesión de licencias, la producción y la asignación de ingresos

¿El grupo de multipartícipes ha...

- revisado el marco jurídico y régimen fiscal que rige a las industrias extractivas (requisito 2.1)?

- desarrollado una buena comprensión de las industrias y los recursos extractivos del país y su contribución a la economía (requisitos 3.1 y 6.3)?
- identificado fuentes de información oportunas, completas y confiables sobre producción y exportaciones (requisito 3.2 y 3.3)?
- investigado la función de las empresas estatales en el sector extractivo, incluida la relación financiera con el gobierno, los gastos cuasifiscales y la participación del gobierno en la titularidad de compañías petroleras, gasíferas y mineras (requisitos 2.6 y 6.2)?
- considerado de qué manera los ingresos de las industrias extractivas, ya sea en efectivo o en especie, se registran en el presupuesto nacional (requisito 5.1), así como las oportunidades para presentar información sobre gastos y gestión de ingresos, como se recomienda en el requisito 5.3?
- investigado la puntualidad y la integridad de la información disponible sobre titulares de licencias y asignaciones de licencias, de acuerdo con los requisitos 2.2 y 2.3?
- considerado la posibilidad de divulgar información sobre los beneficiarios reales de las compañías extractivas que operan en el país y exploradas las políticas del gobierno sobre la transparencia de beneficiarios reales (requisito 2.5)?
- explorado la política del gobierno sobre divulgación de contratos y ha considerado la transparencia de los contratos como se recomienda en el requisito 2.4?
- explorado en qué medida la información contextual antes enumerada ya está disponible públicamente y si el Informe EITI podría incluir vínculos a información existente?
- explorado maneras de abordar posibles brechas en los datos disponibles para mejorar la integridad, la confiabilidad y la complementariedad con sistemas existentes, con miras a integrar la divulgación de datos en los mecanismos del gobierno y las compañías, como catastros en línea, informes anuales y sitios web? Para la información que está disponible pero no es pública, ¿el grupo de multipartícipes ha evaluado qué medidas se requerirían para publicar los datos en portales del gobierno y las compañías?
- determinado, con base en las consideraciones anteriores, ¿cómo se abordará cada uno de los puntos precedentes en el Informe EITI? ¿El Informe EITI incluirá solo un vínculo a información disponible en otro lugar, junto con una evaluación de la confiabilidad de los datos, o una divulgación completa o parcial de la información? ¿Cómo se informarán las dificultades y las debilidades que se identifiquen?
- determinado, con base en las consideraciones anteriores, qué información se debe recopilar y qué se puede extraer directamente de la fuente y acordado quién debe compilar la información que se incluirá en el Informe EITI?
- documentado las decisiones tomadas sobre cada uno de los puntos anteriores?

Divulgación de ingresos

¿El grupo de multipartícipes ha...

- revisado el régimen fiscal y otros flujos de ingresos relevantes aplicables al sector extractivo con referencia al requisito 4.1 del EITI, incluidos los ingresos por la venta de la participación en la producción del gobierno del petróleo, el gas y los minerales recibidos en especie (4.2), los pagos sociales (6.1), los pagos por tránsito (4.4), las provisiones de infraestructura y otros tratos tipo trueque (4.3)?
- considerado las transacciones entre entidades gubernamentales y empresas estatales (requisito 4.5)?
- identificado si las entidades gubernamentales subnacionales reciben pagos directos de las compañías (requisito 4.5) y si existen transferencias obligatorias o ad-hoc entre los niveles central y subnacional de gobierno (requisito 4.6)?
- revisados datos existentes del ejercicio fiscal relevante para determinar la importancia relativa de estos flujos de ingresos (requisito 4.1.a)?
- acordado una definición de importancia relativa que estipule qué flujos de ingresos son significativos y se cubrirán en el Informe EITI (requisito 4.1.a)?
- establecido umbrales de pagos e ingresos donde fuera adecuado (requisito 4.1.a)?
- identificado las compañías extractivas que realizan pagos significativos dentro del alcance de los flujos de ingresos significativos acordados (requisito 4.1.c)?
- identificado las entidades gubernamentales, incluidas las de los niveles subnacionales, que cobran ingresos significativos dentro del alcance de los flujos de ingresos significativos acordados (requisito 4.1.c,d, 4.5 y 5.2)?
- explorado en qué medida la información financiera antes enumerada ya está disponible públicamente y si el Informe EITI podría incluir vínculos a información existente?
¿Explorado si hay sistemas existentes en los cuales se podrían publicar datos de ingresos y de pagos, fuera del Informe EITI, como catastros de licencias en Internet e informes y sitios web del gobierno y de las compañías?
- documentado las decisiones tomadas sobre cada uno de los puntos anteriores?

