

# TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR **HIDROCARBUROS**

*Implementación de una buena  
práctica en Tarija - Bolivia*



**DIRECTOR:**

Juan Carlos Núñez V.

**COORDINACIÓN:**

Waldo Gómez R.

**ELABORACIÓN:**

Raúl Velásquez · Sandra Sánchez

**EDICIÓN:**

Jorge Jiménez Jemio

**DIRECCIÓN:**

Calle Quintín Barrios N° 768

Zona Sopocachi

**TELEFAX:**

(591-2) 2125177 – 2154641

**CORREO ELECTRÓNICO:**

[fundajub@jubileobolivia.org.bo](mailto:fundajub@jubileobolivia.org.bo)

Con apoyo de:



## INTRODUCCIÓN

---

La transparencia y acceso a la información no son fines en sí mismos, sino más bien medios a través de los cuales la sociedad civil organizada puede ejercer la participación y el control de la gestión pública, como manda la Constitución Política del Estado (CPE), logrando generar confianza entre ambos actores y previniendo posibles actos de corrupción.

La implementación de estas políticas en los sectores extractivos hoy en día es considerada como principio fundamental para una buena gobernanza de la industria, que se caracteriza por grandes proyectos (alta inversión y ejecución a mediano y largo plazo), alta presión por resultados y elevados ingresos por concepto de renta petrolera.

Dado que el sector hidrocarburos en Bolivia es uno de los pilares de la economía nacional y subnacional, fundamentalmente por su aporte fiscal, se necesita construir una política sólida de transparencia y acceso a la información desde todas las instituciones inmersas en el sector, que van desde la determinación de áreas para la exploración hasta el uso de la renta obtenida por la explotación de hidrocarburos; y que pueden partir de la implementación de normas y mecanismos de acceso a información oportuna para la población en general que es la genuina dueña de los recursos naturales.

La presente cartilla ilustra, de manera resumida, los conceptos y el proceso que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo de políticas de transparencia al interior de las instituciones públicas y, posteriormente, describe la implementación de una herramienta de información que fue elaborada en la Secretaría de Hidrocarburos y Energía de la Gobernación del Departamento de Tarija, como una muestra de que el desarrollo de estos conceptos parten de una visión y decisión política, y pueden hacerse realidad en cualquier institución.

## CONCEPTOS GENERALES

Algunos conceptos importantes para comprender la necesidad de implementación de políticas al interior de las entidades y empresas públicas son:

**Información:** Conjunto de datos procesados y organizados para su comprensión, que aporta al conocimiento.

**Transparencia y acceso a la información:**

Es la capacidad de los organismos públicos para dar a conocer información, datos, políticas e incluir la posibilidad de verificar su exactitud por parte de la sociedad civil.



**Sector Público:** Está conformado por todas las entidades centralizadas o descentralizadas que utilizan fondos públicos y ofrecen servicios con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sin fines de lucro.

**Empresas Públicas:** Unidades económicas en las que participa el Estado y están encargadas de la producción de bienes y/o servicios. Las empresas públicas pueden tener un carácter económico o social.





**Rendición de Cuentas:** Conlleva la obligación de quienes actúan en función de otros, de responder eficaz y recíprocamente sobre los procesos y resultados de la gestión pública.

**Participación Ciudadana:** Es un derecho, condición y fundamento de la democracia que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes y con independencia en la toma de decisiones.

**Corresponsabilidad Ciudadana:** Conciernen a la responsabilidad de todos los ciudadanos de participar en las acciones relacionadas con la mejora de las condiciones de la vida de la sociedad. Por tanto, el bienestar de todos es tarea y responsabilidad de todos, tanto de ciudadanos como de autoridades.

**Control Social:** Es una modalidad de la participación ciudadana que permite a las personas y a las organizaciones de la sociedad civil realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades y por los particulares que ejerzan funciones públicas.



*La transparencia y acceso a la información son pilares fundamentales para el buen gobierno, generan confianza entre los que administran lo público y la sociedad civil, a partir de normas para la publicación de información, rendición pública de cuentas y participación y control ciudadano.*



## BASES NORMATIVAS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

---

La Constitución Política del Estado (CPE) establece preceptos legales generales 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 en todos los niveles del Estado, con principios de independencia y autonomía.

