

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS



SERIE DEBATE PÚBLICO 17



Fundación Jubileo

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez

Coordinador UNIPES: Waldo Gómez

Elaboración: Célica Hernández

Edición: Jorge Jiménez

Dirección: Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

E-mail: fundajub@entelnet.bo

Casilla: 5870 La Paz - Bolivia

2011

Publicación realizada con el apoyo de:



Las opiniones contenidas en esta publicación no implican necesariamente la posición del auspiciador.

< PRESENTACIÓN >

- Fundación Jubileo promueve la transparencia, el acceso a la información y el control social en el sector de hidrocarburos, con el propósito de fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en general, para realizar un adecuado seguimiento a la política hidrocarburífera del país y generar propuestas destinadas a mejorar la gestión pública.
- La presente cartilla expone la importancia de la participación ciudadana en el monitoreo y vigilancia de cada una de las actividades de la cadena de hidrocarburos, así como los principales aspectos de transparencia y control social que deberían ser considerados en una nueva ley de hidrocarburos.
- También se hace énfasis en el aprovechamiento de los recursos provenientes de esta industria, a fin de que éstos se destinen a un desarrollo productivo sostenible, con una visión que vaya más allá del aprovechamiento de los hidrocarburos y minerales y proponga otras actividades productivas que generen empleo e ingresos más duraderos en el tiempo.

< ANTECEDENTES >

- Durante los últimos años, las industrias extractivas en países que poseen recursos naturales generaron importantes recursos económicos, los que permitieron sostener los presupuestos públicos y, por otro lado, cubrir las expectativas de ingresos para las empresas del sector.
- Si bien estos recursos también sirvieron para financiar programas sociales de alivio a la pobreza, muchos de estos países presentan atrasos en su desarrollo humano y económico, a pesar de los abultados beneficios que genera la explotación de los hidrocarburos y minerales.
- También se caracterizan por no tener un crecimiento equitativo ni una justa distribución de los recursos; por el contrario, están más expuestos a ser afectados por la corrupción y el mal gobierno. A esto se conoce como la “maldición de los recursos naturales”.



LA “MALDICIÓN” DE LOS RECURSOS NATURALES

- En varios países, la “maldición de los recursos naturales” generó:
 - Corrupción
 - Autoritarismo
 - Conflictos internos
 - Débil desarrollo institucional y económico
 - Problemas de pobreza

- Resulta contradictorio que la riqueza hidrocarburífera de un país no genere un desarrollo humano integral y, con gran frecuencia, gran parte de la población permanezca en situación de pobreza.

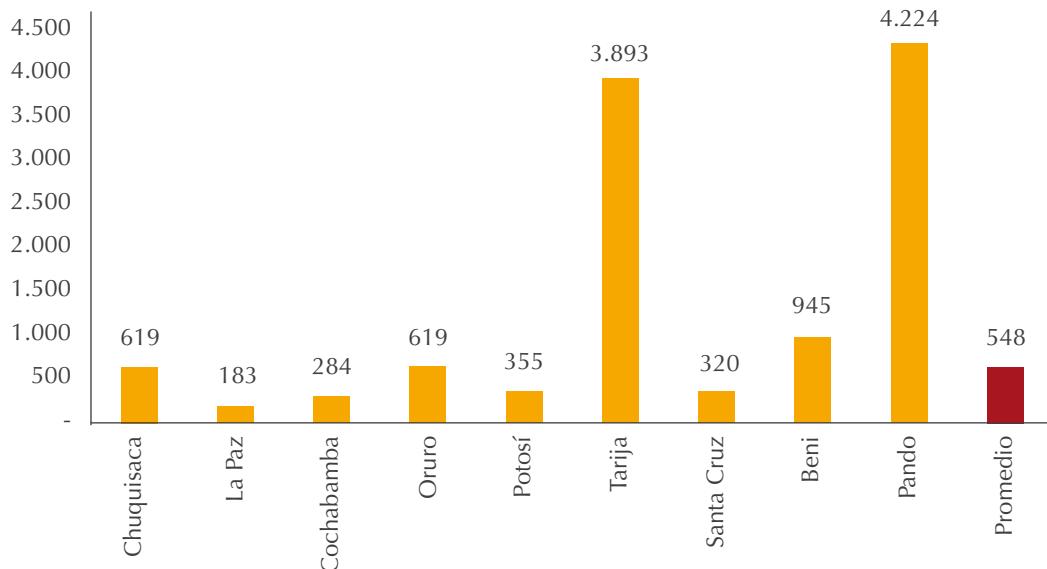


¿POR QUÉ TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL?

