

DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA

A PARTIR DE UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN Y USO DE LAS

REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS



CHUQUISACA



Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Sandra Sánchez C.

Raúl Velásquez G.

Responsable de edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

Tel: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico:

fundajub@jubileobolivia.org.bo

2021

Con apoyo de:



Pan para el Mundo

ÍNDICE

Introducción	3
1 La importancia de la gestión financiera en el nivel subnacional	5
2 El papel de las regalías e IDH en las finanzas del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca	9
3 Propuesta para una mejor distribución, uso y destino de las regalías hidrocarburíferas en el departamento de Chuquisaca	13
3.1 Creación de un fondo productivo departamental	14
3.2 Planificación y presentación de proyectos	16
3.3 Mecanismos de participación, seguimiento y evaluación	17
4 Lecciones aprendidas sobre el uso de las regalías – Fondo de Promoción Económica del departamento de Tarija	19
5 Conclusiones y recomendaciones	22



1. Introducción

Uno de los grandes objetivos del nivel subnacional es lograr sostenibilidad en sus finanzas públicas, optimizar el uso de sus recursos, reducir las inequidades y desarrollar una política fiscal que contribuya al desarrollo, realizadas de acuerdo con las competencias establecidas en el marco normativo.

Así, una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos autónomos departamentales son las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En el caso de Chuquisaca, uno de los cuatro departamentos productores de hidrocarburos en el país, esta actividad tiene un peso importante en la economía departamental al aportar, en promedio de los últimos cinco años, el 59% del presupuesto del gobierno departamental.

Sin embargo, en el análisis del comportamiento de las variables macroeconómicas, se advierte que estos ingresos no fueron apropiadamente invertidos en el desarrollo de otros sectores económicos sostenibles. Asimismo, otro elemento que persiste en el manejo de las finanzas es la ausencia de información sobre el uso que los beneficiarios de la regalía e IDH le dan a estos recursos que, por su origen (recurso natural no renovable, comercializado a precios volátiles), deberían tener un seguimiento y control detallado.

En ese sentido, el mecanismo propuesto tiene como objetivo apoyar una mejor distribución y uso de las regalías hidrocarburíferas, sobre la base de una visión departamental a largo plazo, que se plasme en una planificación departamental con la identificación de sectores económicos potenciales, que puedan ser desarrollados y posteriormente consolidados como fuentes de ingresos y empleo sostenibles.

Para ello, el documento, en su primera parte, permite entender los procesos que se hallan inmersos en una buena gestión financiera y los instrumentos que lo operativizan en el país. Posteriormente, se detalla el papel de las regalías al interior del Gobierno

Departamental de Chuquisaca, las competencias sobre el uso de esos recursos y la necesidad de consolidar mecanismos eficaces de participación y control ciudadano, como herramienta fundamental para mejorar la gestión de los recursos públicos del departamento.

Finalmente, se presentan las principales características del fondo fiduciario para el financiamiento de proyectos, que fue instrumentalizado en el departamento de Tarija con recursos de las regalías hidrocarburíferas, con el objeto de mostrar los avances que se han dado en el país, en la línea de lo propuesto, y que, además, nos permite evaluar su efectividad con miras a perfeccionar una herramienta útil para el departamento de Chuquisaca.





2. La importancia de la gestión financiera en el nivel subnacional

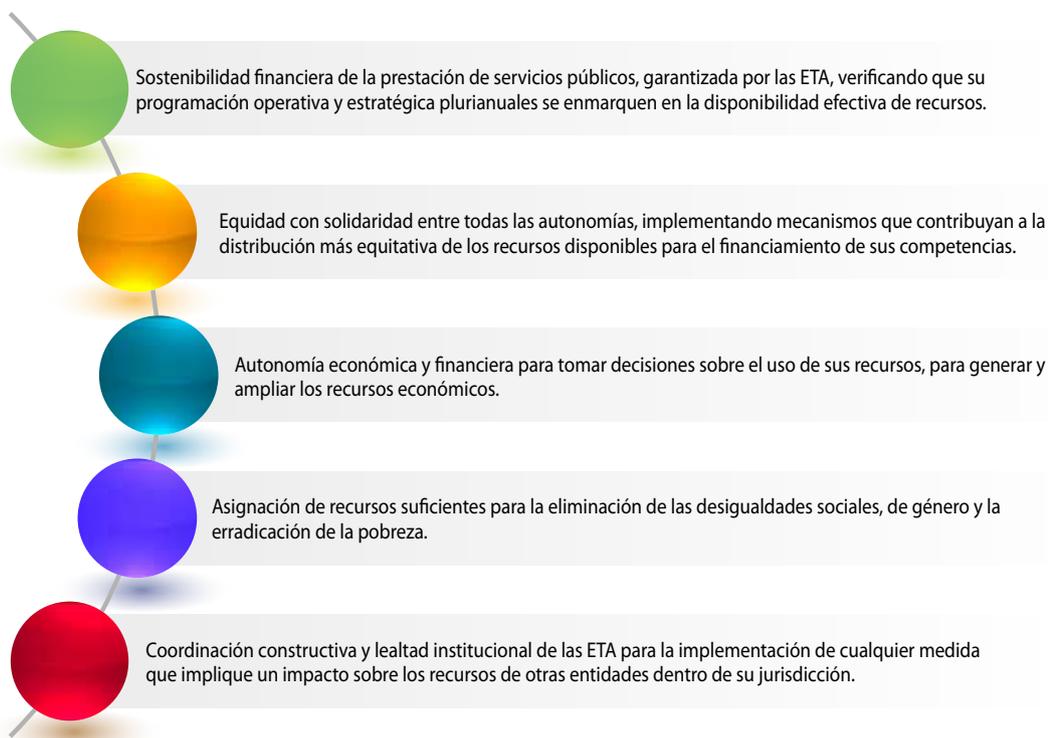
De acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, denominadas entidades territoriales autónomas (ETA). Todas las bases de la organización territorial del Estado, citados en la parte tercera, artículos 269 al 305, de la citada carta magna, son regulados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

Bajo esta lógica de organización, los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) están constituidos por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias, y por un órgano ejecutivo, este último dirigido por el gobernador o gobernadora del departamento.