El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.

En cuanto a la gestión pública, se establece que el Estado se sustenta en el valor de transparencia, entre otros, para vivir bien. Y se obliga a los servidores públicos a rendir cuentas sobre las responsabilidades que derivan del ejercicio de la función pública.

Se establece el acceso a la información como un derecho civil donde la información a la que debe acceder la sociedad debe ser transparente, completa, veraz, adecuada y oportuna.

Promueve la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas, ejerciendo control social en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

En relación específica con el sector hidrocarburos, se dispone que la gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales.

Adicionalmente, el país cuenta con algunas normas de menor rango que promueven el desarrollo e implementación de políticas de transparencia y acceso a la información en las diferentes instancias públicas a nivel subnacional:



La finalidad de la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción es contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción. La política está compuesta por cuatro ejes: i) Fortalecimiento de la participación ciudadana. ii) Fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho al acceso a la información. iii) Medidas para eliminar la corrupción. iv) Mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

La Ley de Autonomías y Descentralización plantea a la transparencia como uno de los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas, estableciendo que los órganos públicos del Nivel Central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población y a otras entidades estatales el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Sobre la participación y control social, indica que los órganos del poder público, en todos sus niveles, garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo con lo establecido en la CPE.



En la Ley de Participación y Control Social, la transparencia es un principio fundamental y establece 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. Adicionalmente, se obliga al Estado a realizar periódicamente procesos de rendición pública de manera semestral, presentados en acto público ampliamente convocado. La difusión del informe de rendición deberá realizarse por escrito y en la página web de la entidad con anticipación de 15 días calendario a la realización del acto.

# PRINCIPIOS NECESARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

---

Entre los principios más importantes que permiten establecer una relación de confianza entre los poderes públicos y la sociedad civil se encuentran:

## Credibilidad

La información publicada debe realizarse en el marco de la norma y con motivación honesta y sin ninguna intención dolosa.

## Gratuidad

La información pública tiene un carácter gratuito. Excepcionalmente, algún tipo de información podría tener algún costo, pero éste debe especificarse en una norma.

## Calidad

La información de interés público debe ser producida y difundida de manera oportuna, completa, procesable y veraz, en formatos accesibles a los interesados en la misma, en concordancia con los procedimientos de la respectiva entidad.

## Accesibilidad

La información solicitada debe ser remitida sin mayores exigencias que obstruyan su entrega.

## Divulgación proactiva

Se requiere adquirir el compromiso y obligación de publicar documentos y archivos de forma permanente, actualizada, accesible y comprensible.

## Publicable

Toda información bajo custodia de un funcionario del Estado es pública y solo puede ser reservada o limitada por disposición legal justificada y de forma extraordinaria.



# HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

---

Una política de transparencia puede ser implementada en todo el Gobierno Central, así como dentro de toda la entidad territorial o también por una unidad organizacional en específico que cuente con los diferentes elementos para su desarrollo. En todos los casos, los pasos mínimos a seguir son los siguientes.

## 1. Voluntad Política

El primer paso para la implementación de una política de transparencia parte de una decisión para hacer visible hacia la ciudadanía la gestión de la institución o de algún área en especial.

*Esto quiere decir que los directivos de la institución adquieran el compromiso y lideren el proceso de la publicación de información, y se genere corresponsabilidad con los funcionarios públicos para lograr este objetivo.*

*Idealmente, esta decisión debería estar documentada en alguna norma de la institución.*

## 2. Diagnóstico

Se debe evaluar qué se tiene publicado actualmente, si cumple con las exigencias legales y si promueve un clima adecuado para la participación y control por parte de la sociedad civil.

*El diagnóstico de cada una de las unidades de una institución será distinto y responderá a la naturaleza del trabajo que se realiza en ella, en el marco del manual de funciones y de acuerdo con las necesidades de información que permitirá mantener a la sociedad informada sobre la gestión de los recursos públicos asignados a dicha repartición.*

### 3. Plan de Acción

En función a los resultados del diagnóstico, se debe elaborar un plan de actividades y cronograma para la implementación de la política, que incluya los recursos humanos, financieros y legales requeridos.

