



RENTA HIDROCARBURÍFERA PARA LA

**DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA**

en Tarija





## FUNDACIÓN JUBILEO

**Director Ejecutivo:**

Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador General:**

Waldo Gómez R.

**Elaboración:**

Raúl Velásquez G.

Sandra Sánchez C.

**Responsable de edición:**

Jorge Jiménez Jemio

---

**Dirección:**

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

**Telf:** (591-2) 2125177 – 2154641

**Correo electrónico:**

fundajub@jubileobolivia@org.bo  
2021

Con apoyo de:



# CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	3
2	RENTA HIDROCARBURÍFERA	5
3	FONDOS SOBERANOS	10
4	EXPERIENCIAS SOBRE EL USO DE LA RENTA EN TARIJA	13
5	MECANISMO DE INCENTIVO A POTENCIALIDADES ECONÓMICAS	19
6	CONCLUSIONES	24
7	BIBLIOGRAFÍA	26

# 1. INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos 20 años ha quedado claro para el mundo, y ojalá que también para el país, que los ingresos por regalías e impuestos que se generan a partir de la explotación de hidrocarburos se caracterizan por constantes cambios debido a las variaciones en los precios internacionales del petróleo, así como por el agotamiento de reservorios que demandan actividad exploratoria permanente a fin de sostener los niveles de producción y, sobre todo, el flujo de ingresos que, en el caso de Bolivia, beneficia tanto al nivel central como a gobiernos departamentales, municipales y universidades.

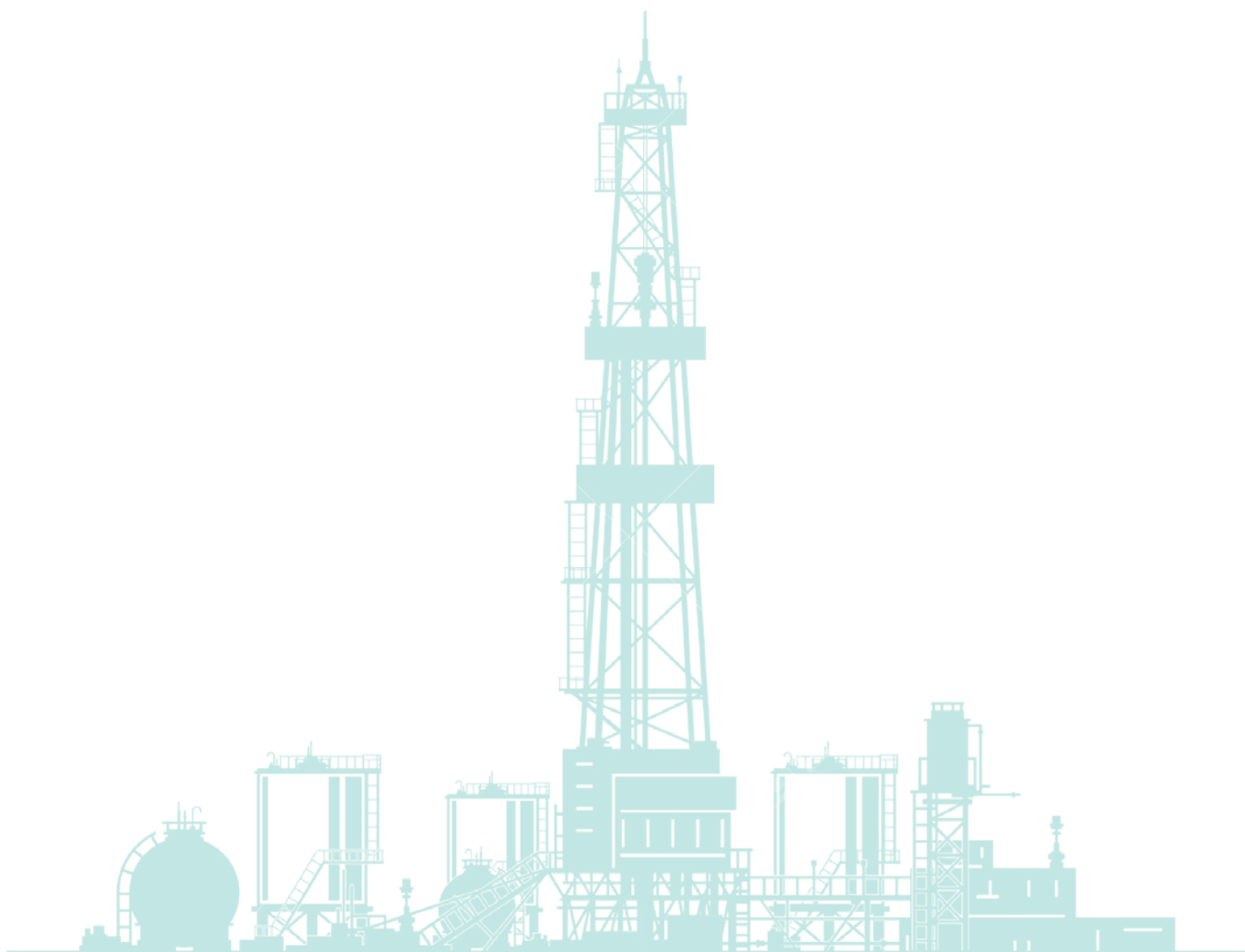
En Bolivia, la dependencia del sector hidrocarburos es tanto energética, dado que aproximadamente el 70% de la energía eléctrica que el país dispone es generada a partir de gas natural; como fiscal, debido a que más de 33% de los ingresos fiscales del nivel nacional y subnacional, en las últimas dos décadas, provino de las regalías, participaciones e impuestos, situación que es aún más preocupante al observar el presupuesto público de los departamentos productores de hidrocarburos, donde ese porcentaje se duplica.

Sin duda, el contexto global, marcado por la crisis ambiental que ha derivado en el cambio climático, plantea a los países el desafío de migrar hacia fuentes de energía renovables y con menor impacto ambiental; siendo que para países como Bolivia esto implica no solo diversificar la matriz energética, sino también las fuentes de ingresos fiscales a fin de disminuir la dependencia de la explotación de recursos naturales no renovables; más aún considerando que los países vecinos se enfrentan a similares desafíos por lo que, si bien el gas natural es un combustible de transición, es previsible que en el largo plazo disminuya su demanda en la medida en que los países desarrollan fuentes de energía renovable para garantizar su abastecimiento interno.

Esta realidad impone la urgente necesidad para los departamentos productores de hidrocarburos de avanzar en la transición fiscal, achicando por una parte sus gastos fiscales para acomodarlos a la actual realidad de ingresos y, por otra, desarrollando

potencialidades productivas mediante el uso estratégico de la renta hidrocarburífera que todavía perciben, para incentivar estos sectores económicos.

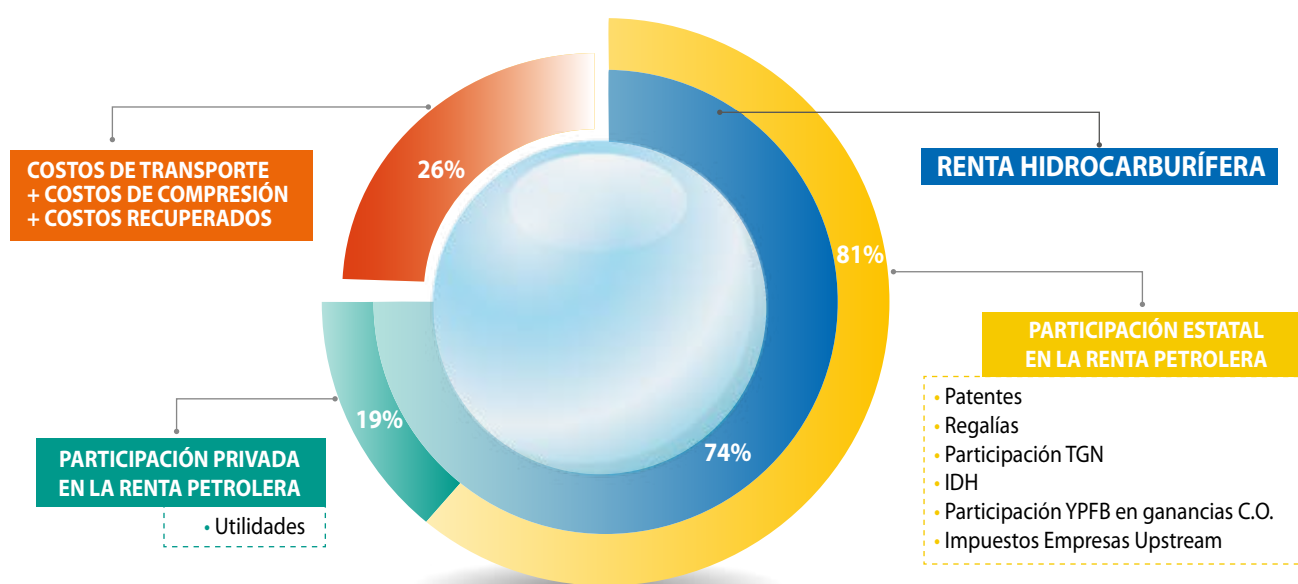
En este sentido, el presente documento busca promover el debate sobre la creación de mecanismos de incentivo a sectores con potencialidad económica en el departamento de Tarija, conocido por su relevancia en la explotación de hidrocarburos y, por tanto, como el principal receptor de ingresos por regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Con este propósito, y luego de un breve repaso de la definición de la renta hidrocarburífera y sus componentes en el caso boliviano, se aborda la relevancia de los fondos soberanos, las experiencias aplicadas en la región sobre el uso de la regalía hidrocarburífera orientadas al desarrollo económico y productivo, para finalmente proponer mecanismos de ajuste para incentivar de manera más enfocada sus potencialidades productivas.