Por su parte, los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) están constituidos por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por el Alcalde.

Un tercer nivel de gobierno está dado por la autonomía indígena originario campesina, que consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Dentro de esta organización territorial, la gestión financiera puede ser entendida como el manejo de los recursos económicos disponibles por una ETA, para garantizar la provisión de bienes y servicios a la población. Por su parte, la LMAD define el régimen económico financiero como el conjunto de principios y disposiciones legales que regula la administración y la asignación de los recursos de las ETA, en cumplimiento de lo dispuesto en la CPE, estableciendo los siguientes lineamientos para la administración de recursos:



Adicional a los lineamientos propuestos por la LDMA, una gestión financiera eficiente estará también determinada por la capacidad institucional de generar estrategias que permitan obtener mayores recursos y que estos, además, sean sostenibles en el tiempo. Así como la incorporación de herramientas eficaces de rendición pública de cuentas y presupuestos participativos para permitir a la población participar de las etapas de determinación, ejecución y evaluación del gasto, como se verá más adelante.

De esta manera, en la gestión financiera de las ETA se encuentran inmersos los procesos de captación de recursos, planificación, asignación, control y evaluación. Según la LMAD, son recursos los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias del nivel central del Estado o de otras ETA, donaciones, créditos u otros beneficios no monetarios. Puntualmente, las principales fuentes de ingresos de los GAD y GAM son las siguientes:

FUENTES DE INGRESOS DEPARTAMENTALES

- Regalías por hidrocarburos
- Regalías mineras
- Regalías forestales y agrícolas
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - Departamental
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos - Departamental
- Fondo de Compensación de Regalías

FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

- Coparticipación tributaria municipal
- HIPC II (Heavily Indebted Poor Countries)
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos - Municipal
- Impuestos municipales

En todos los casos, los ingresos deben ser estimados y, previo al inicio de los procesos de planificación, el Ministerio de Economía y Finanzas designa un techo presupuestario¹ con el cual deben realizar la planificación y las respectivas asignaciones presupuestarias.

En lo relacionado con la planificación, que permite determinar las actividades que se deben realizar para alcanzar los diferentes objetivos que se han planteado, se determina con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo y los recursos económicos (presupuesto) necesarios para su ejecución. El Sistema de Planificación Integral del Estado se encuentra establecido en la Ley N° 777 y define los siguientes tipos de planes por periodos, y los responsables de su elaboración y presentación:

Denominación del Plan	Responsable	Plazo
Plan General de Desarrollo Económico y Social	Ministerio de Planificación del Desarrollo	25 años
Plan de Desarrollo Económico y Social	Ministerio de Planificación del Desarrollo	5 años
Planes Sectoriales de Desarrollo Integral – PSDI	Cada uno de los ministerios	
Plan Territorial de Desarrollo Integral	Gobernaciones y Alcaldías	
Planes de Gestión Territorial Comunitaria	Pueblos Indígenas Autónomos	
Planes Estratégicos Institucionales	Entidades públicas, gobernaciones, alcaldías y empresas del Estado	
Planes de Empresas Públicas	Empresas del Estado	
Programas Operativos Anuales	Entidades públicas, gobernaciones, alcaldías y empresas del Estado	1 año

Los diferentes planes de largo, mediano y corto plazo deben elaborarse bajo un enfoque integrado, resultado de un trabajo articulado entre los niveles del Estado, en coordinación con los actores sociales, para una posterior asignación óptima y organizada los recursos económicos en todo el país. Así, la LMDA, en su artículo 93, párrafo II, establece que los GAD deben diseñar y establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento, incorporando criterios del desarrollo económico y humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, considerando a los planes de desarrollo municipales e indígenas originarios campesinos, todo ello dentro del marco establecido en el Plan General de Desarrollo.

Por tanto, para la planificación de gestión en el nivel subnacional, los objetivos de gestión definidos en los Programas Operativos Anuales (POA) deben encontrarse articulados con los objetivos de mediano y largo plazo que han sido establecidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral, departamental y municipal (PTDI).

Sobre la asignación de los recursos, el artículo 114 de la LMAD establece que las entidades territoriales autónomas elaborarán su presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la

¹ Para su determinación se considera el desempeño de la economía nacional e internacional, el comportamiento de las variables macroeconómicas (crecimiento del Producto Interno Bruto, inflación, tipo de cambio y otros), precios del petróleo y minerales, volúmenes de producción y comercialización de hidrocarburos y minerales, entre otras, mismas que juegan un papel importante al momento de establecer la estimación de los ingresos nacionales del país.

transparencia fiscal y equidad de género. Por lo que, los diferentes gobiernos autónomos deben presentar al nivel central su POA y presupuesto aprobados por sus respectivas instancias legislativas.

En esencia, para la asignación de los recursos se deben cuantificar los insumos, recursos humanos y financieros necesarios para cada actividad, programa o proyecto planificado, tomando en cuenta, por un lado, la disponibilidad de recursos para la gestión (techo presupuestario) y las políticas definidas sobre el uso de estos recursos y, por otro, los plazos previstos para la compra de esos insumos, activos fijos, servicios u otros requeridos.

Finalmente, dentro del proceso de gestión de los recursos, es importante que los gobiernos autónomos incorporen mecanismos de control y evaluación que permitan transparentar el manejo de los recursos públicos e incorporar a la ciudadanía en las fases de priorización, ejecución y evaluación del gasto, con lo cual se genera mayor confianza en la gestión de la institución pública, mejora la gobernabilidad y los impactos en la ejecución del gasto público.