*El plan de implementación puede incluir varias fases de acuerdo con la complejidad de la información a ser publicada. Asimismo, el plan requiere contar con un consenso entre directivos y nivel técnico para definir los límites técnicos, económicos y legales necesarios para la exitosa ejecución paulatina del plan de acuerdo con su cronograma.*

### 4. Implementación, Seguimiento y Evaluación

Se implementa el plan de acuerdo con un cronograma y todos los funcionarios asignados a esta tarea realizan el seguimiento en función a indicadores. Luego se debe realizar una evaluación continua para validar si aún cumple con las necesidades de información.

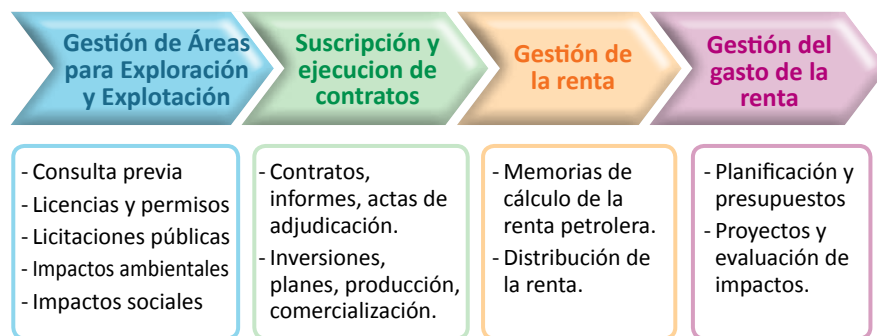
*En la etapa de implementación se produce una retroalimentación continua del proceso, para identificar desviaciones en función a lo planificado y asumir medidas correctivas en caso de ser necesario. Posteriormente, la evaluación continua permite validar la correcta recolección de información interna y externa, promoviendo una política proactiva de transparencia hacia la sociedad civil.*

# NECESIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

---

El sector extractivo se caracteriza por la administración de montos significativos de dinero en proyectos a mediano y largo plazo; adicionalmente, se le impone alta presión a lograr resultados económicos rápidos y fruto de sus ventas se producen elevados ingresos de renta. Estas particularidades, frente a otros sectores, incrementan los riesgos de incurrir en actos de corrupción. Por ello, se requiere la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información al interior de las instituciones que tienen a su cargo la gestión de estos recursos no renovables para generar confianza en su gestión, reduciendo posibles conflictos sociales por falta de información, previniendo la corrupción de sus autoridades y contribuyendo a desarrollar una adecuada promoción, control y uso de los recursos que pertenecen a todos los ciudadanos del país.

Las áreas más importantes en las que se deben implementar estas políticas son:



En los análisis realizados en los documentos de “Situación de la Transparencia y Acceso a la Información en el Sector Hidrocarburos”, elaborados por Fundación Jubileo para las gestiones 2018 y 2020, se puede advertir que el marco normativo boliviano sobre transparencia y acceso a información ha sido insuficiente, ya que, en la práctica, no se han desarrollado y mucho menos implementado políticas de transparencia al interior del sector, evidenciando la necesidad de que estas políticas sean impulsadas en los ámbitos nacional y subnacional de manera urgente.

# IMPLEMENTACIÓN DE UNA HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA SECRETARÍA DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA DE LA GOBERNACIÓN DE TARIJA

---

La vocación como departamento productor de hidrocarburos en Tarija se inició en 1924 con la perforación del pozo Bermejo y adquirió particular importancia a partir de 1999 con el inicio de la exportación de gas natural de Bolivia a Brasil, donde Tarija aportó con casi 65% de la producción de gas natural del país, que provino principalmente de los campos San Alberto, Sábalo y Margarita.

La extracción de estos recursos no renovables de los suelos tarijeños ha logrado que su Producto Interno Bruto (PIB) a precios básicos, y medido en términos constantes, se multiplique en 2,5 veces entre el año 2000–2019, aunque llegó a triplicarse para el año 2015 (momento de buenos precios, mayor producción y ventas de gas natural). Así el sector hidrocarburos representa, en promedio, 45% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual muestra la gran dependencia de la economía tarijeña hacia este sector.