- ▶ La economía boliviana se caracteriza por tener un patrón de desarrollo basado en la explotación y exportación de recursos naturales, principalmente no renovables (minería e hidrocarburos).
- ▶ No obstante a poseer riqueza natural, la pobreza y las desigualdades son dos caras de la misma moneda. Estas desigualdades han sido factores de desestabilización, de ingobernabilidad democrática, conflictividad y violencia en el país.
- ▶ Si ahora no se planifica el desarrollo, podrían repetirse fracasos del pasado.
- ▶ Existe el riesgo de que se incremente en el país una actitud rentista. El rentismo consiste en generar una dependencia de la renta estatal proveniente de la explotación de los recursos naturales.
- ▶ Si el país no produce lo que su población necesita para cubrir sus necesidades y si los ingresos que recauda el Estado no son suficientes, el Sector Público busca que los recursos provenientes de la renta financien obligaciones, postergando los esfuerzos por generar mayores recursos internos.
- ▶ Asimismo, se desata una pugna por la renta entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones públicas, interactúan intereses políticos y hasta personales. Pero no sólo el Estado se vuelve rentista, sino también la sociedad civil, que espera que el Estado cubra sus necesidades, dejando de lado el esfuerzo propio.
- ▶ En la distribución de la renta hidrocarburífera, las regalías son destinadas principalmente a las Gobernaciones de los departamentos productores.

- ▶ En cambio, el IDH es destinado a varias instancias públicas:
 - Gobernaciones
 - Municipalidades
 - Universidades
 - Gobierno Central
 - Fondo Indígena
 - Renta Dignidad
- ▶ Sin embargo, la población no percibe que los recursos estén siendo destinados conforme a una planificación o a un proyecto de país. Por el contrario, se percibe una gestión pública deficiente y un desencuentro entre lo nacional y subnacional (gobernaciones y municipalidades) que no permite una adecuada ejecución de planes y programas.
- ▶ La utilización de los recursos y la distribución entre las diferentes instancias de Gobierno presenta incoherencias e inequidades.

Distribución de la renta hidrocarburífera (IDH y regalías) para gobiernos subnacionales por habitante, según el Presupuesto 2011 (En Bs)



LA TRANSPARENCIA:

- Facilita a los ciudadanos pedir cuentas al Gobierno de sus acciones.
- Ayuda al Gobierno a implementar decisiones eficazmente
- Reduce la posibilidad de corrupción
- Mejora el clima de inversión
- Mejora la rendición de cuentas y la responsabilidad
- Permite un debate mejor informado sobre las políticas públicas en el sector hidrocarburos.



< RETO >

Promover mayor transparencia y rendición de cuentas de los ingresos del petróleo y del gas para mitigar posibles efectos negativos de la mala administración de los ingresos.

Visualizar estos ingresos como una importante fuerza impulsora del crecimiento económico a largo plazo, de manera que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.

Se debe asegurar que los ingresos de las industrias extractivas (petróleo, gas y minas) sean contabilizados adecuadamente y contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.

Un aspecto importante para mejorar la transparencia recae en el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte de autoridades y funcionarios que toman decisiones.

La sociedad civil debe jugar un papel importante en el seguimiento y monitoreo de procesos y en alianzas constructivas con las empresas y los gobiernos.

Para asegurar una útil rendición de cuentas, debe existir información adecuada y oportuna acerca de los recursos que se explotan y del flujo de los ingresos recibidos.

<

La transparencia en toda la cadena extractiva de esta industria, desde la fase de las negociaciones de los contratos hasta la inversión en políticas de desarrollo de los ingresos obtenidos, debe permitir contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

>

< CONTROL SOCIAL >

El Control Social es el resultado de un proceso social que pretende profundizar las reformas en el aparato público, para coadyuvar al Estado a mejorar la gestión pública, la atención de las necesidades de la población y, principalmente, disminuir los niveles de corrupción, pobreza y violencia.