GRÁFICO N° 1
Transferencias por Regalía Departamental de 11%
En millones de dólares



En cumplimiento de los artículos 241 y 242 de la CPE, el control social de la gestión pública se constituye en aquellos mecanismos o medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados de la gestión pública. Así, el control social y la participación deben estar inmersos en los siguientes momentos:

- A la gestión pública en todos los niveles del Estado.
- Calidad de los servicios públicos.
- Manejo transparente de la información.

CONTROL SOCIAL

- Programación de la captación y del destino de los recursos.
- Elaboración colectiva de las leyes.
- En la ejecución, seguimiento y evaluación de la planificación y presupuesto.

PARTICIPACIÓN



3. El papel de las regalías e IDH en las finanzas del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca

El departamento de Chuquisaca es uno de los cuatro departamentos productores de hidrocarburos en Bolivia. Su inicio en la producción data del año 1924, cuando fue perforado el primer pozo denominado Buena Vista, ubicado en la provincia Luis Calvo. Posteriormente, el descubrimiento de los campos Monteagudo y Vuelta Grande aportaron significativamente a la producción de hidrocarburos a nivel departamental y nacional. En términos fiscales, la venta de hidrocarburos generó un interesante flujo de dinero al departamento de Chuquisaca, principalmente por dos conceptos:

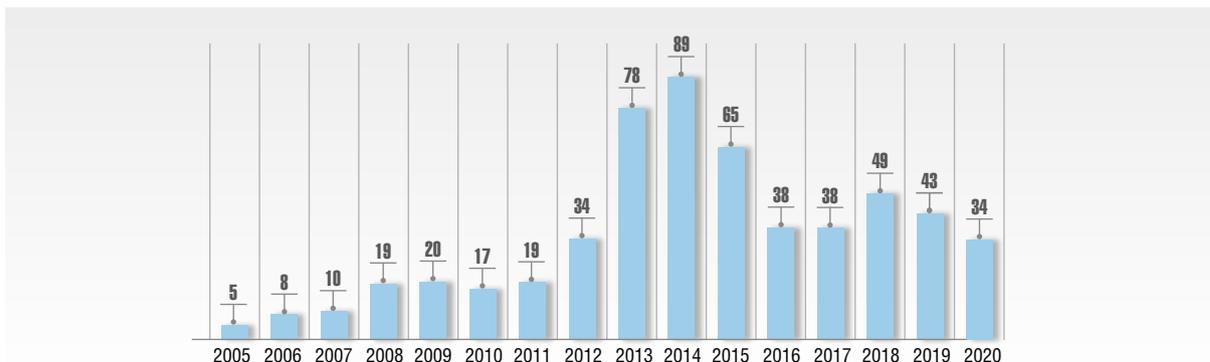
La regalía: que es una compensación económica obligatoria pagadera al Estado, en dinero o en especie, en favor de los departamentos productores por la explotación de sus recursos naturales no renovables. De acuerdo con normativa vigente, corresponde al 11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): que tiene una alícuota de 32% aplicable sobre la producción de hidrocarburos en el punto de fiscalización, es decir que la base de cálculo de este impuesto es la misma que la utilizada para el cálculo de las regalías. Es un impuesto de amplia distribución dado que beneficia a gobernaciones, municipios y universidades públicas en todo el país, entre otros. A diferencia de las regalías, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley N° 3058, los recursos recibidos por IDH deben ser utilizados en los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

De esta manera, con base en la Memoria de la Economía Boliviana 2020, publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se observa en los siguientes cuadros el beneficio que ha recibido el departamento de Chuquisaca, tanto de la regalía como del IDH.

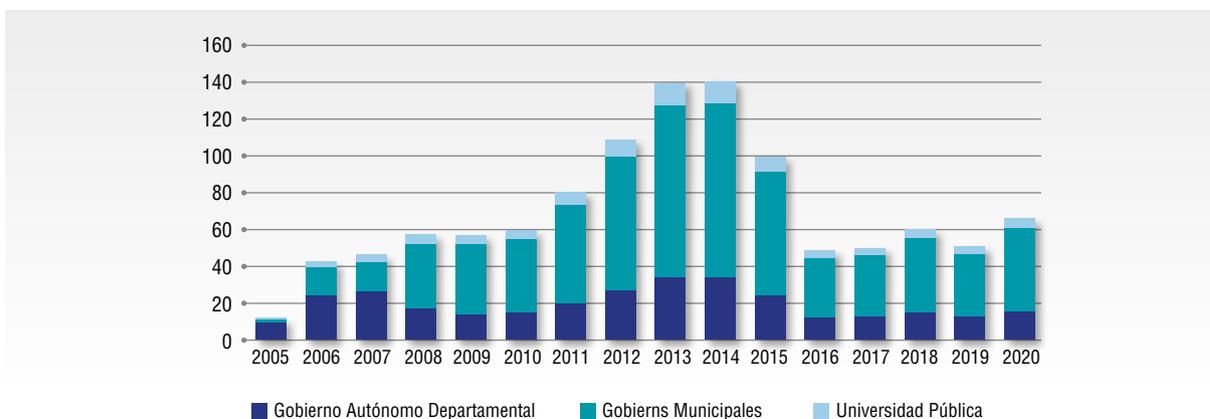
El departamento ha recibido alrededor de 565 millones de dólares por concepto de regalía en el periodo 2005–2020, el 50% los ha recibido entre los años 2012 y 2015, cuando el precio de exportación de gas natural alcanzó su punto más alto, y, de forma simultánea, se incrementó la producción en los bloques de San Alberto, San Antonio (campo Sábalo) y Caipipendi (campos Margarita y Huacaya).