## 2. RENTA HIDROCARBURÍFERA, RIESGOS Y SITUACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL

La renta hidrocarburífera se define como la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos del subsuelo a precios de venta en el mercado internacional, menos los costos de extracción y otros asociados. Dicho de manera más sencilla, es la diferencia de los ingresos menos los costos, de tal manera que la renta petrolera es lo que queda para repartir entre el Estado y las empresas privadas o públicas que participan de la actividad petrolera.

En el caso de Bolivia, como se muestra en el siguiente gráfico, del total de ingresos por la explotación de hidrocarburos, en promedio, 26% corresponde a costos (porción de color naranja) y el restante 74% es la renta hidrocarburífera (porción azul).



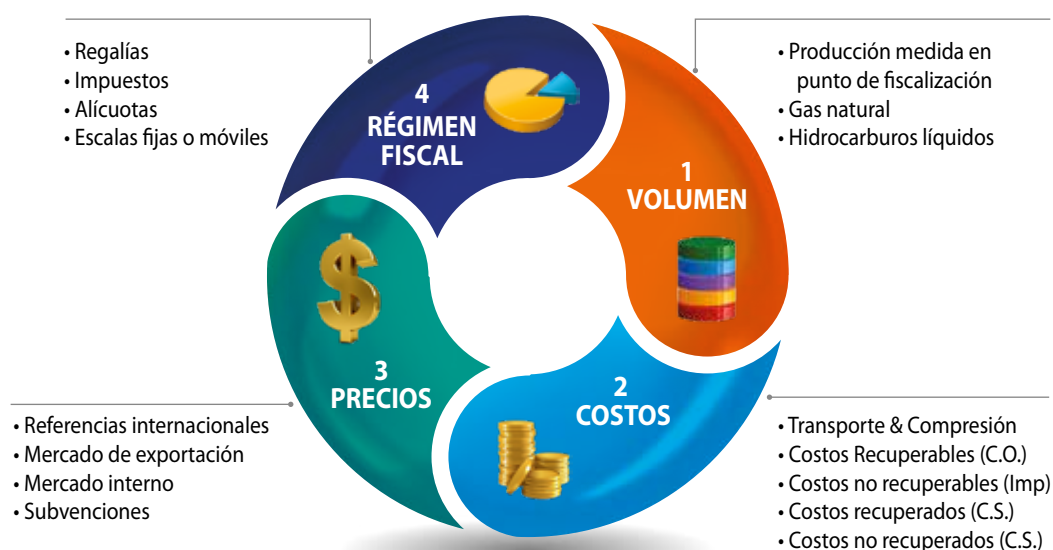


Después de reducir los costos, del total de la renta hidrocarburífera, el Estado boliviano, desde sus diferentes niveles de gobierno, se queda con 81% de la misma; en tanto que las empresas petroleras se quedan, en promedio, con el restante 19%. Si bien existen amplios matices entre un campo hidrocarburífero y otro, lo cierto es que el Estado se queda con al menos 50% de los ingresos obtenidos en punto de fiscalización mediante la aplicación de regalías e IDH, tal y como establece la Ley de Hidrocarburos en sus artículos 8 y 55, en el marco de una política hidrocarburífera con un enfoque que privilegió la captura de renta a favor del Estado, sacrificando la sostenibilidad del sector en el largo plazo.

Un primer elemento a considerar en lo referido al régimen fiscal aplicable al sector hidrocarburos en Bolivia es que tanto la regalía como el IDH toman en cuenta porcentajes fijos para cualquier campo, sin evaluar el tipo de hidrocarburo que se produce (hay que tomar en cuenta que en el país el gas natural es exportado, mientras que el petróleo y condensado son destinados al mercado interno y vendidos a un precio subvencionado), tampoco toma en cuenta el ciclo del proyecto (naciente, meseta o en declinación). Esto ha ocasionado que se desincentive la inversión, tanto en campos maduros o en etapa de declinación, como en campos petrolíferos, porque sencillamente el negocio deja de ser rentable para las empresas petroleras, pero también para la propia empresa estatal YPFB.

Un segundo elemento es que, adicionalmente al régimen fiscal orientado a una mayor captura de renta a favor del Estado, la torta de ingresos se ha venido achicando en los últimos cinco años. Debido a la falta de actividad exploratoria y la explotación acelerada de las reservas hidrocarburíferas que fueron descubiertas hace casi dos décadas, la producción de gas natural e hidrocarburos líquidos ha venido bajando consecutivamente desde el año 2016, por lo que el país se ha visto ante la necesidad de renegociar sus contratos de exportación de gas por menores volúmenes, tanto con Brasil como con Argentina.

Es importante considerar que existen cuatro variables básicas que determinan la renta hidrocarburífera que recibe un país. La primera es la producción, ya sea de gas natural o de hidrocarburos líquidos, que es medida en un punto de fiscalización; la segunda está referida a los costos incurridos para la producción y entrega en un determinado mercado; en tercer lugar están los precios a los cuales se vende el volumen producido, existiendo sustanciales diferencias si el producto es destinado al mercado externo (normalmente vinculado a un referente internacional) o al mercado interno (muchas veces incluye algún tipo de subvención); y la cuarta variable reside en el régimen fiscal que, generalmente, considera regalías e impuestos, en algunos casos con escalas móviles y en otras fijas, como es el caso boliviano.



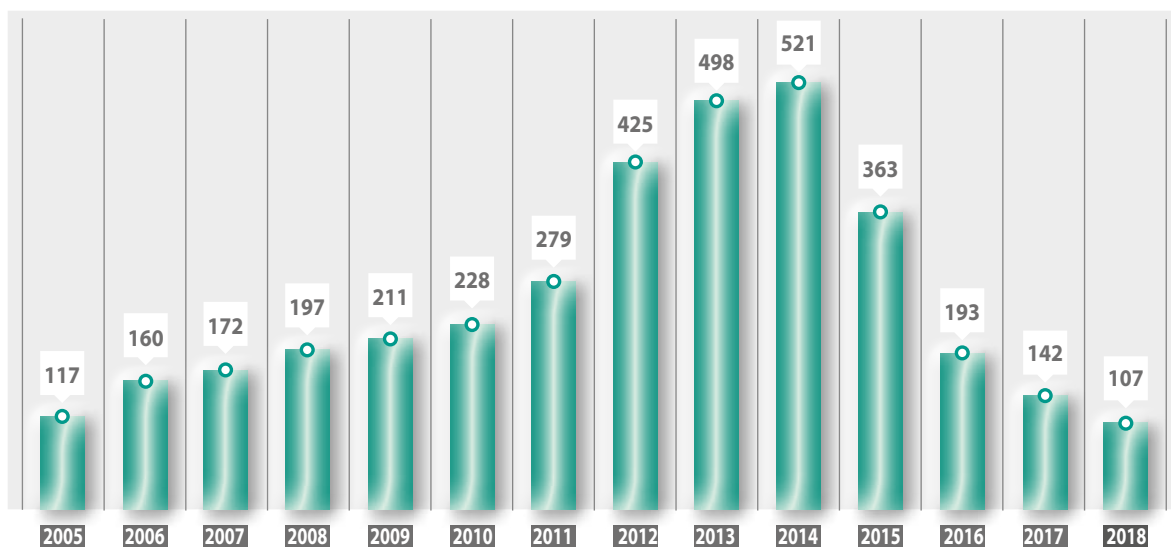
En este sentido, si bien los niveles departamentales y municipales tienen una muy limitada posibilidad de incidir en políticas sobre la generación de la renta hidrocarburífera y las variables que la determinan, resulta importante que desde los departamentos se desarrollen propuestas para una nueva política sectorial que corrija las distorsiones institucionales, fiscales y contractuales que vienen afectando la sostenibilidad del sector en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, lo que sí pueden hacer los niveles subnacionales en el marco de sus competencias definidas en la Constitución es definir el destino de la renta hidrocarburífera, la forma y mecanismos en que se distribuye en su territorio y el uso que se le debe dar a los mismos. Al respecto existen diferentes experiencias nacionales e internacionales que van desde incorporar los ingresos por regalías e impuestos generados por la actividad extractiva al presupuesto público como un ingreso más, como es el caso de Bolivia, hasta la creación de fondos soberanos, tanto de ahorro como de desarrollo, como sucede en Noruega, Chile, Arabia Saudita, Rusia y varios otros países extractivos o, finalmente, está la experiencia de Alaska con la distribución directa de regalías a todos sus habitantes.