Calidad de los datos

¿El grupo de multipartícipes ha...

- investigado las prácticas de auditoría prevalentes para los datos de las compañías y del gobierno (Términos de Referencia estándar para Administradores independientes⁴)?

⁴ De acuerdo con el requisito EITI 4.9.b.iii, "el grupo de multipartícipes y el Administrador Independiente están obligados a aceptar los Términos de Referencia para el informe del EITI con base en los términos de referencia Estándar aprobados por el Consejo del EITI". Esto significa que los informes EITI deben abordar lo dispuesto en los términos de referencia con el fin de cumplir con el requisito 4.9.b.iii del EITI. El Requisito 4.9.b.ii además establece que "si el Grupo de multipartícipes desea adaptar o desviarse de estos procedimientos acordados, la aprobación del Consejo del EITI debe buscarse en avance".

Los Términos de referencia estándar para los Administradores Independientes están disponibles aquí:

<https://eiti.org/TORIA>

- evaluado si los pagos e ingresos de las empresas y entidades gubernamentales están sujetos a auditoría confiable e independiente, aplicando las normas internacionales de auditoría (requisito 4.9.a)?
- considerado los tipos de garantías que pueden aportar las compañías y las entidades gubernamentales para asegurar un proceso de presentación de información creíble para los datos financieros (Términos de Referencia estándar para Administradores Independientes)?
- documentado las decisiones tomadas sobre cada uno de los puntos anteriores? Nótese que en acuerdo con el estándar EITI y los Términos de Referencia estándar para Administradores Independientes, las decisiones del grupo de multipartícipes relacionadas a la calidad de la información están sujetas a consultas con el Administrador Independiente.

Confirmar decisiones sobre el alcance

¿El grupo de multipartícipes ha...

- revisado el marco jurídico y regulatorio con miras a identificar y eliminar potenciales obstáculos para la divulgación, especialmente donde hay disposiciones de confidencialidad en los contratos o la legislación (requisito 1.5.c.iii)?
- documentado las posiciones acordadas del grupo de multipartícipes con respecto a las consideraciones sobre el alcance (requisito 1.4.b.viii y 1.5.c.ii), incluidos, por ejemplo, resúmenes que pueden hacerse públicos e incluirse en el Informe EITI?
- reflejado el alcance acordado en los términos de referencia para el Administrador Independiente?

4. Orientación adicional

El Secretariado ha producido notas guía que abarcan muchos de estos temas, incluidos los **términos de referencia del Estándar para estudios de alcance**. Estos TdR pueden ser útiles tanto para los grupos de multipartícipes que desean hacer este trabajo como para la contratación de terceros para asistir en el proceso de determinación del alcance. También se pueden solicitar ejemplos de estudios de alcance al Secretariado Internacional.

- **Estándar del EITI**, especialmente los requisitos 3, 4 y 5: <https://eiti.org/standard/overview>
- **Notas guía**: <https://eiti.org/guidance>
- **Términos de referencia del Estándar para estudios de alcance**: <https://eiti.org/TOR-scoping>