GRÁFICO N° 1
Transferencias por Regalía Departamental de 11%
(En millones de dólares)



Para el caso del IDH, este impuesto, como se observa en el gráfico, beneficia principalmente a los GAM que, en el caso de Chuquisaca percibieron, en promedio, el 60% de los ingresos por este concepto en el periodo 2005–2020. Asimismo, al igual que en el caso de la regalía, los años de mayores ingresos fiscales de IDH fueron los comprendidos en el periodo 2012–2015.

GRÁFICO N° 2
Transferencias por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)
(En millones de dólares)



Asimismo, como se observa en los gráficos, tanto de regalías como IDH, los ingresos de los GAD y GAM son menos sostenibles en el tiempo, debido a que dependen fundamentalmente de la recaudación proveniente de la explotación de hidrocarburos, cuyos precios están en función de cotizaciones internacionales, totalmente ajenas a su control y gestión.

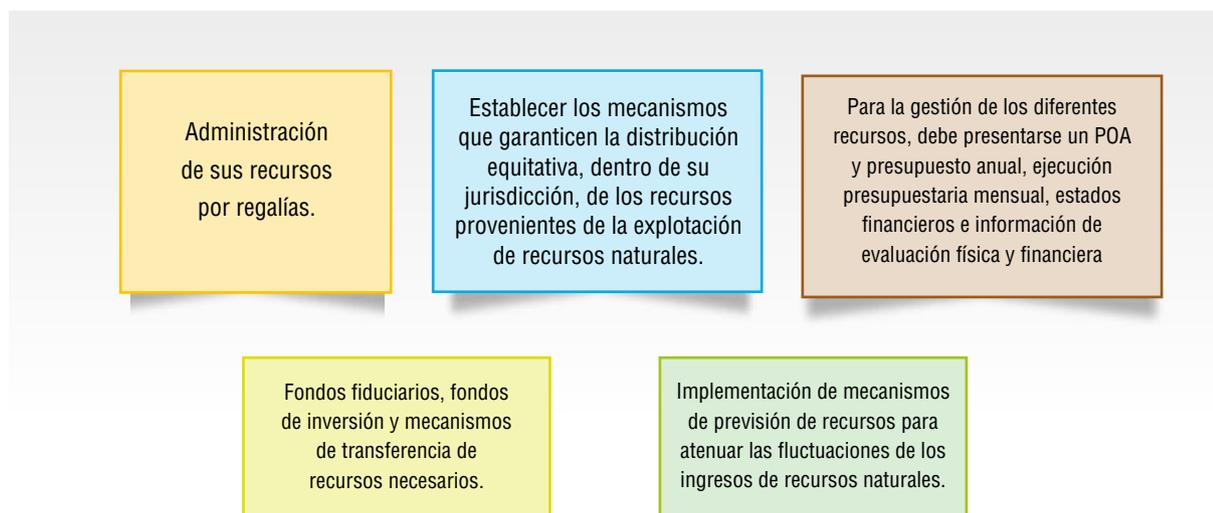
De igual forma, por su carácter de no renovabilidad, deberían ser los recursos mejor invertidos y con mayores impactos por parte de los beneficiarios; no obstante, a partir del comportamiento de las variables macroeconómicas, se advierte que estos ingresos no fueron apropiadamente invertidos en el desarrollo de otros sectores económicos sostenibles, debido a que a partir del año 2015 se inició un periodo marcado por

la contracción de ingresos fiscales y problemas para cubrir los gastos e inversión pública en los diferentes GAD. Otro elemento referido a estos ingresos fiscales es la ausencia de información sobre el uso que les dan a estos recursos que por su origen (recurso natural no renovable, comercializado a precios volátiles) deberían tener un seguimiento y control detallado.

En cuanto a las competencias para la asignación de los recursos por regalías, el artículo 300 de la CPE le asigna al GAD de Chuquisaca la competencia exclusiva² en la administración de sus recursos por regalías en el marco del Presupuesto General del Estado; es decir que la gobernación puede utilizar los ingresos que perciben por la explotación de hidrocarburos de la manera más estratégica posible, a fin de no depender de los resultados de una gestión sobre la cual no pueden influir y menos decidir, dado que es competencia privativa³ del nivel central de gobierno.



Por tanto, de acuerdo con el Catálogo de Competencias por niveles de gobierno, publicado por Fundación Jubileo, dentro de las competencias que tiene el GAD de Chuquisaca relacionadas con el uso de los ingresos por la explotación de recursos no renovables se encuentran:



Sobre el tema, la LMAD, en su artículo 111, define que la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales –entre los que se encuentra las regalías e IDH- deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones. De acuerdo con este precepto, el GAD de Chuquisaca debe establecer los mecanismos que garanticen la distribución equitativa dentro de la jurisdicción departamental, de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, idealmente dentro del marco de un acuerdo departamental.

2 Según la LMAD, las competencias exclusivas son aquellas donde un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y puede transferir y delegar solo estas dos últimas.
 3 De acuerdo con la LMAD, las competencias exclusivas son aquellas donde la legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega. Se reservan para el nivel central del Estado.

Finalmente, la LMDA, en su artículo 117, indica la creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, provisto con las recaudaciones adicionales del IDH a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y administrado por los gobiernos subnacionales. Dicho fondo solidario tiene por objeto promover el desarrollo productivo a través de proyectos estratégicos y contribuir a una distribución más equitativa de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales.

Según establece la ley, el Fondo se implementará a través de tres componentes:

Mecanismo Solidario: Deberá contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos y con menor grado de desarrollo económico, considerando criterios de equidad en la asignación de recursos.

Mecanismo de Reserva y Estabilización: Acumulará recursos en cada gestión fiscal en que se registren recaudaciones adicionales, con el objeto de reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios en gestiones que se registren recaudaciones fiscales reducidas.

Mecanismo de Fomento al Desarrollo Productivo: A través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico productivo.