El departamento de Tarija, por ser productor de hidrocarburos, se ha beneficiado de la regalía departamental y del IDH, y por ser el que más gas natural e hidrocarburos líquidos ha aportado a la producción nacional es, sin duda, la región que mayores ingresos fiscales ha recibido por la explotación de estos recursos naturales.



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



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

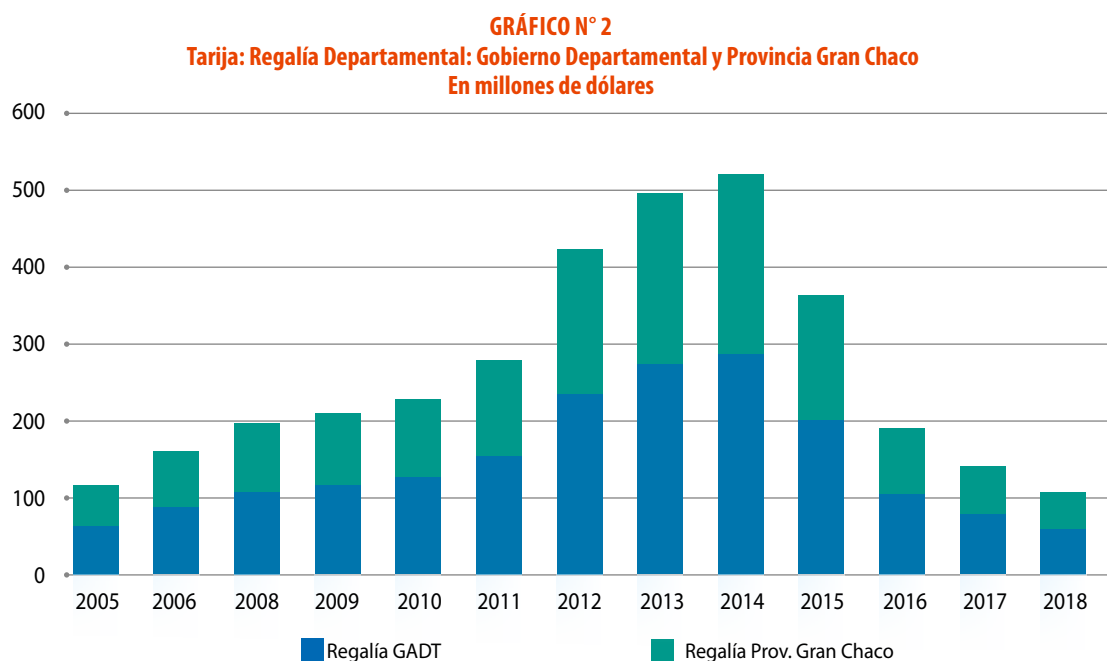
Como se observa en el gráfico, de un total de 3.612 millones de dólares que Tarija ha recibido en el periodo 2005 – 2018, el 48% los ha recibido entre los años 2011 y 2014, que es cuando el precio de exportación de gas natural alcanzó su punto más alto y de forma simultánea se incrementó la producción de los tres principales campos productores del país: Sábalo, San Alberto y Margarita, ubicados en este departamento.

Por otra parte, es necesario considerar que de acuerdo con la Ley N° 3038, de abril de 2005, se estableció que la entonces Prefectura de Tarija (actual Gobierno Autónomo Departamental de Tarija) asignará de manera permanente y continua el 45% del monto total recibido por concepto de 11% de las regalías petroleras a favor de la provincia Gran Chaco. La mencionada ley sienta un precedente negativo en lo referido a la intromisión del nivel central de Gobierno en la distribución de un ingreso departamental como son las regalías; si bien esa época aún no estaba vigente el modelo autonómico en el país, lo cierto es que la medida fue adoptada sin un consenso o consulta departamental escrita.

Posteriormente, en octubre de 2009, el Gobierno del ex presidente Evo Morales promulgó el Decreto Supremo (D.S.) N° 331, el cual establece que YPFB debe asignar de forma directa el 45% de la Regalía Departamental por Hidrocarburos que percibía la Prefectura de Tarija a favor de la Provincia Gran Chaco, de la siguiente manera: 15% a la Subprefectura de Yacuiba, 15% al Corregimiento Mayor de Villamontes y 15% restante al Corregimiento de Caraparí. Es decir que si bien la Ley N°3038 obligaba a la Prefectura a realizar la transferencia de estos recursos, a partir de este decreto la transferencia la realiza directamente la empresa petrolera nacional sin que el ingreso se efectivice en las cuentas del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija (Ex Prefectura del departamento de Tarija). Ello sin que haya existido ningún acuerdo o pacto fiscal departamental o regional que convenga esta forma de asignar estos recursos; ni ningún criterio relativo a pobreza, desigualdad u otros que pudieran justificar el beneficio hacia esa provincia.

Asimismo, el D.S. N° 331 fue promulgado en fecha posterior a la vigencia de la Constitución Política del Estado, que fue aprobada en febrero de 2009, por lo que vulnera lo establecido en el artículo 300, numeral I párrafo 36 de la carta magna, el cual establece como competencia exclusiva la de los gobiernos autónomos departamentales la administración de sus recursos por regalías.

Es así que, a partir de las leyes citadas, 45% de la regalía departamental por la explotación de hidrocarburos a favor de Tarija ha sido transferido a la provincia de Gran Chaco, quedando el restante 55% para el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, como se muestra en el siguiente gráfico:



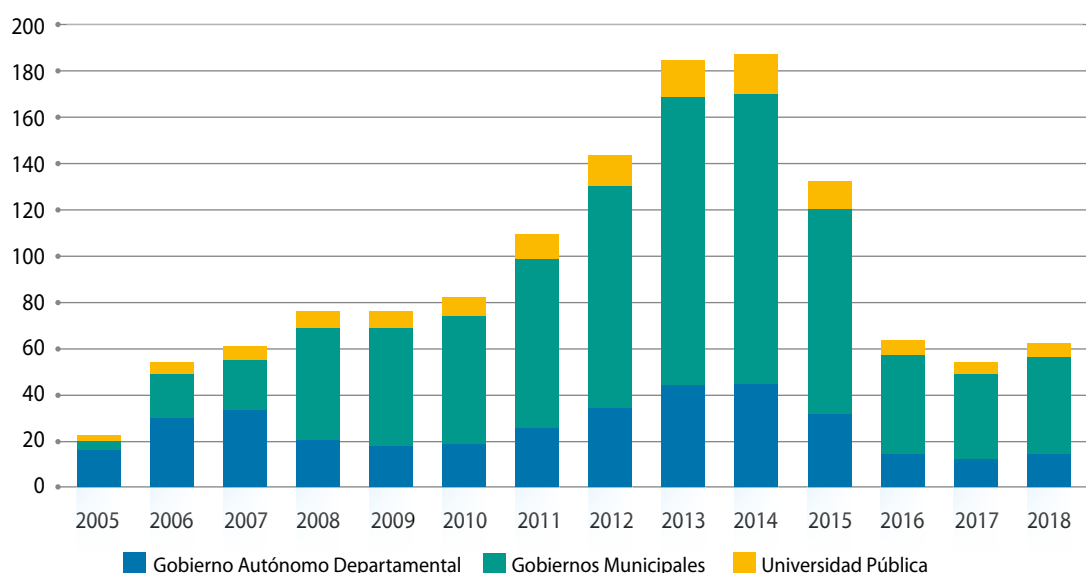
Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con relación al IDH, es un impuesto de amplia distribución por lo que beneficia a gobernaciones, municipios y universidades públicas, y desde estas instancias se realizan retenciones automáticas para aportes a la Renta



Dignidad y Fondo de Educación Cívica. Sin embargo, esta desagregación de los ingresos percibidos por IDH no se encuentra disponible, por lo que en el siguiente gráfico se presenta el IDH destinado al Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, al conjunto de los municipios del departamento y a la universidad pública.