Ello hace que inevitablemente las agendas de debate tarijeñas se concentren en la gestión que se realiza de estos importantes recursos, lo que amerita contar con mayor información sobre la producción, demanda, ventas, planes de desarrollo de sus principales campos y perspectivas para el sector a mediano y largo plazo.

En Tarija, esta importante área es administrada por la Secretaría de Energía e Hidrocarburos dependiente del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija y que tiene como misión, según cita en su portal web, “promover, gestionar y ejecutar, políticas que nos permitan administrar de forma eficiente y eficaz la generación y distribución de energía, así como

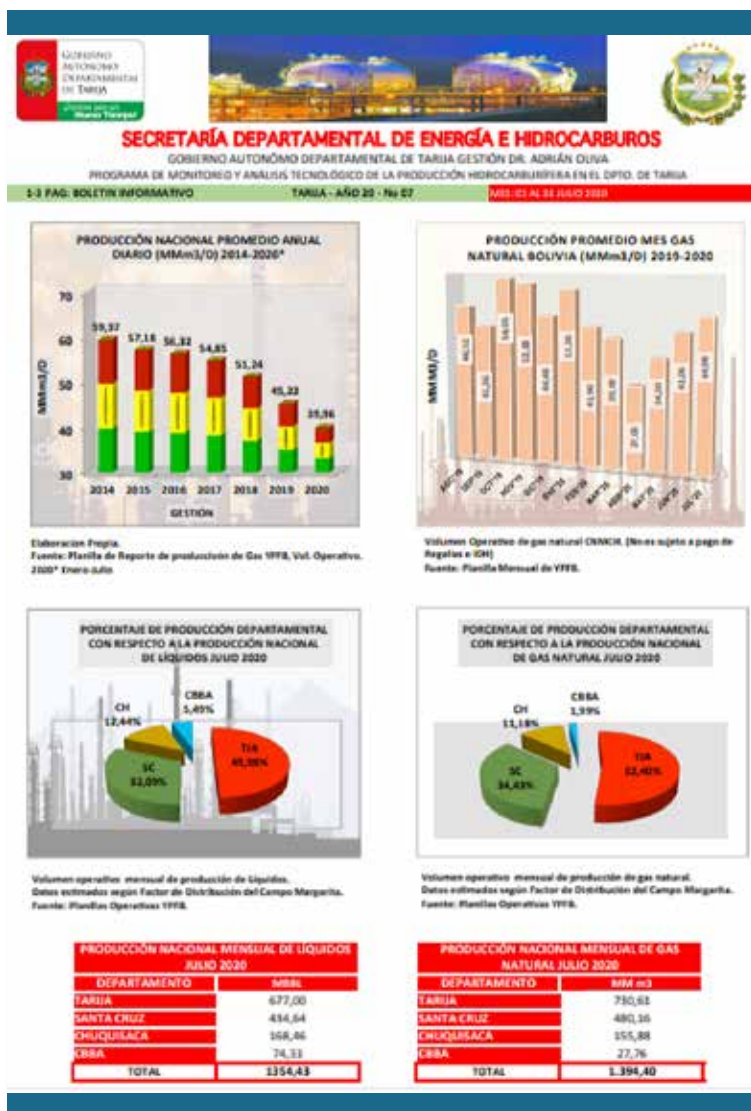
*Una política de transparencia y acceso a información está dada por el conjunto de herramientas que ponen en práctica la publicación de información, promueven la participación ciudadana y la rendición de cuentas periódica.*

la masificación del uso del gas natural, además de hacer un control y monitoreo de la producción de hidrocarburos y recursos mineros en el Departamento de Tarija”. En ese sentido, según el organigrama publicado por la Secretaría, cuenta con dos áreas: la de energía y la de hidrocarburos y minería.

Es importante mencionar que desde hace al menos 10 años hubo algunos avances al interior de la Secretaría por contar con mayor información relativa al sector hidrocarburos, más allá de los reportes de liquidación de regalías y Estados de Cuenta que esta entidad departamental recibía habitualmente del Ministerio de Hidrocarburos. En este sentido, en septiembre de 2012 se inauguró el Centro Departamental de Control y Fiscalización de Hidrocarburos que a través del sistema SCADA ICONICS se enlaza con el Centro Nacional de Medición de Hidrocarburos dependiente de YPFB y le permite al departamento contar con información en línea relativa a la producción de hidrocarburos en los campos ubicados en esta región.

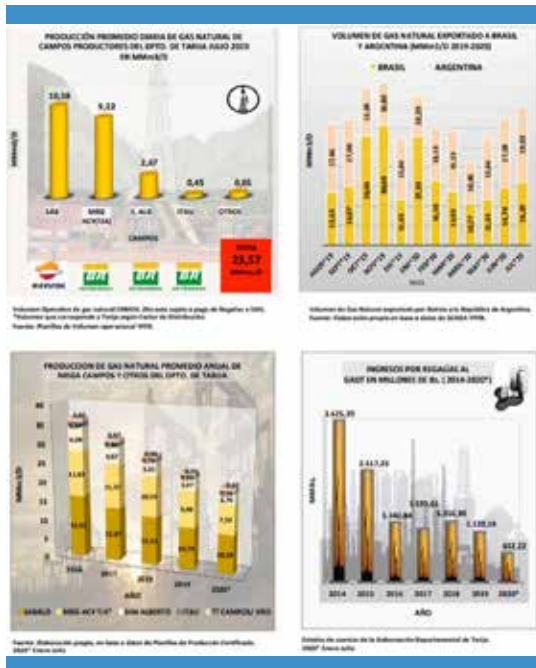
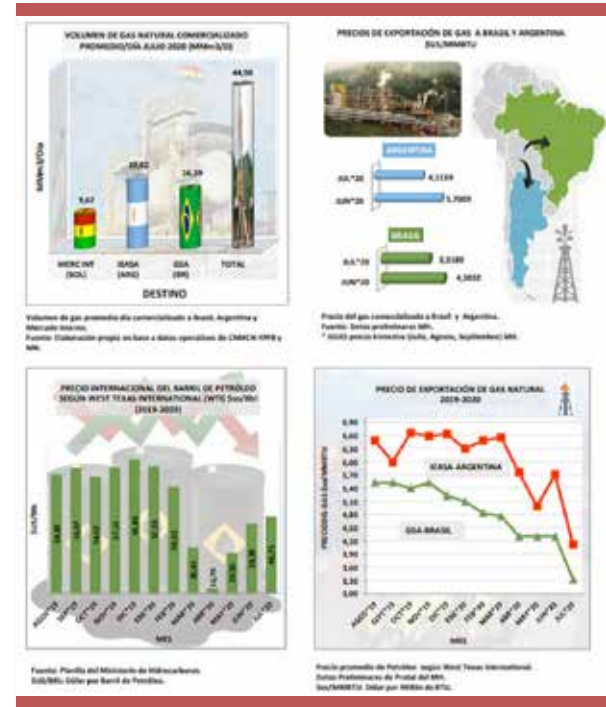
Durante el periodo 2012 – 2018, a pesar de contar con el mencionado centro de monitoreo, el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija no producía información pública a partir de los datos que obtenía y este era un aspecto cada vez más crítico, primero porque el gobierno nacional de ese entonces restringió de manera contundente el acceso a la información del sector hidrocarburos relativa a: producción, comercialización, precios de venta, ingresos por exportaciones y pago de regalías e IDH; segundo porque existía mayor presión por parte de la población por conocer qué pasaba con los ingresos departamental por concepto de regalías e IDH que venían cayendo desde el año 2015 como resultado de la caída en el precio internacional del barril de petróleo y la disminución de la producción de gas natural.