< *ES UN DERECHO CIUDADANO* >

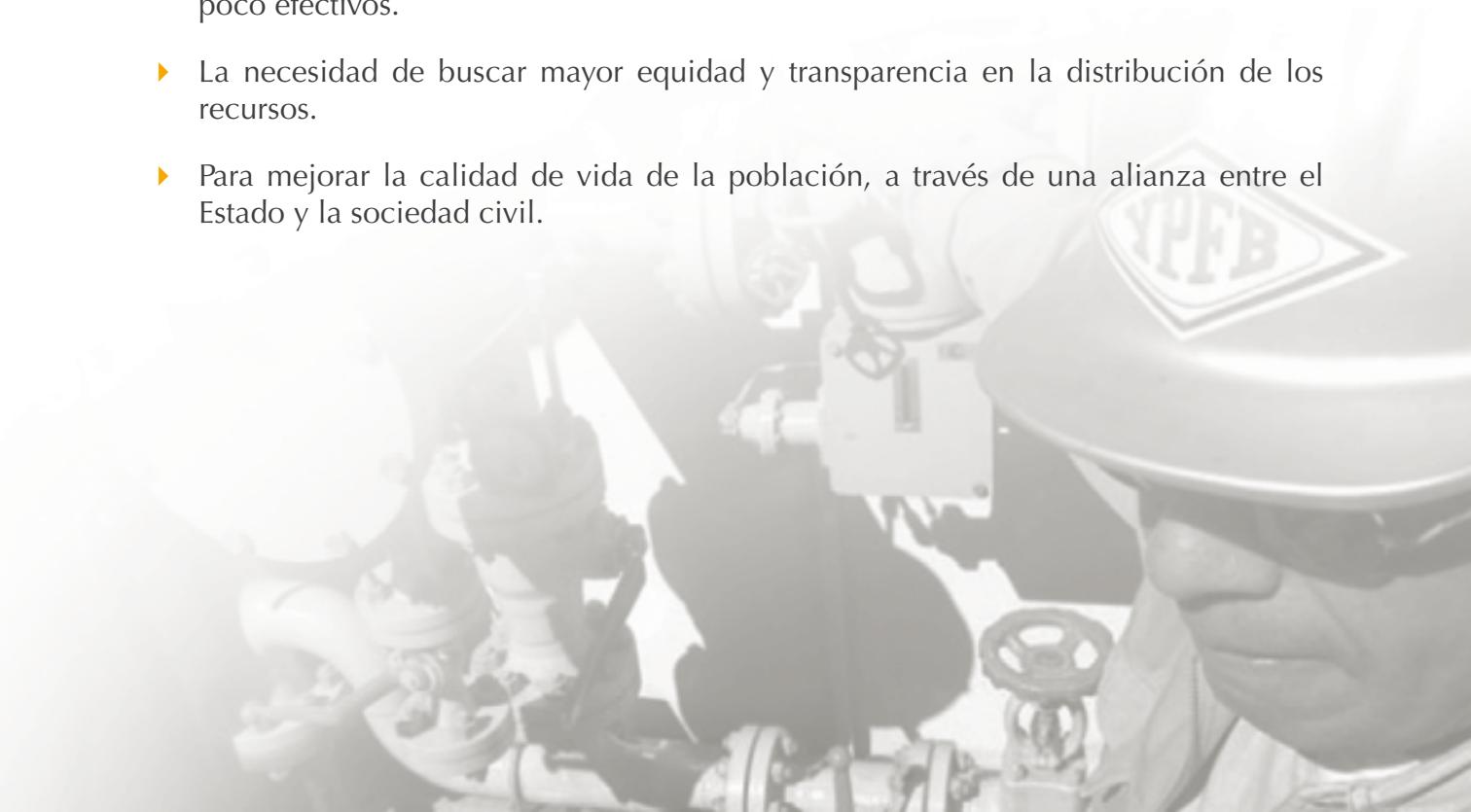
< ALCANCE >

El Control Social no es nuevo, es parte de los usos y costumbres de nuestros pueblos.

Las organizaciones sociales, sindicales, cooperativas, tienen experiencia en el funcionamiento de instancias que ejerzan control sobre sus dirigencias.

< ¿QUÉ MOTIVÓ SU CREACIÓN? >

- ▶ La necesidad de fortalecer la institucionalidad del Estado y su relación con la sociedad civil, para la prevención del conflicto.
- ▶ Profundiza la democracia participativa y democratiza la gestión pública.
- ▶ Surgió porque la institucionalidad y los mecanismos del control gubernamental eran poco efectivos.
- ▶ La necesidad de buscar mayor equidad y transparencia en la distribución de los recursos.
- ▶ Para mejorar la calidad de vida de la población, a través de una alianza entre el Estado y la sociedad civil.



EL CONTROL SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Entre los derechos civiles y políticos contemplados en la Constitución se encuentran:

- El acceso a la información como un derecho civil reconocido en la Constitución. 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.
- Establece el ejercicio del control social por parte de la sociedad civil organizada a la gestión pública.
- Abre la posibilidad de reglamentar estos aspectos a través de la promulgación de una ley.
- Con la aplicación del control social se buscará la prevención de conflictos.

Se pretende lograr que los principales actores de la sociedad civil, conscientes de sus derechos, participen de manera organizada en la formulación de políticas públicas y en la ejecución del control social.

Sólo a través de una mayor participación social se fortalecerá la democracia y la institucionalidad del Estado. Para este fin, la sociedad civil organizada debe aportar desde sus diferentes potencialidades.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA CADENA DE VALOR DE LOS HIDROCARBUROS

En los últimos años, el sector hidrocarburos es uno de los sectores estratégicos para el desarrollo del país, principalmente por el nivel de ingresos que genera anualmente por concepto de regalías, participaciones y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

La transparencia, el acceso a la información y el control social sobre el origen, el destino y el uso de estos recursos económicos por parte del Gobierno central y los gobiernos subnacionales son fundamentales para que la sociedad civil pueda verificar que los mismos están siendo correctamente asignados y utilizados en políticas económicas y sociales dirigidas a un cambio del patrón de desarrollo, enfocado principalmente a la generación de proyectos productivos sostenibles en el tiempo.

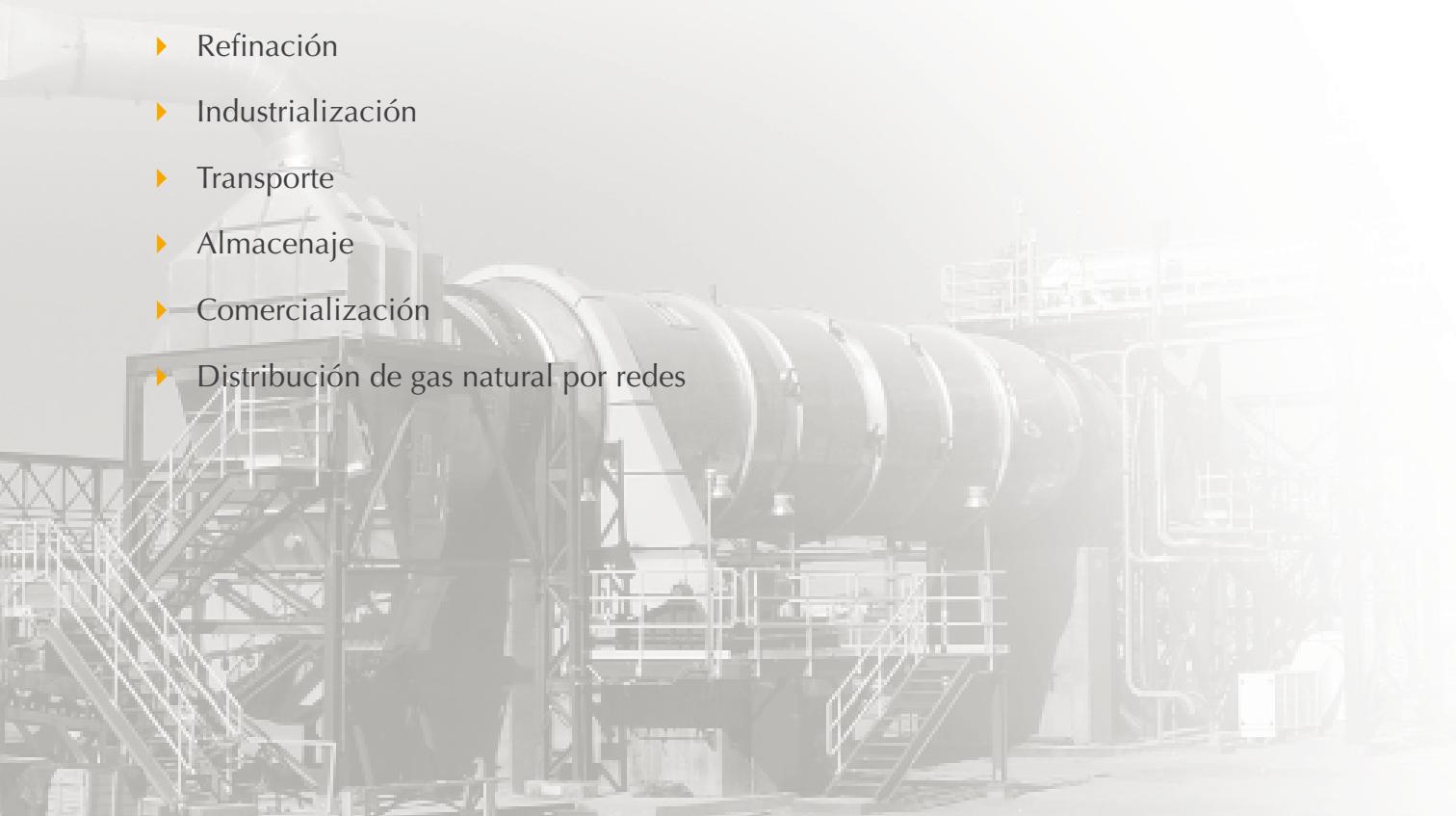
La transparencia y acceso a la información, a lo largo de toda la cadena de valor de los hidrocarburos, es importante para que la sociedad civil tenga un adecuado conocimiento sobre el desempeño de las actividades de este sector, los impactos generados por la industria hidrocarburífera en el país y los niveles de renta proveniente de la explotación de estos recursos.



TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA CADENA DE VALOR DE LOS HIDROCARBUROS

La cadena de valor del sector hidrocarburos comprende específicamente a las siguientes actividades:

- ▶ Exploración
- ▶ Explotación
- ▶ Refinación
- ▶ Industrialización
- ▶ Transporte
- ▶ Almacenaje
- ▶ Comercialización
- ▶ Distribución de gas natural por redes



< EXPLORACIÓN >

A través de la actividad de exploración se busca el descubrimiento y desarrollo de reservas de hidrocarburos en el país que permitan garantizar, a mediano y largo plazo, la seguridad energética, a fin de abastecer de combustibles al mercado interno y cumplir, a la vez, con los contratos de exportación de hidrocarburos suscritos por el Gobierno con países vecinos.

Con ese propósito, se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ El último informe anual de reservas certificadas de petróleo y gas natural.
- ▶ El contenido de cada uno de los Contratos de Operación para actividades de exploración.
- ▶ Un cuadro resumen sobre el avance de todas las actividades en el ámbito nacional.
- ▶ Las indemnizaciones, compensaciones y/o contribuciones realizadas a las comunidades afectadas por las actividades de exploración de hidrocarburos.
- ▶ El estado de exploración de las 56 áreas reservadas que fueron adjudicadas de manera directa a YPFB.
- ▶ Diferentes mapas sobre el potencial hidrocarburífero del país.

< EXPLORACIÓN >

La información sobre explotación o producción de hidrocarburos permitirá conocer los volúmenes actuales y futuros de producción de cada campo y de cada departamento productor, el nivel de reservas certificadas que podrán ser extraídas para garantizar el abastecimiento del mercado interno y el cumplimiento de los contratos de exportación, 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.

Con este propósito, se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ El contenido de cada uno de los Contratos de Operación para actividades de explotación.
- ▶ Información mensual sobre producción fiscalizada de petróleo, gas natural y GLP de cada campo.
- ▶ Un resumen de los principales resultados esperados de los planes de desarrollo para explotación de hidrocarburos.
- ▶ Las acciones e inversiones que se realizan en área de contrato para la prevención, mitigación y restauración de daños ambientales.
- ▶ Las indemnizaciones, compensaciones y/o contribuciones realizadas a las comunidades afectadas por las actividades de explotación de hidrocarburos.
- ▶ Mapas sobre la ubicación de los campos productores de hidrocarburos y las áreas de explotación por departamento.

REFINACIÓN

Los datos sobre la capacidad de refinación existente en Bolivia permitirán estimar la cantidad de combustibles (gasolina, diesel oil, gas licuado de petróleo-GLP) disponibles para la población, así como los volúmenes adicionales que se deberán importar para cubrir el consumo doméstico. Esta información servirá también para proyectar los montos por subvención que deberá erogar el Gobierno al importar productos a precios internacionales y comercializarlos en territorio nacional a precios más bajos.

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Información concerniente a volúmenes de combustibles producidos por las refinerías del país.
- ▶ Los datos de demanda actual y futura de combustibles en el mercado interno.
- ▶ La información sobre las ampliaciones, mejoras o construcción de nuevas instalaciones de refinación.
- ▶ Las exportaciones de productos de refinería, para que la sociedad civil conozca qué otros productos exporta el país, además del gas natural.
- ▶ Las acciones e inversiones para la prevención, mitigación y restauración de daños ambientales.

INDUSTRIALIZACIÓN

Es importante conocer los proyectos programados de industrialización, a objeto de evaluar los impactos locales positivos y negativos que puedan generar, su viabilidad social, económica, ambiental y los posibles beneficios que producirá su implementación.

Para este efecto, se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ La descripción de los proyectos, su viabilidad económica, social, ambiental y los beneficios que podría generar su implementación.
- ▶ Informes de avance para poder evaluar el impacto de estos proyectos en las comunidades donde se desarrollan.

TRANSPORTE

Es importante conocer la capacidad de transporte de los gasoductos, oleoductos o poliductos, a fin de de cruzar esta información con la demanda de cada centro de consumo, y la proyección para los siguientes años; esto permitirá a la sociedad y al Gobierno prever déficits en la capacidad de transporte e identificar las necesidades de ampliación o desarrollo de nuevos proyectos de transporte para cubrir todos los requerimientos internos de gas natural.

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Información sobre volúmenes de hidrocarburos y combustibles transportados y entregados diariamente a los diferentes mercados.
- ▶ Información sobre los proyectos que se desarrollen en materia de transporte .
- ▶ Las acciones e inversiones para la prevención, mitigación y restauración de daños ambientales.

< ALMACENAJE >

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Datos técnicos sobre la capacidad de almacenaje de las distintas plantas ubicadas en todo el territorio nacional y los volúmenes almacenados en cada una.
- ▶ Programación mensual de entrega de combustibles a cada departamento y zona comercial.
- ▶ Las acciones e inversiones para la prevención y mitigación de daños ambientales relacionados con el almacenaje de hidrocarburos.
- ▶ Mapas y capacidad de plantas de almacenaje.
- ▶ Volúmenes históricos de combustibles (gasolina, diesel oil, GLP, etc.) transportados y entregados al mercado interno.

COMERCIALIZACIÓN

Ejercer un adecuado control social y exigir transparencia y acceso a la información, conforme a lo dispuesto por ley, en materia de comercialización de hidrocarburos, permitirá conocer los precios de compra-venta establecidos por la empresa estatal YPFB y sus compradores del mercado interno y externo. Mientras más altos sean los precios, la recaudación a favor del Estado será mayor.

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Volúmenes mensuales de gas natural comercializados en el mercado interno.
- ▶ Volúmenes de gas natural exportados mensualmente a la República de Brasil y a la República Argentina, así como a otros nuevos mercados de exportación.
- ▶ Volúmenes de combustibles líquidos comercializados mensualmente en el mercado interno (gasolinas, diesel oil, GLP, etc.)
- ▶ Programación mensual de entregas de combustibles para cada departamento, así como los volúmenes históricos comercializados de cada producto.

◀ **DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR REDES** ▶

Conocer y participar en la definición de las actividades y proyectos de la distribución de gas natural por redes permitirá a la sociedad civil, en coordinación con YPFB y los gobiernos municipales, identificar aquellas zonas y poblaciones más necesitadas de la provisión de este recurso, que es más seguro y económico que el GLP, a fin de proceder con la construcción y/o ampliación de nuevas redes.

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ El avance de los proyectos de instalación de redes de gas natural a nivel departamental y municipal para que la sociedad civil pueda conocer el porcentaje de avance de la extensión de las nuevas redes de distribución y el cumplimiento de las metas comprometidas.
- ▶ Información sobre nuevos proyectos de distribución de gas natural por redes.
- ▶ Información sobre normas de seguridad en la instalación de redes domiciliarias y nivel de cumplimiento de estas normas por parte de las empresas distribuidoras.
- ▶ Información histórica sobre las conexiones domiciliarias realizadas en territorio nacional, departamental y municipal.

◀ RENTA PETROLERA ▶

La transparencia en el origen, el destino y el uso de las regalías, de la participación al TGN y del IDH es importante para verificar si los montos que perciben los beneficiarios directos son correctos y si los mismos están siendo invertidos en proyectos sostenibles, bajo un patrón de desarrollo productivo.

Se debería publicar el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Informe de liquidación mensual de regalías y la participación al TGN.
- ▶ Informe de liquidación mensual del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- ▶ Información histórica sobre recaudación por concepto de regalías, participación al TGN e IDH.

◀ ACTORES QUE PUEDEN MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LA RENTA ▶

- ▶ Las empresas pueden publicar el monto de lo que pagan y a quién están pagando
- ▶ Los gobiernos receptores pueden publicar el monto que reciben de las empresas
- ▶ La sociedad civil puede monitorear los pagos de las compañías a las entidades públicas para asegurar que esa información llegue al público en general.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA CADENA DE VALOR DE LOS HIDROCARBUROS

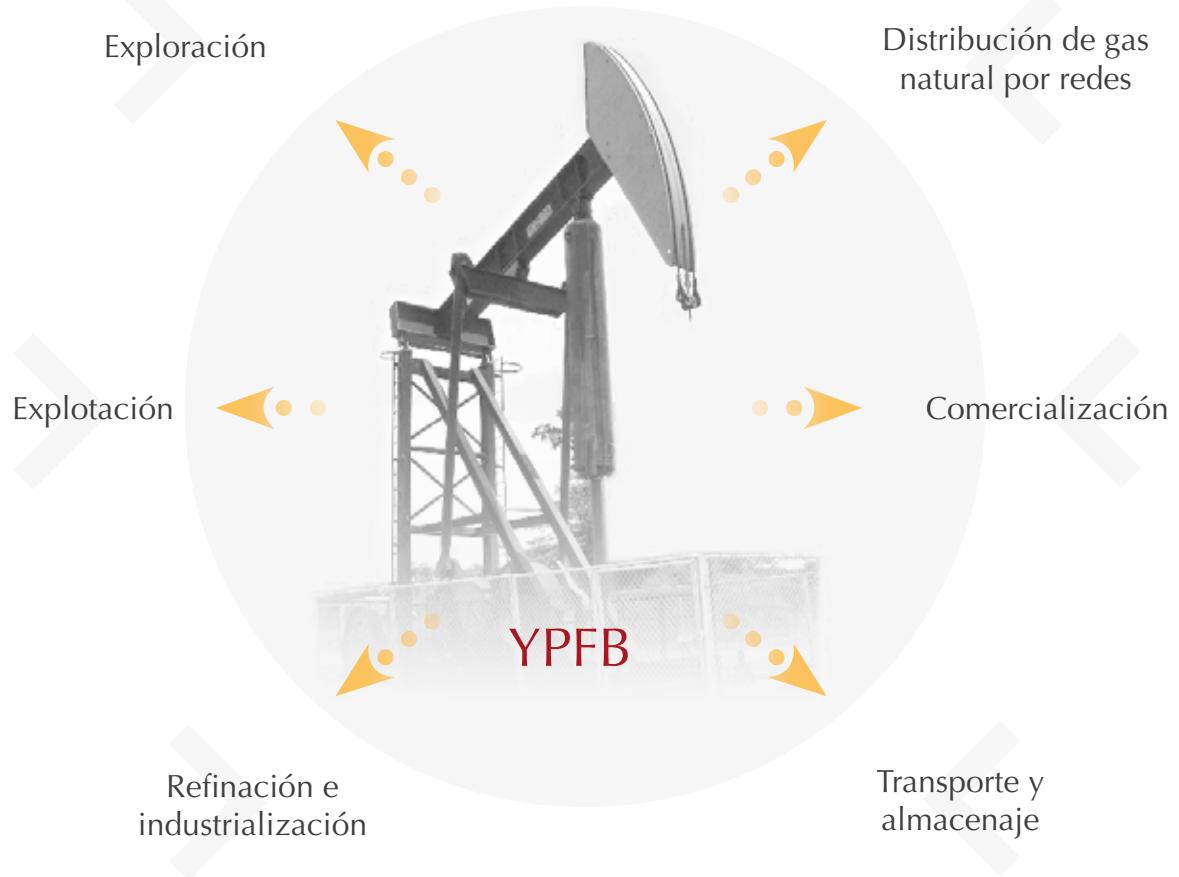
La generación de información relevante, actualizada y completa sobre la cadena de hidrocarburos le permitirá al gobierno nacional realizar avances concretos y palpables sobre la transparencia y control social de YPFB y del Ministerio de Hidrocarburos. A partir de esta información, la sociedad civil boliviana en su conjunto podrá contribuir de modo efectivo en la mejora de gestión de este sector y ejercer responsablemente su derecho al control social.





ASPECTOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS

< NUEVO ROL DE YPFB >



TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA LEY DE HIDROCARBUROS

Algunos aspectos fundamentales que deberían ser considerados en la nueva Ley de Hidrocarburos para garantizar la transparencia y el acceso a la información de este sector y un adecuado control social son:

Principio de publicidad de la información pública

- ▶ El acceso a la información es un derecho que debe ser garantizado por el Estado. Toda información está sometida al principio de publicidad.

Objetivos

- ▶ Cumplir lo dispuesto en la CPE referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas.
- ▶ Fiscalización y seguimiento de la administración pública.
- ▶ Facilitar la participación ciudadana.

Acceso a la información

- ▶ La información pública pertenece a los bolivianos.
- ▶ El acceso a la información debe ser gratuito.
- ▶ El manejo de la información pública debe ser transparente.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA LEY DE HIDROCARBUROS

Información pública

- ▶ Se considera información pública todo contenido que se encuentre en poder de instituciones públicas.

Información confidencial

- ▶ Es la información que temporalmente no será publicada. Debe especificarse un listado de la información que, con una debida justificación, será provisionalmente confidencial.

Difusión de la información pública

- ▶ A través de un portal de información o página web, se deberá difundir información actualizada, con carácter obligatorio.

Responsabilidad sobre la entrega de información

- ▶ Las instituciones responsables de recibir y atender los requerimientos de información deberán tener un plazo perentorio para la entrega de la información solicitada.

Presentación de Informes

- ▶ Todas las instituciones del sector hidrocarburos presentarán, con carácter público, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA LEY DE HIDROCARBUROS

Proceso administrativo para acceder a la información pública

- ▶ Las solicitudes o requerimientos de información deberán ser presentados de manera oficial y escrita ante las instituciones del sector hidrocarburos.
- ▶ Cada solicitud deberá presentar, en forma clara, la identificación del solicitante; la misma que será contestada en el plazo perentorio especificado.
- ▶ Será responsabilidad de cada institución designar al funcionario responsable de entregar la información solicitada y establecer la reglamentación interna necesaria para el cumplimiento de la solicitud.

Denegación de la información

- ▶ La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes y, a la imposición de sanciones.

Sanción a funcionarios y/o empleados públicos y privados

- ▶ Los funcionarios de las instancias públicas que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente, ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA LEY DE HIDROCARBUROS

Creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el sector hidrocarburos

- ▶ Para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana además de establecer los mecanismos de control social para este sector.

Atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el sector hidrocarburos

- Promover e incentivar la participación ciudadana.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas.
- Vigilar los procesos de transparencia y acceso a la información.
- Presentar, promover e impulsar propuestas de normativa.
- Otros.

Conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el sector hidrocarburos

- ▶ Este Consejo estará integrado por un número determinado de personas, quienes ejercerán sus funciones durante un periodo de tiempo.
- ▶ La selección de los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales, los pueblos indígenas originarios campesinos e instituciones de la sociedad civil.
- ▶ El procedimiento para la conformación del mismo será de carácter público y estará sujeto a normativa específica a ser establecida mediante Decreto Supremo.

TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LA LEY DE HIDROCARBUROS

Rendición de cuentas

- ▶ Cada una de las instituciones del sector hidrocarburos realizará, una vez al año, un proceso de rendición de cuentas con carácter público.
- ▶ Este proceso deberá ser participativo, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje comprensible.

Contenido rendición de cuentas

- ▶ Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.
- ▶ Ejecución del presupuesto institucional.
- ▶ Procesos de contratación pública.
- ▶ Balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales.
- ▶ Uso y destino de los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos.
- ▶ Proyectos de inversión ejecutados con esos ingresos.
- ▶ Otros.



www.jubileobolivia.org.bo