**GRÁFICO N° 3**  
**Tarija: Transferencias por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**  
**En millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia con base en Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se aprecia en el gráfico anterior, por la distribución del IDH, este impuesto beneficia principalmente a los gobiernos municipales que, en el caso de Tarija, percibieron en promedio 59% de los ingresos por este concepto en el periodo 2005–2018. Asimismo, al igual que en el caso de la regalía, los años de mayores ingresos fiscales por concepto de IDH fueron los comprendidos en el periodo 2011–2014; sin embargo, a partir del comportamiento de las variables macroeconómicas tarijeñas es posible advertir que estos ingresos no fueron apropiadamente invertidos en el desarrollo de otros sectores económicos, debido a que a partir del año 2015 en adelante no se observan señales de cambio en los mismos; por el contrario, como se verá más adelante, se inició un periodo marcado por la contracción de ingresos fiscales y problemas para cubrir los gastos e inversión pública.



# 3.

## FONDOS SOBERANOS

Las definiciones más amplias describen los fondos soberanos como “fondos o mecanismos de inversión con fines especiales, propiedad de las administraciones públicas” o entidades “de propiedad o controladas por el gobierno [que] poseen, gestionan o administran activos principalmente con objetivos macroeconómicos y financieros a medio y largo plazo” (Alsweillem, Cummine, Reitveld, & Tweedie, 2015).

Los fondos soberanos creados a partir de la exportación de recursos naturales “*cumplen al menos uno de los siguientes objetivos macroeconómicos o de gobernanza: ahorrar para las generaciones futuras, cubrir déficits presupuestarios inesperados, esterilizar las entradas de capital, destinar los ingresos de los recursos a partidas de gasto específicas y delimitar los ingresos de los recursos. Emplean un conjunto de estrategias de inversión que incluye la inversión en activos financieros extranjeros*” (NRGI; Columbia Center, 2014).

Si bien los Fondos Soberanos de Riqueza suelen ser similares en las fuentes de financiamiento, suelen tener diferentes objetivos y, por ello, tanto el (Sovereign Wealth Fund Institute, 2021) como diversos autores establecen cinco clases de fondos soberanos. Según (Gbadebo-Smith, 2020) estos fondos consisten en:

- a **Fondos de estabilización:** Proteger y estabilizar el presupuesto público y la economía de la volatilidad en los ingresos generada por los cambios en los precios de las materias primas.
- b **Fondos de ahorro o de generaciones futuras:** Fondos creados para crear equidad intergeneracional, ahorro y transferencia de riqueza mediante la conversión de recursos naturales no renovables en activos financieros más sostenibles y de “mayor duración”.
- c **Fondos de reserva para pensiones:** Generalmente están diseñados para apoyar las necesidades monetarias de los sistemas de bienestar social y de pensiones públicas de un país.

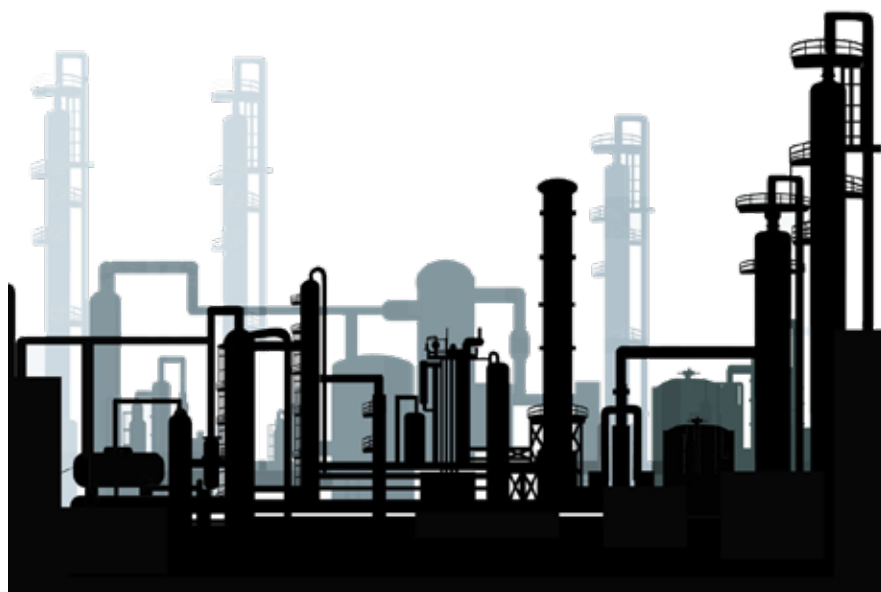
**d Fondos de reserva para inversiones:** Este tipo de fondos gestiona explícitamente una parte o la totalidad de las reservas de divisas de un país. Su estrategia de inversión consiste en invertir en activos de mayor rendimiento y a largo plazo.

**e Fondos soberanos de ahorro para desarrollo estratégico:** Se utilizan para fomentar las prioridades estratégicas, económicas y/o de desarrollo nacional, generando, al mismo tiempo, un rendimiento positivo ajustado al riesgo de sus asignaciones.

Si bien la idea de ahorrar en épocas de bonanza es algo sobre lo que pocos pueden estar en desacuerdo, la creación de fondos –ya sea para ahorro, estabilización o desarrollo estratégico en diferentes países extractivos- ha tenido tanto éxitos como fracasos, resultado que en gran medida ha dependido de aspectos relacionados con el diseño de este mecanismo, entre los que se encuentran:

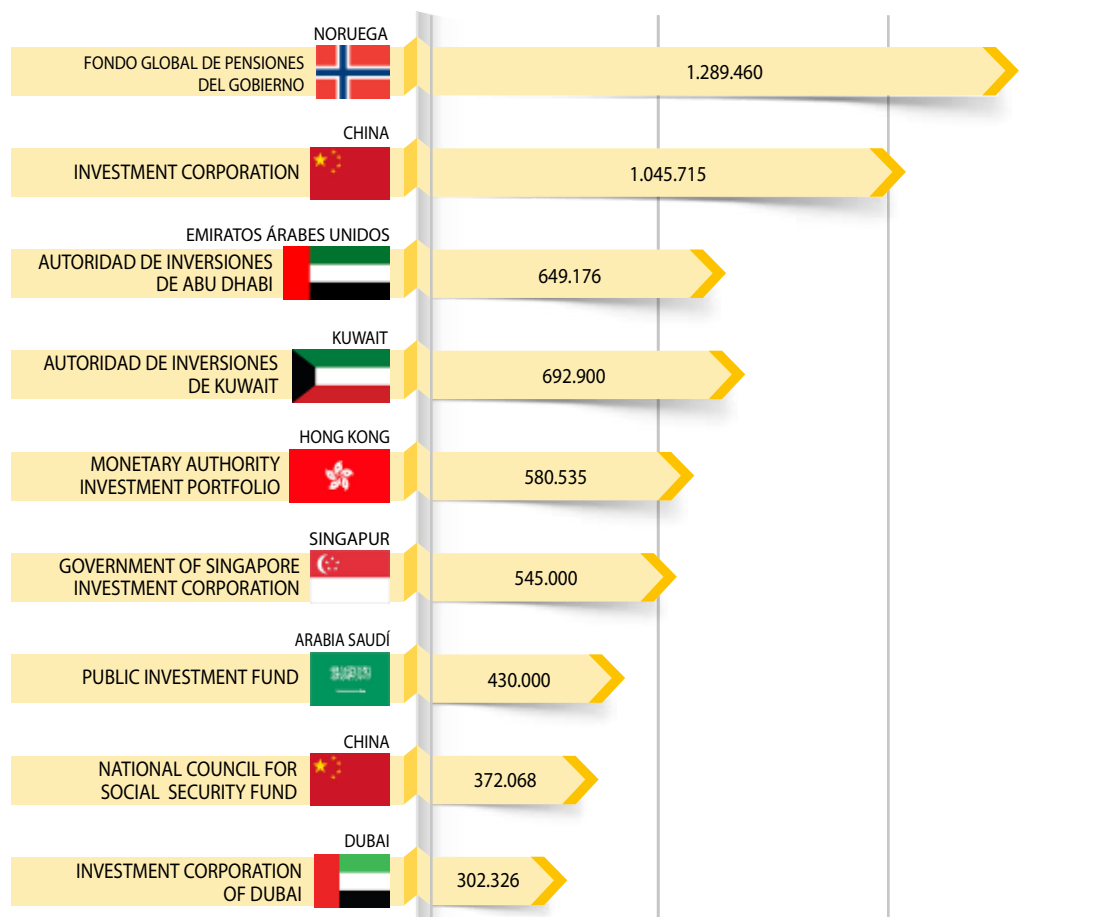
- > 1. Si el fondo es diseñado para el nivel nacional o subnacional.
- > 2. El marco institucional que lo administra.
- > 3. Las reglas de depósito, inversión y retiro.
- > 4. El lugar donde se deposita el fondo; es decir, en el país o en el extranjero.
- > 5. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente a los puntos descritos, para el funcionamiento de los fondos, el país debe tener reglas fiscales muy claras, no solo en lo referido al uso del fondo, sino en cuanto a la gestión de la política fiscal, tanto del nivel nacional como subnacional. Por una parte, los recursos del fondo no deberían servir para financiar compromisos de deuda o proyectos de infraestructura sin un objetivo claro, ya sea a nivel nacional o subnacional.



Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, son varios los países que han incorporado alguno de los tipos de Fondo Soberanos que se han citado anteriormente. Sin lugar a dudas, países como Noruega, con 1,29 billones de dólares; o Emiratos Árabes Unidos, con 649.176 millones de dólares, cuentan con importantes ahorros que les permiten enfrentar un ciclo de precios bajos con mayor tranquilidad que países que no han diseñado ningún tipo de fondo.

**GRÁFICO N° 4**  
**Principales Fondos de Ahorro y Fondos de Estabilización**  
**En miles de millones de dólares**



Fuente: Sovereign Wealth Found

Si bien en muchos casos los fondos, ya sea de ahorro, estabilización o de desarrollo, han ayudado a los países a evitar problemas como la enfermedad holandesa, o hacer frente a las oscilaciones del precio internacional del petróleo; en otros casos han sido muy mal administrados y se han convertido en fuentes de opacidad y falta de transparencia por lo que un factor muy importante es el diseño institucional de los mismos.

# 4.

## EXPERIENCIAS SOBRE EL USO DE LA RENTA EN TARIJA

Si bien, al menos desde el año 2010, diferentes instituciones de la sociedad civil venimos insistiendo en que tanto el nivel central como los niveles subnacionales deberían implementar mecanismos de ahorro y estabilización, lamentablemente ha primado la visión de corto plazo, tanto en autoridades públicas como en organizaciones sociales. Sin embargo, desde el año 2015, producto de la caída en los precios internacionales del petróleo y su consiguiente efecto en la contracción de ingresos fiscales por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), nuevamente retornó el fantasma de las lecciones no aprendidas en el pasado reciente del país.

Ya en la década de los años 70 del siglo pasado, Bolivia vivió un auge de ingresos públicos por el incremento en la producción de petróleo, impulsado, como señala Mauricio Medinaceli (2018), por la explotación de los campos de Camiri, Colpa y Caranda, Vuelta Grande, Monteagudo y Río Grande, ubicados en los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca, así como por el incremento del precio internacional del barril de petróleo que duró incluso hasta mediados de la década de los 80, cuando el país experimentó la caída abrupta en los precios del estaño, derivando en una profunda crisis económica y social.

El siglo XXI trajo consigo un nuevo auge de ingresos públicos para el país, esta vez por la explotación de gas natural que cosechaba los frutos de las políticas implementadas décadas atrás con la negociación de un contrato de exportación a Brasil por 20 años, así como por el marco normativo sectorial que permitió atraer importantes inversiones y promover la actividad exploratoria.

Si bien no ha sido posible implementar en el país fondos de ahorro, estabilización o desarrollo a partir de los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos, el departamento de Tarija (principal productor de gas natural) no ha sido ajeno a la idea de utilizar una parte de la regalía hidrocarburífera departamental para promover el desarrollo de sectores económicos productivos, creando para tal efecto dos iniciativas: la primera



es el Programa Solidario Comunal (PROSOL), desde el año 2007 y, la segunda, es el Fondo de Fideicomiso Promoción Económica Departamental de Tarija, a partir del año 2016.

## Programa Solidario Comunal (PROSOL)

Creado el 14 de septiembre de 2007, mediante Ley Nacional N° 3741, promulgada por el nivel central, es una iniciativa orientada a fortalecer y promover la producción comunitaria, sostenible, campesina e indígena, para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Sin duda, un aspecto que resulta curioso es que esta ley haya sido impulsada desde el nivel central de gobierno, y aunque en ese momento aún no estaban implementadas las autonomías departamentales, lo cierto es que debió ser debatido a nivel departamental, dado que supone el uso de recursos fiscales del departamento de Tarija.

El mecanismo bajo el cual funciona el PROSOL es el de transferencia no condicionada de ingresos por concepto de regalía hidrocarburífera departamental a familias agricultoras registradas en una determinada comunidad. Para este propósito, de acuerdo con el reglamento de la Ley N° 3741, es necesaria la presentación de una Iniciativa Productiva Comunitaria por parte de una determinada comunidad con base en la cual se podrá asignar un monto anual de Bs 6.000 por familia inscrita. Asimismo, es importante considerar que esta Iniciativa Productiva Comunitaria puede estar enfocada a las siguientes actividades:

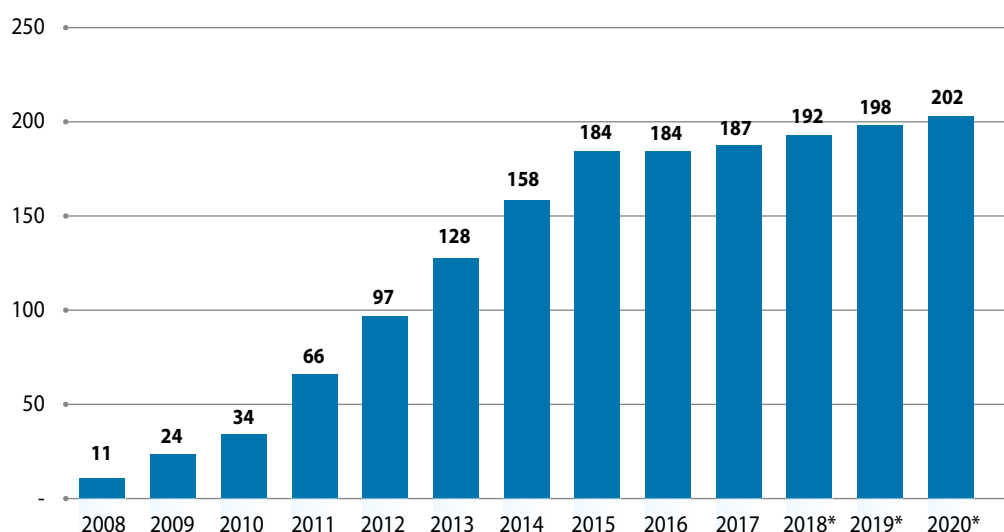
- (a) Producción agrícola
- (b) Producción pecuaria
- (c) Producción artesanal
- (d) Desarrollo agropecuario
- (e) Todas en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria

Es importante considerar que la normativa vigente no establece ningún interés sobre el monto recibido ni tampoco la obligación de que las familias beneficiarias deban devolver el mismo al Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, tampoco se establecen mecanismos o instrumentos que permitan medir el resultado que tienen los diferentes proyectos financiados. En este sentido, el PROSOL ha sido creado como un mecanismo de financiamiento a fondo perdido, destinado a comunidades campesinas, sin ningún tipo de condicionalidad sobre los resultados del proyecto y su efecto en la economía departamental.

En términos de institucionalidad, el artículo 10 del Reglamento del PROSOL establece la creación de la Dirección Departamental del PROSOL, cuya estructura fue elaborada por el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, previo consenso con las nueve centrales de la Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija (FSUCCT). Asimismo, debe designar al director de esta instancia a partir de una terna elaborada en consenso también con la FSUCCT y transferir recursos provenientes de las regalías petroleras anualmente a las comunidades campesinas e indígenas a objeto de garantizar el pago del PROSOL.

Como se observa en el siguiente gráfico, entre los años 2008 y 2019, el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija ha transferido cerca de 202 millones de dólares a las comunidades campesinas mediante el mecanismo del PROSOL. Cabe preguntarse cuál es el impacto que ha tenido esta cantidad de dinero en la economía de estas familias, así como cuál ha sido el beneficio para la economía tarijeña.

**GRÁFICO N° 5**  
**Transferencias acumuladas del Programa Solidario Comunal**  
**En millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija.  
 \*Considera valores presupuestados.

Otra de las debilidades del PROSOL radica en que ni la ley nacional que lo ha creado ni el reglamento para su implementación establecen una evaluación previa de los proyectos presentados mediante Iniciativa Productiva Comunitaria, y menos aún los criterios económicos, financieros o sociales que estos debieran cumplir.