Bajo ese escenario, el 13 de diciembre de 2018, la Secretaría de Hidrocarburos de Tarija, en el marco de su visión y misión presentó el Boletín Informativo de Hidrocarburos, que tiene como objetivo mantener informada a la población sobre la producción y venta de gas natural boliviano y tarijeño, principalmente. El mismo está compuesto por tres planas, es de muy fácil acceso en la página web de la Gobernación de Tarija (<https://www.tarija.gob.bo/gestion-transparente/boletines-de-informacion>), dando click en la viñeta de “Gestión Transparente”, bajo la denominación “Boletines de Información”. Estas son las características de esta herramienta:



En la primera plana se muestra el nombre de la unidad que emite el boletín, luego el nombre del Gobierno Departamental y cita el programa al cual pertenece este proyecto de transparencia. Los dos gráficos de barra muestran la producción nacional de gas natural promedio anual y mensual. Seguidamente, se encuentran los datos y gráficos de torta con la producción de Tarija respecto al nacional, tanto para líquidos como para gas. Todo para el mes en curso.

La segunda plana del boletín muestra los datos de exportación de gas natural. Los primeros gráficos incluyen datos de los mercados de destino para un determinado mes y, al lado, una comparación de los precios de exportación del mes anterior y actual. Posteriormente, se detalla el comportamiento de los precios internacionales de petróleo y también de los precios de exportación por mercado de destino de todo un año.



En la última plana se muestran las estadísticas de exportación de gas para un año. Luego, los volúmenes de producción promedio de los campos de Tarija, esta información corresponde tanto al mes actual como la comparación de promedios anuales desde el 2016. Finalmente, los ingresos por regalías anuales desde el 2014 hasta la fecha.

A continuación, se describe el proceso de construcción de esta herramienta al interior de la Secretaría utilizando la secuencia de pasos para implementar una política de transparencia a la que hicimos referencia previamente<sup>1</sup>:

DECISIÓN POLÍTICA
¿Cómo se toma la decisión de publicar un Boletín de Hidrocarburos?
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La idea nace en la Secretaría de Energía e Hidrocarburos, bajo el compromiso de la máxima autoridad y el personal técnico de dicha repartición.</li> <li>▶ Se diseña la idea y se la presenta a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Gobernación.</li> <li>▶ La MAE aprueba y respalda la implementación del boletín.</li> </ul>

La decisión de publicar el Boletín de Hidrocarburos coadyuva a la buena gobernanza de los recursos naturales, en un momento en el que no existe información pública por parte de las entidades que tienen a su cargo la administración del sector hidrocarburiífero.

DIAGNÓSTICO
¿Cómo fue definido lo que se iba a publicar?
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se parte de la realidad de que no hay información del sector sobre producción, comercialización y renta. A partir de estas necesidades se logran definir los objetivos de la publicación.</li> <li>▶ En la Gobernación, se cuenta con información oficial que proviene de la Certificación de Producción, del Centro Nacional de Medición y Control Hidrocarburiífero, informes de regalías y los estados de cuentas remitidos por el Ministerio de Hidrocarburos, entre otros.</li> <li>▶ Se cuenta además con profesionales capacitados y familiarizados con la información del sector y su procesamiento.</li> <li>▶ Existen los medios tecnológicos y financieros para emprender el proyecto.</li> </ul>

1. La información se extrae de breves entrevistas con los exfuncionarios que iniciaron el proceso de publicación del boletín y los funcionarios que al momento son parte de la Secretaría de Hidrocarburos y Energía.



En el diagnóstico, una parte fundamental es evaluar si se cuenta con la información oficial necesaria para alimentar la herramienta de difusión. Esto hace que la información publicada tenga mayor credibilidad al mencionar las fuentes y sea acogido con confianza por las personas que hará uso de estos datos. Asimismo, es importante evaluar si las fuentes de información son periódicas para que la herramienta de transparencia pueda ser actualizada y no se descontinúe.

Otro punto importante es que en la Secretaría se contaba con personal capacitado en la información del sector y su procesamiento, por ello no se requirieron realizar otras contrataciones que muchas veces pueden obstaculizar el avance de este tipo de procesos.