La constitución del fondo mencionado es competencia del Gobierno central, en coordinación con el nivel subnacional, a ser implementado mediante ley específica. No obstante, a la fecha no se ha encontrado la ley que norme la creación del fondo ni el detalle de los mecanismos de su funcionamiento, esto pese a que en diferentes gestiones se han presentado montos adicionales a los presupuestados, a razón del incremento sustancial de los precios de exportación y que, de acuerdo a ley, debieron formar parte de este fondo.





4. Propuesta para una mejor distribución, uso y destino de las regalías hidrocarburíferas en el departamento de Chuquisaca

Esta propuesta se motiva en los resultados económicos de los distintos departamentos productores de hidrocarburos, los cuales, luego de una época de bonanza de recursos, han mostrado poca capacidad política y social para construir consensos en torno a una visión departamental a largo plazo, que se plasme en una planificación departamental en la cual se identifiquen sectores económicos potenciales por provincia y municipio, que permitan definir criterios efectivos de redistribución de los ingresos por concepto de regalía hidrocarburífera al interior de los departamentos.

La presente propuesta busca coadyuvar en una efectiva gestión financiera de los recursos por regalías, a partir de direccionar una porción de estos ingresos hacia potenciales sectores productivos que puedan ser desarrollados en el departamento y que se puedan consolidar como fuentes de empleo e ingresos sostenibles.

La base legal del apoyo hacia sectores productivos se encuentra en el artículo 8 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que establece como una de las finalidades de la autonomía impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción. En la misma línea, el artículo 92 determina que los GAD tienen la atribución de promover, en coordinación con el nivel central del Estado, una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental; ejecutar políticas para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural; fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas.

Adicionalmente, el proyecto de Estatuto Autonómico de Chuquisaca, en su capítulo II, plantea que el desarrollo productivo es parte fundamental de las políticas económicas del departamento y que el GAD de Chuquisaca debe generar capacidades productivas, con la promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo, tales como:

Promover y ejecutar programas y proyectos de servicios de apoyo a la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios, en coordinación con instituciones públicas, privadas, especializadas del departamento y el nivel central del Estado.

Promover y ejecutar programas de formación y capacitación técnica productivas, en coordinación con instituciones, universidades públicas y privadas, institutos técnicos tecnológicos del departamento y el nivel central del Estado.

Los pilares fundamentales sobre los cuales se construye la presente propuesta, acordes con la normativa actual citada en los anteriores acápite, son los siguientes:

Cierre de brechas de pobreza y desigualdad, e incremento de índices de desarrollo humano: Propiciar la adopción de políticas de inversión pública a partir de los ingresos por renta hidrocarburífera con el fin de que prioricen su distribución hacia la población más pobre y se contribuya a acortar las brechas socioeconómicas en sus respectivas regiones.

Renta petrolera como mecanismo para la diversificación económica: Promover el desarrollo y competitividad del departamento de Chuquisaca, a través de la coordinación y planeación de la inversión de los recursos que prioricen proyectos de desarrollo departamental.

Control, monitoreo y seguimiento a la gestión de la renta: Implementar herramientas que garanticen la transparencia desde la generación hasta el uso y destino de dichos ingresos fiscales, con indicadores que demuestren la eficiencia en el gasto y la inversión, de tal forma que se evalúen los resultados e impactos, y la racionalidad en el destino que se les otorga.

Fortalecimiento de la participación ciudadana: A partir de la generación de capacidades en la población que permitan su involucramiento en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de la renta.

Vinculada a planificación y presupuesto departamental: La ejecución de los recursos correspondientes a la renta petrolera se hará en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) y POA.

3.1. CREACIÓN DE UN FONDO PRODUCTIVO DEPARTAMENTAL

En el marco de las atribuciones conferidas a la Asamblea Legislativa Departamental de Chuquisaca, se recomienda la creación de un fondo productivo, destinado a incentivar la actividad económica, producción y productividad del departamento, a partir del financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión definidos como prioritarios en los diferentes planes del GAD de Chuquisaca, en el marco de sus competencias.

La constitución de este fondo tiene como base principal los ingresos de las regalías departamentales, a los cuales puede sumarse también ingresos del IDH si se considera conveniente. En el caso de las regalías, para la definición del aporte para el fondo el GAD de Chuquisaca debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a Ingresos por regalías departamentales que se destina a financiar el gasto corriente y de funcionamiento.
- b Los gastos comprometidos anualmente en el presupuesto departamental para honrar las deudas contraídas, tanto de capital como intereses.
- c Gastos comprometidos anualmente en el presupuesto departamental para el sostenimiento de proyectos de continuidad de la gestión que tuvieran como fuente de financiamiento las regalías departamentales y los de contraparte de proyectos financiados con recursos externos, hasta su conclusión.

En cuanto al marco institucional del fondo productivo, se recomienda crear un Consejo de Administración y Decisión (CAD) para la gestión del fondo, compuesto por representantes de sector público y privado, que tendría las siguientes funciones:

Evaluar los proyectos que pueden ser financiados con los recursos del fondo e incorporarlos dentro de la planificación operativa de la Gobernación.

Definir la priorización con la cual serán ejecutados los proyectos que fueron aprobados y sus posteriores ajustes.

Supervisar y fiscalizar los resultados/impactos comprometidos para cada proyecto.

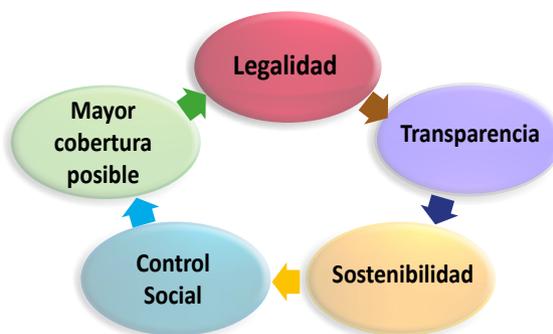
El CAD contaría con una Secretaría Técnica, comisiones consultivas (opcional), un representante que dirija las reuniones y los respectivos miembros del consejo; el funcionamiento de estas instancias de decisión y la forma de selección de sus miembros debe estar definida en un reglamento. La participación de todos sus miembros no debe tener ninguna retribución extra y cada dos años debe evaluarse el cambio de los integrantes del CAD.

La Secretaria Técnica estaría encargada de:

- ▶ Convocar al CAD.
- ▶ Proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el correcto funcionamiento del CAD.
- ▶ Recibir y registrar los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales susceptibles de ser financiados o cofinanciados con cargo al fondo.
- ▶ Preparar y remitir toda la documentación necesaria para las sesiones, tales como los estudios, informes o documentos que deban ser objeto de examen, análisis o deliberación por el respectivo CAD.

Las decisiones sobre la elección y ejecución de proyectos se adoptarían con un mínimo de dos votos favorables dentro de los miembros del Consejo.

Entre los principios que regirán la administración, uso y destino del fondo están:



3.2. PLANIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

La definición de las características de los proyectos y sus elementos de aceptación o rechazo son una parte fundamental de la propuesta, dado que los proyectos de inversión pública son uno de los mecanismos más importantes para incrementar la productividad y crecimiento de los departamentos; sin embargo, las fallas en la selección e implementación de los proyectos que no se traduzcan en un incremento del capital productivo pueden perjudicar en dicho objetivo.

Por tanto, uno de los programas prioritarios a ser implantados consiste en mejorar las capacidades de los equipos técnicos, así como de la calidad de información con que se cuenta para la toma de decisiones, eliminando sesgos de tipo político o por presiones e intereses de actores públicos o privados, y generando los controles que evidencien una ruta ética en la toma de decisiones.

De esta manera, los proyectos a ser presentados deben estar en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social, y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral, con las siguientes características:

Pertinencia: Oportunidad y conveniencia de formular el proyecto de acuerdo con las necesidades socioculturales, económicas y ambientales.

Viabilidad: Cumplimiento de condiciones y criterios técnicos, financieros, jurídicos, ambientales y sociales requeridos.

Sostenibilidad: Posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto en algún momento del tiempo, con ingresos permanentes.

Concordancia: Articulado a planificación de todos los niveles del Estado.

Asimismo, para la aprobación de proyectos se debe generar una guía de ayuda que pueda facilitar esta tarea, en la misma se podrían incluir diferentes criterios con puntajes que, al final, definan la viabilidad del proyecto.

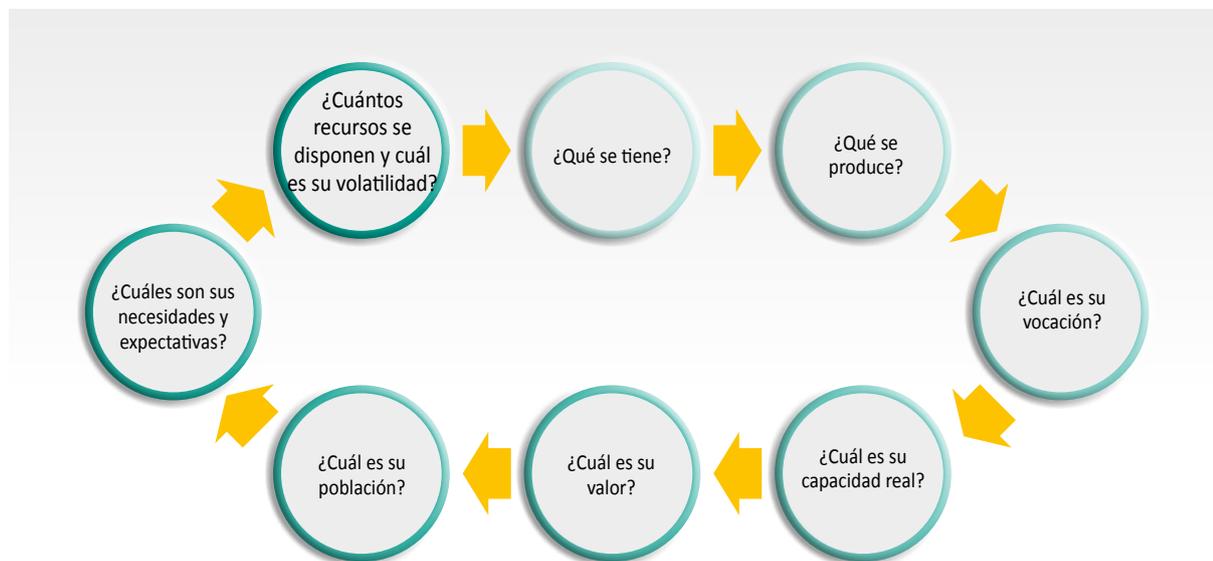
Entre los posibles criterios podrían estar:

1. Impacto territorial, económico, social y ambiental.
2. Concordancia con el Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI).
3. Contribución a la integración municipal, regional y nacional.
4. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, recuperación de ecosistemas.
5. Proyectos de utilización de energías alternativas como eólica, solar, geotérmica o de fuentes renovables y sustentables ambientalmente.
6. Emprendimientos en el sector hidrocarburos de acuerdo con la norma.
7. Proyectos para generar contenido local.

3.3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Para lograr una adecuada participación y control ciudadano en la asignación y priorización de recursos, se deben desarrollar espacios de planificación donde se identifiquen las iniciativas y proyectos susceptibles de ser financiados por los recursos de los fondos acordes a sus principios de gasto.

Durante el proceso de elaboración del PTDI se debe realizar un diagnóstico técnico sobre la tierra y el territorio, definiendo:



Posteriormente, se debe ordenar la tierra y territorio en función a su potencial, vocación y aptitud de uso, definiendo los proyectos que deben ser promovidos para alcanzar el desarrollo esperado. Estos momentos deben ser abiertos a la población para garantizar el intercambio de ideas de diferentes actores locales y regionales, con el fin de conseguir consensos sobre los proyectos a ser desarrollados y ejecutados posteriormente.