### **Fondo de Fideicomiso Promoción Económica Departamental de Tarija (FOPEDT)**

Este fondo ha sido creado mediante Ley Departamental N° 151, del 16 de septiembre de 2016, y tiene por objeto facilitar el acceso a los actores económicos a un crédito de fomento para contribuir al desarrollo económico del departamento de Tarija en todos sus ámbitos; es decir, tiene un ámbito de cobertura mucho más amplia que el PROSOL. Este fondo persigue los siguientes objetivos:

- (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

El FOPEDT, a diferencia del PROSOL, funciona bajo el mecanismo de un fideicomiso a cargo de un fiduciario encargado de administrar el fondo y, además, evaluar las solicitudes de financiamiento. El fiduciario es una institución financiera que debe cumplir con los siguientes requisitos establecidos en el Reglamento del FOPEDT: estar legalmente establecida en el departamento de Tarija; estar registrada y ser fiscalizada por la



Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero Nacional; ofrecer condiciones técnicas y económicas más convenientes y adjudicarse un contrato en el marco de la normativa vigente, el cual será suscrito entre el representante legal de la entidad financiera y el Gobernador del Departamento Autónomo de Tarija y, luego, deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa Departamental.

Actualmente, el fideicomiso para el FOPEDT viene siendo administrado por el Banco Unión S.A., y ha sido constituido con un monto de 20 millones de bolivianos provenientes de la regalía hidrocarburífera departamental. De acuerdo con el reglamento, podrá 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. Asimismo, una característica particular de este fondo es que el financiamiento recibido por los beneficiarios debe ser devuelto con una tasa de interés de 5,5% (Artículo 25, Reglamento del FOPEDT) y en un plazo de hasta 4 años; de esta manera, los fondos del FOPEDT se convertirán en fondo rotatorio con la recuperación de los recursos que se financien.

De acuerdo con la normativa vigente, los beneficiarios del FOPEDT son los siguientes:

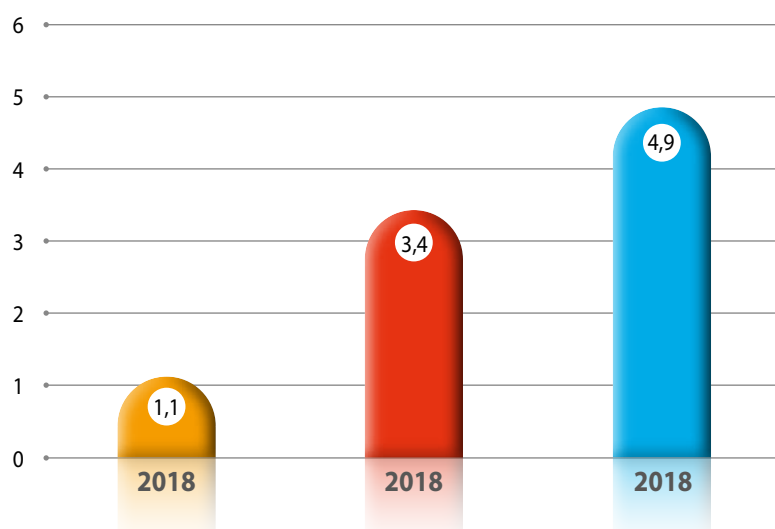
- a** Micro y pequeñas empresas
- b** Pequeños productores
- c** Trabajadores gremiales minoristas
- d** Transportistas
- e** Artesanos
- e** Trabajadores por cuenta propia
- e** Pequeñas empresas unipersonales

Conforme establece el artículo 43 del Reglamento del FOPEDT, para que cualquiera de los beneficiarios de este mecanismo pueda acceder a financiamiento debe contar, entre otros requisitos, con un plan de negocios; además, de ser una persona natural con actividad económica y/o productiva lícita desarrollada en el departamento de Tarija; ser propietario de una micro, pequeña o mediana unidad económica y/o productiva legalmente establecida; así como tener una calificación A o B en el Sistema Financiero Nacional. Asimismo, este marco normativo establece que el FOPEDT podrá financiar: i) capital de operación, ii) capital de inversión y iii) capital de inversión y operación, quedando explícitamente señalado que no podrá financiar actividades ilícitas ni pago de deudas a entidades financieras o personas particulares.

En términos de institucionalidad, el artículo 45 del Reglamento del FOPEDT establece que el fondo cuenta con un directorio compuesto por un presidente, vicepresidente, secretario y cuatro vocales. El presidente, vicepresidente, secretario y un vocal son nombrados por el Gobernador del departamento, en tanto que los tres vocales restantes son nombrados por las organizaciones matrices de los beneficiarios del FOPEDT. La dirección ejecutiva del Fondo (compuesta por un director ejecutivo, un analista financiero, un auditor y una asistente) es una instancia dependiente de la Secretaría de Desarrollo Productivo del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija.

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 y, al igual que en el caso del PROSOL, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de este financiamiento para la economía departamental de Tarija.

**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.

Si bien 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, 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 estos mecanismos.

Otro aspecto preocupante consiste en el limitado acceso a información mediante medios digitales a la ejecución de proyectos financiados por el FOPEDT, los sectores a los que se ha destinado el mismo ni el retorno que ha percibido; siendo que los mecanismos de transparencia se limitan 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 el uso de estos recursos.

A partir de la descripción de los aspectos más relevantes, tanto del PROSOL como del FOPEDT, resulta claro que si bien en el departamento de Tarija existe claridad sobre la necesidad de utilizar una porción de los ingresos de la regalía hidrocarburífera departamental para el desarrollo del sector productivo, es necesario fortalecer fundamentalmente 3 aspectos:

- El diseño institucional de las entidades a cargo de los fondos o programas.
- Priorizar de mejor manera los sectores económicos con potencialidad económica y que deben ser incentivados.
- Desarrollar instrumentos de control y seguimiento que permitan mostrar con transparencia y acceso a información los resultados positivos o negativos que se vienen registrando con ambas iniciativas de financiamiento a sectores productivos, con el objetivo de retroalimentar si se está cumpliendo el objetivo de la norma e implementar acciones de mejora, si fuera el caso.





# 5.

## MECANISMO DE INCENTIVO A POTENCIALIDADES ECONÓMICAS

### Potencialidades económicas

Uno de los aspectos más importantes al momento de establecer fondos de desarrollo económico para impulsar otros sectores de una determinada economía radica en identificar de manera precisa las potencialidades económicas. En este sentido, Fundación Jubileo ha realizado un análisis previo bajo la metodología de los Sistemas Económicos de los Sistemas Locales con el objetivo de identificar las vocaciones productivas reales en el departamento de Tarija (Fundación Jubileo, 2020), excluyendo para tal efecto las actividades de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos, administración pública, minería, generadoras y/o distribuidoras de electricidad, refinación del petróleo, comercio al por mayor y menor, empresas de comunicaciones y propiedad de vivienda.

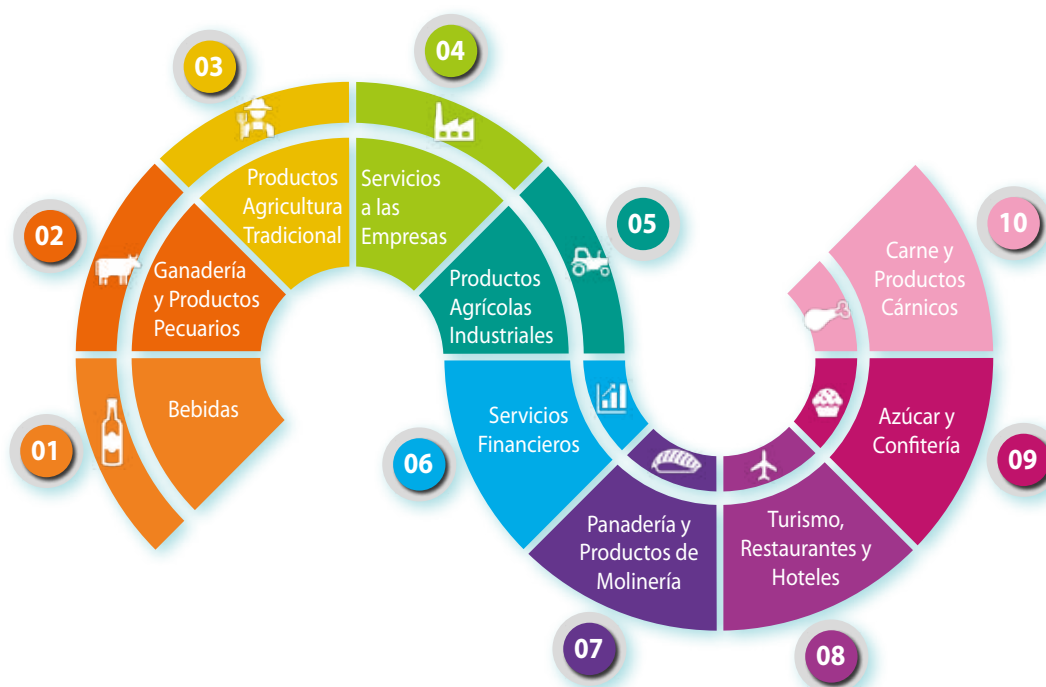
En el mencionado análisis, se realizó una distinción entre dos criterios, el primero son las Vocaciones Productivas Aparentes que se caracterizan tanto por una alta generación de Valor Bruto de Producción, así como de una mayor Población Ocupada; en tanto que, el segundo se enfoca más bien en las Vocaciones Productivas Reales, siendo estas últimas las verdaderamente relevantes para la economía local y que se definen como la combinación de capacidades del área local para generar un producto (o grupo de productos) que cumplen tres condiciones simultáneamente:

- > Posibilidad de incrementar la producción
- > Transabilidad de la producción incrementada en mercados internos y/o externos
- > Expectable absorción de mano de obra, generando mediante este proceso un beneficio económico y social para una parte importante de la población ocupada en el municipio

Es importante puntualizar que las vocaciones productivas promueven y dinamizan el aparato productivo a partir de las iniciativas de la población, el emprendimiento desde las micro, pequeña, mediana y gran empresa, contemplando la generación de valor ya sea mediante la producción de bienes o de servicios; siempre y cuando estos últimos no signifiquen ser parte de la distribución secundaria de los ingresos, como por ejemplo la administración pública y las transacciones mediante el comercio simple o las que no signifiquen la generación de valor agregado más allá de la transformación de productos con fines comerciales únicamente.