### **PLAN DE IMPLEMENTACIÓN** **¿Cuál fue el plan de implementación?**

- ▶ Se analizó qué información se recibía por parte de YPFB, del Ministerio y de los centros de información de forma periódica y, de ella, qué información sería importante para la sociedad civil.
- ▶ En la primera fase del proyecto, el boletín se concibió para ser impreso y en formato PDF, para distribución a algunas personas, y así fue durante un periodo de tiempo. Sin embargo, eran muy pocas las personas que accedían a éste por lo que se decidió publicarlo en el portal web.
- ▶ Bajo la supervisión del Secretario de Hidrocarburos, se estableció un cronograma de trabajo para avanzar en un mejor diseño del boletín y los cuadros a elaborar para cada mes, así como los anuales y con estadísticas.
- ▶ También se requirió coordinar con el área informática para informar sobre la herramienta que se estaba diseñando, definir el lugar dónde iba a ser publicada y los canales formales para el envío de la información y solicitud de la publicación.
- ▶ El diseño de la herramienta y su publicación no requirieron recursos humanos ni tecnológicos extras para su implementación. El trabajo se realizó y se realiza con el personal de la Secretaría de Hidrocarburos y personal de informática.

El proceso de elaboración y publicación del boletín aún no fue plasmado en una norma interna del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija.

Para lograr el objetivo de publicación del boletín se requirió el compromiso del personal encargado del área de hidrocarburos y también del área de informática, con quienes se fue coordinando los pasos a seguir para consolidar la herramienta.

El hecho de que el proceso de elaboración del boletín y su publicación aún no se encuentre detallado en una norma interna puede ocasionar que ante un cambio de autoridades éste sea discontinuado y olvidado por parte de los nuevos funcionarios. Lo óptimo será lograr el desarrollo de un instrumento legal que defina el proceso, los responsables y tiempos de la política marcando línea para las próximas autoridades.

### SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN ¿Cómo se evalúa el boletín a la fecha?

- ▶ Pese a que en febrero de 2020 hubo un cambio de personal en la Secretaría de Energía e Hidrocarburos, el boletín ha continuado siendo publicado.
- ▶ Durante la pandemia, han surgido problemas para mantener actualizado el boletín, ya que todo el personal de la Gobernación y de las entidades que constituyen la fuente de información primaria ingresaron a cuarentena, lo que detuvo el flujo de información.
- ▶ A partir del mes de agosto 2020 se fueron regularizando los envíos de información y a la fecha ya se ha podido actualizar el boletín.
- ▶ Se tiene como tarea pendiente la elaboración de una norma para oficializar su elaboración y publicación mensual.
- ▶ Tampoco se ha realizado un análisis sobre la cantidad de descargas que tienen los boletines, como medio para verificar si la herramienta estaría cumpliendo su fin o si quizás el boletín no es muy conocido y se debe hacer una campaña de relanzamiento.

En general, los nuevos funcionarios de la Secretaría no han podido realizar una evaluación exhaustiva del boletín debido a la pandemia y las cuarentenas establecidas por el Gobierno. Sin embargo, una vez que se regularice la asistencia a fuentes laborales y los horarios se considera necesario desarrollar una norma para el desarrollo de la herramienta y su difusión.

Definitivamente, la herramienta descrita constituye un avance hacia una política de transparencia y acceso a la información en el sector hidrocarburos, que permite a la sociedad civil estar más informada sobre la producción y ventas del gas boliviano, y hacer seguimiento a las autoridades sobre su gestión.

Adicionalmente, en la línea de las buenas prácticas internacionales, y dado que se realizará una evaluación de la herramienta al interior de la Secretaría, se sugiere tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para mejorar las herramientas de transparencia que han sido implementadas:

- Implementar la publicación de los datos del boletín en formatos Excel editables y disponibles en la página web, que permitan a la población su reprocesamiento. Estos datos podrían además abarcar series históricas que faciliten un análisis de largo y mediano plazo sobre el comportamiento del sector hidrocarburos en el Departamento de Tarija.
- Realizar breves análisis de los cuadros del boletín para ayudar a la población a entender dicha información y así familiarizarse con la misma.
- Adicionar un glosario de términos al final del boletín que permita al usuario comprender de mejor manera los términos presentes en algunos cuadros.
- Incorporar información relativa a la actividad de exploración en el departamento e incluir también la producción de hidrocarburos líquidos, a fin de contar con un panorama más completo de las actividades de exploración y explotación.
- Incorporar la posibilidad de solicitud de información en línea por parte de la población.

[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)



@JubileoBolivia



Fundación Jubileo

