



HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE
**TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN**
EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS
PROPUESTA PARA EL NIVEL SUBNACIONAL

La voluntad política es imprescindible para la aplicación de estas medidas.

La falta de información coarta la participación y el control social.



Director: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Wálido Gómez R.

Elaboración: Sandra Sánchez C.

Raúl Velásquez G.

Edición: Jorge Jiménez J.

Dirección: Calle Quintín Barrios # 768

Sopocachi (media cuadra de Plaza España)

Telefax: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico: fundajub@jubileobolivia.org.bo

Con apoyo de:



ÍNDICE

1	Importancia de la transparencia y acceso a la información
2	Características de la transparencia y acceso a la información a nivel subnacional
3	Información económica y financiera
4	Propuesta
5	Conclusiones

PRESENTACIÓN

La industria extractiva –y en específico la producción de gas natural- tiene un papel determinante en la economía boliviana y es considerada en los Planes de Desarrollo Económicos de Bolivia, a partir de 2006, como un sector estratégico, cuyos excedentes económicos deberían impulsar a otros sectores sostenibles de la economía boliviana.

Durante la época de altas cotizaciones del precio internacional del petróleo (2012-2014), el sector hidrocarburos llegó a representar más de 7% del PIB y alrededor de 50% de los ingresos que obtuvo el país por exportaciones. Asimismo, el sector extractivo tuvo un aporte máximo de 43% en los ingresos fiscales del Gobierno General (Nacional y Subnacional) el año 2008; sin embargo, a raíz de la caída en el precio internacional del petróleo –que incide el precio de exportación de gas natural boliviano- los ingresos por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se han contraído significativamente, pasando de 5.600 millones de dólares, el año 2014, a 1.900 millones para el año 2017, lo que representa una disminución de 67%.

Esta reducción en la renta petrolera afectó directamente a los ingresos a nivel nacional y subnacional, ocasionando cierre de programas, despidos de personal, falta de recursos para iniciar y concluir proyectos de inversión, entre otros; evidenciando, en los últimos años, la incapacidad de los diferentes niveles del Estado para crear mecanismos de sostenibilidad que permitan garantizar el gasto público que venía siendo financiado con la renta extractiva y ahondando su dependencia a la explotación de materias primas.

En consecuencia, dada la importancia de estos recursos en la economía nacional y el fracaso de la estrategia de diversificar e impulsar la economía a partir de la renta petrolera, es necesario promover un ambiente de participación e involucramiento ciudadano en la gestión de estos recursos hidrocarburíferos a través de la observación, vigilancia y mejoras continuas en la capacidad de incidencia ciudadana en las políticas públicas de este sector; sin embargo, este cometido no puede ser logrado si no se cuenta con información suficiente sobre la gestión hidrocarburífera desde las condiciones previas a las actividades exploratorias hasta el uso de la renta derivada de estas actividades.

En ese sentido, en un primer paso, Fundación Jubileo ha publicado un estudio sobre la transparencia y acceso a la información en el sector hidrocarburos de las entidades del nivel nacional y subnacional, el cual, en sus conclusiones, señala:

- A nivel central, durante los últimos años, se evidencia un retroceso en la adopción de políticas de transparencia y acceso a la información en la gestión del sector.
- Actualmente, la población boliviana, dueña de los hidrocarburos por definición constitucional, no cuenta con información ni espacios que le permitan ser partícipe de las decisiones del sector y mucho menos poder controlar y fiscalizar su desempeño.
- En cuanto al nivel subnacional, beneficiario directo de esos recursos, tampoco se encontraron iniciativas y/o políticas de transparencia que permitan a la población conocer la gestión de estos recursos por parte de sus beneficiarios ni el destino de la renta petrolera en las regiones.

Por tanto, a partir de este estado de situación, el presente documento busca proponer una mejora en la transparencia y acceso de información a nivel subnacional en lo que se refiere a la gestión del sector hidrocarburiífero, describiendo la información básica que toda instancia subnacional beneficiaria de regalías petroleras (departamentos productores) debería publicar continuamente, con el objetivo de que pueda consolidarse en una política de transparencia y acceso a la información a nivel subnacional.