En resumen, las Vocaciones Productivas Reales del departamento de Tarija se presentan en la siguiente gráfica ordenadas del uno al diez por su relevancia.

**Figura N° 1**  
**Vocaciones Productivas Reales del Departamento de Tarija**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Económico de los Sistemas Locales - ARLAT 2016

Es importante mencionar que el Plan Territorial de Desarrollo Integral de Tarija para el periodo 2016–2020 coincide en gran medida con esta priorización de actividades, por lo que tanto el PROSOL como el FOPEDT deberían estar orientados al desarrollo de alguna de estas vocaciones productivas departamentales, privilegiando iniciativas y planes de negocios presentados por estos sectores u orientando su financiamiento a alguno en particular.

Asimismo, como se ha explicado de forma amplia en el documento “Más allá del gas, el potencial productivo de uvas, vinos y singanis en Tarija”<sup>1</sup> (Fundación Jubileo, 2021), el sector de uvas, vinos y singanis tiene un importante potencial y, mediante encadenamientos productivos, permite impulsar el desarrollo de otros sectores como las de quesos, jamones y turismo; de hecho, en Tarija existe una interesante iniciativa denominada Tarija, Aromas y Sabores que desde el año 2007 intenta promover el desarrollo de estos y otros sectores, que bien podría ser impulsada a partir de un fondo de desarrollo económico departamental.

Lo cierto es que, si bien en el departamento de Tarija se ha identificado la necesidad de utilizar una porción de la renta hidrocarburífera para el desarrollo económico, se requiere focalizar estos ingresos de manera más efi-

<sup>1</sup> Disponible en: <https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Hidrocarburos-y-Mineria/Mas-alla-del-gas-el-potencial-productivo-de-vinos-uvas-y-singanis>

ciente, orientándolos a sectores con vocación productiva; y para ello es necesario crear un marco institucional que, por una parte, centralice la gestión y monitoreo del PROSOL y el FOPEDT, así como un eventual fondo de ahorro departamental, incorporando en todos los casos procesos de evaluación de proyectos previo a cualquier financiamiento, así como instrumentos de seguimiento a resultados que permitan valorar los logros de los diferentes proyectos y, además, si los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos están o no contribuyendo a una transformación económica y social en el departamento.

### Marco institucional y mecanismo de diversificación

Considerando que Tarija es el principal departamento productor de hidrocarburos en el país y que por esta condición ha sido el principal beneficiario de los ingresos por concepto de regalías e IDH, probablemente lo más sensato habría sido constituir un fondo de desarrollo económico hace por lo menos 10 años atrás, cuando el país atravesaba por un periodo inédito de altos precios de exportación de gas natural, así como de mayor explotación hidrocarburífera. Lamentablemente ello no ocurrió y, desde el año 2015, a raíz de la caída en el precio internacional del petróleo, también cayeron los precios de exportación de gas natural, coincidiendo además con la declinación de la producción de los principales campos hidrocarburíferos en el país y el retraso de al menos una década en la actividad exploratoria que permita encontrar nuevas reservas de hidrocarburos.

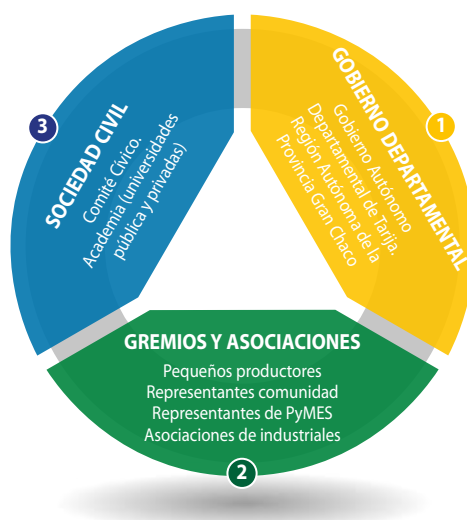
A raíz de estos factores, el departamento de Tarija viene experimentando una importante caída de ingresos por concepto de regalías e IDH que ha afectado seriamente las finanzas públicas del departamento; por lo que, en este momento, resulta poco viable proponer la creación de un nuevo fondo de desarrollo productivo, siendo más bien recomendable realizar ajustes a los mecanismos ya existentes como lo son el PROSOL y el FOPEDT, así como la creación de un fondo de ahorro para asegurar en el mediano y largo plazo la sostenibilidad de programas de salud, educación y derechos humanos.

En este sentido, un primer aspecto a considerar es la creación de una instancia departamental de decisión sobre cuáles son los sectores económicos, cuáles los proyectos que se deben financiar e impulsar con los recursos provenientes de la regalía hidrocarburífera departamental, así como las posibles inversiones financieras



que se pueden realizar con el objeto de generar un fondo de ahorro para la inversión social. Asimismo, esta instancia, denominada Órgano Departamental de Decisión y Administración de Fondos estaría conformada por instancias representativas departamentales y sería la encargada de realizar el monitoreo y control a los resultados comprometidos en cada proyecto que reciba financiamiento con dinero de la regalía hidrocarburo y transparentar, además, esa información haciéndola accesible al público en general.

**FIGURA N° 2**  
**Conformación del Directorio del Órgano Departamental de Decisión y Administración de Fondos**



Como se aprecia en la figura anterior, el Órgano Departamental de Decisión y Administración de Fondos tendría un directorio conformado por: a) Representantes del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, así como de la Región Autónoma del Gran Chaco; b) Representantes de gremios empresariales y asociaciones de productores y, c) Representantes de sociedad civil. La participación de estos actores en el directorio de órgano departamental, así como su poder de decisión, deberán ser legislados por la Asamblea Legislativa Departamental.

**FIGURA N° 3**  
**Órgano Departamental de Decisión y Administración de Fondos**



Como se observa en la figura anterior, el Órgano Departamental de Decisión y Administración de Fondos tendrá dos brazos, el primero enfocado a los Fondos de Desarrollo Económico y el segundo a los Fondos de Ahorro para la Inversión Social. En el primer caso, se propone mantener tanto el PROSOL como el FOPEDT, pero realizando una serie de ajustes en ambos mecanismos a fin de focalizar de mejor manera los recursos que los financian, así como desarrollar instrumentos para el control y seguimiento a los resultados comprometidos por cada proyecto. En relación al segundo, supone la creación de un Fondo de Ahorro para garantizar la sostenibilidad de los programas de inversión social en el mediano y largo plazo.

Tanto para el Fondo de Desarrollo Económico como para el Fondo de Ahorro para la Inversión Social, se recomienda que la Asamblea Legislativa Departamental establezca:

- a Reglas fiscales claras que establezcan la asignación de un porcentaje anual para cada fondo. En el caso del Fondo de Desarrollo Económico, durante los últimos 5 años el porcentaje destinado ha promediado el 5% de la regalía hidrocarburífera departamental; en tanto que, para el Fondo de Ahorro, por tratarse de una previsión para el mediano y largo plazo, el porcentaje podría situarse en torno al 1%.
- b Reglas claras de retiro, es decir bajo qué condiciones se puede realizar un retiro de los fondos. En el caso del Fondo de Desarrollo Económico, los retiros serían anuales a partir de proyectos evaluados y aprobados; en tanto que para el Fondo de Ahorro deberían establecerse como condición la caída de un determinado porcentaje en la regalía hidrocarburífera departamental en relación al monto presupuestado.
- c Establecer la obligatoriedad de evaluación económica, financiera, social y ambiental tanto de los planes de negocio como de las iniciativas productivas comunales presentadas por comunidades, productores, asociaciones y empresarios; de tal manera que todo proyecto financiado cuente con una evaluación previa de los impactos que pretende alcanzar, con metas e indicadores claros y medibles.
- e Instrumentos de monitoreo y seguimiento a planes de negocio e iniciativas productivas comunales financiados ya sea mediante el FOPEDT o el PROSOL, que deben permitir realizar una evaluación de medio término que condicione un segundo desembolso o entrega del saldo final; ello con el objetivo de que el financiamiento otorgado, al provenir de ingresos públicos como lo es la regalía hidrocarburífera, deben presentar resultados concretos sobre los indicadores planteados como evidencia de que se estaría coadyuvando al desarrollo social y económico en Tarija.
- f Reglas claras sobre el tipo de inversión que se pueda realizar con los recursos del fondo de ahorro para la inversión y gasto social, identificando claramente los sectores y lugares donde estos recursos puedan ser invertidos; estableciendo además el rendimiento mínimo esperado, los montos máximos de inversión permitidos, plazo de retorno.