Cualquier persona natural o jurídica debería tener la posibilidad de elaborar un proyecto y presentarlo ante la autoridad competente para que pueda ser evaluado y armonizado dentro de la planificación correspondiente y, posteriormente, ser presentado ante el CAD para su aprobación o rechazo.

La formulación de proyectos debe realizarse en función a las metodologías y lineamientos definidos por el Ministerio de Planificación; además, se debería implementar un sistema parametrizado de proyectos tipo para ayudar a desarrollar y presentar los proyectos, junto a un programa de capacitación para tal efecto.

Finalmente, para el seguimiento y control de impactos de los proyectos se debe desarrollar un sistema que garantice la calidad de los procesos realizados y sus resultados para cada proyecto. Estos sistemas pueden tener diferentes enfoques, como ser:

- Correspondencia con las inversiones con objetivos de desarrollo.
- Relevancia de las inversiones respecto de las necesidades del lugar.
- Tasa de retorno económico y social esperada de la inversión.
- Eficiencia y efectividad en la ejecución y operación de las inversiones.
- Impacto de las inversiones en el bienestar de los ciudadanos.
- Transparencia y participación en los procesos de decisión de la inversión.

5. Lecciones aprendidas sobre el uso de las regalías – Fondo de Promoción Económica del Departamento de Tarija



El año 2016, Tarija creó el Fondo de Promoción Económica Departamental de Tarija (FOPEDT), con el objeto de facilitar el acceso a actores económicos a un crédito de fomento para contribuir al desarrollo económico del departamento en todos sus ámbitos. Sus principales particularidades son:

Característica	Descripción
Objetivos del Fondo	<ul style="list-style-type: none"> a) Incentivar la actividad económica departamental en todos sus ámbitos sectoriales. b) Apoyar la producción de bienes y servicios en el departamento de Tarija. c) Mejorar la productividad de todos los sectores económicos del departamento de Tarija. d) Lograr la competitividad de la producción departamental. e) Generar oportunidades de empleo para los productores.
Financiamiento	El fondo es financiado por las regalías, cuyo capital inicial fue de 20 millones de bolivianos.
Mecanismo para canalizar los recursos	Se brinda financiamiento a partir de la creación de un fideicomiso, que estará destinado a dar los créditos de fomento a los diferentes beneficiarios. Este fondo se convierte en rotatorio con la recuperación del capital más los intereses.
El Fiduciario	<p>Los servicios financieros del fideicomiso serán administrados por una institución financiera a ser elegida por el GAD de Tarija, en el marco de la normativa vigente.</p> <p>Tiene como funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrar los recursos del fondo de acuerdo con el contrato suscrito. • Efectuar la evaluación de los créditos en función a criterios preestablecidos. • Administrar los mecanismos de pago y garantías de los préstamos. • Efectuar los desembolsos y las recuperaciones.

Líneas de apoyo	<p>Los recursos del FOPEDT serán destinados a microcréditos que incentiven la actividad económica, la producción, productividad y competitividad de sus beneficiarios, bajo las premisas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasas de interés menores a las del mercado. • Garantías no convencionales. • Financiamiento a capital de operación e inversión de un plan de negocios y /o proyectos con factibilidad y sostenibilidad económica. • Garantía de recuperación de los recursos públicos y la cobertura de los costos de su operación. • También se constituye en un fondo de garantía que facilite el acceso a crédito a agentes económicos que así lo que requieran para emprendimientos de alta competitividad. • Y presta el servicio de asistencia técnica para la elaboración de planes de negocios y acceso a crédito.
Beneficiarios	<p>Los beneficiarios del FOPEDT serán los siguientes agentes económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Micro y pequeñas empresas • Pequeños productores • Trabajadores gremiales minoristas • Transportistas • Artesanos • Trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas unipersonales <p>Todos legalmente establecidos en la actividad económica y que no tengan crédito en mora en una entidad financiera.</p>
Servicio de asistencia técnica a los beneficiarios	<p>El fondo suscribirá convenios o contratará los servicios de entidades especializadas en capacitación y acompañamiento para acceder a los préstamos. La asistencia técnica también puede ser otorgada por la Secretaría de Desarrollo Productivo de la Gobernación. Entre las áreas de capacitación están:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de planes de inversión. • Programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad y de procesos. Fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad y marketing. • Llenado de formularios y armado de carpetas, trámites legales y otros requeridos para acceder a un préstamo del FOPEDT.
Institucionalidad	<p>Se constituye un Directorio del FOPEDT encargado de velar por la aplicación del Reglamento Operativo, establecer las políticas de crédito y realizar la supervisión y fiscalización del fondo, con participación mixta de los sectores público y privado; el reglamento determinará su estructura organizacional y atribuciones.</p>
Duración	<p>El presente Fondo tendrá un plazo de duración de 10 años, a cuya conclusión se realizará una evaluación para determinar su ampliación, la misma que será aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija.</p>
Control social	<p>Toda la información generada en el funcionamiento del fondo debe ser publicada periódicamente por el Directorio del FOPEDT y estar a disposición del público.</p>

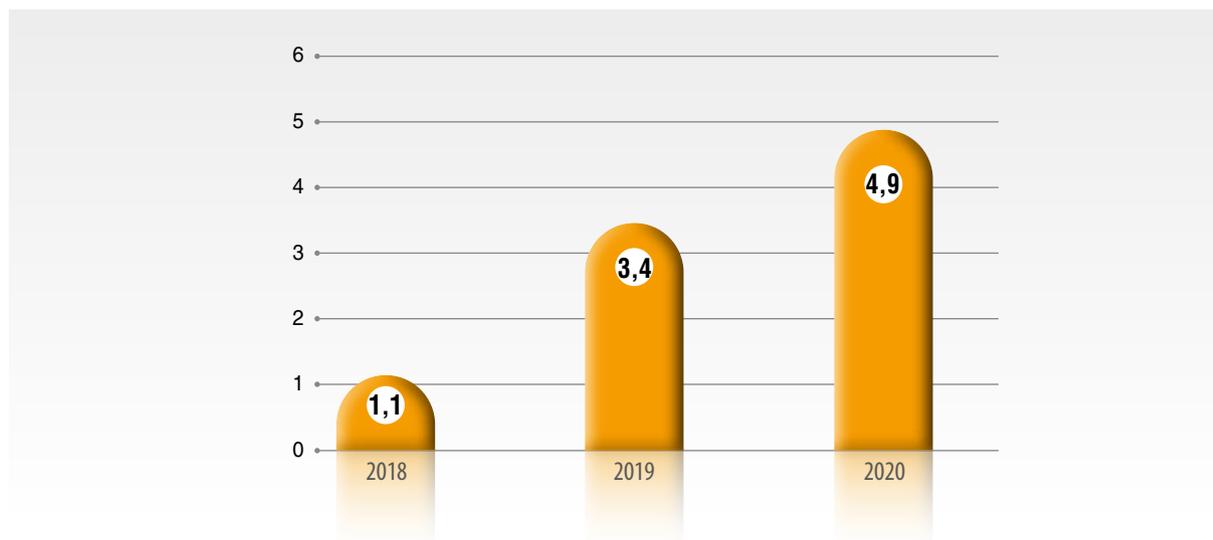
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Departamental de Tarija N° 151/2016 y el Decreto Departamental 007/2018.

Actualmente, el fideicomiso para el FOPEDT es administrado por el Banco Unión S. A. y el monto de su constitución inicial de 20 millones de bolivianos puede ser incrementado por aportes anuales que realice la Gobernación del Departamento de Tarija, la región autónoma del Gran Chaco o los gobiernos municipales del departamento, aunque no define porcentajes con los cuales estas otras instancias podrían aportar al fondo.

El FOPEDT puede financiar: i) capital de operación, ii) capital de inversión y iii) capital de inversión y operación, con una tasa de interés mínima de 5,5% y en un plazo de hasta 4 años; lo que permitirá constituirlo en un fondo rotatorio.

Como se observa en el siguiente gráfico, entre los años 2018 y 2020, el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija ha transferido cerca de 4,9 millones de dólares al FOPEDT.

Gráfico N° 6. Transferencias acumuladas al FOPEDT
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija.

*Considera valores presupuestados.

Una de las virtudes del FOPEDT radica en que los proyectos a ser financiados son previamente evaluados por el fiduciario a partir del plan de negocio presentado por el solicitante, pero aún no existe una estructura institucional con un área destinada a medir los efectos y cambios que se generan para la economía tarijeña a partir de este mecanismo.

Otro aspecto que debe ser subsanado consiste en la aplicación efectiva de mecanismos de transparencia sobre la ejecución de proyectos financiados por el FOPEDT, los sectores a los que se ha destinado el mismo ni el retorno que ha percibido; limitándose estos mecanismos de transparencia a rendiciones de cuentas y presentación de una memoria anual que, al no estar disponible en la página web de la Gobernación, no permite conocer de forma amplia y oportuna el uso de estos recursos.



6. Conclusiones y recomendaciones

Para lograr confianza y mayores márgenes de gobernabilidad, los gobiernos departamentales y municipales deben demostrar a la población una buena gestión financiera de los recursos públicos, la cual está determinada por la capacidad institucional para manejar dichos recursos en el marco de la ley y por la adopción de estrategias que permitan obtener más recursos. Así mismo, cobra una mayor relevancia la incorporación de dispositivos de planificación y presupuesto participativos que incluyan a la población en las etapas de priorización, ejecución y evaluación del gasto, junto a otros mecanismos de transparencia, que se verán traducidos en mejores índices de eficiencia en la ejecución de los ingresos públicos.

En el periodo 2005–2020, Chuquisaca, como departamento productor de hidrocarburos, percibió aproximadamente 1.680 millones de dólares por regalía departamental e IDH que beneficiaron al gobierno departamental, municipios y universidad pública. Sin embargo, estos ingresos no fueron apropiadamente invertidos en el desarrollo de otros sectores económicos sostenibles, debido a que a partir del año 2015 se inició un periodo marcado por la contracción de ingresos fiscales y problemas para cubrir los gastos e inversión pública en todos los GAD, no siendo la excepción el GAD de Chuquisaca.

Es imperante para el departamento de Chuquisaca comenzar a construir consensos en torno a una visión departamental a largo plazo, que se plasme en una planificación departamental en la cual se identifiquen sectores económicos potenciales por provincia y municipio, que permitan definir criterios efectivos de redistribución de los ingresos, donde la regalía hidrocarburífera constituye un importantes aporte y, dado su carácter de no renovabilidad, se debe buscar su inversión en proyectos sostenibles y de alto impacto en la calidad de vida de la población.

- La presente propuesta se traduce en una herramienta para dirigir el gasto de las regalías hidrocarbúricas hacia proyectos que tengan un verdadero impacto en el desarrollo productivo del departamento de Chuquisaca, de manera transparente, eficaz, eficiente y con participación y control ciudadano.
- La incursión del departamento de Tarija en la creación de un fondo de fiduciario para el financiamiento de proyectos muestra los avances que se pueden dar en esta línea y permite, además, evaluar su efectividad con miras a perfeccionar esa herramienta.
- Finalmente, ambas propuestas buscan alimentar el debate en el departamento de Chuquisaca para avanzar en el desarrollo y consolidación de herramientas óptimas para la canalización de recursos públicos.





@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo

www.jubileobolivia.org.bo