1 IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Constitución Política de Bolivia, aprobada en febrero de 2009, establece diferentes preceptos generales¹, necesarios para desarrollar una gestión pública transparente y cuyo acceso a la información promueva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de políticas públicas; además de permitirle ejercer el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, con principios de independencia y autonomía.

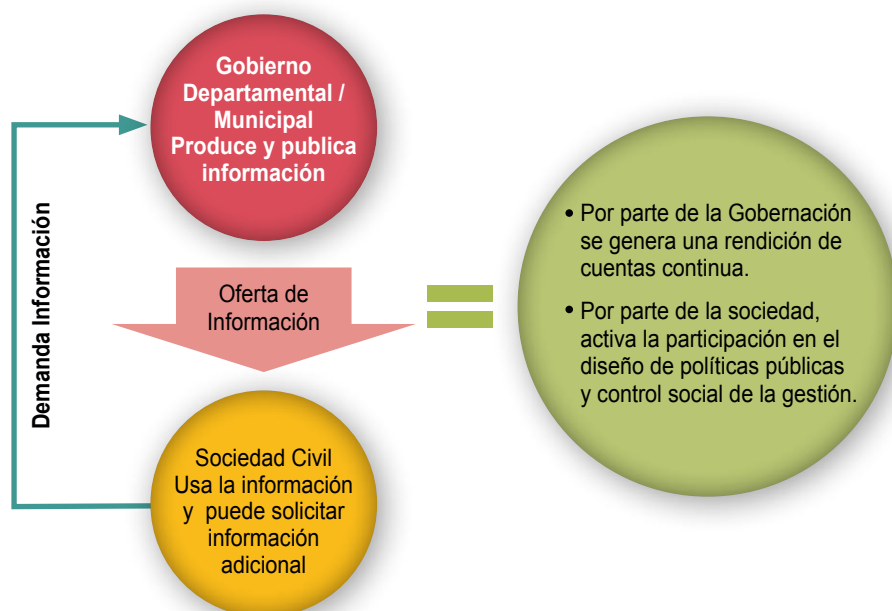
Posterior al texto constitucional, en julio del mismo año se promulgó la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, cuyo objetivo es crear instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción.

La transparencia y acceso a la información es un pilar fundamental para el buen gobierno.

Adicionalmente, durante la gestión 2013, se promulgó la Ley de Participación y Control Social (Ley Nº 341), norma que define el marco general de la participación y control social, donde la transparencia es un principio fundamental, estableciendo que se debe realizar un manejo honesto y adecuado de los recursos públicos, así como la facilitación de información pública desde los órganos del Estado y las entidades privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales, de forma veraz, oportuna, comprensible y confiable.

En ese sentido, las normas descritas a partir de 2009 modifican, en algún grado, la forma de concebir las relaciones entre los niveles del Estado y los ciudadanos en lo que se refiere a procesos de gestión de políticas, proyectos y acciones enfocadas al logro de los objetivos comunes planteados en los Planes de Desarrollo Económico y Sociales aprobados, haciendo de la transparencia y el acceso a la información la base fundamental para consolidar este nuevo tipo de relación. Bajo ese entendido, las instituciones de los gobiernos subnacionales que inciden directamente en la calidad de los ciudadanos del país deben identificar y crear buenas prácticas en transparencia y acceso a la información al interior de sus instituciones para acercar su gestión a los ciudadanos y promover así un buen gobierno departamental y municipal.

1 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, febrero de 2009, ver artículos: 8, 21, 241, 242 y 351.




En ese sentido, la transparencia y acceso a la información en la administración departamental ayuda a fortalecer y consolidar el vínculo entre ciudadanía y los gobiernos departamentales y municipales, conociendo cuál es su función y de qué manera está influyendo su gestión en la calidad de vida de la comunidad. También contribuye a tener ciudadanos informados y más capacitados para participar de manera organizada. Además, la transparencia es una forma de rendición de cuentas periódica que hace visibles los logros alcanzados y, finalmente, los mecanismos de transparencia y acceso a la información son un motor para prevenir la corrupción.

La transparencia y acceso a la información es la forma a través de la cual se hace visible la gestión pública, en el marco de las normas y aceptando que la gestión sea observada directamente por sus beneficiarios: la sociedad civil.


Por tanto, la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información, en el nivel subnacional, debe dotar de información sobre la gestión pública, así como de los procesos y procedimientos con que se adoptan las decisiones; implica el deber de los funcionarios públicos a actuar de forma visible, previsible y entendible, donde el objetivo de la política y de la administración pública se traduce en servir a la ciudadanía que debe ser el centro de la gestión. Y por el lado de la ciudadanía, adecuadamente informada, debe asumir su corresponsabilidad en la gestión departamental y municipal.

La sociedad civil, adecuadamente informada, debe implicarse y ser corresponsable de los resultados de la gestión subnacional.


La implementación de principios de transparencia constituye una demanda latente por parte de la sociedad civil y un reto y oportunidad para las entidades del nivel subnacional en términos de confianza, legitimidad y eficiencia.



Confianza: Si es pública la gestión de la institución se previene la corrupción.



Legitimidad: Si se conoce cómo se gestiona y se permite evaluar los resultados se reconoce el valor que ofrece la institución.



Eficiencia: La información disponible permite realizar una vigilancia continua y ésta proporciona una mejora en los resultados.

2 PASOS PARA IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN EN EL NIVEL SUBNACIONAL

Los pasos mínimos requeridos para poder diseñar e implementar una política de transparencia y acceso a la información al interior de las gobernaciones y municipios de los departamentos productores son:

2.1. DECISIÓN POLÍTICA

El primer paso para la implementación de estos principios parte de una decisión política que muestre la voluntad de hacer visible la gestión de la institución hacia la ciudadanía, dando a conocer cómo se manejan los fondos públicos, los procesos de toma de decisiones o los criterios bajo los que actúa la institución.

De esta manera, se requiere que los directivos de la institución asuman el compromiso y lideren el proceso, diseñando la política y generando confianza sobre el proceso al interior de la institución. Por parte del resto de funcionarios públicos se necesita generar un compromiso de corresponsabilidad de asumir el proceso siendo parte activa de él desde el cargo ocupado.

Esta decisión política debe verse plasmada en una norma que mínimamente establezca plazos, información a ser publicada, medios y responsables.

2.2. DIAGNÓSTICO DE PARTIDA

Tomada la decisión política de implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información se debe evaluar en materia de transparencia qué se tiene publicado actualmente, si esto cumple, por un lado, con las exigencias legales y, por el otro, si promueven un clima adecuado para la participación y control por parte de la sociedad civil y cuáles son las áreas donde se debería mejorar. Cada diagnóstico es propio de la institución y tiene características propias en función a su tamaño.

2.3. DEFINICIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Una vez que se define dónde se encuentra la institución y dónde quiere llegar, se debe elaborar un plan con diferentes fases a través del cual se implementará la política de transparencia y acceso a la información al interior de la institución. El plan debe mantener una correlación con los recursos que se requieran y los que disponga la institución. Las fases de implementación deben ser de acuerdo con los niveles de complejidad de generación

de la información, empezando por la información más sencilla y que actualmente sea elaborada, para luego ir avanzando en el resto de las áreas.

La elaboración del Plan requiere de un consenso entre el nivel directivo y el nivel técnico de la entidad, definiendo los funcionarios que participarán y haciendo una evaluación sobre los límites técnicos, competenciales, económicos y jurídicos de la implementación del plan.

Finalmente, es vital que el plan sea incluido en la planificación estratégica y de gestión de la institución y sea comunicado a la ciudadanía sobre su implementación.

2.4. IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

Se ejecuta el plan en función a las fases, procedimientos y cronograma definido para cada área.

El seguimiento a la implementación del plan es responsabilidad de todos los funcionarios que participan en él y debe ser continuo, en el marco de los indicadores definidos, y se considera como una oportunidad de mejora continua del proceso, asumiendo medidas correctivas en caso de ser necesario.

Por su parte, la evaluación del plan requiere el diseño de canales de recolección de información internos y externos que permitan validar los indicadores de satisfacción con la implementación del plan. Posteriormente, se debe realizar una evaluación anual del plan en función a los objetivos, indicadores y percepciones, incluyendo continuamente las respuestas ante nuevas necesidades de información.

3 PROPUESTA PARA IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL SECTOR HIDROCARBUROS

En función a los pasos descritos para la elaboración e implementación del plan, se propone la publicación de la siguiente información como estrategia para incorporar una política de transparencia y acceso a la información en lo referente al área de hidrocarburos, para cualquier departamento productor.

Esta información puede también ser implementada por cualquier beneficiario de la renta de hidrocarburos, con algunas limitaciones de información, debido a que los departamentos productores, por su calidad de beneficiarios de regalías, reciben por parte de las entidades del sector alguna información adicional a la que se les proporciona a los departamentos no productores.

La propuesta, de manera inicial, aborda la información general que deberían publicar las instituciones y, posteriormente, se describen las necesidades específicas de información sobre el sector hidrocarburos concentrada en información sobre la gestión del sector e información de la renta hidrocarburífera.

Asimismo, la propuesta, además de proporcionar una guía para las entidades del nivel sub-nacional, busca interiorizar a la sociedad civil sobre la información que debe ser demandada a las entidades para poder asumir su rol de corresponsabilidad en el diseño de políticas públicas y control social en lo referido al sector hidrocarburos.

3.1. INFORMACIÓN GENERAL

La información general a ser publicada debe abordar los siguientes ámbitos de la institución:

- a Información institucional, organizacional y de planificación
- b Información legal y de control
- c Información económica, presupuestos y estadísticas
- d Información de la política de transparencia y acceso a la información

El siguiente cuadro describe la información mínima que debería ser publicada por las instituciones subnacionales, así como el uso que la sociedad civil debería darle a esa información.

Información publicada	Utilidad
Organigrama de la institución	Conocer a detalle las distintas unidades relacionadas con la gestión de hidrocarburos permite evidenciar la idoneidad de los funcionarios responsables de gestionar el sector y de generar y publicar información.
Manual de funciones y procesos	
Por cada unidad, los datos de la contratación de los funcionarios, hojas de vida y su ubicación física interior de la institución	
Normativa y procedimientos de la institución	Permite entender las competencias de la instancia y, en función a ello, la información debe ser publicada.
Planificación estratégica, territorial y de gestión de la institución, junto a indicadores de evaluación	Da a conocer cuáles son los objetivos a largo plazo para la región, el uso de su territorio y cómo se irán consolidando en cada gestión.
Presupuesto de la entidad desglosado por fuente de ingresos, actividades y proyectos	El acceso a información logra identificar en qué son destinados los ingresos de la renta petrolera y el grado de contribución hacia los objetivos planteados para la región.
Plan anual de compras y contrataciones por fuente de gasto	
Informes periódicos de evaluación del cumplimiento de planificación y ejecución presupuestaria	La sociedad cuenta con información sobre la ejecución con relación a lo planificado y presupuestado, con la posibilidad de interpelar sobre retrasos o gastos fuera del presupuesto o por encima de él.
Planes anuales de auditoría y sus respectivos informes	Permite evidenciar la aplicación de los procedimientos de la institución y la eficacia de su gestión.
Dictámenes de la Contraloría General del Estado	
Política de transparencia y acceso a la información establecida en la entidad y los procedimientos para la solicitud de información que requiera mayor detalle al que habitualmente es publicado	Se advierte a la sociedad civil sobre la implementación de políticas de transparencia y cómo se puede acceder a la misma.
Listado por categorías de toda la información disponible	Facilita la búsqueda e interacción de la sociedad civil con la página web de la institución.

3.1. INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HIDROCARBURÍFEROS

Si bien las entidades que dirigen el sector (Ministerio de Hidrocarburos, YPFB, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos) concentran toda la información nacional, es importante que a nivel subnacional se fortalezca cierta información sobre la gestión del sector y se comunique a la población de la región. En la actualidad, la información del sector, que debería ser proporcionada por las instituciones mencionadas, es escasa; sin embargo, los departamentos productores de hidrocarburos, por norma, reciben algunos datos adicionales del sector e incluso disponen de Centros de Monitoreo y Control a la Producción de Hidrocarburos que están enlazados con el Centro Nacional de Monitoreo de YPFB. Adicionalmente, cuentan con un representante ante el directorio de YPFB que tiene acceso a información valiosa sobre las decisiones que asume esa entidad. Finalmente, otra fuente de información que debe ser explotada son los asambleístas nacionales de cada departamento, quienes tienen conocimiento de leyes y contratos promulgados que involucran al sector.

La información sobre la gestión del sector a ser publicada se puede resumir en seis grandes bloques:

- a Condiciones previas
- b Exploración
- c Explotación
- d Transporte y almacenaje
- e Industrialización
- f Comercialización y distribución

Bloque	Información publicada	Utilidad
CONDICIONES PREVIAS	Marco normativo del sector hidrocarburos.	Las condiciones previas suponen aquellas actividades que se realizan antes de la suscripción de un contrato. La información publicada en este ámbito permite a la sociedad civil confirmar que se ha llegado a la firma de un contrato, de acuerdo con la CPE y normas internacionales ratificadas por Bolivia.
	Proyectos de norma donde se pretende reservar áreas de interés hidrocarburífero dentro del departamento.	
	Informes sobre procesos de consulta previa que se llevaron a cabo en el departamento.	
	Convenios suscritos entre el Ministerio y pueblos indígenas situados en el departamento.	
	Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental por cada proyecto hidrocarburífero realizado dentro del departamento.	
	Licencias ambientales emitidas en el departamento relacionadas con hidrocarburos.	
EXPLORACIÓN	Listado de contratos de exploración y explotación que se encuentran en negociación que involucran al departamento.	A través de la información sobre actividades exploratorias la sociedad civil toma conocimiento sobre las acciones que se llevan a cabo para garantizar, a mediano y largo plazo, la seguridad energética del país y el cumplimiento de los contratos de exportación de gas.
	Contratos de exploración y explotación aprobados por la Asamblea, en áreas que correspondan al departamento.	
	Contratos de exploración y explotación autorizados por la Asamblea Legislativa Plurinacional.	
	Áreas en explotación ubicadas en el departamento, detallando extensión y empresa operadora.	
	Informe de avance de las actividades de exploración en las áreas comprometidas del departamento.	
EXPLOTACIÓN	Último informe de certificación de reservas gas y petróleo que incluya un detalle de las reservas específicas por campo y área del departamento.	La información sobre explotación o producción de hidrocarburos permitirá conocer los volúmenes actuales y futuros de producción de cada campo del departamento productor, el nivel de reservas certificadas en el departamento, las dificultades que presentan las operaciones de campo y las acciones de prevención, control y mitigación socioambiental que se están desarrollando en las áreas de producción.
	Información mensual sobre producción fiscalizada de hidrocarburos por campo.	
	Un resumen sobre los principales resultados esperados de los planes de desarrollo de cada área de contrato que se encuentre en el departamento.	
	Datos sobre contratos petroleros conforme se detalla en el artículo 6 de la Ley 3740.	
	Acciones e inversiones que se realizan en el área de contrato para la prevención, mitigación y restauración de daños ambientales.	
	Mapa con la ubicación de los campos productores de hidrocarburos y áreas de explotación en el departamento.	
INDUSTRIALIZACIÓN	Proyectos programados de industrialización en el departamento, junto a los estudios de viabilidad económica, social ambiental y los impactos esperados de su implementación.	Es importante conocer los proyectos programados de industrialización para evaluar los impactos locales positivos y negativos que puedan generar con su implementación, además de explorar posibles formas en las que el departamento puede asociarse con YPFB para emprender esos proyectos.
	Informes de avance que permitan evaluar el impacto de los proyectos en las comunidades donde se desarrollan.	
TRANSPORTE	Información sobre la capacidad de transporte y almacenaje de hidrocarburos, nacional y departamental.	Esta información permite a la sociedad civil prever déficits de capacidad de transporte y almacenaje en función a la demanda proyectada del departamento.
	Proyectos programados en materia de transporte y almacenaje en el departamento.	

Bloque	Información publicada	Utilidad
COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	Volúmenes y precios mensuales de gas natural y combustibles líquidos comercializados en el mercado interno y externo.	La información de comercialización permite conocer los precios de compra y venta de hidrocarburos y derivados en el mercado interno y externo, a fin de explorar posibles proyectos en asociación con YPF para comercializar esos productos. En cuanto a la distribución de gas natural por redes, la información permitirá identificar zonas y poblaciones prioritarias a ser aprovisionadas con este recurso al interior del departamento.
	Programación mensual de entregas de combustibles para el departamento.	
	Proyectos de instalación de gas en el departamento e informes de avance.	

En cuanto a la gestión de la renta petrolera, lo más importante que debe encontrarse publicado por parte de los departamentos productores se divide en dos grandes grupos; por un lado, los datos de los ingresos por hidrocarburos del departamento y, por el otro, el uso que se les da a los ingresos.

	Información publicada	Utilidad
INGRESOS POR RENTA PETROLERA	Normativa relacionada con la renta petrolera y su gasto.	La transparencia en el origen, el destino y el uso de las regalías, de la participación al Tesoro General de la Nación (TGN) y del IDH es importante para verificar si los montos que perciben los beneficiarios directos son los correctos.
	Informe de liquidación mensual de regalía departamental y/o nacional.	
	Informe de liquidación mensual del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).	
	Información histórica sobre la recaudación de regalías, participación al TGN e IDH.	
USO Y DESTINO DE LA RENTA PETROLERA	Información anual y mensual por proyecto sobre las contrataciones presupuestadas con ingresos de la renta petrolera y sus posteriores modificaciones.	El acceso a información sobre la planificación y gasto de la renta petrolera es de importancia para la población ya que permitirá consolidar una mejor distribución y gasto de la renta petrolera hacia proyectos de impacto y sostenibles en beneficio del departamento.
	Deuda contraída por las instituciones y porcentaje de la deuda comprometida con el pago de regalías e IDH.	
	Ejecución de presupuesto y grado de avance de los proyectos comprometidos con ingresos de la renta petrolera.	
	Informes de evaluación de impacto sobre los proyectos.	

La información descrita en los párrafos anteriores debe ser proporcionada de manera clara, comprensible y actualizada periódicamente; además, ser incluida en una norma departamental que asegure su continuidad e incorpore sanciones ante su incumplimiento.

4 CONCLUSIONES

Las instituciones públicas subnacionales inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos de todo el país, ya que cuentan con autonomía de gestión y administración de sus ingresos. En ese sentido, la transparencia es el principio por el cual los ciudadanos conocen la información básica de la información sobre la gestión pública, así como sus procedimientos y mecanismos de adopción de decisiones.

- La transparencia y el derecho de acceso a la información en el nivel subnacional, a pesar de la emisión de normativa general, no ha mejorado en los últimos años. Esta falta de información coarta una participación y control real y efectivo por parte de la ciudadanía.
- La implementación de políticas de transparencia y acceso a la información, al interior de las diferentes instancias departamentales y municipales, constituye no solo una demanda de la ciudadanía, sino una oportunidad para promover una administración más eficiente, confiable y legítima.

5 RECOMENDACIONES

- Las autoridades públicas de los niveles Central y subnacional, involucradas directa o indirectamente en el sector hidrocarburos, deben asumir acciones para cumplir lo establecido en la CPE y normativa relacionada con la transparencia y acceso a la información, implementando nuevos principios, directrices y normas internas para dotar a la población de mayor información que permita a la sociedad civil involucrarse en el desarrollo de políticas públicas y en un oportuno control social sobre este recurso que es estratégico y de propiedad de todos los bolivianos.
- A nivel nacional y subnacional, desarrollar una política de transparencia y acceso a la información, ya sea mediante una norma específica o incorporada en la nueva Ley de Hidrocarburos, que establezca aspectos mínimos relativos al desarrollo del sector que deben ser transparentados, mecanismos para el acceso a información, con plazos para su publicación y sanciones ante posibles incumplimientos.
- La sociedad civil, en aras de cumplir con el rol corresponsable en la participación y control de la gestión de los hidrocarburos, debe trabajar en el desarrollo de iniciativas y propuestas de nuevas políticas de transparencia y acceso a la información, además de mecanismos que permitan, a partir de ellas, garantizar el ejercicio de la participación y control en la gestión de los hidrocarburos y el uso de la renta petrolera.
- A partir de la generación de políticas de transparencia y acceso a la información, el reto de la sociedad civil organizada es aportar conocimiento y opinión hacia las políticas públicas de su departamento y, posteriormente, ejercer el control y seguimiento sobre la implementación de todas las políticas públicas implementadas.



@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



+591 72025776

www.jubileobolivia.org.bo