# 6. CONCLUSIONES

- En Bolivia, la cultura rentista está profundamente arraigada en la sociedad, prácticamente desde sus inicios como país; orientada inicialmente a la minería, luego a los hidrocarburos y recientemente con la mirada puesta en el litio y la energía eléctrica. Lo cierto es que, durante casi dos siglos de existencia como país, la población en general persiste en exigir al Estado que resuelva todos los problemas, no importa si para ello está basado en la explotación de recursos naturales no renovables.
- En el caso del sector hidrocarburos, desde el año 2005 continúa vigente una política también rentista, resultado de demandas sociales que exigían una mayor participación estatal en la renta que el país obtiene por la explotación de estos recursos naturales; descuidando dos aspectos fundamentales: i) la sostenibilidad del sector a largo plazo, creando un equilibrio razonable entre Estado y empresas, tanto extranjeras como nacionales, que permita mantener un ritmo de inversión que garantice el desarrollo del sector; ii) la diversificación económica a partir de los ingresos percibidos por concepto de regalías e IDH, que permita disminuir gradualmente la dependencia económica, especialmente desde la perspectiva fiscal, de estos ingresos que provienen de la explotación de un recurso natural no renovable.
- Existe una importante experiencia en el ámbito mundial en la creación de fondos, tanto para el ahorro como para el desarrollo económico; si bien hay muchas exitosas y otras no tanto; lo cierto es que, en regiones como Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba, donde se explotan los recursos hidrocarburíferos, deberían implementar este tipo de instrumentos considerando la condición no renovable de estos recursos, así como la realidad mundial que impone a los países encaminarse hacia una transición energética y, por tanto, menos dependientes del petróleo y gas natural.
- Tarija ha sido y continúa siendo el principal departamento productor de hidrocarburos y, consecuentemente, ha sido la región que se ha beneficiado en mayor medida de los ingresos por la explotación de este recurso natural en el periodo 2004–2014. Si bien desde el año 2015, producto de la caída en los precios internacionales del petróleo, la declinación de la producción en los principales campos gasíferos por la explo-

tación acelerada en el periodo mencionado y la falta de actividad exploratoria se han reducido considerablemente los ingresos por concepto de regalías e IDH, lo cierto es que en esta región del país aún existe potencialidad hidrocarburífera y es previsible que en el mediano y largo plazo continúe la explotación, especialmente de gas natural, el cual es un combustible de transición en el ámbito mundial.

- En el caso de Tarija, bajo la metodología de los Sistemas Económicos de los Sistemas Locales, se destacan 10 sectores con potencialidad productiva, varios de los cuales coinciden con la identificación realizada en el Plan Territorial de Desarrollo Integral, por lo que todo esfuerzo público debería estar orientado a promover y generar las mejores condiciones para el desarrollo de estos sectores económicos.
- Tarija no ha sido indiferente a la necesidad de utilizar una porción de la renta hidrocarburífera para el desarrollo económico. Así, el año 2007 se creó el Programa Solidario Comunal (PROSOL), para promover la producción comunitaria, y el año 2016 se creó el Fondo de Fideicomiso para la Promoción Económica Departamental de Tarija (FOPEDT), para promover el financiamiento al desarrollo económico de forma más amplia y abarcando a todos los sectores económicos.
- En el caso del PROSOL, no existe la condición de evaluación previa sobre la viabilidad financiera, económica, social y ambiental de las iniciativas productivas comunitarias que son presentadas; este aspecto provoca la dispersión de la inversión de los recursos provenientes de la regalía hidrocarburífera, ya que no todos los proyectos terminan contribuyendo a la economía departamental de forma medible, más aún, considerando que se trata de recursos a fondo perdido, es decir que no son devueltos al gobierno departamental.
- Por su parte, si bien el FOPEDT se constituye en un avance en términos de evaluación previa de los planes de negocio a ser financiados, es un fondo que está destinado a cualquier sector de la economía departamental; siendo lo recomendable focalizar estos recursos en aquellos sectores con potencialidad productiva.
- Tanto el PROSOL como el FOPEDT omiten instrumentos de evaluación y seguimiento de medio término, que condicionen un segundo desembolso o la entrega final de recursos al logro de resultados comprometidos en las propuestas iniciales.
- Por su característica social, probablemente el PROSOL podría continuar siendo una transferencia de recursos a fondo perdido, pero debería estar enfocado únicamente a sectores con potencialidad productiva y sobre propuestas previamente evaluadas. En el caso del FOPEDT, por el público al que está orientado, es importante que se mantenga el financiamiento con obligación de pago más un interés; sin embargo, es recomendable que este instrumento sea focalizado solamente a sectores con vocaciones productivas reales, a fin de fortalecerlas y desarrollarlas en beneficio del departamento.
- Sin duda, ambas iniciativas requieren de una reforma que establezca un marco institucional que realice la evaluación previa para determinar la factibilidad económica, social y ambiental de los proyectos financiados y, además, el monitoreo y seguimiento de medio término que justifique la continuidad del financiamiento, así como a la conclusión del proyecto para establecer los impactos logrados y su aporte a la economía departamental.
- Asimismo, considerando que los ingresos obtenidos por la explotación de hidrocarburos se caracterizan por ciclos tanto de incrementos como de caídas (volatilidad de ingresos), resulta fundamental generar un fondo de ahorro con una porción de la regalía e IDH que permita garantizar la sostenibilidad de la inversión y gasto social frente a ciclos de caída en los ingresos por concepto de regalías e IDH.
- Finalmente, para una mejor gestión de los fondos, se propone la creación de un órgano departamental de decisión y administración de fondos, tanto de desarrollo económico como de ahorro para la inversión social, que considere una participación multiactor en su directorio a fin de evitar su politización, evalúe la factibilidad de proyectos, así como la promoción de la economía departamental con el objetivo de desarrollar sectores económicos con potencialidad productiva y de creación de empleo, y la disminución gradual de la dependencia fiscal de la explotación de hidrocarburos.

# 7

## BIBLIOGRAFÍA

- 
- Alsweilem, K., Cummine, A., Reitveld, M., & Tweedie, K. (2015). *A comparative study of Sovereign investor models: Institutions and policies for managing sovereign wealth*, Discussion Paper, Belfer Center for Science and International Affairs and Center for International Development, Harvard Kennedy School. Harvard Kennedy School and Center for International Development.
  - Fundación Jubileo. (2020). *Diversificación de la economía de Tarija a partir de los ingresos generados por la explotación de hidrocarburos*. La Paz.
  - Fundación Jubileo. (2020). *Reporte de diversificación económica en Tarija a partir de los ingresos generados por la explotación de hidrocarburos*. La Paz: Fundación Jubileo.
  - Fundación Jubileo. (2021). *Más allá del gas, potencial productivo de uvas, vinos y singanis en Tarija*. La Paz.
  - Gbadebo-Smith, O. (2020). *Toptal, The World's Top Talent*. Obtenido de <https://www.toptal.com/finance/market-research-analysts/sovereign-wealth-funds>
  - Medinaceli, M., & Liendo, R. (noviembre de 2016). [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo). Obtenido de [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo): <https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Hidrocarburos-y-Mineria/impacto-economico-y-social-de-los-hidrocarburos-en-tarija>
  - NRGI; Columbia Center. (junio de 2014). *Natural Resource Governance Institute*. Obtenido de Columbia Center on Sustainable Investment: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF\\_Complete\\_Report\\_EN.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Complete_Report_EN.pdf)
  - Reseña histórica del sector hidrocarburos en Bolivia (1916 - 2016). (2018). En M. Medinaceli, M. Rolando, E. J. Gabriel, I. Velásquez, L. A. Dips, D. Monasterio, . . . J. Humerez, *Un siglo de economía en Bolivia 1900 - 2015* (págs. 91-168). La Paz: Plural.
  - Sovereign Wealth Fund Institute. (2021). Obtenido de <https://www.swfinstitute.org/research/sovereign-wealth-fund>



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



@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo