

REPORTE DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA A PARTIR DE LOS INGRESOS GENERADOS POR LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

CASO: BOLIVIA - CHUQUISACA

**REPORTE DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA A PARTIR DE LOS INGRESOS
GENERADOS POR LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS**

CASO: BOLIVIA - CHUQUISACA

Octubre 2018

Autores:

René Martínez, Jaime Pérez y Raúl Velásquez

Fundación Jubileo

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford
en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



**FORD
FOUNDATION**



Natural
Resource
Governance
Institute

Contenido

1. Introducción	4
2. Antecedentes: las principales políticas de diversificación económica a nivel nacional y casos emblemáticos subnacionales desde 2000 hasta la actualidad.	5
3. La situación actual de la diversificación económica a nivel nacional: análisis de la información estadística	12
3.1. Indicadores de dependencia	12
3.2. Indicadores de diversificación económica	16
3.3. Indicadores de diversificación de exportaciones	18
3.4. Indicadores de sofisticación de productos	21
4. Análisis de la información estadística en Chuquisaca	22
4.1. Indicadores de diversificación productiva	22
4.2. Exportaciones	24
4.3. Relevancia de las industrias extractivas en los ingresos fiscales	27
5. Análisis de potencialidades económicas a partir del PIB local	29
5.1. Principales relaciones en el departamento de Chuquisaca	34
6. Propuesta de políticas	46
6.1. Propuestas	47
6.2. Análisis de viabilidad	51
6.3. Estrategia de incidencia	54
7. Conclusiones	57
8. Referencias	59
9. Anexos	60

1. Introducción

Desde su fundación como república e incluso en el periodo colonial, Bolivia se ha caracterizado por la explotación y exportación de materias primas. Durante los primeros 150 años de vida republicana, se ha enfocado fundamentalmente en los minerales y, posteriormente, desde la década de 1970, también en los hidrocarburos, principalmente petróleo. A partir del año 1999 en adelante, las exportaciones de materias primas bolivianas tuvieron mayor énfasis en gas natural debido a los contratos de exportación de este energético a largo plazo que suscribió el país con Brasil y, posteriormente, con Argentina.

Si bien, en términos de participación en el Producto Interno Bruto, el sector de hidrocarburos alcanza un promedio de 5,3% en el periodo 2000-2017, en primera instancia, su importancia en términos económicos pareciera no ser gravitante para la economía nacional; sin embargo, en términos de ingresos por exportaciones, en ese mismo periodo, el sector hidrocarburos representó en promedio el 41% del total y el año 2013 superó el 55%. Este aspecto permite observar una alta concentración de estos ingresos en el sector hidrocarburífero. Por otra parte, con relación a la participación en los ingresos fiscales, el sector hidrocarburos contribuye en promedio con el 33% de los ingresos fiscales del gobierno general (nivel nacional y subnacional); es decir, cerca de una tercera parte de los ingresos fiscales dependen de un solo sector económico que, además, está basado en la explotación de recursos naturales no renovables.

Como es sabido, Bolivia se divide políticamente en 9 departamentos, 4 de ellos productores de hidrocarburos: Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba. Si bien en todos ellos se viene realizando actividades de explotación de hidrocarburos, ya sea petróleo o gas natural, desde el año 1930, el departamento de Tarija es el de mayor importancia toda vez que aporta con el 70% de la producción de hidrocarburos del país, seguido en importancia por Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba. Esta intensa actividad hidrocarburífera ha hecho de Tarija el departamento que tiene una mayor dependencia de ese sector extractivo y, por tanto, menor diversificación económica, al punto de limitar considerablemente el desarrollo de otros sectores.

Si bien el Departamento de Chuquisaca actualmente ocupa el tercer lugar de los cuatro departamentos productores de hidrocarburos, en los últimos 6 años ha adquirido particular importancia: primero porque la empresa petrolera nacional YPF resolvió una disputa entre esta región y Tarija sobre la participación de ambos departamentos en la producción del Campo Margarita —ubicado en el Bloque Caipipendi, el cual, en superficie, abarca ambas regiones—, y actualmente es el principal campo productor del país. A partir de dicho estudio, YPF estableció una participación del 24,9% en la producción de dicho campo en favor de Chuquisaca, con su consiguiente efecto en mayores regalías. Segundo porque YPF ha presentado estimaciones del potencial hidrocarburífero nacional, que sitúan a Chuquisaca como el departamento con mayores recursos potenciales de hidrocarburos, fundamentalmente en las áreas Azero y Huacareta.

En este contexto, la presente investigación pretende analizar y establecer el grado de diversificación económica del país, y de Chuquisaca en particular, para contribuir al debate departamental con algunas propuestas de políticas públicas y estrategias para utilizar los ingresos provenientes de la explotación de un recurso natural no renovable, como los hidrocarburos, en el desarrollo de otros sectores económicos sostenibles en el tiempo, generadores de valor agregado y empleo que permitan mejorar las condiciones de vida de

la población chuquisaqueña (segunda en términos de pobreza en todo el país) y diversificar su economía con el fin de no repetir experiencias vividas por departamentos como Potosí con la minería, o Tarija con los hidrocarburos.

2. Antecedentes: las principales políticas de diversificación económica a nivel nacional y casos emblemáticos subnacionales desde 2000 hasta la actualidad.

A continuación, se presenta una breve descripción y análisis de la historia reciente de Bolivia en relación a las políticas públicas para impulsar el aparato productivo y diversificar la economía. Inicialmente, se narra lo ocurrido los primeros años del nuevo milenio, en los cuales la crisis política y la elevada conflictividad social no propiciaron un contexto apropiado para el desarrollo normal de la gestión y políticas públicas, seguido de los diferentes planteamientos presentados por parte el actual Gobierno.

Inicio de la década del 2000

Bolivia inicia la década del 2000 bajo el esquema de políticas definidas por gobiernos neoliberales, con una apuesta por atraer inversiones extranjeras, posteriores a la implementación de los procesos de privatización y capitalización¹ de la década de 1990.

Sin embargo, el inicio de la década estaba marcado por una profunda crisis económica y el agotamiento de la credibilidad de la promesa de las políticas neoliberales. Las inversiones extranjeras solo llegaron a las empresas públicas que se privatizaron/capitalizaron en sectores como hidrocarburos, telecomunicaciones y ferrocarriles.

Al principio de la década, el Gobierno de turno gobernaba a través de una amplia coalición (al igual que los gobiernos antecesores) con una gran heterogeneidad de sus socios, lo que resultaba en la inexistencia de un programa de gobierno claro². En el año 2001, por motivos de enfermedad, el presidente Hugo Banzer renuncia y deja el gobierno en manos del entonces vicepresidente, quien llevó adelante las elecciones de 2002.

En los años siguientes a la crisis económica que golpeaba a Bolivia y los países de la región, se desata además una crisis social y política. Entre 2003 y 2005, se producen consecutivos cambios de gobierno a raíz de presiones sociales. Las diversas protestas tenían como principales demandas la nacionalización de los hidrocarburos, la autonomía (inicialmente impulsada desde determinadas regiones) y la Asamblea Constituyente. En general, se planteaba un cuestionamiento al modelo.

Entre el año 2001 y el 2006, se produjeron cuatro cambios de gobierno y seis presidentes, de manera que no es posible identificar claramente, y menos aún evaluar, un plan o programa desde el punto de vista productivo o de la diversificación. Por el contrario, lo que el país

1. Variante de la privatización tradicional

2. <http://www.educa.com.bo/crisis-del-estado-1997-2006/segundo-gobierno-banzer-1997-2001>

vivió en ese periodo fue un desgaste y pérdida de credibilidad del marco y las políticas anteriormente planteadas.

En enero de 2006, como resultado de las elecciones presidenciales de 2005, Evo Morales asume el gobierno con el partido Movimiento al Socialismo (MAS). Se constituye un gobierno con un discurso fuertemente crítico a las políticas llevadas anteriormente por gobiernos denominados neoliberales, y plantea un mayor rol del Estado como planificador y actor protagónico del desarrollo.

En el periodo comprendido entre 2006 hasta la actualidad, se analizará el Cambio de Matriz Productiva, que es la principal política de diversificación planteada por el gobierno, y adicionalmente otros dos elementos o políticas relacionadas, como son: las condiciones para el accionar del sector privado, y la política de recuperar y crear empresas públicas nacionales.

El Cambio de Matriz Productiva - 2006 hasta la actualidad

En el año 2006, el nuevo Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien", el cual plantea el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades, a través de la implementación de cuatro estrategias nacionales:

- **Estrategia económica:** Bolivia Productiva se basa en los sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento.
- **Estrategia sociocomunitaria:** Bolivia Digna incluye los sectores distribuidores de factores y medios de producción y servicios sociales.
- **Estrategia de relacionamiento internacional:** Bolivia Soberana comprende las relaciones económicas, políticas y culturales e incluye a los sectores vinculados con el comercio, e intercambio de bienes, servicios y capitales.
- **Estrategia del poder social:** Bolivia Democrática comprende a los sectores que promoverán el poder social territorializado.

El capítulo Bolivia Productiva plantea la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva; logra el desarrollo de los complejos productivos integrales; y genera excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente.

Posteriormente, y con el mismo espíritu, la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en febrero del año 2009, en el Título IV "Organización Económica del Estado", artículo 306, define que el Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas de salud, sociales, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo. Asimismo, en el artículo 311, se establece, por un lado, que el Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación; y por el otro, la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.

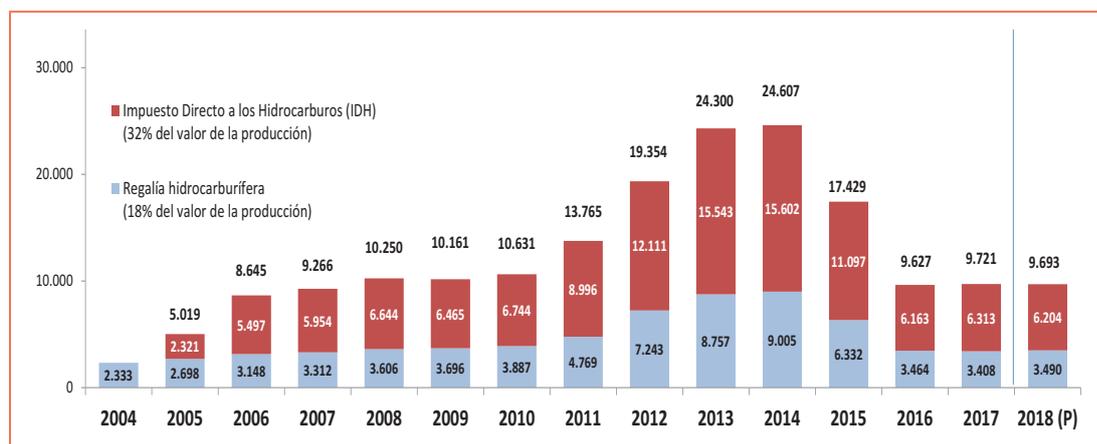
Al establecerse en la Constitución Política del Estado, este planteamiento toma un carácter de política de Estado.

El Ministerio de Economía define a este cambio de matriz productiva como el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo (Economía plural 2011).

Transcurridos once años del planteamiento inicial, se puede analizar o evaluar el logro de esta política, para lo cual, a continuación, se presentan datos sobre ingresos por la explotación de hidrocarburos, y de la inversión pública.

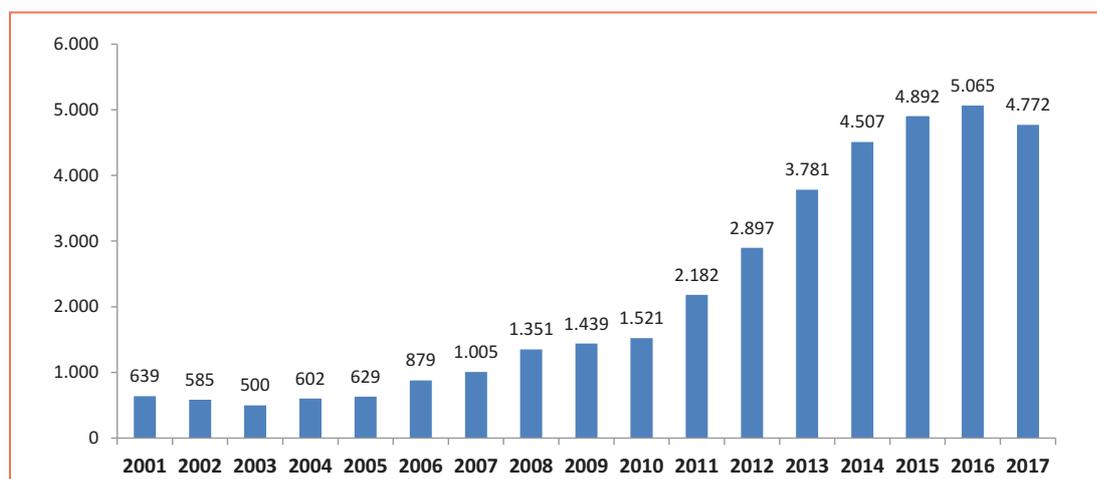
Como se observa en el Gráfico No.1, los ingresos por la explotación de hidrocarburos, que son captados de manera directa por el Estado, se incrementaron significativamente desde la gestión 2005 gracias a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, los mejores precios internacionales y en algunos años incrementos en la producción. Estos grandes recursos cambiaron la situación de las Finanzas Públicas de todos los niveles de gobierno y se constituyeron en excedentes económicos que resultaron en un superávit fiscal por ocho años. Desde 2015 descienden drásticamente como efecto de la caída de los precios internacionales de hidrocarburos.

Gráfico N° 1
Bolivia: Ingresos por hidrocarburos (IDH y regalías) en millones de bolivianos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de 2004-2017 Memoria de la Economía Boliviana MEFP 2018 Presupuesto General del Estado (p)

Gráfico N° 2
Bolivia: Evolución de la inversión pública 2001-2017 en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Como se observa en el siguiente cuadro, los mayores recursos públicos, y el mejor momento económico, permitieron, a su vez, incrementar los niveles de inversión pública.

La inversión pública, que estaba alrededor de los 600 millones de dólares antes del año 2006, con el mejor momento económico, registra un incremento constante y bastante significativo hasta llegar a más de 5 mil millones de dólares en 2016. Para 2017, como resultado de los menores ingresos, se registra una leve disminución de los niveles de inversión, que podría significar el punto de inflexión hacia una tendencia a disminuir a futuro.

Para evaluar el cumplimiento de la política de cambio de matriz productiva, a continuación, se presentan datos sobre el destino de la inversión pública por sectores:

Cuadro N° 1
Bolivia: Distribución sectorial de la inversión pública 2012-2018
(en porcentajes sobre el total)

SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018ppto	Promedio 7 años
Productivo	27,9	26,9	25,5	28,5	19,6	18,8	20,6	24,0
Hidrocarburos	16,8	15,3	14,3	13,9	1,5	7,1	4,8	11,8
Minería	2,5	3	2,4	3,9	1,9	2,4	7,4	3,4
Agropecuario	6,2	5,9	6,1	6,5	4,7	4,8	5,7	5,7
Industria y Turismo	2,4	2,7	2,6	4,3	2,5	4,5	2,6	3,1
Infraestructura	40	39,7	36,7	41,1	53,2	51,5	49,8	44,6
Transportes	31	28,6	29,1	32,9	33,4	31,6	31,7	31,2
Energía	4,3	4,6	4,8	6,4	17,3	17,3	16,8	10,2
Recursos Hídricos	1,9	2,9	2,1	1,4	0,9	0,5	0,5	1,5
Comunicaciones	2,8	3,6	0,8	0,4	1,6	2,1	0,8	1,7
Social	25,6	28,7	32,1	27,4	23,6	25,0	25,0	26,8
Urbanismo y Vivienda	9	10,7	12,9	7,4	6,7	6,2	4,5	8,2
Educación y Cultura	8	8,6	10,1	8,1	6,6	7,3	6,8	7,9
Saneamiento Básico	5,4	5,3	5,7	4,7	3,7	5,1	3,9	4,8
Salud, Deportes y Seg. Soc.	3,2	4	3,5	7,3	6,6	6,4	9,8	5,8
Multisectorial	6,4	4,7	5,7	3	3,7	4,8	4,6	4,7
Total	100							

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Memoria de la Economía Boliviana 2017 para los años 2011-2017. Para el año 2018, datos del Presupuesto

Como se observa en el cuadro No 1, la inversión productiva es inferior en promedio a la inversión en infraestructura y de la inversión social.

Asimismo, al interior de la inversión productiva, se priorizó la inversión en sectores extractivos (básicamente hidrocarburos), representado en promedio de los últimos siete años el 15,2% del total de inversión pública, mientras que la inversión en los sectores alternativos (agropecuario, industria y turismo) llegan sola a 8,8% (casi la mitad).

Esto permite concluir que, en realidad, no se habría implementado la política del cambio de matriz productiva, que implicaba avanzar hacia una diversificación de la economía como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo; y deja entrever que, en la práctica, el país aún estaría apostando por el extractivismo.

De igual manera, si se analizan específicamente los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH, que fueron los nuevos, mayores y crecientes ingresos que han favorecido a todos los niveles de gobierno, se puede evidenciar que los mismos no han sido utilizados en inversiones productivas; solo un 3% es asignado a estos fines, a pesar de que la normativa abundaba en disposiciones para que fueran asignados a estos sectores, en especial, para los gobiernos municipales, quienes son los mayores beneficiarios del IDH, ya que el 35% del total (hasta 2015 porque posteriormente se crea el Fondo de Promoción a las Inversiones en Hidrocarburo que recorta la asignación de estos recursos para todos los beneficiarios).

El planteamiento inicial del cambio de matriz productiva, si bien implicaba un buen uso de la renta extractiva y que, a partir de los recursos de los sectores extractivos, se construya una economía productiva más diversificada, no fue acompañado por políticas que lo ejecuten o implementen. A continuación, se analizan algunos de los factores o limitaciones para su consecución:

- La nueva Constitución Política del Estado determina la autonomía de los gobiernos subnacionales, lo que implica decidir de manera autónoma por el uso de sus recursos. En este sentido, si bien existía un planteamiento nacional, en la práctica, cada nivel de gobierno, incluyendo el nivel central, orientaron sus recursos a diferentes gastos e inversiones en diferentes sectores más allá de lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, pero ninguno priorizó la inversión en diversificación productiva.
- El proceso del Pacto Fiscal, que era un buen escenario para discutir el tema de la generación, distribución y el destino de los recursos públicos, y todas las reformas fiscales pendientes en adecuación a la nueva Constitución, fue postergado hasta los años 2016-2017, cuando ya acabó la bonanza de los recursos y ya no se tienen los excedentes económicos como en años anteriores. Este era el espacio propicio para llegar a acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad para orientar los recursos públicos, y priorizar las inversiones productivas en el marco de las autonomías. Este proceso no resultó en cambios o reformas fiscales importantes y necesarias, porque no hubo la voluntad política del nivel central por abordar los temas estructurales.
- No existieron capacidades técnicas suficientes para que el sector público invirtiera en lo productivo. La renta extractiva es administrada, en su mayor parte, por los gobiernos subnacionales; sin embargo, estas instancias tienen limitaciones para llevar adelante la inversión pública en general y, particularmente, la inversión productiva.
- El nivel central no le dio continuidad al Plan Nacional de Desarrollo, ya que habría priorizado programas específicos de inversiones de alcance local (programa Bolivia Cambia Evo cumple - Unidad de Proyectos Especiales), y descuidado el planteamiento inicial. No se desarrollaron las políticas, reglamentos y lineamientos para dar operatividad y llevar adelante el cambio de matriz productiva.

Recuperación y creación de empresas públicas nacionales

Desde el cambio de Gobierno en 2006 y con la Constitución aprobada en 2009, se plantea un nuevo enfoque de Estado, en el que, además de promotor, se asigna al sector público un rol protagónico en la planificación y en la participación directa en el desarrollo económico. Asimismo, se produce un giro hacia la participación del sector público en la economía a través de empresas estatales.

En los primeros años del gobierno del presidente Evo Morales, se llevó adelante un proceso de nacionalización de empresas públicas, inicialmente las que fueron capitalizadas en la década de 1990 y posteriormente otras empresas, incluso las que se constituyeron en periodos posteriores y recuperaron la propiedad (o parte de la misma) a favor del Estado. Entre estas se encuentra la empresa petrolera estatal YPF, empresas de electricidad, telecomunicaciones, minas, entre otras.

Asimismo, se produce un proceso de creación de empresas públicas de menor envergadura en diversos sectores, como el agropecuario, de manufactura y otros.

Entre las determinaciones que se desarrollaron para estos fines, se encuentra la creación del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas SEDEM en 2010, con la finalidad de apoyar la puesta en marcha de las Empresas Públicas Productivas y acompañar el desarrollo de las mismas.

Por otro lado, la Ley No. 232 de abril de 2012 crea el denominado Fondo para la Revolución Industrial Productiva FINPRO, con una transferencia recursos provenientes de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central para el financiamiento, a través de crédito, de empresas públicas. Este fondo es administrado bajo la forma de fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y, bajo este marco, se han asignado importantes recursos y creado diferentes empresas públicas en distintos sectores.

Los emprendimientos que se han beneficiado con el FINPRO son la Empresa Pública Productiva Cementos de Bolivia (ECEBOL), la Empresa Pública QUIPUS, la Empresa Pública Productiva Lácteos de Bolivia (Lacteosbol), la Empresa Minera Huanuni, la Planta de Fundición Ausmelt-Vinto, la Empresa Eléctrica Corani, la Planta Procesadora de Miel (Promiel) y la Planta de transformación de fibra de camélidos Yacana.

Asimismo, desde el año 2010, se han aprobado y desembolsado créditos del Banco Central de Bolivia de las reservas internacionales, en favor de empresas públicas nacionales estratégicas, como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH).

Posteriormente, en diciembre de 2013, se aprueba la Ley de la Empresa Pública, con el objeto de establecer el régimen de las empresas públicas del nivel central del Estado, para que contribuyan al desarrollo económico y social del país, transformen la matriz productiva, y fortalezcan la independencia y soberanía económica del Estado Plurinacional de Bolivia.

Si bien algunas de las empresas creadas o potenciadas en este periodo pertenecen a sectores que implican una diversificación de la economía, la efectividad y el costo-beneficio de esta política está en debate. A varios años de la creación de las empresas públicas nacionales, se debe evaluar esta política.

De acuerdo a un estudio de Fundación Milenio en el año 2014, de las nuevas 14 empresas estatales establecidas en Bolivia, solamente una reportaba superávit, las otras 13 arrojaban pérdidas. Entre los factores que se mencionan como determinantes para esta situación, se plantea que las empresas estatales no habrían sido precedidas por estudios económicos y comerciales serios que confirmen su viabilidad. No son fundadas bajo este riguroso análisis, sino creadas al fragor de los intereses políticos y coyunturales (página siete 10 de mayo de 2017).

Condiciones para el sector privado y Ley de Inversiones

Debido a que los planteamientos para impulsar el aparato productivo y diversificar la economía por parte del Estado, a través de la asignación de recursos para el sector y su participación directa en la economía, no habría tenido los resultados esperados, a continuación, se analizan las políticas o el marco en el cual se desenvuelve el sector privado.

Bajo el actual esquema, y en el marco de la nueva Constitución, al contrario que en los anteriores periodos, inicialmente las condiciones para la inversión privada fueron inciertas, no se implementó un marco normativo que otorgue seguridad y tampoco incentivos para estas inversiones (hasta el año 2014, cuando se aprueba una nueva Ley de Inversiones).

Uno de los ejemplos de los elementos normativos que no dan certidumbre al inversionista es un artículo de la Constitución que determina el derecho a la propiedad privada, siempre que esta cumpla una función social, aspecto que no ha sido aclarado o reglamentado posteriormente.

Los recursos que llegaron al país como inversión extranjera fueron básicamente para grandes proyectos de los sectores extractivos en un escenario de altos precios internacionales.

Después de varios años de la aprobación de la Constitución Política del Estado y de tener un clima incierto para las inversiones privadas, en abril de 2014 se sanciona la Ley de Promoción de Inversiones con el objeto de establecer el marco jurídico e institucional general para la promoción de las inversiones, a fin de contribuir al crecimiento y desarrollo económico y social del país.

Si bien es un avance en el sentido de contribuir a la seguridad jurídica que requieren los emprendimientos privados, esta ley ha sido aprobada al final del periodo denominado de bonanza económica, en el que la región latinoamericana se ha beneficiado significativamente de un flujo notable de inversiones extranjeras (el cual Bolivia no habría aprovechado de la mejor manera). Asimismo, la ley tuvo algunas observaciones expresadas por el sector empresarial con respecto a los arbitrajes.

Un elemento adicional que se ha constituido en un factor que afecta de gran manera el desenvolvimiento del sector privado es la política de congelamiento del tipo de cambio desde el año 2011. De acuerdo al economista Gonzalo Chávez, actualmente, la moneda nacional está sobrepreciada en un 40% (Jubileo 2016), lo que favorece a las importaciones en desmedro de la producción nacional.

Políticas de gobiernos subnacionales

Conforme al mandato de la Constitución aprobada en 2009, que asigna un nuevo rol al Estado para participar directamente en la economía, los diferentes niveles de gobierno deben impulsar el desarrollo y la producción, a través de la dirección y planificación, generación de políticas, la inversión pública, incentivo, promoción, e incluso la producción directa de bienes y servicios.

Los gobiernos subnacionales pueden invertir en capacitación, asistencia técnica, infraestructura, servicios, equipamiento y otros para el sector productivo. Además de la inversión pública productiva, son competencia de los gobiernos subnacionales, las políticas y programas que promuevan el desarrollo rural y el empleo.

Por otro lado, se encuentra la generación de políticas y programas que promuevan y coadyuven al sector a través las transferencias público-privadas, que deben ser reglamentadas por los propios gobiernos subnacionales, como también la posibilidad de crear empresas públicas o mixtas (es decir, de propiedad tanto pública como privada).

En el caso de las gobernaciones, estas tienen como una de sus principales funciones el impulsar el desarrollo productivo, teniendo entre sus competencias la promoción de la inversión privada.

Existen otras opciones de impulsar el desarrollo productivo como la articulación con el sector privado con diferentes mecanismos que aún no han sido explorados suficientemente por los gobiernos municipales (Jubileo 2014).

A pesar de existir un amplio e interesante marco normativo para el accionar de los gobiernos subnacionales para el impulso del sector productivo, y en un escenario de crecientes ingresos hasta 2014, gobernaciones y municipios no habrían priorizado estos sectores.

La inversión pública de gobiernos subnacionales en sectores productivos es mínima (Jubileo 2014). El único esfuerzo que se observa en este sentido es la inversión de los gobiernos departamentales en el sector agropecuario, en proyectos de riego y otros; sin embargo, se deben evaluar a detalle los gastos e inversiones realizadas, y la efectividad en el impulso a la producción de este sector.

En el año 2007, el DS N° 29322 redistribuye los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos hacia los gobiernos municipales para fomentar el desarrollo productivo local. Después de más de 10 años desde la vigencia de esta norma, se evidencia que la mayor parte de los recursos del IDH que beneficia a los municipios se destina a los sectores de educación, infraestructura y salud (Jubileo 2017)

Por otro lado, a nueve años de la aprobación de la Constitución y ocho años desde la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el ejercicio de la autonomía subnacional y su desarrollo normativo sigue en un proceso inicial y de aprendizaje. La mayor parte de los gobiernos subnacionales no tienen aprobados sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas, que son la norma autonómica base para todas las jurisdicciones territoriales. Con relación a las políticas y normas específicas sectoriales, la situación sería similar.

3 La situación actual de la diversificación económica a nivel nacional: análisis de la información estadística

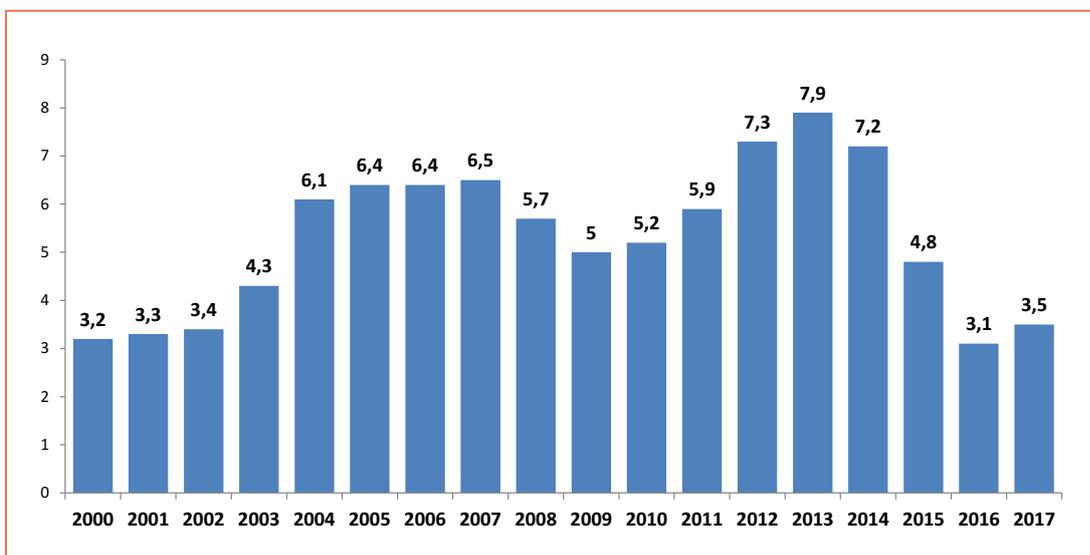
3.1. Indicadores de dependencia

Participación del sector extractivo en el Producto Interno Bruto total

El sector de la extracción de hidrocarburos en Bolivia es importante en la economía debido a su contribución al Producto Interno Bruto (PIB); de hecho, este sector aportó al PIB en promedio 5,3% entre 2000 y 2017.

En el siguiente gráfico, se observa el comportamiento de la participación del sector hidrocarburos (extracción de petróleo y gas natural) en el PIB en el periodo de análisis. Tiene tres características: i) entre 2000 y 2003, el sector hidrocarburos participó en el PIB a una tasa igual o menor al 4%; ii) el buen comportamiento de los precios internacionales del petróleo, sumado principalmente al incremento de la producción de gas, hace que en los siguientes años y hasta el 2014 la participación anual en el PIB sea superior al 5%, de manera que el año 2013 se registra la mayor tasa de participación con 7,9%; iii) a finales del periodo analizado, se retorna a tasas similares del principio de la década del 2000, inclusive en 2016 se registra la menor tasa de participación del sector en el PIB (3,1%).

Gráfico N° 3
Bolivia: Participación de la extracción de petróleo crudo y gas natural en el PIB a precios corrientes en porcentaje



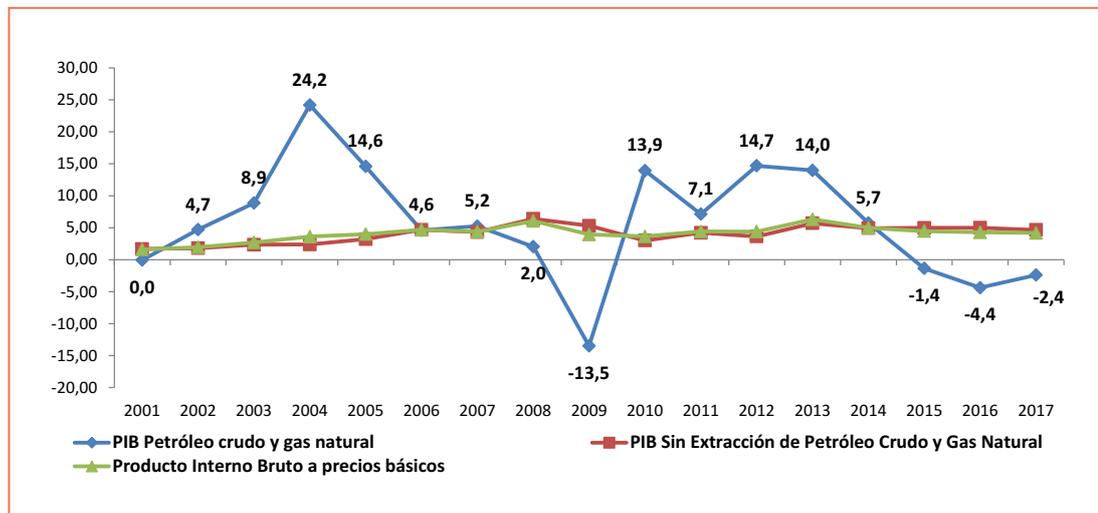
Fuente: Elaboración propia con datos INE

El crecimiento económico boliviano está asociado al desarrollo de la actividad extractiva de gas natural. En el periodo 2000- 2017, el PIB total, a precios básicos, registró un avance promedio de 4,1%, en tanto que el PIB del sector hidrocarburos³ (extracción de petróleo y gas natural) en el mismo periodo registró un incremento promedio de 5,8%. En consecuencia, el crecimiento del PIB, excluyendo la actividad de la extracción de petróleo crudo y gas natural, fue relativamente menor, pues bajó a 4%.

Sin embargo, en los últimos tres años, la tasa de crecimiento del PIB de petróleo y gas natural fue negativa. Este decrecimiento de -1,4% en 2015, -4,4% en 2016 y -2,4% en 2017 no tuvo un impacto mayor en el crecimiento general del PIB, el cual se mantuvo en tasas superiores al 4%, lo que preliminarmente haría suponer que existe una mayor producción de productos agroindustriales.

3 No se incluye el PIB de las actividades de refinación y transporte de hidrocarburos.

Gráfico N° 4
Bolivia: Crecimiento del PIB a precios básicos por sector en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Tras el comienzo del boom de los precios internacionales del petróleo, el sector tuvo un repunte respecto de la contribución al PIB, el cual fue alentado por un mayor requerimiento de gas por parte de Brasil desde el año 2004. Ello se ratificó con la firma de una adenda que incrementaba los volúmenes demandados por el vecino país en relación con los pactados en el contrato de compra-venta que ambos países suscribieron en 1996.

Sin embargo, la pequeña crisis de baja de los precios en los años 2008-2009 tiene como efecto una contribución negativa al crecimiento del PIB en la gestión 2009, similar situación sucede en los tres últimos años del periodo de análisis donde la incidencia en el crecimiento del PIB fue -0,1, -0,3 y -0,2 respectivamente. En efecto, este comportamiento fue reflejo también de una disminución de la producción de gas natural en el año 2009, la más baja de los últimos 10 años y alcanzó a 34,04 millones de metros cúbicos por día (MMmc/d).

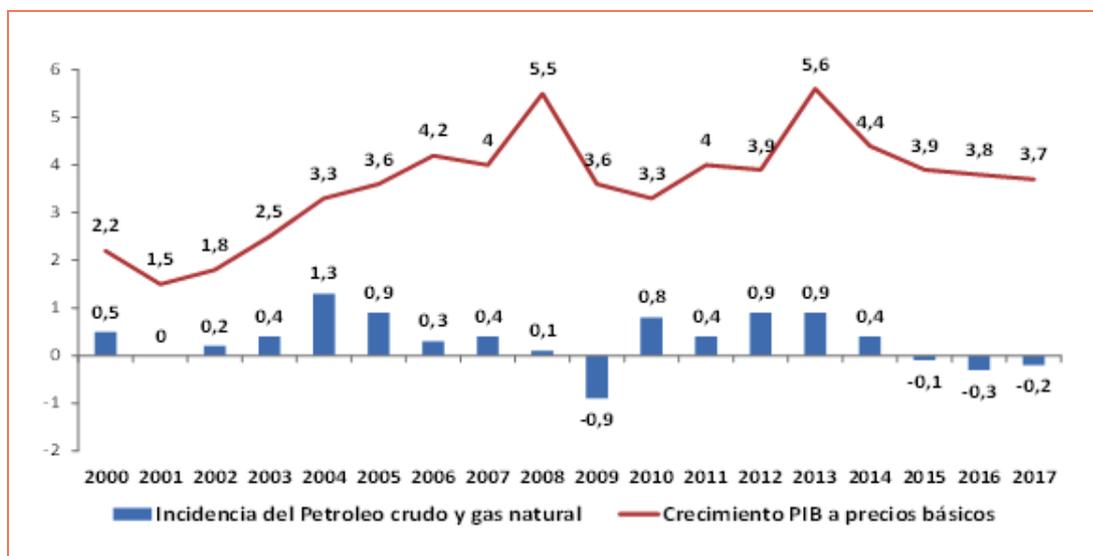
En las tres últimas gestiones, la producción de gas natural tiende a la baja, habiendo registrado en promedio un decrecimiento en 2016 de 3,4 MMmc/d, equivalente a -5,7%, respecto al observado en 2015, como también en 2017 de 1,5 MMmc/d, equivalente a -2,6%, respecto al observado en 2016. Estos casos demuestran la alta dependencia de los precios internacionales del petróleo, por lo que, cuando hay reducción de los mismos, la contribución del sector al crecimiento económico inclusive es negativa, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Participación del sector extractivo en los ingresos fiscales totales

Como resultado del superciclo de precios de exportación de gas natural, el aporte de las industrias extractivas a los ingresos fiscales también se incrementó en el periodo 2005-2015, lo que permitió al Estado captar mayores recursos.

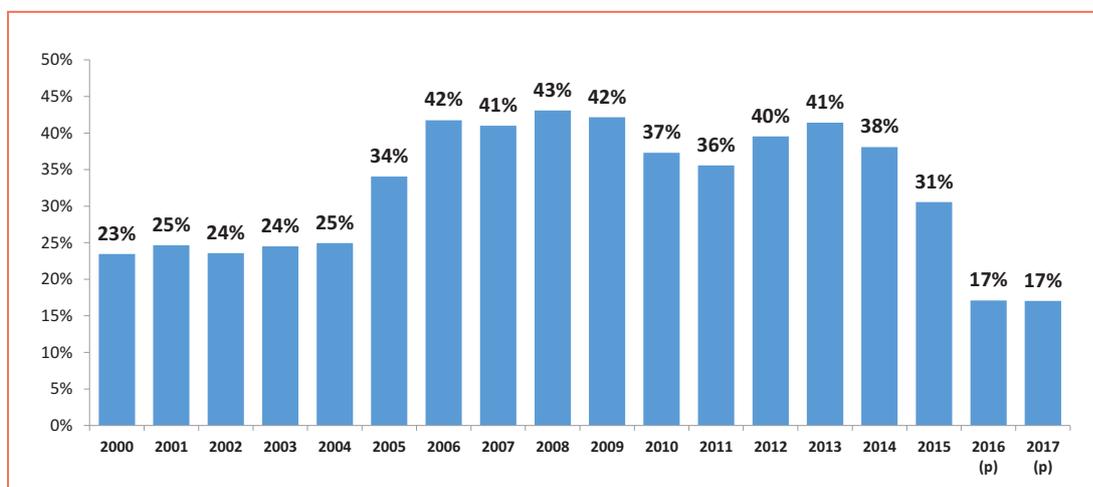
Asimismo, en los últimos 10 años, han existido modificaciones al sistema fiscal que, en el caso del sector hidrocarburos, con la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), permitió al Estado captar una renta mucho mayor a la que recibía antes de la creación de este impuesto.

Gráfico N° 5
Bolivia: Contribución de petróleo crudo y gas natural en el PIB



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Gráfico N° 6
Bolivia: Participación de la renta del sector hidrocarburos en los ingresos del Gobierno General en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Se observa que el sector hidrocarburos ha cobrado mayor importancia en la contribución de ingresos fiscales desde el año 2005. En general, más de un tercio de los ingresos fiscales es producto de la renta estatal generada por el sector de hidrocarburos. El año 2008 fue en el que hubo mayor participación en la contribución a los ingresos del Estado.

En términos de valor, en 2014 la gestión generó la mayor renta de todo el periodo por un valor de 4.707 millones de dólares. En definitiva, existe una dependencia directa de los ingresos fiscales al comportamiento del sector hidrocarburos, particularmente de la explotación y posterior comercialización del gas natural.

Entre los años 2016 y 2017, se redujo considerablemente la participación de la renta por hidrocarburos en los ingresos del Gobierno y llegó al 17%. Estas cifras y la reducción del total de ingresos corrientes del Gobierno General demuestran esta dependencia por concepto de los ingresos generados por el sector hidrocarburos.

3.2. Indicadores de diversificación económica

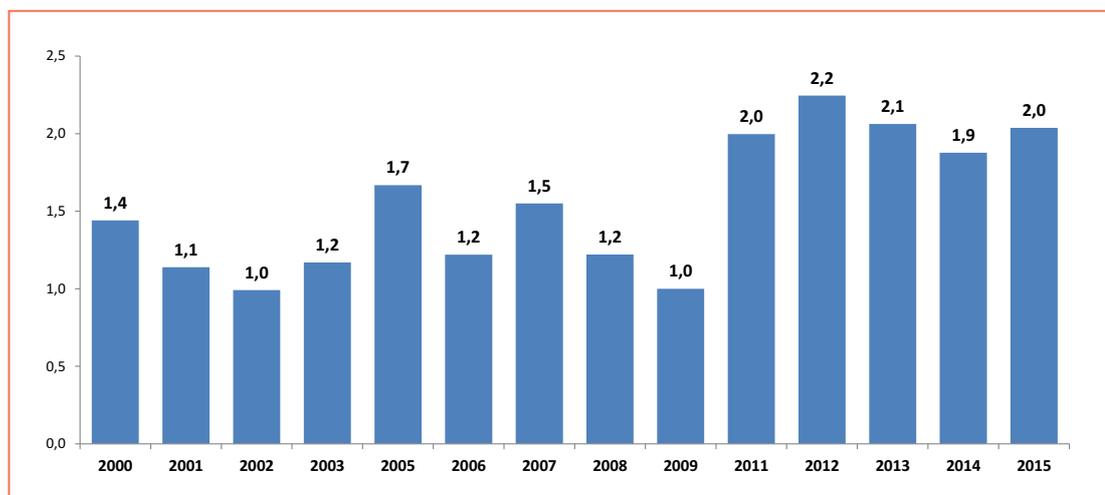
Participación del sector extractivo en la PEA ocupada total

En el año 2012, Bolivia contó con una población ocupada de 4,6 millones de 10,1 millones de habitantes, de los cuales 82.890 personas de más de 10 años estaban ocupadas en las actividades de explotación de minas y canteras, lo que incluye la extracción de hidrocarburos.

Instancias oficiales no presentan datos desagregados de la cantidad de población ocupada en minería e hidrocarburos; sin embargo, se puede inferir que existe una alta productividad del sector gasífero. Este sector genera el 6% del valor agregado total en el país, con menos del 2% de la población ocupada.

En promedio, ambos sectores extractivos aportan con menos del 2% de la población ocupada, a excepción del periodo 2011-2013, cuando su aporte supera dicho valor. Por otra parte, hay mayor participación de la población ocupada en minería e hidrocarburos en el área rural respecto del área urbana, porque estas actividades son realizadas generalmente lejos de centros urbanos, en especial, la minería, la cual, por el subsector cooperativo, ocupa mayor mano de obra. Asimismo, de acuerdo con la información estadística disponible, hay mayor ocupación de hombres que mujeres, y la brecha de población ocupada es desfavorable a estas en 2 puntos porcentuales en promedio.

Gráfico N° 7
Bolivia: Participación de la población ocupada en explotación de minas y extracción de hidrocarburos en el total en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Índice de Herfindahl de concentración sectorial del valor agregado bruto

Es posible medir el grado de diversificación o concentración a partir del cálculo del índice de Herfindahl⁴, indicador que tiene la propiedad de ponderar el peso de la actividad de hidrocarburos en el total de la generación de valor agregado, de modo que, si el valor es reducido, tiene una influencia pequeña en el indicador final y viceversa.

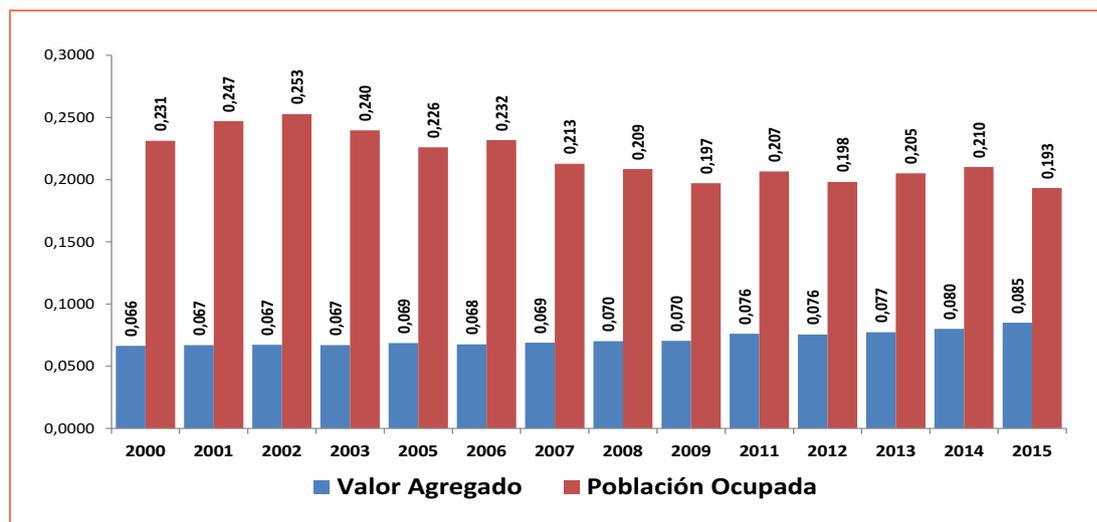
El índice calculado para cada año del periodo de análisis da como resultado el rango menor para el año 2000 de 0.066 y pasa por un leve incremento hasta el rango mayor del año 2016 de 0,086. Estos índices muestran estar muy cercanos a cero y, por tanto, hay diversificación en cuanto al aporte de las actividades económicas en el valor agregado.

Entre las 10 principales actividades que generan el 70% del valor agregado, se encuentran las actividades extractivas, de las cuales la de hidrocarburos ocupa el octavo lugar. Para el año 2017, esta generó 8.951.212 miles de bolivianos, los cuales, si se comparan con el año 2000, en que se generaron 1.655.521 miles de bolivianos, indican que sí existió un incremento importante.

Índice de Herfindahl de concentración sectorial empleo

Respecto de la población ocupada en las actividades económicas, se encuentra moderadamente concentrado. Durante estos 15 años, no han existido mayores cambios respecto del grado de concentración y han registrado su pico más alto en 2002 con 0,25 y el más bajo en 2015 con 0,193.

Gráfico N° 8
Bolivia: Concentración del valor agregado y población ocupada, índice de Herfindhal



Fuente: Elaboración propia con datos INE

4. Este índice es utilizado para medir la concentración de algunas variables en relación a los sectores que componen la economía. Se construye elevando al cuadrado la participación que cada sector (i) tiene dentro del total de la economía (j), sumando luego esas cantidades para los (h) sectores, dada la variable X seleccionada: $IHj = \sum (Xij/Xj)^2$. El resultado comprende valores entre 0 y 1 (mayor diversificación 0, menor diversificación 1).

Sin embargo, para 2015, en orden ascendente, las ramas de actividad económica que absorben la mayor parte de la población ocupada son agropecuario (29%); comercio, restaurantes y hoteles (22%); administración pública, servicios sociales y comunales (18%); manufactura (10%). Comparando con el año 2000, la agricultura absorbía el 39%, el comercio 20% y la administración pública 15%, lo que demuestra el proceso de tercerización que la economía boliviana ha experimentado a lo largo de estos años.

3.3. Indicadores de diversificación de exportaciones

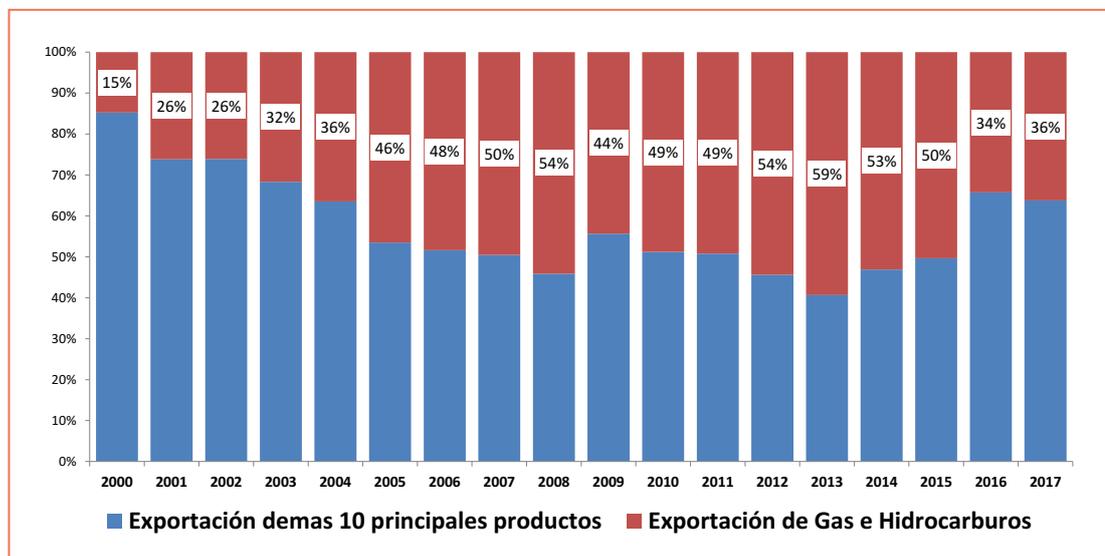
Participación en el total exportado de los 10 principales productos de exportación

En el año 2017, las exportaciones bolivianas (sin reexportaciones ni efectos personales) superaron los 8 mil millones de dólares, cifra que representa un incremento de más del 557% en relación al monto obtenido en el año 2000; de manera que, en la gestión 2014, se registró el valor más alto que alcanzó a 12.8 mil millones de dólares.

Las ventas externas de hidrocarburos representaban para el año 2000 el 10% del valor total exportado. Este valor se fue incrementando hasta que en año 2013 llegó a representar la mitad del valor de las exportaciones; en cambio, en la última gestión 2017, esta participación se fue reduciendo y ahora representa el 32% del total exportado. Esto no se debe a que se hayan incrementado las exportaciones no tradicionales, sino fundamentalmente a la caída en el precio de exportación del gas natural.

Considerando los 10 productos más importantes que exporta el país y que, en promedio, representan el 82% del total exportado, entre estos principales productos, además del gas, están los minerales (estaño zinc, plomo), oro, artículos de joyería y soya.

Gráfico N° 9
Bolivia: Participación de la exportación de gas en el valor de los 10 principales productos exportados cada año



Fuente: Elaboración propia con datos INE

La exportación de gas en este grupo de productos representaba al inicio, y cuando no se había establecido el contrato con Brasil, el 15%. Su representatividad dentro de estos principales productos de exportación llegó inclusive al 59% de total exportado. En la última gestión, se redujo al 36%.

Índice de Herfindahl de concentración de exportaciones

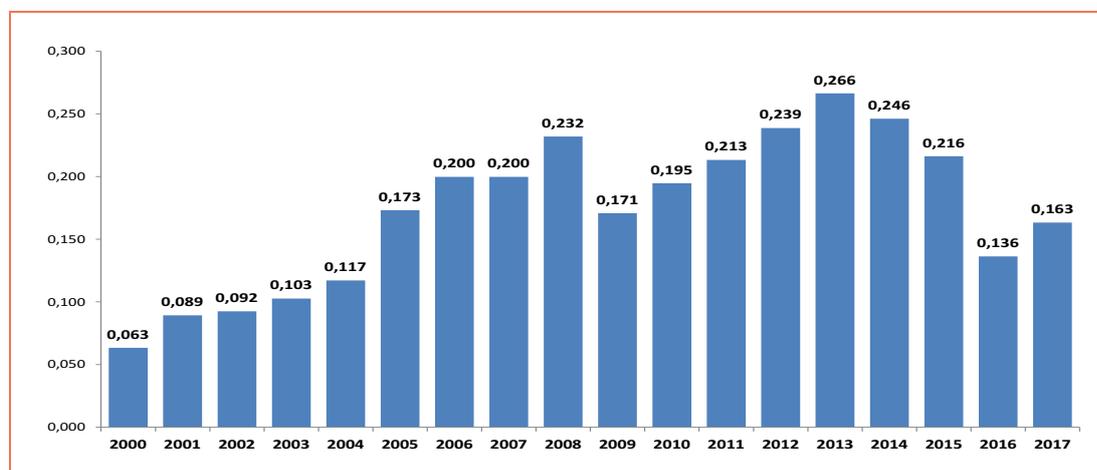
Entre los años 2000 y 2017, la dinámica de las exportaciones en Bolivia ha presentado una tendencia creciente que pasó de 1.246 millones de dólares en el año 2000 a 8.145 millones de dólares en el periodo 2017.

En esta dinámica, el producto que más ha incrementado su valor de exportación fue el gas natural: en 2000 Bolivia exportaba gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos por un valor de 127 millones de dólares hasta alcanzar en 2013 un valor de 6.117 millones. En la última gestión, el valor se redujo a 2.635 millones de dólares. Esto evidencia la apertura comercial que se tuvo mediante la firma de contratos con Brasil y Argentina, y la indexación al precio de este energético a las cotizaciones internacionales del petróleo, lo cual constituyó una significativa fuente para el crecimiento económico del país.

El gráfico siguiente presenta la trayectoria del índice de Herfindhal, indicador utilizado para medir la diversificación de los productos exportados por Bolivia. En él, se puede visualizar un comportamiento ascendente en dos periodos. Entre el año 2000, el índice era de 0,063 y para el 2008 ascendió a 0,232, similar situación ocurre entre los años 2009, cuando el índice fue de 0,171 y subió a 0,266 en 2013. En la última gestión, el índice precisa un valor de 0,163.

Durante el periodo analizado, las exportaciones y el grado de diversificación de los productos que componen se advierten dos periodos, el primero entre 2000-2013, en el cual se tuvo un incremento ascendente y esta tendencia demostraba que existía una menor diversificación de las exportaciones. El segundo ocurre a partir de la gestión 2014 y principalmente a raíz de la caída de precios y producción del gas natural. La tendencia ascendente se revierte, lo cual implica que, entre 2014 y 2017, existe un incremento en el nivel de diversificación de las exportaciones.

Gráfico N° 10
Bolivia: Concentración de productos exportados, índice de Herfindahl



Fuente: Elaboración propia con datos INE

El rango del índice de Herfindhal para el país se sitúa entre 0.063 a 0.266 hasta 2013. Este cálculo significa que Bolivia tiene una oferta exportadora de productos “moderadamente concentrado”; sin embargo, este índice presenta un comportamiento oscilante y, en los últimos años, una tendencia decreciente a partir del año 2013, lo que quiere decir que la exportación de productos se está diversificando a un ritmo lento.

Exportaciones basadas en recursos naturales como porcentaje del total de exportaciones

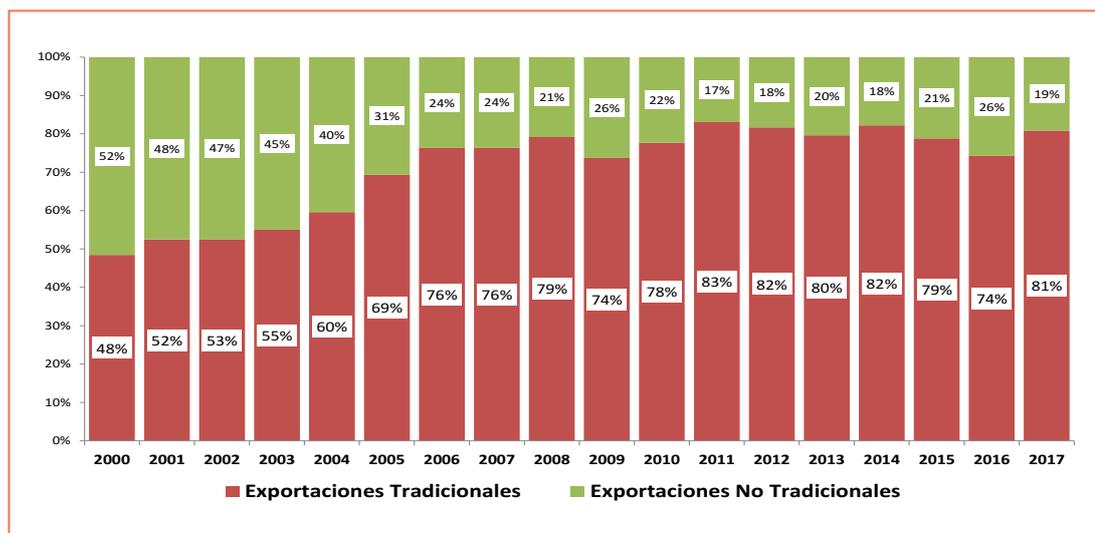
En Bolivia se consideran como exportaciones tradicionales las que incluyen básicamente productos mineros y de hidrocarburos. Las exportaciones no tradicionales corresponden a las demás partidas, las que, de alguna manera, son productos que suelen tener un mayor valor agregado y son agropecuarios, textiles, maderas, joyería y otros.

Las exportaciones totales bolivianas alcanzaron 8.194 millones de dólares en 2017. De esta cifra, 1.569 millones de dólares correspondieron a productos no tradicionales, lo que significó un crecimiento de 144% con respecto al año 2000. La cifra representó un 19% de participación del total exportado.

El sector tradicional tuvo el mejor desempeño en las exportaciones en el periodo 2000-2017, principalmente el de hidrocarburos, el cual exportó un acumulado de 49.081 millones de dólares y un incremento de este sector de 998%.

La estructura de la participación de las exportaciones no tradicionales y tradicionales ha cambiado desde el año 2000, cuando las tradicionales representaban el 48%, hasta que en 2017 su participación fue de 81%.

Gráfico N° 11
Bolivia: Participación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en el total



Fuente: Elaboración propia con datos INE

3.4. Indicadores de sofisticación de productos

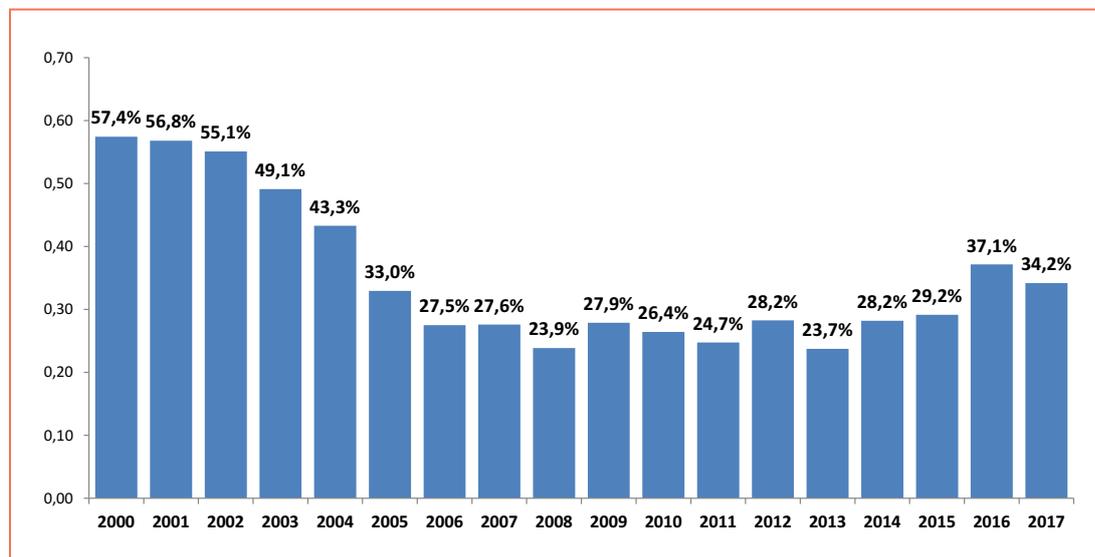
Exportaciones de manufacturas como porcentaje del total de exportaciones

Las exportaciones de manufacturas se encuentran actualmente en valores superiores a los 2 mil millones de dólares, y superan el nivel de 2000, año que se exportaba por valor de 715 millones de dólares.

Sin embargo, entre los años 2000 y 2017, ha existido un cambio en la estructura de las exportaciones, de modo que, hasta el año 2003, el sector manufacturero representaba cerca de la mitad del valor total de las exportaciones bolivianas. Es a partir del año 2004 cuando comienza a reducirse su importancia; inclusive, llega a ser un cuarto del valor total. Esta reducción se relaciona con la fuerte demanda de recursos naturales a los que contribuyó el incremento de los precios del petróleo crudo.

En el año 2017, existe un leve repunte del total exportado. Las manufacturas representan el 34%. Las principales mercancías manufacturadas exportadas están muy relacionadas a la minería y consisten en la fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos, joyerías de oro. También, la mayor exportación de manufacturas está relacionada a la producción agroindustrial, como aceites y grasas de origen vegetal y animal.

Gráfico N° 12
Bolivia: Participación del valor de las exportaciones de la industria manufacturera en el total exportado



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Manufacturas de alta tecnología como porcentaje del total de exportaciones

Algunas de las manufacturas que son consideradas de alta tecnología son los equipos de telecomunicaciones y sonido, máquinas y aparatos electrónicos y eléctricos, productos medicinales y farmacéuticos.

La producción manufacturera de Bolivia se caracteriza por ser de intensidad tecnológica baja y el porcentaje promedio de participación de la exportación de productos manufacturados de tecnología alta en el total de exportaciones manufacturadas apenas es del 0,3%.

Sin embargo, en el último quinquenio, las exportaciones de productos de intensidad tecnológica alta se incrementaron y se exporta por valor superior a los 5 millones de dólares cada año.

Dentro de los sectores manufactureros de tecnología alta, destacó la fabricación de productos farmacéuticos, que en 2016 alcanzó una cifra de alrededor de 2,4 millones de dólares, lo que supuso el 45% del total que generó el sector manufacturero de tecnología alta.

La incidencia que tiene el sector extractivo en la diversificación económica muestra una clara dependencia, la cual, en la serie analizada, se traduce en dos periodos: uno hasta el año 2013, donde la participación del sector es importante en la generación del PIB, el crecimiento económico y, lo más vital, en la alta dependencia de los ingresos fiscales de la renta por el gas. Pero a partir de 2014 y fruto del entorno internacional, se evidencia que el aporte del sector de hidrocarburos es menor. En los últimos tres años, los indicadores de diversificación muestran una tendencia que revierte la situación anterior, un leve incremento del nivel de diversificación de las exportaciones y un leve aumento de la producción manufacturera; sin embargo, esta situación no se debe a la implementación de políticas específicas para los sectores exportadores y manufacturero, sino a la dependencia del sector extractivo por la coyuntura internacional de caída de precios de hidrocarburos y, a nivel nacional, a la tendencia en la reducción de la producción de gas natural.

4. Análisis de la información estadística en Chuquisaca

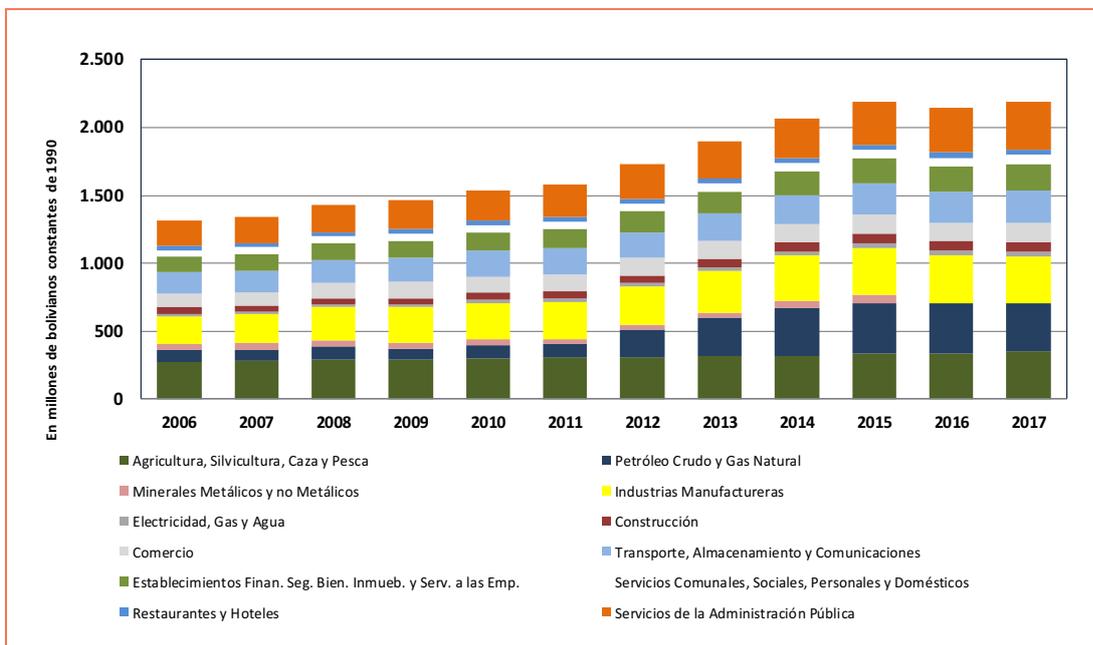
4.1. Indicadores de diversificación productiva

Producto Interno Bruto de Chuquisaca

Posiblemente el Valor Agregado Bruto hubiera sido un indicador mucho más relevante de la diversificación de la producción; sin embargo, en el caso boliviano, las entidades encargadas de las estadísticas nacionales no calculan ese indicador a nivel departamental, por lo que se utiliza el Producto Interno Bruto (PIB) departamental como la medida más aproximada.

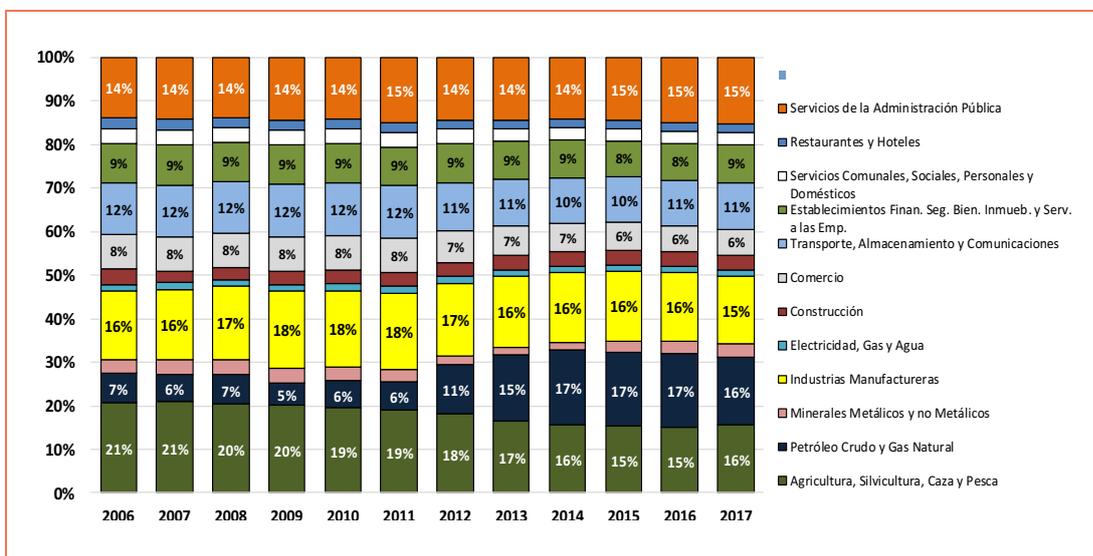
Durante el periodo 2007-2011, el Producto Interno Bruto de Chuquisaca creció en un promedio de 4% y el sector hidrocarburos no era muy representativo, como se aprecia en el gráfico anterior. Sin embargo, desde el año 2012, cobra mayor relevancia debido a la participación departamental en la producción del Campo Margarita (aspecto que fue explicado anteriormente), la cual incide significativamente en el crecimiento del PIB departamental de Chuquisaca en los años 2012-2014, y que permite situar al sector de petróleo y gas natural como el de mayor crecimiento promedio en los últimos 10 años, como se observa en el Cuadro Anexo N° 2.

Gráfico N° 13
Chuquisaca: Producto Interno Bruto a precios básicos
en bolivianos constantes de 1990



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico N° 14
Chuquisaca: Participación por actividad en el Producto Interno Bruto



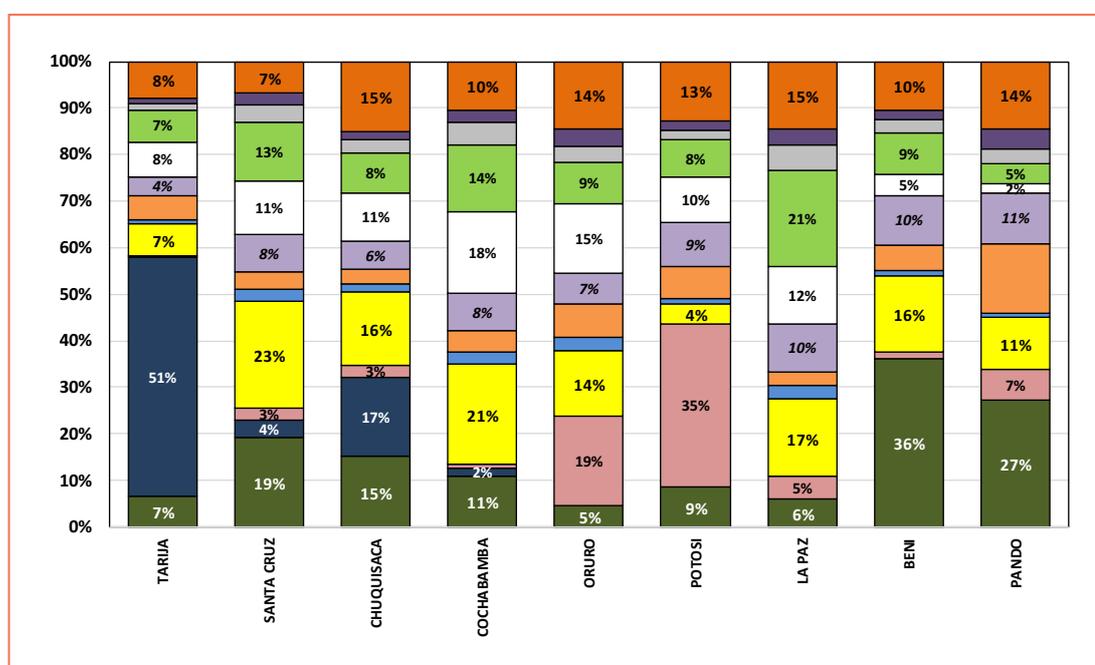
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

Como se aprecia en el siguiente gráfico, entre los años 2007-2011, las actividades de mayor importancia en el PIB fueron las de agricultura, silvicultura, caza y pesca con una participación promedio de 20% en ese periodo, seguida de industrias manufactureras con un 17%, y transporte, almacenamiento y comunicaciones con un 12%; el sector de petróleo crudo y gas natural representaba en promedio solo el 6% del PIB departamental en esos años. Sin embargo, en el periodo 2012-2017, se observa un cambio significativo, toda vez

que el sector de petróleo y gas natural casi triplica su importancia en el PIB departamental; y se convierte desde el año 2014 en el principal sector económico, seguido muy de cerca por el de industrias manufactureras cuya dinámica se explica por la subactividad de productos minerales no metálicos, en la que se encuentra fundamentalmente una sola empresa dedicada a la producción de cemento: Fábrica Nacional de Cemento S.A. (FANCESA).

Al comparar la composición del PIB con la de los otros departamentos, como se observa en el siguiente gráfico, Chuquisaca resulta ser una región más diversificada que Tarija (dependiente en un solo sector, como el de petróleo y gas natural, o Potosí, que depende del sector minero), pero aún distante de departamentos como Santa Cruz, que tiene desarrolladas otras actividades económicas, además de las extractivas.

Gráfico N° 15
Chuquisaca: Participación por actividad en el Producto Interno Bruto departamental gestión 2017



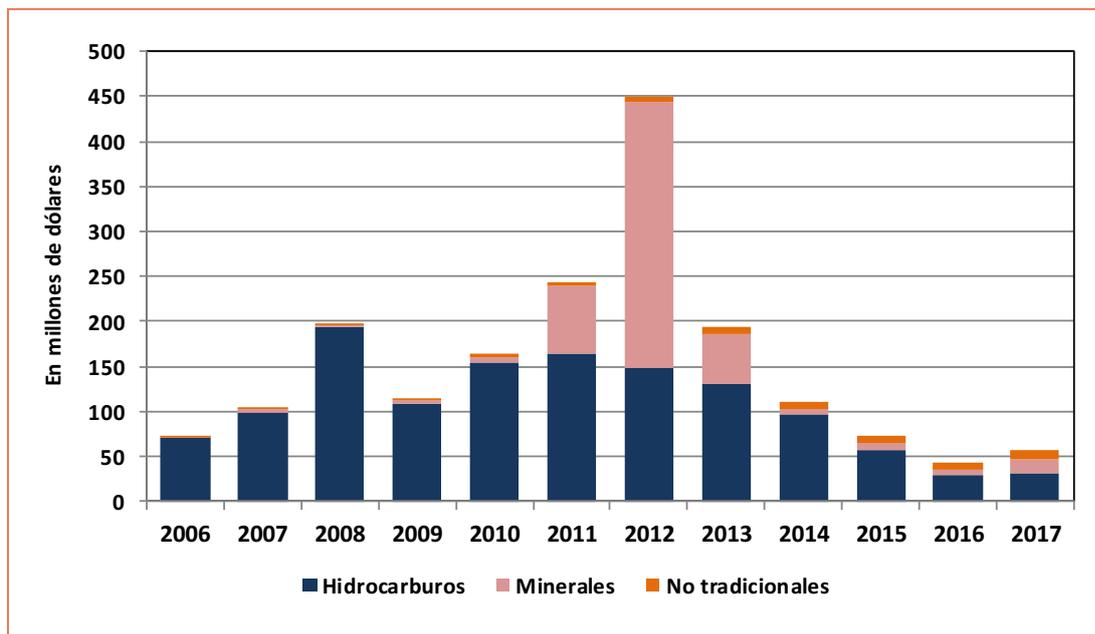
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

La importancia del sector de petróleo y gas natural en las economías de Tarija y Chuquisaca se ha mantenido durante los últimos 4 años, como puede apreciarse en el Cuadro Anexo N°3; sin embargo, es importante considerar también que estos no son los departamentos de mayor dinamismo económico en el país, como se puede apreciar en el Cuadro Anexo N°4, donde se observa que los departamentos que mayor contribución tienen al PIB nacional son Santa Cruz, La Paz y Cochabamba.

4.2. Exportaciones

Como se observó en el punto 3, las exportaciones, a nivel nacional, han venido disminuyendo desde el año 2015. Esto es explicado en más de un 50% por la disminución de los ingresos obtenidos por la exportación de gas natural boliviano al Brasil y Argentina, como efecto de la caída de los precios internacionales del petróleo. Este comportamiento ha continuado

Gráfico N° 16
Chuquisaca: Exportaciones de Chuquisaca en dólares americanos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

los años 2016 y 2017 debido a una disminución que no es solo de precios, sino también de volúmenes por una menor demanda del Brasil.

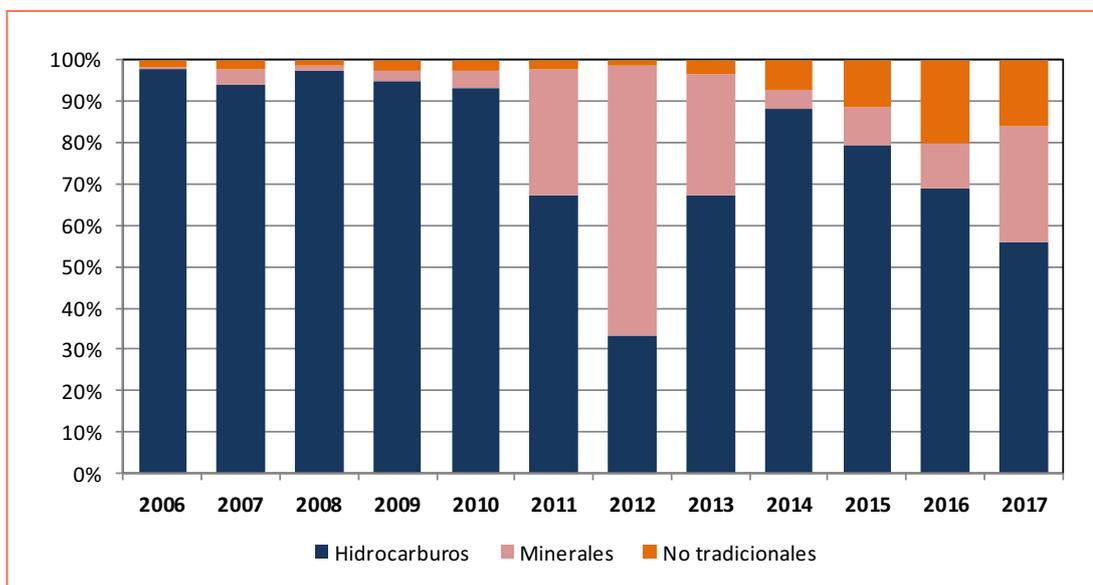
En el caso del departamento de Chuquisaca, como se aprecia en el siguiente cuadro, el principal producto de exportación es el gas natural (el cual alcanzó su punto más alto en los años 2008 y 2011), cuyos ingresos por exportación de gas natural fueron descendiendo hasta llegar a su punto más bajo en el año 2016.

Si bien el gas natural es el principal producto de exportación de Chuquisaca, en el año 2012, se observó un comportamiento atípico del sector minero explicado por una exportación de oro que fue 92 veces superior al promedio de exportaciones de este sector en los últimos cinco años; si bien en esa gestión hubo una polémica entre el Ministro de Minería y Metalurgia y la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Gobernación de Chuquisaca⁵, lo cierto es que hasta la fecha no existe claridad sobre el origen de dicha producción.

Las exportaciones de hidrocarburos representaron durante el periodo 2006-2011 el 91% de los ingresos por exportaciones del departamento de Chuquisaca, y es 2012 el único en que representaron apenas el 33% del total debido a la exportación extraordinaria de oro; posteriormente, en el periodo 2013-2017, el sector hidrocarburos continuó siendo el de mayor importancia y representó en promedio el 72% del total, con una ligera disminución en el año 2017, cuando representó el 56% del total de ingresos por exportación, como se observa en el siguiente gráfico.

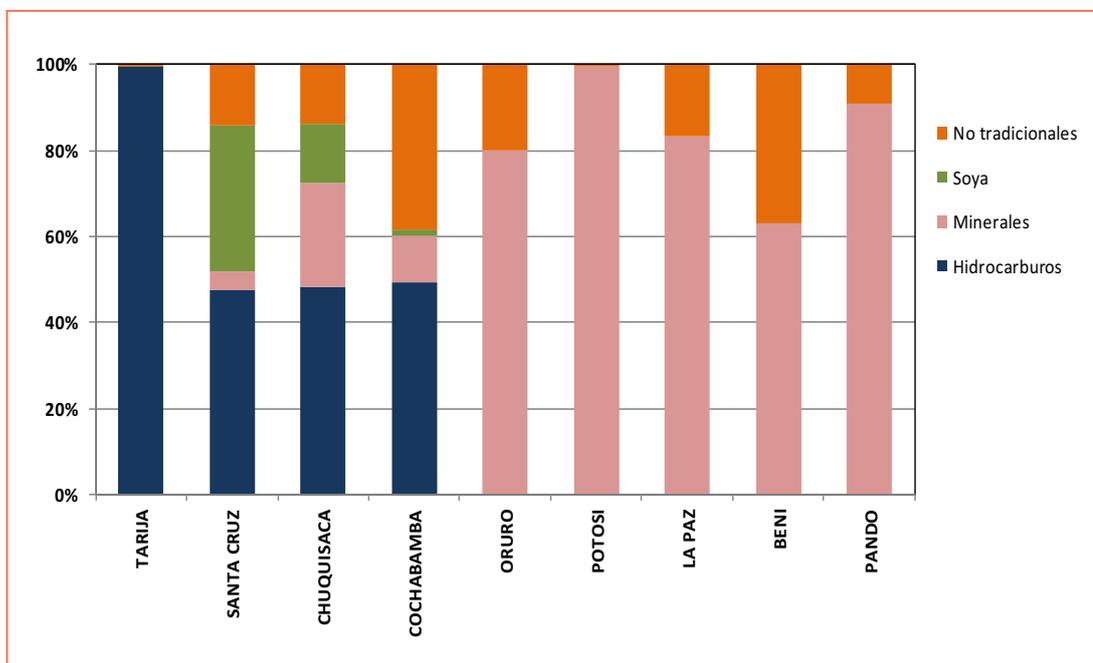
5 <http://hemeroteca.correodelsur.com/2014/06/10/23.php>

Gráfico N° 17
Chuquisaca: Composición de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico N° 18
Bolivia: Composición de las exportaciones por departamento 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas

La concentración de las exportaciones en materias primas es significativa en 7 de los 9 departamentos en los que se organiza políticamente Bolivia; en el caso de Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba por los hidrocarburos; en Oruro, Potosí y La Paz, son los minerales los que explican la mayor parte de las exportaciones. En el caso de los departamentos de Beni y Pando, como se observa en el siguiente gráfico, las exportaciones

no tradicionales tienen mayor relevancia; sin embargo, las mismas se concentran en la exportación de castaña.

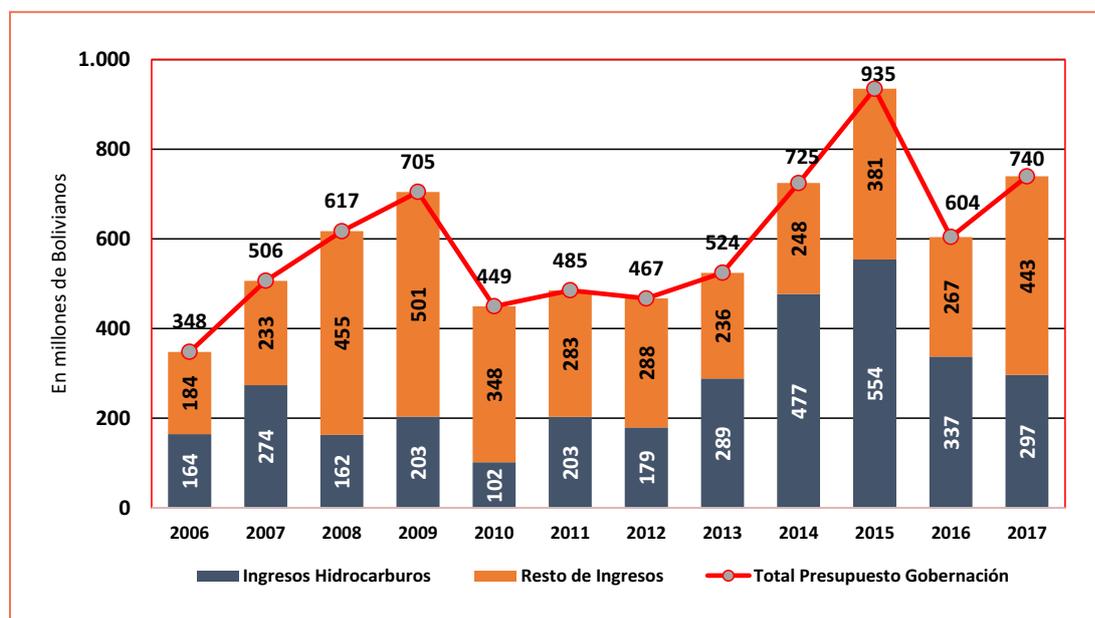
4.3 Relevancia de las industrias extractivas en los ingresos fiscales

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, los departamentos productores de hidrocarburos recibirán el pago de una regalía del 11% por su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. Este porcentaje no es nuevo en la legislación boliviana; existe desde hace varias décadas atrás y estaba establecido en las diferentes leyes de hidrocarburos de tuvo el país.

La actual Ley de Hidrocarburos N° 3058 del año 2005 reconoce esta regalía, denominada regalía departamental; asimismo, mantiene la regalía nacional compensatoria del 1% (establecida en la Ley N° 981 del año 1988) que beneficia a los departamentos de Beni y Pando que, si bien no son productores de hidrocarburos, tenían bajos niveles de desarrollo económico y altos niveles de pobreza. A diferencia de la Regalía Departamental, cuyo porcentaje se aplica sobre la producción departamental fiscalizada, la Regalía Nacional Compensatoria se aplica sobre la producción nacional fiscalizada, aspecto que ha generado desequilibrios horizontales desde el punto de vista fiscal, toda vez que un departamento no productor (como Beni) puede recibir eventualmente mayor regalía que uno que sí es productor (como Cochabamba).

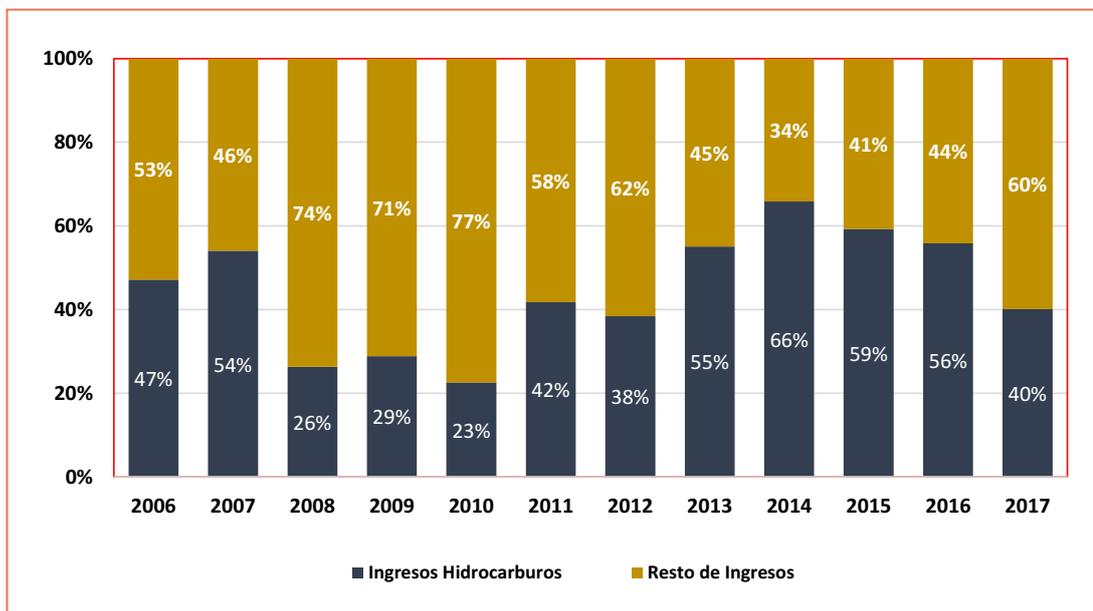
Por otra parte, la Ley de Hidrocarburos del año 2005, en su artículo 53, estableció la creación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IDH), tributo que, según lo establece el artículo 55 de la citada norma, se calcula de forma idéntica a una regalía y que graba con el 32% a la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos. Las recaudaciones por

Gráfico N° 19
Chuquisaca: Presupuesto gobierno departamental por fuente de ingreso expresado en bolivianos corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación de cada año.

Gráfico N° 20
Chuquisaca: Participación de los ingresos por hidrocarburos en el presupuesto del gobierno departamental



este impuesto se distribuyen entre el nivel central, gobiernos departamentales, gobiernos municipales, universidades públicas, Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FONDIOC), como se aprecia en el Cuadro Anexo N° 5.

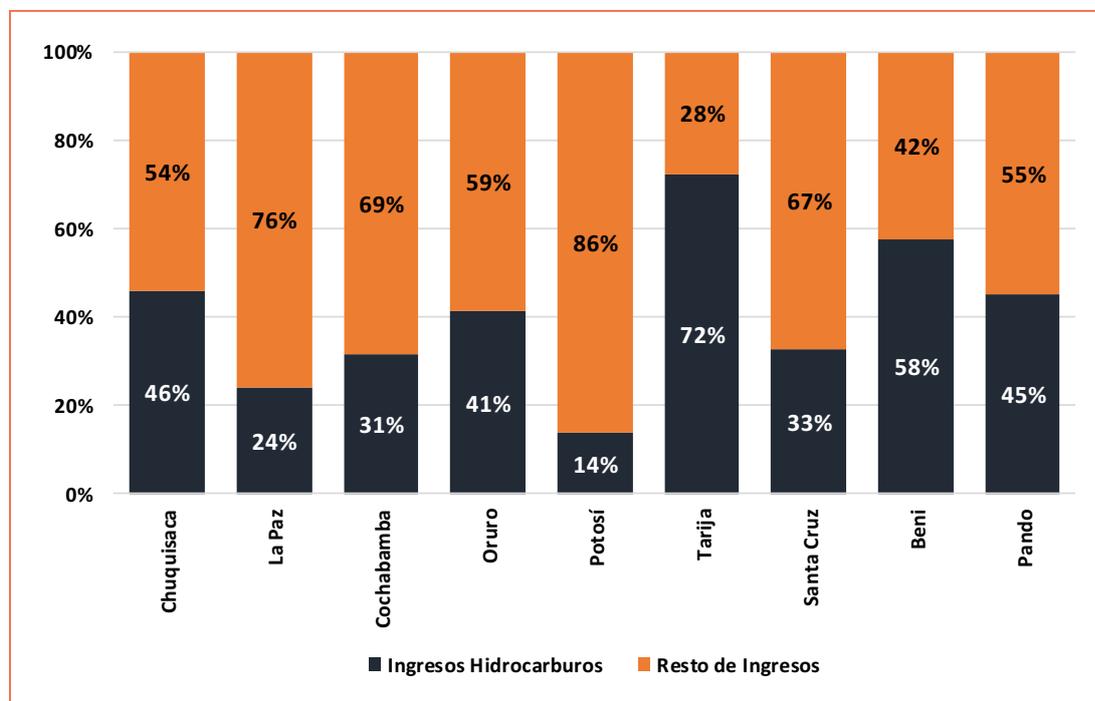
En este sentido, el siguiente cuadro muestra la participación que tienen los ingresos por concepto de regalía departamental e IDH en el presupuesto del Gobierno Departamental de Chuquisaca.

Entre los años 2006 – 2012 la participación promedio de los ingresos por Regalía Departamental e IDH representaban el 37% del total del presupuesto departamental; desde el año 2013, se observa un importante incremento debido a la participación de Chuquisaca en la producción del Campo Margarita, del cual uno de los reservorios en actual explotación es compartido entre los departamentos de Tarija y Chuquisaca; de esta forma, en el periodo 2013-2017, la dependencia del presupuesto departamental a los ingresos por hidrocarburos (regalía departamental e IDH) fue en promedio del 55%, habiendo alcanzado el año 2014 el 66%.

Este aspecto resulta preocupante en la medida que el departamento de Chuquisaca no genera oportunamente mecanismos para transferir una parte de los ingresos que recibe por la actividad extractiva a otros sectores de la economía que generen empleo y valor agregado. Simultáneamente, resulta necesario un debate local sobre el uso y distribución de estos recursos, así como la necesidad de crear otros ingresos fiscales a nivel local en favor del gobierno departamental.

En comparación con los demás departamentos, Chuquisaca ocupa el tercer lugar en cuanto a la dependencia fiscal de los ingresos por hidrocarburos del presupuesto del gobierno departamental, siendo Tarija el de mayor dependencia. Asimismo, como se aprecia en el siguiente gráfico, resulta llamativa la relevancia que tienen los ingresos por hidrocarburos para los gobiernos departamentales de Pando que no siendo departamentos productores se

Gráfico N° 21
Bolivia: Participación de los ingresos por hidrocarburos en el presupuesto de los gobiernos departamentales (año 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación de cada año.

benefician de la regalía nacional compensatoria del 1%. A diferencia de los departamentos que sí son productores, este porcentaje es aplicado sobre la producción fiscalizada a nivel nacional, aspecto que, por una parte, ha creado inequidades fiscales horizontales y, por la otra, ha promovido la pereza fiscal en estas dos regiones, ya que, sin producir ni tener costos ambientales, algunos se benefician de estos ingresos.

5. Análisis de potencialidades económicas a partir del PIB local⁶

Como se vio anteriormente, el Departamento de Chuquisaca presenta una estructura productiva que concentra el valor de sus actividades económicas en los servicios; a pesar de que la industria manufacturera y los hidrocarburos presentan un importante aporte en la generación de valor, sobre todo si se considera que son actividades productoras de bienes estrictamente, al igual que las actividades agropecuarias. Aunque se debe considerar el valor que representa en la actualidad el sector público, este encuentra precisamente en el sector hidrocarburos una parte importante de su origen y dinámica actual.

Además de analizar el PIB de Chuquisaca, a fin de analizar el PIB local en el departamento y poder determinar potencialidades económicas, se ha escogido a los municipios de

6 Los datos corresponden a la investigación de Análisis Real-Latinoamérica ARLAT, “El potencial de los 339 municipios de Bolivia”. En este se presenta el Sistema Económico de los Sistemas Locales, aplicado y basado en el manejo conceptual, teórico y de principios del Sistema de Cuentas Nacionales.

Monteagudo Huacaya y Padilla. Los dos primeros son relevantes en la producción de hidrocarburos y el tercero por el potencial productivo existente en el mismo.

Para realizar el análisis económico- productivo del sistema económico departamental y de los municipios priorizados en particular surge la necesidad de realizar una aproximación desde dos ópticas, la primera se hace desde el valor monetario de la producción, que deriva luego en el valor agregado y el PIB; y la segunda, desde la generación de empleo, que significa la absorción de mano de obra, y que se evidencia en la cantidad de población ocupada en las actividades de cada sector. A su vez, ello, posteriormente, contribuye, mediante la generación de ingresos, en el objetivo final del desarrollo, sobre oportunidades de empleo y los componentes del bienestar.

Desde la primera perspectiva, se puede establecer que, en general, según la importancia en el valor monetario que generan, las actividades en el departamento de Chuquisaca se ordenan en servicios, administración pública, industria, hidrocarburos, agropecuaria y minería.

Cuadro N° 2
Chuquisaca: Valor bruto de producción - 2016
(en millones de bolivianos)

	SECTOR AGREGADO	VBP MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)
1	Agropecuaria	1.594,2	8,4
2	Hidrocarburos	2.901,6	15,3
3	Minería	29,5	0,2
4	Industria alimentos	1.274,2	6,7
5	Otras industrias	3.108,6	16,4
6	Servicios	6.916,4	36,4
7	Administración Pública	3.154,3	16,6
	TOTAL	18.978,7	100,0

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

Desde la perspectiva de la generación de empleo, ordenando en función de la mayor absorción de mano de obra, se puede establecer el siguiente orden: sector agropecuario, servicios, administración pública, industria y, en una mínima proporción, las actividades extractivas de la minería y los hidrocarburos.

Cuadro N° 3
Chuquisaca: Población ocupada por sector - 2016
(en número de personas)

	SECTOR AGREGADO	POBLACIÓN OCUPADA	ESTRUCTURA (%)
1	Agropecuaria	127.049	46,8
2	Hidrocarburos	498	0,2
3	Minería	820	0,3
4	Industria alimentos	5.377	2,0
5	Otras industrias	10.957	4,0
6	Servicios	102.278	37,7
7	Administración Pública	24.297	9,0
	TOTAL	271.276	100,0

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

La menor participación del sector hidrocarburos como actividad generadora de empleo resulta consistente con la característica de ser una actividad fundamentalmente intensiva en capital, por lo que las actividades hidrocarburíferas *per se* no generan un impacto significativo en términos de empleo. Por ello, resulta necesario el desarrollo de políticas públicas que promuevan la transferencia de los excedentes que esta actividad genera a otros sectores económicos que se caracterizan más bien por la generación de valor agregado y empleo.

Siguiendo la misma perspectiva, aunque en una visión más detallada, considerando las actividades que componen cada sector agregado, se puede establecer el siguiente cuadro de situación actual:

Cuadro N° 4
Chuquisaca: Valor bruto de producción y población ocupada por sector - 2016
 (en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD ECONÓMICA	VBP MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	POBLACIÓN OCUPADA	ESTRUCTURA (%)
1	Agricultura tradicional	1.133,1	6,0	113.774	41,9
2	Agricultura industrial	0,9	0,0	59	0,0
3	Coca	0,0	0,0	0	0,0
4	Ganadería y pecuaria	440,4	2,3	12.319	4,5
5	Silvicultura, caza y pesca	19,8	0,1	897	0,3
6	Petróleo y gas	2.884,8	15,2	403	0,1
7	Minería	29,5	0,2	820	0,3
8	Carnes frescas y procesadas	341,5	1,8	945	0,3
9	Productos lácteos	27,0	0,1	481	0,2
10	Molinería y panadería	420,9	2,2	2.334	0,9
11	Azúcar y derivados	94,3	0,5	673	0,2
12	Producción alimentos diversos	131,2	0,7	258	0,1
13	Bebidas	259,2	1,4	686	0,3
14	Productos de tabaco	0,0	0,0	0	0,0
15	Textiles y productos de cuero	222,9	1,2	3.296	1,2
16	Productos de madera	283,5	1,5	1.896	0,7
17	Productos de papelería	36,5	0,2	340	0,1
18	Productos químicos	82,7	0,4	353	0,1
19	Refinación de petróleo	16,8	0,1	95	0,0
20	Prod. de mineral no metálico	2.352,4	12,4	1.871	0,7
21	Prod. básicos de metal	0,0	0,0	0	0,0
22	Maquinaria y equipos	92,0	0,5	1.946	0,7
23	Prod. manufacturados diversos	38,5	0,2	1.255	0,5
24	Electricidad, gas y agua	368,6	1,9	357	0,1
25	Construcción	1.000,5	5,3	21.035	7,8
26	Comercio	1.208,5	6,4	27.368	10,1
27	Transporte	1.538,5	8,1	10.301	3,8
28	Comunicaciones	220,7	1,2	1.902	0,7
29	Servicios financieros	478,0	2,5	2.302	0,8
30	Servicios a las empresas	376,1	2,0	10.100	3,7
31	Propiedad de vivienda	329,2	1,7	0	0,0
32	Servicios sociales y personales	606,2	3,2	14.593	5,4
33	Turismo, restaurantes y hoteles	751,6	4,0	9.266	3,4
34	Servicios domésticos	38,5	0,2	5.054	1,9
35	Administración pública	3.154,3	16,6	24.297	9,0
	TOTAL	18.978,7	100,0	271.276	100,0

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

Como se aprecia en el cuadro anterior, en la visión detallada de las actividades económicas que se realizan en el departamento de Chuquisaca, la mayor parte de la población ocupada está concentrada en la realización de actividades relacionadas con la agricultura tradicional (42%) y la ganadería y pecuaria (5%). Podría afirmarse que, junto con la construcción (8%), son las actividades que absorben la mayor parte de la fuerza generadora de bienes. En cambio, el comercio (10%) absorbe la mayor parte de la mano de obra dedicada a la prestación de servicios, donde los servicios personales, sociales y comunales (5%) están aún en menor proporción que el transporte y el turismo (ambos suman 7%), seguido de los servicios a las empresas (4%). En el ámbito de los servicios, los generadores de servicios públicos concentran el 9% del total de la mano de obra ocupada en el departamento, aunque esta es una actividad no generadora de vocación productiva.

La introducción realizada sirve para comprender la implicancia y el significado que adquieren las vocaciones productivas, desde el punto de vista económico, en el objetivo de crear opciones para mejorar las posibilidades de desarrollo de las poblaciones.

Las vocaciones productivas constituyen una fortaleza del sistema económico de cualquier región, debido a que surgen de las mismas condiciones que posee el territorio y de las habilidades, conocimiento y experiencia de la población para la generación de producción, dado un conjunto de condiciones existentes (clima, suelos, ubicación geográfica, disponibilidad de materias primas e insumos, etc.). Al mismo tiempo, se entiende que estas abren las posibilidades para generar mayor dinamismo en el largo plazo para, a su vez, mejorar la absorción de mano de obra existente, por lo que resulta esencial comprender el alcance del conjunto "vocaciones".

De acuerdo al diagnóstico realizado, las vocaciones productivas para el departamento de Chuquisaca se ordenan de acuerdo al siguiente listado que resume, en importancia, las vocaciones productivas identificadas, más propiamente las actividades contenedoras de la vocación:

Cabe notar que los supuestos básicos que han permitido seleccionar las actividades contenedoras de vocación productiva, desde el manejo conceptual y teórico aplicado mediante el Sistema Económico de los Sistemas Locales aplicado al caso Bolivia (basado en los principios del Sistema de Cuentas Nacionales), eliminan del conjunto de vocación productiva a las actividades que presuponen su realización en un contexto próximo a los monopolios, a las actividades demasiado intensivas en capital (aunque no es excluyente definitivamente), las actividades que no implican la generación de valor en base a la producción (concretamente entendida como posibilidad de ampliación de fronteras productivas en base a las iniciativas de la población), y las actividades que implican riesgo en el cuidado del medio ambiente o aquellas que presuponen daño ambiental. Entonces, la exclusión se ha dado en los casos de, por ejemplo, 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.

Se entiende que las vocaciones productivas promueven y dinamizan el aparato productivo a partir de las iniciativas de la población, de la creación de empresas, del emprendimiento desde las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, y contemplan la generación de valor, ya sea mediante la producción de bienes o la producción de servicios, siempre y cuando estos servicios no signifiquen ser parte de la distribución secundaria de los ingresos, como, por ejemplo, la administración pública y las transacciones mediante el

Cuadro N° 5
Chuquisaca: Vocación Productiva Aparente (VPA) y Vocación Productiva Real (VPR), valor de producción, absorción de población ocupada según actividad de la vocación
(en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD DE LA VPA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	ACTIVIDAD DE LA VPR	
01	Productos de la agricultura	1.133,1	113.774	1.133,1	113.774	Productos de la agricultura	01
20	Cemento, cal o no metálicos	2.352,4	1.871	751,6	9.266	Turismo, restaurantes y hoteles	33
27	Transporte	1.538,5	10.301	440,4	12.319	Ganadería y productos pecuarios	04
33	Turismo, restaurantes y hoteles	751,6	9.266	606,2	14.593	Servicios personales o sociales	32
04	Ganadería y productos pecuarios	440,4	12.319	376,1	10.100	Servicios a las empresas	30
32	Servicios personales o sociales	606,2	14.593	283,5	1.896	Procesamiento de la madera	16
30	Servicios a las empresas	376,1	10.100	420,9	2.334	Panadería y prod. de molinería	10
16	Procesamiento de la madera	283,5	1.896	341,5	945	Carne y Prod. Cárnicos	08
10	Panadería y prod. de molinería	420,9	2.334	222,9	3.296	Tejidos y manufacturas de cuero	15
08	Carne y productos cárnicos	341,5	945	259,2	686	Bebidas	13
	Total vocaciones	8.244,3	177.399	4.835,4	169.209	Total vocaciones	
	Total área (Chuquisaca)	18.978,7	271.276	18.978,7	271.276	(Chuquisaca) Total área	
	VPA / Área (%)	43,4	65,4	25,5	62,4	VPR / Área (%)	

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

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 del departamento de Chuquisaca, se ordenan de la siguiente manera:

- Productos de la agricultura
- Turismo, restaurantes y hoteles
- Ganadería y productos pecuarios
- Servicios personales o sociales
- Servicios a las empresas
- Procesamiento de la madera
- Panadería y productos de molinería
- Carne y productos cárnicos
- Tejidos y manufacturas de cuero
- Bebidas

5.1. Principales relaciones en el departamento de Chuquisaca

El sector de hidrocarburos, en la actualidad, afecta fuertemente y de diversas maneras sobre las actividades que se realizan en el departamento. Es importante considerar el cuadro de inicio, o la situación de partida, del análisis que se realiza. Por una parte, son solamente tres municipios que producen hidrocarburos en el departamento de Chuquisaca, por lo que se debe considerar su posición en la producción departamental y nacional, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 6
Bolivia: Producción de hidrocarburos y recepción de ingresos por hidrocarburos

EFECTO SOBRE LOS INGRESOS POR HIDROCARBUROS (Los datos son estimados, Millones de Bs. y porcentajes)												
		VBP	VBP	↓ REGALÍAS ↓			↓ IDH ↓			↓ INGRESOS ↓ HIDROCARBUROS		
	ÁREA	t=0	t=1	con H	sin H	▼	con H	sin H	▼	con H	sin H	▼
	BOLIVIA	24.251,4	21.366,5 -2.884,9	2.910,2	2.564,0 -346,2	-11,9	4.895,1	4.387,4 -507,7	-10,4	7.805,3	6.951,4 -853,9	-10,9
A	TARIJA	15.672,6	15.672,6	1.724,0	1.724,0	0,0	626,9	626,9	0,0	2.350,9	2.350,9	0,0
B	SANTA CRUZ	4.796,4	4.796,4	527,6	527,6	0,0	624,8	550,5	-11,9	1.152,4	1.078,1	-6,4
C	CHUQUISACA	2.884,8	0,0	317,3	0,0	-100,0	485,0	427,3	-11,9	802,4	427,3	-46,7
D	COCHABAMBA	897,5	897,5	98,7	98,7	0,0	554,1	488,1	-11,9	652,8	586,9	-10,1
E	LA PAZ	0,0	0,0				664,3	585,2	-11,9	664,3	585,2	-11,9
F	ORURO	0,0	0,0				485,0	427,3	-11,9	485,0	427,3	-11,9
G	POTOSI	0,0	0,0				485,0	427,3	-11,9	485,0	427,3	-11,9
H	BENI	0,0	0,0	161,7	142,4	-11,9	485,0	427,3	-11,9	646,7	569,8	-11,9
I	PANDO	0,0	0,0	80,8	71,2	-11,9	485,0	427,3	-11,9	565,9	498,6	-11,9

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

Cuando se realiza el análisis en los municipios de Monteagudo, Huacaya y Padilla, excluyendo la producción de hidrocarburos, deberá comprenderse e interpretarse lo que esto significa en términos de efecto inicial. Por una parte, el ingreso que percibe cada municipio (todos) del departamento de Chuquisaca es una proporción de lo que le toca al departamento por ser productor de hidrocarburos. Por tanto, al reducir a cero la producción (valor bruto de producción de hidrocarburos) en Chuquisaca, deberá considerarse que el total de *regalías* generadas a nivel nacional disminuiría en aproximadamente 519 millones de bolivianos en un año.

Sin embargo, analizando únicamente los efectos que compromete a los departamentos productores, sus municipios y universidades, el total de *regalías* generadas disminuiría en 346 millones de bolivianos, equivalente a -11,9%. Adicionalmente, bajo esta misma lógica, el valor por IDH disminuiría (total departamentos) en aproximadamente 507 millones de bolivianos. Esto significaría, en conjunto, una disminución de ingresos de -10,4%, que, en su agregación al total de ingresos por hidrocarburos para todos los departamentos, sus municipios y universidades, afectaría en 854 millones de bolivianos, que es -10,9%.

Para el departamento de Chuquisaca, se reducirían los ingresos por hidrocarburos por valor de 375 millones de bolivianos, lo que significa una disminución de -47% respecto a lo que recibiría produciendo hidrocarburos al nivel normal actual.

Lo dicho implica que cada uno de los municipios del departamento de Chuquisaca se vería afectado en lo que refiere a los ingresos municipales por hidrocarburos en el orden del 11,9% aproximadamente.

En general, se estima que cada municipio recibiría entre el 11% y 12% menos del ingreso que recibe al dejar de producir hidrocarburos, y eso tendría que ser un referente para el cálculo de los techos presupuestarios de cada municipio en Chuquisaca, con el objetivo de administrar y distribuir los recursos en función del apoyo que se decida brindar a las actividades generadoras de vocación productiva en cada municipio.

Lo explicado en el párrafo anterior se extiende al nivel de la gobernación que disminuiría sus ingresos en -76%.

Sin embargo, se debe notar que el efecto no concluiría en solamente los municipios del departamento y al propio departamento mediante la gobernación, se expandiría a los otros departamentos (todos) del país y a sus municipios también, aunque el impacto sería menor que el inicial sobre el propio departamento. Lógicamente, el departamento productor cuenta con beneficios respecto a los no productores. El impacto en general es obviamente negativo.

Estos son escenarios que en el largo plazo van a producirse. Por ello, resulta imperioso destinar cualquiera de los recursos (con o sin hidrocarburos) al fomento de las actividades de vocación productiva, que son las actividades que podrán generar dinamismo y sostenibilidad al sistema económico de cada municipio y del propio departamento en el largo plazo.

La situación es la siguiente en el caso de cada municipio diagnosticado.

Municipio de Huacaya

Como se observa, en la visión detallada de las actividades económicas que se realizan en el municipio de Huacaya, la mayor parte de la población ocupada está concentrada en la realización de actividades relacionadas con la agricultura tradicional (42%) y la ganadería y pecuaria (9%). Podría afirmarse que, junto con la construcción (7%), son las actividades que absorben la mayor parte de la fuerza generadora de bienes. En cambio, el comercio (3%) absorbe la mayor parte de la mano de obra dedicada a la prestación de servicios, donde el transporte y el turismo suman 2%, seguido de los servicios personales y sociales (1%). En el ámbito de los servicios, los generadores de servicios públicos concentran el 6% del total de la mano de obra ocupada en el departamento, aunque esta es una actividad no generadora de vocación productiva, como se mencionó.

Desde la misma perspectiva inicial, se puede establecer que, en general, según la importancia en el valor monetario que generan, las actividades en el departamento de Chuquisaca se ordenan en servicios, administración pública, industria, hidrocarburos, agropecuaria y minería.

Cuadro N° 7
Municipio de Huacaya: Valor bruto de producción y población ocupada
(millones de bolivianos, número de personas ocupadas y porcentajes)

	ACTIVIDAD ECONÓMICA	VBP MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	POBLACIÓN OCUPADA	ESTRUCTURA (%)
1	Agricultura tradicional	6,2	0,2	542	41,8
2	Agricultura industrial				
3	Coca				
4	Ganadería y pecuaria	5,6	0,2	110	8,5
5	Silvicultura, caza y pesca	0,3	0,0	14	1,1
6	Petróleo y gas	2.459,9	82,5	310	23,9
7	Minería				
8	Carnes frescas y procesadas	3,4	0,1	15	1,2
9	Productos lácteos	0,5	0,0	12	0,9
10	Molinería y panadería	1,4	0,0	7	0,5
11	Azúcar y derivados				
12	Prod. alimentos diversos	0,2	0,0	2	0,2
13	Bebidas	1,5	0,0	9	0,7
14	Productos de tabaco				
15	Textiles y prod. de cuero	0,7	0,0	16	1,2
16	Productos de madera				
17	Productos de papelería				
18	Productos químicos				
19	Refinación de petróleo				
20	Prod. de mineral no metálico				
21	Prod. básicos de metal				
22	Maquinaria y equipos	0,1	0,0	2	0,2
23	Prod. manufacturados diversos				
24	Electricidad, gas y agua	22,4	0,8	1	0,1
25	Construcción	9,0	0,3	91	7,0
26	Comercio	3,8	0,1	43	3,3
27	Transporte	442,4	14,8	21	1,6
28	Comunicaciones	0,2	0,0	1	0,1
29	Servicios financieros				
30	Servicios a las empresas	7,7	0,3		
31	Propiedad de vivienda	1,0	0,0		
32	Servicios sociales y personales	1,8	0,1	11	0,8
33	Turismo, restaurantes y hoteles	0,4	0,0	8	0,6
34	Servicios domésticos	0,0	0,0	2	0,2
35	Administración pública	12,1	0,4	81	6,2
	TOTAL	2.980,6	100,0	1.298	100,0

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

Cuadro N° 8
Municipio de Huacaya: Valor bruto de producción con y sin hidrocarburos
(Millones de bolivianos y porcentajes)

SECTOR AGREGADO MILLONES BS.		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	12,0	0,4	12,0	15,4
2	Hidrocarburos	2.459,9	82,5		
3	Minería				
4	Industria alimentos	7,0	0,2	7,0	8,9
5	Otras industrias	0,8	0,0	0,8	1,1
6	Servicios	488,7	16,4	46,3	59,2
7	Administración pública	12,1	0,4	12,1	15,4
	TOTAL	2.980,6	100,0	78,2	100,0

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

Desde la perspectiva de la generación de empleo, ordenando en función de la mayor absorción de mano de obra, se puede establecer el siguiente orden: sector agropecuario, servicios, administración pública, industria y, en una mínima proporción, las actividades extractivas de la minería y los hidrocarburos.

Cuadro N° 9
Municipio de Huacaya: población ocupada
(en número de personas)

SECTOR AGREGADO POB. OCUPADA		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	POB. OCUPADA	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	666	51,3	666	68,9
2	Hidrocarburos	310	23,9		
3	Minería				
4	Industria alimentos	45	3,5	45	4,7
5	Otras industrias	18	1,4	18	1,9
6	Servicios	178	13,7	157	16,2
7	Administración pública	81	6,2	81	8,4
	TOTAL	1.298	100,0	967	100,0

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

De acuerdo con los resultados obtenidos del diagnóstico, las vocaciones productivas para el departamento de Chuquisaca se ordenan de acuerdo al siguiente listado que resume, en importancia, las actividades contenedoras de la vocación:

Cuadro N° 10
Municipio de Huacaya: Vocación Productiva Aparente (VPA) y Vocación Productiva Real (VPR),
valor de producción, absorción de población ocupada, según actividad de la vocación
(en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD DE LA VPA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	ACTIVIDAD DE LA VPR	
27	Transporte	442,4	21	5,6	110	Ganadería y productos pecuarios	04
04	Ganadería y productos pecuarios	5,6	110	6,2	542	Productos de la agricultura	01
01	Productos de la agricultura	6,2	542	0,4	8	Turismo, restaurantes y hoteles	33
33	Turismo, restaurantes y hoteles	0,4	8	3,4	15	Carne y productos cárnicos	08
08	Carne y productos cárnicos	3,4	15	0,7	16	Productos textiles y/o de cuero	15
15	Productos textiles y/o de cuero	0,7	16	1,5	9	Producción de bebidas	13
13	Producción de bebidas	1,5	9	1,4	7	Panadería y prods. de molinería	10
10	Panadería y prods. de molinería	1,4	7	0,5	12	Productos lácteos	09
09	Productos lácteos	0,5	12	0,3	14	Silvicultura, caza y/o pesca	05
05	Silvicultura, caza y/o pesca	0,3	14	0,2	2	Productos alimenticios diversos	12
	TOTAL VOCACIONES - VPA	462,3	754	20,1	735	TOTAL VOCACIONES - VPR	
	TOTAL ÁREA	2.980,6	1.298	2.980,6	1.298	TOTAL ÁREA	
	Vocación / Área total (%)	15,5	58,1	0,7	56,6	Vocación / Área total (%)	

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

Municipio de Monteagudo

Igualmente, en la visión detallada de las actividades económicas que se realizan en el municipio de Monteagudo, la mayor parte de la población ocupada está concentrada en la realización de actividades relacionadas con la agricultura tradicional (50%) y, en la ganadería y pecuaria (9%), podría afirmarse que, junto con la construcción y el transporte (10%), son las actividades que absorben la mayor parte de la mano de obra en la actualidad. Sin embargo, el comercio (9%) es muy fuerte en Monteagudo y absorbe la mayor parte de la mano de obra dedicada a la prestación de servicios, donde el turismo y los servicios personales suman un importante 6%, seguido de los servicios a las empresas y servicios domésticos (3%).

En este ámbito de los servicios, los generadores de servicios públicos concentran el 8% del total de la mano de obra ocupada en Monteagudo, aunque esta es una actividad no generadora de vocación productiva, como se mencionó.

Cuadro N° 11
Municipio de Monteagudo: valor bruto de producción y población ocupada
(en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD ECONÓMICA	VBP MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	POBLACIÓN OCUPADA	ESTRUCTURA (%)
1	Agricultura tradicional	116,7	17,4	6.462	50,0
2	Agricultura industrial				
3	Coca				
4	Ganadería y pecuaria	37,6	5,6	1.138	8,8
5	Silvicultura caza y pesca	1,1	0,2	20	0,2
6	Petróleo y gas	14,2	2,1	32	0,2
7	Minería				
8	Carnes frescas y procesadas	13,0	1,9	40	0,3
9	Productos lácteos	1,1	0,2	38	0,3
10	Molinería y panadería	17,8	2,6	84	0,6
11	Azúcar y derivados	1,5	0,2	20	0,2
12	Prod. alimentos diversos	2,7	0,4	14	0,1
13	Bebidas	9,6	1,4	27	0,2
14	Productos de tabaco				
15	Textiles y prod. de cuero	0,9	0,1	42	0,3
16	Productos de madera	38,3	5,7	217	1,7
17	Productos de papelería	0,6	0,1	5	0,0
18	Productos químicos				
19	Refinación de petróleo				
20	Prod. de mineral no metálico	3,8	0,6	12	0,1
21	Prod. básicos de metal				
22	Maquinaria y equipos	6,2	0,9	94	0,7
23	Prod. manufacturados diversos	1,3	0,2	38	0,3
24	Electricidad, gas y agua	14,7	2,2	14	0,1
25	Construcción	34,7	5,2	710	5,5
26	Comercio	53,8	8,0	1.139	8,8
27	Transporte	44,0	6,6	551	4,3
28	Comunicaciones	5,1	0,8	47	0,4
29	Servicios financieros	15,6	2,3	72	0,6
30	Servicios a las empresas	9,4	1,4	199	1,5
31	Propiedad de vivienda	16,2	2,4		
32	Servicios sociales y personales	20,3	3,0	383	3,0
33	Turismo, restaurantes y hoteles	44,8	6,7	386	3,0
34	Servicios domésticos	0,8	0,1	149	1,2
35	Administración pública	145,7	21,7	1.001	7,7
	TOTAL	671.5	100.0	12.934	100.0

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

Desde la misma perspectiva inicial, se puede establecer que, en general, según la importancia en el valor monetario, las actividades en el municipio se ordenan en agropecuaria, servicios, administración pública y manufacturas.

Cuadro N° 12
Municipio de Monteagudo: valor bruto de producción
(en millones de bolivianos)

SECTOR AGREGADO MILLONES BS.		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	155,5	23,2	155,5	23,7
2	Hidrocarburos	14,2	2,1		
3	Minería				
4	Industria alimentos	45,6	6,8	45,6	6,9
5	Otras industrias	51,0	7,6	51,0	7,8
6	Servicios	259,4	38,6	259,4	39,5
7	Administración pública	145,7	21,7	145,7	22,2
	TOTAL	671,5	100,0	657,2	100,0

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

Desde la perspectiva de la generación de empleo, ordenando en función de la mayor absorción de mano de obra, se puede establecer el siguiente orden: sector agropecuario, servicios, administración pública, industria y, en una mínima proporción, las actividades extractivas de los hidrocarburos.

Cuadro N° 13
Municipio de Monteagudo: población ocupada
(en número de personas)

SECTOR AGREGADO POB. OCUPADA		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	POB. OCUPADA	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	7.620	58,9	7.620	61,7
2	Hidrocarburos	32	0,2		
3	Minería				
4	Industria alimentos	223	1,7	223	1,8
5	Otras industrias	408	3,2	408	3,3
6	Servicios	3.650	28,2	3.099	25,1
7	Administración pública	1.001	7,7	1.001	8,1
	TOTAL	12.934	100,0	12.351	100,0

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

Las vocaciones productivas para el municipio de Monteagudo se ordenan de acuerdo al siguiente listado, que resume, en importancia, las actividades contenedoras de la vocación:

Cuadro N° 14
Municipio de Monteagudo: Vocación Productiva Aparente (VPA) y Vocación Productiva Real (VPR), valor de producción, absorción de población ocupada, según actividad de la vocación (en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD DE LA VPA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	ACTIVIDAD DE LA VPR	
01	Productos de la agricultura	116,7	6.462	116,7	6.462	Productos de la agricultura	01
04	Ganadería y productos pecuarios	37,6	1.138	37,6	1.138	Ganadería y productos pecuarios	04
33	Turismo, restaurantes y hoteles	44,8	386	44,8	386	Turismo, restaurantes y hoteles	33
16	Procesamiento de madera	38,3	217	38,3	217	Procesamiento de madera	16
10	Panadería y prods. de molinería	17,8	84	17,8	84	Panadería y prods. de molinería	10
08	Carne y productos cárnicos	13,0	40	13,0	40	Carne y productos cárnicos	08
13	Producción de bebidas	9,6	27	9,6	27	Producción de bebidas	13
12	Prods. alimenticios diversos	2,7	14	2,7	14	Prods. alimenticios diversos	12
09	Productos lácteos	1,1	38	1,1	38	Productos lácteos	09
05	Silvicultura, caza y/o pesca	1,1	20	0,9	42	Manufacturas de cuero	15
	TOTAL VOCACIONES - VPA	282,7	8.426	282,5	8.448	TOTAL VOCACIONES - VPR	
	TOTAL ÁREA	671,5	12.934	671,5	12.934	TOTAL ÁREA	
	Vocación / Área total (%)	42,1	65,1	42,1	65,3	Vocación / Área total (%)	

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

Municipio de Padilla:

En la visión detallada de las actividades económicas que se realizan en el municipio de Padilla, una gruesa parte de la población ocupada está concentrada en la realización de actividades relacionadas con la agricultura tradicional (72%), y la ganadería y pecuaria (6%), lo que confirma la fuerte presencia de estas dos actividades en la economía del municipio.

La construcción (3%) absorbe algo de la mano de obra existente; sin embargo, el comercio (7%) no deja de ser muy importante y la mayor en cuanto a mano de obra dedicada a la prestación de servicios, donde el transporte y el turismo suman 2%. En el ámbito de los servicios, los generadores de servicios públicos concentran el 6% del total de la mano de obra ocupada en el municipio, aunque esta es una actividad no generadora de vocación productiva, como se mencionó.

Desde la misma perspectiva inicial, se puede establecer que, en general, según la importancia en el valor monetario que generan, las actividades en Padilla se ordenan en agropecuaria, servicios y administración pública.

Cuadro N° 15
Municipio de Padilla: Valor Bruto de Producción (VBP) y población ocupada
(en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD ECONÓMICA	VBP MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	POBLACIÓN OCUPADA	ESTRUCTURA (%)
1	Agricultura tradicional	63,0	30,6	4.036	71,5
2	Agricultura industrial				
3	Coca				
4	Ganadería y pecuaria	12,9	6,3	346	6,1
5	Silvicultura caza y pesca	0,8	0,4	19	0,3
6	Petróleo y gas				
7	Minería				
8	Carnes frescas y procesadas	2,4	1,2	12	0,2
9	Productos lácteos	0,3	0,2	10	0,2
10	Molinería y panadería	6,3	3,1	22	0,4
11	Azúcar y derivados	0,1	0,0	1	0,0
12	Prod. alimentos diversos	0,4	0,2	3	0,1
13	Bebidas	1,8	0,9	9	0,2
14	Productos de tabaco				
15	Textiles y prod. de cuero	0,4	0,2	10	0,2
16	Productos de madera				
17	Productos de papelería				
18	Productos químicos				
19	Refinación de petróleo				
20	Prod. de mineral no metálico				
21	Prod. básicos de metal				
22	Maquinaria y equipos	0,4	0,2	11	0,2
23	Prod. manufacturados diversos	0,0	0,0	1	0,0
24	Electricidad, gas y agua	4,8	2,3	2	0,0
25	Construcción	8,0	3,9	154	2,7
26	Comercio	17,9	8,7	387	6,9
27	Transporte	12,2	5,9	76	1,3
28	Comunicaciones	0,8	0,4	7	0,1
29	Servicios financieros	5,8	2,8	26	0,5
30	Servicios a las empresas	3,1	1,5	47	0,8
31	Propiedad de vivienda	5,5	2,7		
32	Serv. sociales y personales	6,4	3,1	73	1,3
33	Turismo, restaurantes y hoteles	1,7	0,8	35	0,6
34	Servicios domésticos	0,2	0,1	32	0,6
35	Adm. pública	50,9	24,7	327	5,8
	TOTAL	206.1	100.0	5.646	100.0

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

Desde la perspectiva de la generación de empleo, ordenando en función de la mayor absorción de mano de obra, se puede establecer el siguiente orden: sector agropecuario, servicios, administración pública, industria y, en una mínima proporción, las actividades extractivas de la minería y los hidrocarburos.

Cuadro N° 16
Municipio de Padilla: Valor Bruto de Producción (VBP)
 (en millones de bolivianos)

SECTOR AGREGADO MILLONES BS.		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	MILLONES BS.	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	76,7	37,2	76,7	37,2
2	Hidrocarburos				
3	Minería				
4	Industria alimentos	11,4	5,5	11,4	5,5
5	Otras industrias	0,8	0,4	0,8	0,4
6	Servicios	66,3	32,2	66,3	32,2
7	Administración pública	50,9	24,7	50,9	24,7
TOTAL		206,1	100,0	206,1	100,0

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

Cuadro N° 17
Municipio de Padilla: población ocupada
 (en número de personas)

SECTOR AGREGADO POB. OCUPADA		CON HIDROCARBUROS		SIN HIDROCARBUROS	
		ESTRUCTURA (%)	POB. OCUPADA	ESTRUCTURA (%)	
1	Agropecuaria	4.401	77,9	4.401	79,0
2	Hidrocarburos				
3	Minería				
4	Industria alimentos	57	1,0	57	1,0
5	Otras industrias	22	0,4	22	0,4
6	Servicios	839	14,9	763	13,7
7	Administración pública	327	5,8	327	5,9
TOTAL		5.646	100,0	5.570	100,0

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

En resumen, las vocaciones productivas para el municipio de Padilla se ordenan en importancia de acuerdo al siguiente listado, en las actividades contenedoras de la vocación:

Cuadro N° 18
Municipio de Padilla: Vocación Productiva Aparente (VPA) y Vocación Productiva Real (VPR),
valor de producción, absorción de población ocupada según actividad de la vocación
(en millones de bolivianos, número de personas y porcentajes)

	ACTIVIDAD DE LA VPA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	VBP	POBLACIÓN OCUPADA	ACTIVIDAD DE LA VPR	
01	Productos de la agricultura	63,0	4.036	63,0	4.036	Productos de la agricultura	01
04	Ganadería y productos pecuarios	12,9	346	12,9	346	Ganadería y productos pecuarios	04
10	Panadería y prods. de molinería	6,3	22	6,3	22	Panadería y prods. de molinería	10
08	Carne y productos cárnicos	2,4	12	2,4	12	Carne y productos cárnicos	08
13	Producción de bebidas	1,8	9	1,8	9	Producción de bebidas	13
33	Turismo, restaurantes y hoteles	1,7	35	1,7	35	Turismo	33
05	Silvicultura, caza y/o pesca	0,8	19	0,8	19	Silvicultura, caza y/o pesca	05
15	Productos textiles y/o de cuero	0,4	10	0,4	10	Productos textiles y/o de cuero	15
09	Productos lácteos	0,3	10	0,3	10	Productos lácteos	09
12	Prods. alimenticios diversos	0,4	3	0,4	3	Prods. alimenticios diversos	12
	TOTAL VOCACIONES - VPA	90,1	4.502	90,1	4.502	TOTAL VOCACIONES - VPR	
	TOTAL MUNICIPIO	206,1	5.646	206,1	5.646	TOTAL MUNICIPIO	
	Vocación / Área total (%)	43,7	79,7	43,7	79,7	Vocación / Área total (%)	

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

De manera resumida, los potenciales productivos sobre los que los municipios seleccionados deberían enfocarse son:

MUNICIPIO		
HUACAYA	MONTEAGUDO	PADILLA
<ul style="list-style-type: none"> • Ganadería y productos pecuarios • Productos de la agricultura tradicional • Turismo • Carne fresca y productos de carne • Tejidos y productos de cuero • Bebidas • Panadería • Productos derivados de la leche: quesos • Productos de la silvicultura • Productos alimenticios diversos 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos de la agricultura tradicional • Ganadería y productos pecuarios • Turismo • Manufacturas de madera • Panadería • Carne fresca y productos de carne • Bebidas • Productos alimenticios diversos • Productos derivados de la leche • Productos y manufacturas del cuero 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos de la agricultura tradicional • Ganadería y productos pecuarios • Panadería • Carne fresca y productos de carne • Bebidas • Turismo • Productos de la silvicultura • Tejidos • Leche y quesos • Productos alimenticios diversos

La situación en que se encuentra la actividad de extracción de hidrocarburos, en el caso boliviano, es bastante clara en lo que respecta a la obtención de derechos sobre la explotación de los recursos.

Centrando la atención en la actividad de hidrocarburos, como el objeto de diagnóstico, en lo que respecta a la creación de vínculos económicos, esta se limitaría a los encadenamientos de la actividad hacia atrás, es decir, en cuanto a las posibilidades de cubrir determinados requerimientos de insumos mediante la oferta nacional existente. Esto significa que, en el marco del contenido local, se debe analizar a detalle la estructura productiva de las empresas del sector de hidrocarburos en Bolivia, para identificar cuáles son los componentes provenientes de producción nacional, de manera que estos puedan verse beneficiados positivamente como consecuencia de la dinámica de la actividad.

Sin embargo, en una primera revisión de los insumos requeridos y producidos en el país, estos serían simplemente servicios de diferentes tipos, como los que se hacen a empresas (que desarrollan otras empresas, por ejemplo, servicios de marketing, servicios de publicidad con el fin de posicionar diferentes aspectos de la empresa, transporte de algunos tipos, contabilidad, asesoría en algunos temas específicos, transporte de carga, envío de paquetería, *courier*, comunicaciones, etc.). Muchas de estas empresas que se vinculan con las actividades de hidrocarburos no son residentes en los mismos municipios de la actividad de hidrocarburos, y sus principales oficinas se ubican en otras ciudades diferentes, principalmente ciudades capitales, y, en algún caso, ciudades intermedias.

En lo que respecta a la creación de vínculos económicos alrededor de la actividad de hidrocarburos, se recomienda establecer como prioritario la consolidación de inversiones que implementen una estrategia de vinculación comercial de los productos identificados como vocación productiva en cada municipio.

En la actualidad, existe la intención por promover y hacer efectiva la campaña del “compro boliviano” al interior de las empresas que trabajan en las actividades de exploración, explotación, refinación, almacenamiento y comercialización. Sin embargo, se comprende que, más allá de este componente y por las características de los otros insumos requeridos por este tipo de industria, y la ubicación geográfica de las áreas operativas del demandante, existe cierto grado la dificultad de crear vinculación alrededor de las actividades hidrocarburos, que no es nula, pero sí baja.

En relación a los roles de los diferentes actores, el gobierno local realiza el rol de administrador de los recursos que percibe todo el territorio por el derecho y la normativa existente mediante el IDH y/o las regalías de hidrocarburos, recursos que necesariamente deben ser destinados en las líneas presupuestarias convergentes con las asignaciones competenciales que le toca al gobierno local; en este caso, las competencias de las gobernaciones y las competencias de los gobiernos municipales.

Las empresas tienen el rol de proveedores de insumos y materias primas para las empresas dedicadas a la explotación de los hidrocarburos. Cabe mencionar que proveen de los insumos necesarios, entre los cuales se cuentan algunos bienes producidos en empresas del propio país y otros bienes producidos fuera del país, que de todas formas son importados por empresas legalmente establecidas en Bolivia. Al mismo tiempo, las empresas proveen de algunos servicios que son requeridos por las de hidrocarburos en las diferentes etapas de su proceso productivo, desde la exploración pasando por la explotación, refinación, almacenamiento, comercialización, etc. Entonces, la referencia es de aquellas empresas

relacionadas con la prestación de servicios de transporte, comunicaciones, intermediación financiera, contabilidad y auditoría, servicios legales, limpieza, refacciones, comunicaciones, publicidad, marketing, etc.

Los hogares tienen únicamente el rol de consumidores. Por una parte, ello se produce de forma directa mediante el consumo de los productos resultantes del proceso industrial de hidrocarburos. Por ejemplo, el gas natural distribuido a las familias mediante las redes de gas, el gas licuado distribuido mediante garrafas contenedores del producto, o los carburantes como gasolina, diésel, kerosene, etc. Por otra parte, se realiza mediante el consumo de servicios o productos que han sido financiados mediante recursos originados en los ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos. Así, por ejemplo, están los servicios de salud pública, educación pública y otros del sector público cuyo origen financiador se encuentra en los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos.

El sector externo juega un rol de gran válvula reguladora y automática, de apertura y de cierre, y permanentemente articula los requerimientos del sistema local en lo que refiere a la actividad de hidrocarburos y las disponibilidades hacia afuera o desde afuera del sistema. Balancea tanto los requerimientos de bienes y servicios en términos de quantum, entrada y salida, como los requerimientos de liquidez, es decir, los valores monetarios como contrapartida de los movimientos de entrada y salida. En muchos casos, por ejemplo, están los flujos de inversiones, flujos de pagos por productos vendidos, etc.

El reto de la sostenibilidad

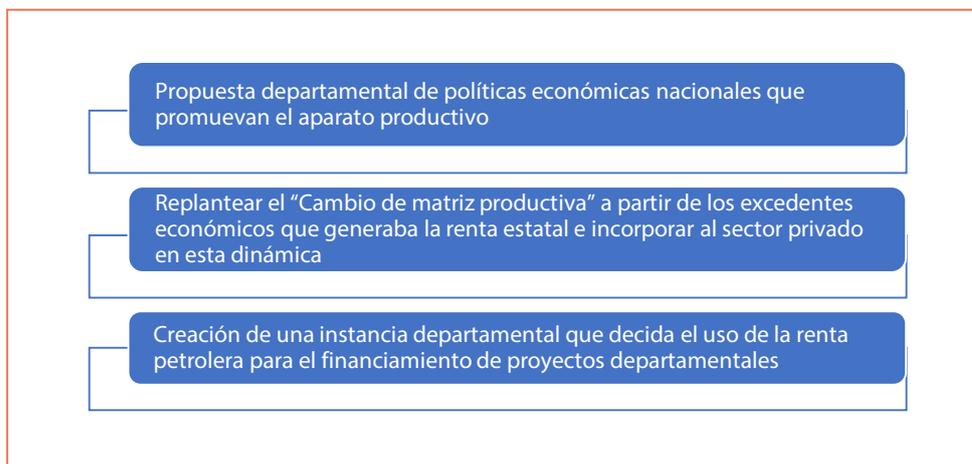
Las primeras aproximaciones demuestran que, evidentemente, existe en los municipios estudiados posibilidades de generación de mayor producción; sin embargo, incrementos en la producción (quantum) no necesariamente significarían una mejora sostenible (mediano plazo) de los ingresos atribuibles a dicho incremento. Esto se debe a que los mercados en la estructura actual de oferta y demanda aún son volátiles o dispersos. Esto se debe a que, a pesar de los objetivos planteados en las agendas de desarrollo productivo nacional, no se ha fortalecido la estructura que posibilite el acceso a mercados en el sentido de que ello significa la vinculación comercial y adicionalmente el mantenimiento de dichos vínculos en el largo plazo.

6. Propuesta de políticas

El análisis realizado en los puntos anteriores fue presentado a líderes sociales, políticos y académicos de Chuquisaca en una mesa redonda realizada en septiembre de 2017 con la participación de líderes departamentales (líderes políticos, empresarios privados, periodistas, expertos en el sector hidrocarburos, expertos en planificación, docentes universitarios, comité cívico departamental). En este evento se debatieron las limitantes que existen para una diversificación económica en Chuquisaca, así como los aspectos en los cuales la renta extractiva podría servir como instrumento para promover este tipo de políticas.

La mencionada reunión también sirvió para identificar necesidades de política pública, tanto a nivel nacional como departamental, para promover la diversificación de la economía departamental desde instancias subnacionales y considerando las limitaciones normativas del marco legal vigente en el país. De esta manera, en febrero del año 2018, se realizó un

nuevo taller con los líderes departamentales a fin de socializar las siguientes propuestas de política:



Las propuestas fueron desarrolladas analizando los diferentes factores y condiciones que se requiere para impulsar el aparato productivo y la diversificación económica, muchos de los que no solamente dependen de políticas y planes departamentales, sino que requieren de otros elementos como ser las condiciones macroeconómicas que afectan a la competitividad de la producción nacional, los mercados, el marco normativo para la inversión privada, y otros.

Por esto, los planteamientos presentados incluyen en principio políticas y planes nacionales que generen las condiciones necesarias para que la implementación de políticas departamentales pueda ser viable y exitosa.

6.1 Propuestas

1. Propuesta departamental de políticas económicas nacionales que promuevan el aparato productivo

En estos últimos años, Bolivia ha tenido una caída del valor de sus exportaciones de más del 30%. El país ahora enfrenta un ambiente externo adverso, no coyuntural, donde prevalecen factores estructurales y por crisis en los precios del petróleo.

Este aspecto significa una disminución del ingreso de divisas, ingreso fiscal y que afectará seguramente al ingreso disponible nacional y al de los agentes económicos. Específicamente, el sector exportador se verá afectado a través de menores ingresos de los factores productivos ocupados en su sector.

Las propuestas para una diversificación económica están en el marco del desarrollo y comercio exterior, los cuales requieren políticas comerciales. En ese sentido, se hace necesario promover las siguientes condiciones para el desarrollo de la industria privada.

a) Tipo de cambio: actualmente, por las características del manejo del tipo de cambio en el país, desde 2011 el gobierno nacional viene manteniendo un tipo de cambio fijo con relación al dólar americano. Se apreció la moneda nacional y han bajado los precios de los bienes importados, se incrementó el valor y la cantidad de productos importados,

mientras que nuestras exportaciones no tradicionales se han encarecido para los extranjeros.

Entonces, debe haber un cambio en la política cambiaria, mayor flexibilidad cambiaria, de tal manera que las variaciones del tipo de cambio afecten de manera positiva a la producción y al empleo nacional, además de la inflación por los precios de los productos importados.

b) Control de contrabando: los datos gubernamentales sobre el daño causado por el contrabando muestran que Bolivia pierde en promedio 1.000 millones de dólares al año por evasión de impuestos. Según los datos de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, los daños por el contrabando alcanzan a 2.000 millones de dólares. Estas cifras que afectan el crecimiento económico y tienen consecuencias graves para la industria nacional en particular.

El sector productivo nacional tiene problemas para hacer frente y competir con las importaciones ilegales provenientes del contrabando y que no pagan impuestos. Entonces, se debería ejercer mayor control sobre el tema del contrabando.

c) Acceso a mercados: para Bolivia ha sido difícil la reacción desde el punto de vista de la oferta de su producción por razones estructurales de orden institucional en su falta de capacidad, también por políticas deficientes y en el orden internacional, donde los países industriales han aplicado barreras al acceso a mercados.

En la medida en que los productos y servicios nacionales puedan comercializarse libremente en los mercados de exportación, será una oportunidad de acelerar el crecimiento económico y crear empleos mejor remunerados. Entonces, conocer las condiciones de acceso a mercados para los productos servirá para aprovechar de forma oportuna y clara las oportunidades del mercado y el comercio mundial.

2. Replantear el cambio de matriz productiva a partir de los excedentes económicos que generaba la renta estatal e incorporando al sector privado en esta dinámica

El fin del superciclo de precios de exportación de gas natural supone menores excedentes para que el Estado pueda financiar el desarrollo de otros sectores económicos y, por tanto, se requiere del concurso y articulación con diferentes actores que puedan invertir en sectores con potencialidad productiva.

Si bien en la última década la inversión pública tuvo un crecimiento bastante significativo, la misma no fue orientada a sectores productivos que impliquen una diversificación económica; asimismo, no fue acompañada con la inversión privada por falta de condiciones y de políticas, entre otros factores.

Bolivia ocupa el puesto 121 en el ranking mundial de competitividad 2016-2017 publicado por el Foro Económico Mundial. Esta realidad muestra que, tras 12 años de un rol estatal primordial en la economía, el gobierno central no ha podido resolver el retraso en innovación tecnológica, gestión de mercados y formación de capital intelectual en el país. Esta situación remarca la necesidad de fomentar el rol de la inversión privada como promotor de innovación tecnológica y mejora de competitividad, en alianza con el sector público que debe priorizar los sectores económicos a ser potenciados.

Después de haber transitado por un periodo de gobiernos neoliberales, bajo los cuales las políticas tenían un enfoque de generar las condiciones para la inversión privada sin participación ni interferencia del Estado, hacia un periodo en el cual, al contrario, se tiene el enfoque de que el Estado y la inversión pública serán promotores y protagonistas del desarrollo, se requiere la implementación de políticas más equilibradas y efectivas que articulen al sector público y el sector privado.

En este sentido, se propone replantear el denominado cambio de la matriz productiva, el cual requería de los excedentes económicos de la renta extractiva estatal y que cayeron para incorporar al sector privado en esta dinámica.

Esta propuesta implica el desarrollo de un nuevo plan de diversificación económica. Además de carecer el financiamiento necesario, por la reducción del excedente proveniente de los hidrocarburos, el plan de cambio de la matriz productiva fue planteado desde un enfoque bajo el cual el actor protagónico de esta política de diversificación es solamente el Estado.

Concretamente, se requiere de un nuevo plan que considere las limitaciones que el Estado ha tenido y tiene para hacerse cargo del sector productivo, y que sea delineado para considerar en su implementación a todos los actores de la economía, en especial, al actor privado que prácticamente fue excluido en el planteamiento actual.

Un nuevo plan deberá incluir los diferentes mecanismos de articulación público-privada, los cuales, lamentablemente, no fueron explorados ni implementados en el periodo del superciclo en Bolivia. En principio, se puede señalar que los roles debieran ser para el Estado dotar de infraestructura, promoción de la producción y generación de las condiciones necesarias para impulsar al sector productivo (no ser su competidor); y, para el sector privado, la producción de bienes y servicios, sustitución de importaciones y generación de empleo.

Los recursos existentes en la actualidad por regalías o IDH, y/o los recursos provenientes de otras fuentes aun si fueran de coparticipación, deberán destinarse a consolidar plataformas de vinculación comercial principalmente. Por ello, los factores que permitan la utilización exitosa serían:

Inversión en la promoción de la oferta productiva

- Promoción de los productos
- Promoción de las cualidades de los productos
- Promoción de las cualidades orgánicas, en caso de que se trate de productos orgánicos

Inversión en capacitación para la presentación de la oferta productiva

- Calidad en el producto final
- Calidad en la presentación del producto final

Inversiones en infraestructura de apoyo productivo

- Tecnologías simples, pero efectivas
- Laboratorio de pruebas de calidad
- Laboratorio de ensayos y pruebas para obtención de mejores productos
- Laboratorio de ensayos para empaque de productos, presentación y envíos

A nivel del departamento, un nuevo plan de diversificación productiva debiera aterrizar en los sectores en los cuales se debiera priorizar las políticas e inversiones. Como se muestra en el acápite 5, las vocaciones productivas del departamento de Chuquisaca son las siguientes:

- Productos de la agricultura
- Turismo, restaurantes y hoteles
- Ganadería y productos pecuarios
- Servicios personales o sociales
- Servicios a las empresas
- Procesamiento de la madera
- Panadería y productos de molinería
- Carne y productos cárnicos
- Tejidos y manufacturas de cuero
- Bebidas

3. Creación de una instancia departamental que decida el uso de la renta petrolera para el financiamiento de proyectos departamentales

De acuerdo con el Ministerio de Hidrocarburos, el potencial hidrocarburífero identificado en Chuquisaca está calculado en los 10 trillones de pies cúbicos (TCF por su sigla en inglés) distribuidos en 8 áreas de interés hidrocarburífero, potencial que, de ser confirmado, sería similar a la cantidad de reservas probadas que fueron certificadas en el país en 2013. Si bien los ingresos futuros dependerán de que, por una parte, efectivamente se encuentren hidrocarburos en áreas exploratorias y, por otra, de que se cuenten con mercados seguros para su comercialización, además de las condiciones contractuales, resulta previsible que los ingresos por renta petrolera a favor de Chuquisaca se incrementarán en el mediano y largo plazo. Por ello, a fin de no cometer errores similares a los que se dieron en Tarija y Potosí, resulta necesario una instancia que apruebe proyectos de inversión con recursos de la renta petrolera, y haga el monitoreo y control en su ejecución.

Como resultado de los talleres y mesas redondas realizadas con líderes departamentales, se ha observado que existe la percepción de que los gobiernos subnacionales ya han venido utilizando los recursos de la renta petrolera en proyectos que no han sido evaluados previamente en términos de impacto, no existen plazos y resultados comprometidos que permitan establecer un beneficio social o económico, ni los mecanismos de monitoreo y control para su ejecución, y existe el temor de que futuras autoridades sigan esta mala práctica en el futuro.

En este sentido, se propone la creación de un Consejo Departamental de Decisión sobre el uso de la renta petrolera en el entendido de que estos ingresos fiscales deberían ser utilizados para promover la diversificación económica. Por ello, debe existir una instancia de decisión que sea responsable de evaluar y aprobar los proyectos de inversión que se financiaran con cargo a los ingresos de la renta petrolera que, idealmente, deberían ser asignados a 3 fondos departamentales: de Productividad Departamental, de Compensación Territorial, y de Ciencia e Innovación.

En este sentido, el Consejo Departamental de Decisión sobre el uso de la Renta deberá

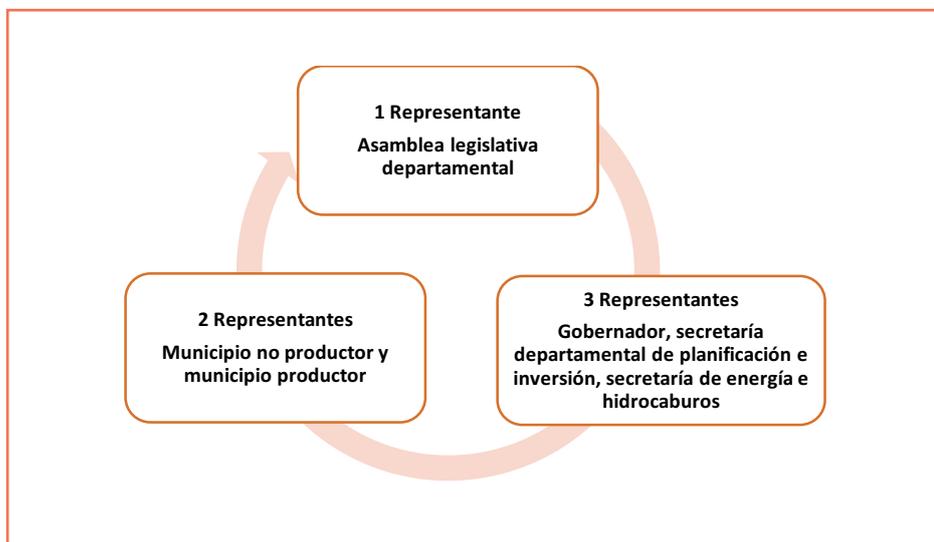
- a) Definir los proyectos de inversión, puestos a su consideración, que requieren ser financiados por los fondos

- b) Evaluar los proyectos definidos que pueden ser financiados con los recursos de los fondos y viabilizarlos si han cumplido con los requisitos necesarios
- c) Definir la priorización con la cual serán ejecutados los proyectos que fueron aprobados.
- d) Aprobar los ajustes a los proyectos que fueron previamente aprobados.

Este consejo deberá estar conformado por representantes del gobierno departamental, gobiernos municipales, asamblea legislativa departamental y universidad pública. Asimismo, el consejo deberá constituir un comité interinstitucional de seguimiento y control encargado de velar el uso eficiente y transparente de los recursos de la renta hidrocarburífera, de modo que dichos recursos sean invertidos en proyectos orientados al desarrollo sostenible de Chuquisaca, en el marco de los objetivos aprobados y resultados comprometidos para cada proyecto. Este comité tendrá la siguiente estructura:

Entre las funciones de dicho comité se propone la

- Elaboración y puesta en marcha de un sistema de monitoreo que permita la recolección de datos, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente de la gestión de los ingresos por renta petrolera.
- Verificación periódica sobre la ejecución y resultados de las inversiones financiadas con los recursos hidrocarburíferos
- Adopción de medidas preventivas y correctivas ante posibles usos inadecuados, ineficientes por parte de los beneficiarios de los recursos hidrocarburíferos



6.2. Análisis de viabilidad

1. Propuesta departamental de políticas económicas nacionales que promuevan el aparato productivo

a) **Tipo de cambio:** esta política, si bien ha fortalecido el uso de la moneda nacional en el mercado interno, ha ido en desmedro de la competitividad del sector exportador y en desmedro del productor nacional que debe competir en condiciones desfavorables

con bienes importados. Esta situación ha venido siendo más crítica año tras año. En la actualidad, existe mayor presión por parte del sector privado nacional en la necesidad de eliminar el tipo de cambio fijo.

La situación es compleja. El tiempo cuando debía haberse dado más flexibilidad al tipo de cambio fue durante la época de auge e incremento de divisas. La experiencia internacional muestra que, para consolidar un esquema de desdolarización, es necesario recuperar flexibilidad cambiaria, hacia arriba y hacia abajo de manera paulatina. Por tanto, una devaluación puede desestabilizar muy fuertemente la economía boliviana, además de crear problemas políticos. Entonces, diseñar un sistema o una estrategia de flexibilización del tipo de cambio debe evitar efectos en el tema de las expectativas inflacionarias.

b) Control de contrabando: el creciente intercambio de mercancías en el país y el dinamismo del comercio exterior están causando problemas económicos, sociales, jurídicos y políticos. El tipo de cambio fijo y los débiles controles aduaneros han incentivado la práctica del contrabando, aspecto que debe ser revertido.

De allí que un impulso en la política comercial del gobierno y en el área tributaria que implique un control sobre los procesos ilegales de importación y exportación de mercancías generaría crecimiento de los ingresos fiscales de nuestro país, más aún cuando, en la actual coyuntura, se pueden alterar las expectativas que tiene la gente sobre que se están agotando las reservas.

c) Acceso a mercados: la etapa donde el mercado interno ha estado impulsando en Bolivia el crecimiento económico, sobre todo por el gasto público y la inversión pública, está llegando a su fin y no se han sentado las bases con los recursos provenientes del sector externo para el desarrollo de una industria nacional grande.

Por esta razón, es crucial una mayor coherencia entre la asistencia y las políticas de comercio. En particular, la apertura de mercados, la reducción o eliminación de los sesgos en contra de productos nacionales aumentaría la eficacia de que el comercio sea el factor que promueva el desarrollo.

Un claro ejemplo de no planificar acceso a mercados nuevos es que el gobierno se ha aventurado al desarrollo de algunos proyectos productivos (la fábrica de vidrio en el municipio de Zudañes en Chuquisaca, por ejemplo); sin embargo, el mismo no cuenta con la materia prima suficiente ni un sistema de transporte que permita llevar el gas natural necesario para la operación de la fábrica, aspecto que ha obligado a una adecuación del proyecto a otro tipo de combustible con su correspondiente impacto económico. Asimismo, se encuentra el proyecto de una fábrica estatal de cemento, que estará también ubicada en Chuquisaca y competirá con la principal empresa local que opera en ese mismo sector.

2. Replantear el cambio de matriz productiva a partir de los excedentes económicos que generaba la renta estatal e incorporar al sector privado en esta dinámica

El contexto económico claramente ha cambiado no solamente para Bolivia, sino para los demás países de la región. Esta situación plantea la necesidad de encarar políticas más acordes a este nuevo escenario en el que, en el caso boliviano, en principio, el Estado cuenta con menores ingresos.

Entonces, si bien la caída de los ingresos públicos provenientes de la renta extractiva se constituye en una amenaza para llevar adelante un plan de diversificación económica a través de los excedentes de Estado, a su vez abre una ventana de oportunidad de discutir nuevamente el tema del desarrollo productivo más allá del rentismo. Ello implica un diagnóstico de la actual política y la imposibilidad de su implementación en esta coyuntura.

Por otro lado, si bien en las primeras gestiones del gobierno de Evo Morales el enfoque del Gobierno era totalmente crítico del sector privado empresarial como también a las inversiones transnacionales, posteriormente, tanto el discurso como las acciones de autoridades de gobierno cambiaron de rumbo.

En abril de 2014, se aprobó la Ley de Promoción de Inversiones con el objetivo de establecer el marco jurídico e institucional general para la promoción de las inversiones, a fin de contribuir al crecimiento y desarrollo del país.

Asimismo, en las últimas gestiones, el gobierno viene insistiendo en la necesidad de mayor inversión privada. Incluso, en 2015, en Nueva York, organizó el foro Invirtiendo en la Nueva Bolivia con el objetivo de atraer inversiones extranjeras al país. Si bien como producto de ello se anunciaron intenciones de inversiones, ninguna se plasmó en contratos concretos que se hagan viables.

Y, recientemente, en enero de 2018, con objeto de atraer y consolidar la inversión privada nacional o extranjera, se aprueba el Decreto Supremo No. 3469 que establece los preceptos y el contenido mínimo para llevar adelante los contratos de alianzas estratégicas de inversión conjunta entre empresas públicas y empresas privadas constituidas en el país, y/o con empresas públicas o privadas extranjeras.

En este sentido, claramente se observa una mayor disposición del gobierno en relación al pasado para darle mayor impulso al sector privado; a su vez, esto puede leerse como un sinceramiento en sentido de aceptar que el Estado no lo puede realizar todo y se requiere el concurso de privados.

Otro de los elementos de la coyuntura relacionados con la viabilidad de implementar una nueva política de diversificación productiva es la elección general que se llevará a cabo a finales de 2019. El periodo preelectoral es un espacio de oportunidad para plantear la problemática a los diferentes frentes o partidos, para que sus programas de gobierno incorporen un plan de diversificación económica, y que el tema esté dentro de los debates electorales.

Finalmente, como antecedente de la intervención estatal directa en la producción de bienes y servicios, existen diferentes experiencias de proyectos que no han sido exitosos en su implementación en las diferentes regiones del país debido a diferentes factores como la falta de materia prima o insumos, falta de mercados, localización inadecuada y otros. Estos sugieren la necesidad de replantear el actual enfoque exclusivamente centrado en decisiones de instancias de Gobierno en relación al qué y cómo producir.

3. Creación de una instancia departamental que decida el uso de la renta petrolera para el financiamiento de proyectos departamentales

Si bien desde una perspectiva política la viabilidad de implementar este tipo de mecanismos resulta dificultoso en Chuquisaca, ello se debe a que el gobernador y la mayoría de los alcaldes son del Movimiento al Socialismo (MAS), actual partido de gobierno a nivel nacional, con

claras intenciones centralistas. Existen organizaciones de la sociedad civil, sector privado, el Comité Cívico Departamental y otras instancias sociales que ven con preocupación la falta de acuerdos departamentales sobre el uso de la renta petrolera, sumado a una falta de control y monitoreo en la inversión pública y el gasto social financiado con recursos de la renta petrolera.

Asimismo, debido a la situación actual del vecino departamento de Tarija que ha generado una alta dependencia al sector hidrocarburos y que percibe un enorme flujo de ingresos que, en los últimos 10 años, no han servido para un desarrollo económico y social del departamento, líderes de organizaciones sociales de Chuquisaca perciben necesario y urgente que el departamento no transite por la misma ruta, por lo que, desde esta perspectiva, es viable promover desde sociedad civil la creación de un Consejo Departamental de Decisión sobre el uso de la renta petrolera.

En esta prepueta, se ha identificado claramente las limitaciones de voluntad política que puede existir en gobernación y municipios de Chuquisaca, y si bien existe mayor comprensión por parte de líderes locales sobre la importancia de debatir y evaluar el uso de la renta petrolera, resulta necesario e imprescindible socializar dicha necesidad con organizaciones sociales de base, así como interpelar a estas sobre el ejercicio de un verdadero control social al uso de estos recursos públicos.

6.3. Estrategia de incidencia

1. Propuesta departamental de políticas económicas nacionales que promuevan el aparato productivo

a) Tipo de cambio: sectores económicos como el comercio y otros también de bajísima productividad han sido beneficiados por el actual tipo de cambio. Entonces, una nueva política de tipo de cambio debe ser funcional a sectores con mayor producción, productividad que no sean tradicionales y que logren diversificación productiva.

Voluntad política económica de acordar metas anunciadas de depreciación anual para que los agentes económicos ajusten sus decisiones y expectativas.

Desarrollar espacios de debate entre actores públicos y actores privados en el nivel nacional y subnacional, con el propósito de que se discutan los riesgos y beneficios, además del mecanismo para implementar un tipo de cambio flexible.

b) Control de contrabando: establecer una estrategia de largo plazo y de responsabilidad compartida entre Gobierno y el sector empresarial. El rol del sector gubernamental facilitaría la inversión, potenciaría la producción, y propiciaría una competencia leal, legal dentro del mercado interno; las campañas deben influir para el consumo de la producción nacional, apoyo a la industria y como consecuencia mejora de la productividad.

Talleres en unidades educativas y universidades (fundamentalmente en áreas involucradas en este delito) que hagan conocer el daño que genera el contrabando y el significado de este delito.

Análisis sobre la pertinencia del libre comercio, es decir, eliminar los aranceles de las importaciones o aplicar normas arancelarias y paraarancelarias más efectivas.

c) Acceso a mercados: Bolivia tiene que pensar en su mercado interno, pero también en su mercado externo. Debe sensibilizar sobre las condiciones adversas que afronta el

sector productivo nacional por la ausencia de políticas, tanto del nivel central como del subnacional.

d) Identificar **obstáculos técnicos** al comercio en los mercados nuevos e informar sobre los beneficios de los acuerdos comerciales, buscar acuerdos sociales mínimos con empresas y con sectores productivos. El Gobierno debe acercarse al empresariado, escuchar y ojalá converger en una misma visión o mismos objetivos.

A nivel departamental se propone generar espacios de debate multiactor (Gobernación, Municipios, empresas privadas, Universidad Pública) a fin de definir quién lleva a cabo la diversificación económica y que tipos de instrumentos son necesarios.

Finalmente, estas condiciones de comercio exterior funcionarían si son parte de una gran estrategia y una visión que deseablemente sería de largo plazo y de responsabilidad compartida con el sector empresarial. El sector gubernamental y el sector empresarial deben tener la misma visión, compartir los mismos objetivos y metas hacia adelante, y cada quien haga lo que le corresponde hacer.

2. Replantear el cambio de matriz productiva a partir de los excedentes económicos que generaba la renta estatal incorporando al sector privado en esta dinámica

Para llevar adelante acciones de incidencia en sentido de que se desarrolle una nueva política o plan de diversificación productiva, se deberá realizar un trabajo previo de sensibilización orientada a los grupos de interés sobre la actual situación y la necesidad de replantear cambios.

Inicialmente, se deberá realizar un análisis sobre la política vigente de cambio de matriz productiva, en el sentido de evaluar su implementación, las limitaciones y/o aspectos positivos en su desarrollo, y la viabilidad a futuro de esta política, bajo el actual contexto en que el Estado cuenta con menos ingresos. Este análisis, de manera general, ha sido desarrollado y presentado en el acápite 2.

Posteriormente, se procedería a socializar los resultados del análisis en sentido de sensibilizar y concientizar sobre las limitaciones que actualmente tiene el planteamiento de cambio de matriz productiva en el actual contexto, y la necesidad de implementar una nueva política para el desarrollo de sectores productivos que incorpore a actores privados.

El trabajo de socialización de información y de sensibilización tendría que ser llevado adelante a través de documentos y boletines de análisis, talleres y seminarios, dirigidos a sociedad civil y medios de prensa.

Estas acciones estarán orientadas a sectores involucrados e interesados directamente en las políticas de desarrollo productivo, como empresarios, medianos y pequeños productores, organizaciones de trabajadores, sectores de jóvenes que demandan empleo y otros.

Una vez que el tema de la necesidad de implementar un nuevo plan de diversificación productiva esté posicionado en la agenda pública, se deberá trabajar más específicamente en la generación de propuestas para el debate.

Para esto, se podría desarrollar espacios de generación de propuestas con actores privados (Confederación de Empresarios Privados, Cámara de Industria y Comercio de, Federación

de Micro y Pequeña Industria) a fin de identificar propuestas sectoriales de articulación público-privada, y una delimitación o definición de lo que prioritariamente debiera atender el sector público en el fomento de la producción nacional y del rol del sector privado.

Las acciones de incidencia tendrían como objetivo, además de incorporar en el debate la necesidad de implementar un nuevo plan de diversificación económica, y contar con un conjunto de propuestas por parte de sectores interesados y de otros actores de la sociedad civil.

3. Creación de una instancia departamental que decida el uso de la renta petrolera para el financiamiento de proyectos departamentales

La implementación de cualquier instancia departamental que evalúe proyectos y decida su viabilidad sin duda es un proceso largo en el entendido de que requiere de la construcción de consensos políticos entre actores subnacionales (gobernación y municipios), pero además con la población en general a fin de instaurar la lógica de proyectos en lugar de la de demandas sociales.

En este sentido, una primera estrategia debe ser sensibilizar a la población sobre el buen uso que debe tener la renta petrolera y mostrar lecciones aprendidas del departamento de Tarija, en el que existe una percepción generalizada sobre el mal uso que se dio a dichos ingresos. Asimismo, si bien en Tarija se implementó el programa del PROSOL⁷ como mecanismo de transferencia de ingresos provenientes de la renta petrolera a sectores productivos, dicho programa no generó los efectos esperados por la falta de instrumentos de evaluación, monitoreo y control de los proyectos.

Por lo tanto, la sistematización de lecciones aprendidas de Tarija, o incluso de la experiencia del mismo departamento de Chuquisaca durante el boom petrolero de las décadas de 1970 y 1980 que no dejó mayores beneficios. En términos de desarrollo económico y social, le puede resultar provechosa para promover esta estrategia.

Se debe promover propuestas académicas sustentadas sobre potencialidades productivas de Chuquisaca, posibles articulaciones público-privadas que permitan dinamizar sectores productivos del departamento en la actualidad.

Un aspecto importante para la creación del consejo es incidir en la necesidad de un pacto fiscal que permita generar acuerdos entre actores políticos departamentales de los diferentes niveles de gobierno, la universidad pública, organizaciones sociales, pueblos indígenas y población en general sobre

- Priorización de sectores económicos a ser desarrollados a partir de numerosos diagnósticos que existen a nivel departamental.
- Distribución de los ingresos en el territorio chuquisaqueño a partir de criterios como pobreza, necesidades básicas insatisfechas, número de habitantes, proyectos productivos presentados.

7. PROSOL es un programa que realiza la transferencia de recursos económicos a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de mejorar las condiciones de la actividad productiva comunitaria, incrementar su productividad e incorporar de manera sostenible la actividad económica del departamento de Tarija.

- Uso de los ingresos en base a criterios de beneficio social de la inversión para grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, especialmente en salud y educación, desarrollo y sostenibilidad de proyectos productivos.
- Diseño de un marco institucional para la evaluación de proyectos productivos a ser financiados con la renta petrolera, mecanismos para el monitoreo y control de los mismos

La realización de un pacto fiscal departamental requiere de estrategias de incidencia con actores políticos, aspecto que por ahora resulta aún difícil en Chuquisaca, dado que el partido de gobierno departamental es el mismo que el que gobierna el país con una tendencia más bien centralista en la captación de ingresos fiscales. Clara muestra de ello es que las empresas nacionales como Planta de Amoniaco-Urea (Cochabamba) o Fábrica de Vidrios (Chuquisaca) remiten utilidades y beneficios al nivel central de gobierno sin aporte alguno a los departamentos donde operan.

Considerando este aspecto, un pacto fiscal departamental debería ser la última etapa en la estrategia de incidencia e implementación; entre tanto, los acuerdos deben ser construidos con los actores de la sociedad civil, enfocados a generar presión para la creación del Consejo Departamental de Decisión sobre el uso de la renta petrolera e insertando luego a esta instancia en el pacto fiscal departamental.

7. Conclusiones

- Durante los años 2000- 2005, Bolivia atraviesa una profunda crisis política y social que impide el normal desarrollo de la gestión pública y la implementación de políticas públicas, toda vez que en ese periodo de tiempo el país tuvo 4 presidentes constitucionales.
- En 2006 el nuevo gobierno, a la cabeza del actual presidente Evo Morales, a tan solo 6 meses de su posesión, presenta el Plan Nacional de Desarrollo, el cual plantea el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades. Este plan, en su capítulo Bolivia Productiva, plantea la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva; logra el desarrollo de los complejos productivos integrales; y genera excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente.
- El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 y el modelo económico planteado por el Gobierno se centraba en la idea de que los excedentes de los sectores estratégicos (principalmente hidrocarburos, minerales), además de ser reinvertidos, debían ser orientados a los sectores generadores de ingresos y empleo para contribuir a diversificar la economía.
- Sin embargo, en el promedio de los años 2012-2017, el 45% de la inversión pública tuvo por destino el sector de infraestructura, fundamentalmente transportes (caminos), seguido en importancia por el de hidrocarburos y energía. En cada uno de estos sectores, la inversión fue muy superior a la registrada en el sector agropecuario e industrial, situación que permite concluir que en realidad no se habría implementado la política del cambio de matriz productiva como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006.

- Si bien la importancia del sector hidrocarburos en el PIB total del país durante los años 2006-2016 en promedio fue del 5,4%, en términos de exportaciones representó en promedio cerca del 46% del total. Asimismo, los ingresos fiscales que obtiene el país por la explotación de hidrocarburos representan una tercera parte del total de ingresos del gobierno general (nivel nacional y subnacional), aspecto particularmente importante debido a los mecanismos de distribución de las regalías hidrocarburíferas y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos que benefician a gobiernos subnacionales, y, por lo tanto, explican en gran medida la relación del crecimiento del PIB con el desarrollo del sector hidrocarburos.
- El Departamento de Chuquisaca ya muestra una mayor importancia del sector hidrocarburos en su economía. En los últimos 5 años se ha convertido en el principal sector económico de la región. En ese periodo, las exportaciones de hidrocarburos representan casi el 70% del total departamental; en cuanto a ingresos fiscales del gobierno departamental, en promedio, de los últimos 5 años el 52% proviene de la regalía hidrocarburífera departamental e Impuesto Directo a los Hidrocarburos, lo que revela la poca diversificación de la economía local y una débil capacidad recaudatoria de este nivel subnacional.
- En el resto de las actividades económicas que se desarrollan en el departamento de Chuquisaca, la actividad de industrias manufactureras ha mantenido su crecimiento representando en promedio el 17% del PIB departamental a precios básicos, explicado, sin embargo, en un 50% por la actividad de productos de minerales no metálicos, debido a que en esta región se encuentra la Fábrica Nacional de Cemento S.A, una de las principales dinamizadoras de la economía departamental.
- Por otra parte, la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca (que tuvo una relativa mayor importancia entre los años 2006-2011) es impulsada por actividades agrícolas no industriales, aspecto que muestra la precariedad del aparato productivo chuquisaqueño que debe ser revertido en el mediano y largo plazo a partir de políticas públicas que aseguren el financiamiento sostenible y la evaluación y monitoreo permanente que permitan ajustes oportunos.
- El documento analiza a mayor detalle las vocaciones productivas en el departamento de Chuquisaca y específicamente en una muestra de municipios seleccionados, los que pueden constituirse en una guía para el debate, específicamente para el planteamiento de planes, políticas, programas y proyectos que puedan implementarse en el departamento para impulsar un desarrollo productivo diversificado.
- El análisis de las vocaciones productivas del departamento de Chuquisaca, más allá del sector hidrocarburos, muestra que los sectores con mayor potencialidad y que debieran ser priorizados a través de políticas y la asignación de recursos son los siguientes:
 - Productos de la agricultura
 - Turismo, restaurantes y hoteles
 - Ganadería y productos pecuarios
 - Servicios personales o sociales
 - Servicios a las empresas
 - Procesamiento de la madera
 - Panadería y productos de molinería
 - Carne y productos cárnicos

- Tejidos y manufacturas de cuero
- Bebidas
- Las propuestas de política pública que se presentan en este documento están orientadas a promover un rol más activo del sector privado en el desarrollo económico departamental y nacional a partir de un cambio en la planificación nacional, así como en la construcción de una propuesta departamental de políticas públicas nacionales que generen las condiciones que incentiven el desarrollo productivo de Chuquisaca y, finalmente, la creación de un Consejo Departamental de Decisión sobre el uso de la renta petrolera como instancia de calificación, monitoreo y evaluación de proyectos productivos financiados con la renta petrolera.

8. Referencias

- Fundación Milenio, 2011. "El Estado de las Empresas del Estado Coloquio Económico 23".
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, septiembre de 2011. "El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo, *Revista Economía PLURAL* Año 1 / N° 1"
- Fundación Jubileo, 2014. "10 temas clave para el 2015, ELECCIÓN DE GOBERNADORES Y ALCALDES".
- *Diario Página Siete* (<http://paginasiete.bo/opinion/editorial/2017/5/10/deficit-empresas-publicas-137110.html>).
- Fundación Jubileo, 2016. "Políticas para un nuevo contexto económico análisis y propuestas".
- Ley N° 516 de Promoción de Inversiones.
- Constitución Política del Estado, febrero 2009.
- Ley No. 031 "Ley Marco de autonomías y Descentralización" de 19 de julio de 2010.
- AnálisisReal Latinoamérica "El Sistema Económico de los Sistemas Locales", 2018

9. Anexos

Cuadro Anexo N° 1
Producto Interno Bruto de Chuquisaca a precios constantes de 1990
en millones de bolivianos constantes de 1990

DESCRIPCIÓN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	43.710	46.233	47.132	52.775	61.847	75.136	98.446	111.321	124.499	130.995	133.411
Derechos s/Importaciones, IVA nd, IT y otros Imp. Indirectos	42.400	44.835	45.698	51.271	60.288	73.454	96.595	109.332	122.358	128.843	131.218
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	1.310	1.398	1.434	1.504	1.559	1.682	1.851	1.989	2.141	2.152	2.193
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	279	290	294	300	305	313	315	321	334	332	353
- Productos Agrícolas no Industriales	172	181	183	184	186	190	190	192	199	197	213
- Productos Agrícolas Industriales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
- Coca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Productos Pecuarios	104	105	108	112	116	120	121	126	131	132	137
- Silvicultura, Caza y Pesca	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2. Extracción de Minas y Canteras	130	146	124	144	145	229	320	381	432	435	416
- Petróleo Crudo y Gas Natural	86	98	76	97	100	196	285	347	372	376	350
- Minerales Metálicos y no Metálicos	44	48	48	48	45	32	35	34	60	59	66
3. Industrias Manufactureras	215	241	259	269	281	289	309	328	349	349	349
- Alimentos	77	79	81	84	85	88	90	95	99	102	106
- Bebidas y Tabaco	15	15	16	16	17	17	18	18	19	19	20
- Textiles, Prendas de Vestir y Productos del Cuero	24	24	24	25	25	25	25	25	25	26	26
- Madera y Productos de Madera	14	15	15	16	16	16	16	16	16	16	17
- Productos de Refinación del Petróleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
- Productos de Minerales no Metálicos	72	94	108	114	124	128	146	159	174	169	164
- Otras Industrias Manufactureras	13	14	14	14	14	14	15	15	16	16	16
4. Electricidad, Gas y Agua	21	22	23	24	26	27	29	32	33	34	34
5. Construcción	37	40	44	47	49	52	61	67	73	73	75
6. Comercio	103	114	119	123	126	128	131	135	142	132	137
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	161	168	176	187	194	190	201	213	227	232	241
- Transporte y Almacenamiento	127	134	140	151	158	153	163	174	186	191	198
- Comunicaciones	34	34	35	36	37	38	38	39	41	42	43
8. Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios a las Empresas	122	128	132	137	140	157	166	178	185	186	196
- Servicios Financieros	27	31	32	35	37	46	51	58	60	65	68
- Servicios a las Empresas	37	38	39	40	41	47	48	51	53	51	54
- Propiedad de Vivienda	59	59	61	62	63	65	67	69	71	70	73
9. Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos	47	49	51	53	53	55	56	58	60	63	65
10. Restaurantes y Hoteles	32	32	33	34	35	36	36	37	39	40	42
11. Servicios de la Administración Pública	191	198	211	219	239	249	274	291	320	332	345
12. Servicios Bancarios Imputados	-26	-30	-32	-34	-34	-43	-48	-53	-54	-57	-61

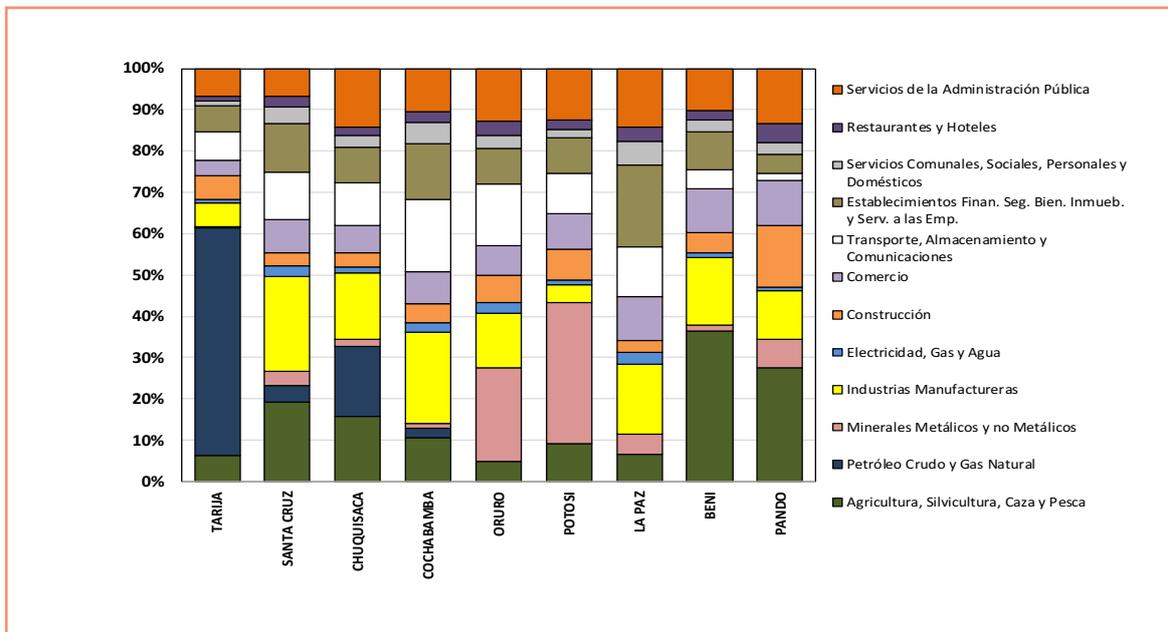
Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Cuadro Anexo N° 2
Crecimiento del Producto Interno Bruto de Chuquisaca
en porcentajes

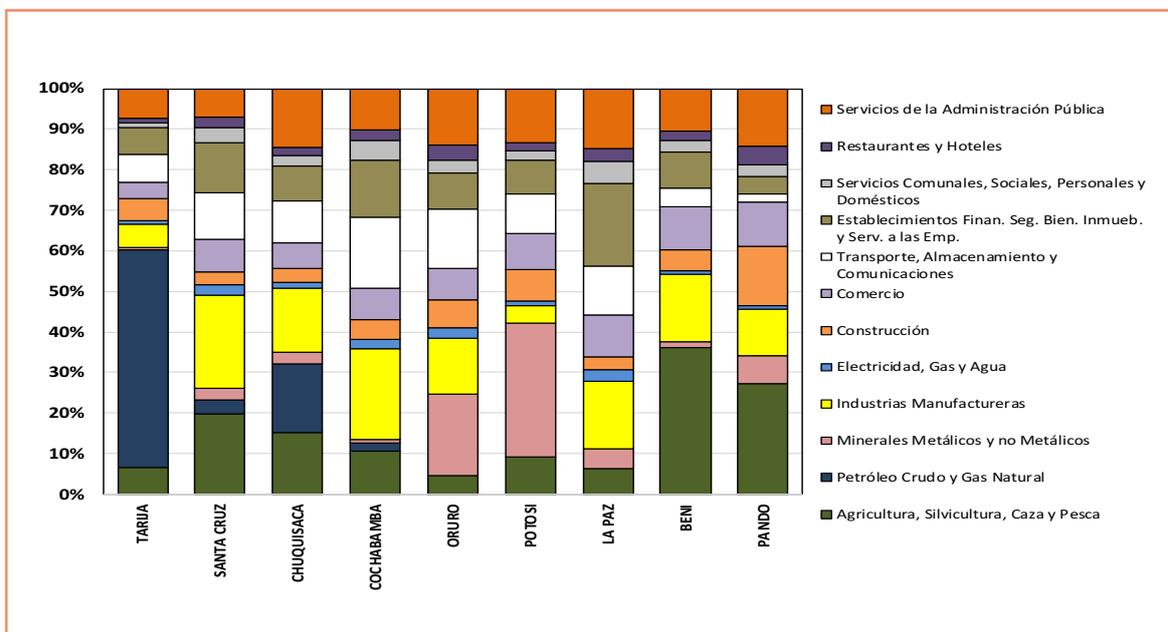
DESCRIPCIÓN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	PROMEDIO SIMPLE
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	3%	4%	2%	2%	2%	3%	1%	2%	4%	-1%	6%	2%
Petróleo Crudo y Gas Natural	-2%	15%	-23%	27%	4%	96%	45%	22%	7%	1%	-7%	17%
Minerales Metálicos y no Metálicos	3%	8%	1%	-1%	-6%	-27%	7%	-2%	76%	-1%	12%	6%
Industrias Manufactureras	5%	12%	8%	4%	4%	3%	7%	6%	6%	0%	0%	5%
Electricidad, Gas y Agua	2%	3%	4%	6%	5%	6%	8%	8%	4%	4%	1%	5%
Construcción	-24%	9%	10%	8%	3%	8%	17%	9%	10%	-1%	3%	5%
Comercio	0%	11%	4%	4%	2%	1%	2%	3%	5%	-7%	4%	3%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3%	5%	4%	6%	4%	-2%	6%	6%	6%	2%	4%	4%
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios a las Empresas	5%	5%	3%	4%	2%	12%	6%	7%	4%	1%	5%	5%
Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos	1%	5%	4%	3%	1%	3%	3%	4%	4%	4%	3%	3%
Restaurantes y Hoteles	2%	1%	2%	3%	3%	3%	2%	3%	5%	3%	3%	3%
Servicios de la Administración Pública	4%	4%	7%	4%	9%	4%	10%	6%	10%	4%	4%	6%
Servicios Bancarios Imputados	11%	16%	5%	6%	2%	26%	12%	11%	0%	7%	6%	9%

Cuadro Anexo N° 3
Participación por actividad en el Producto Interno Bruto departamental

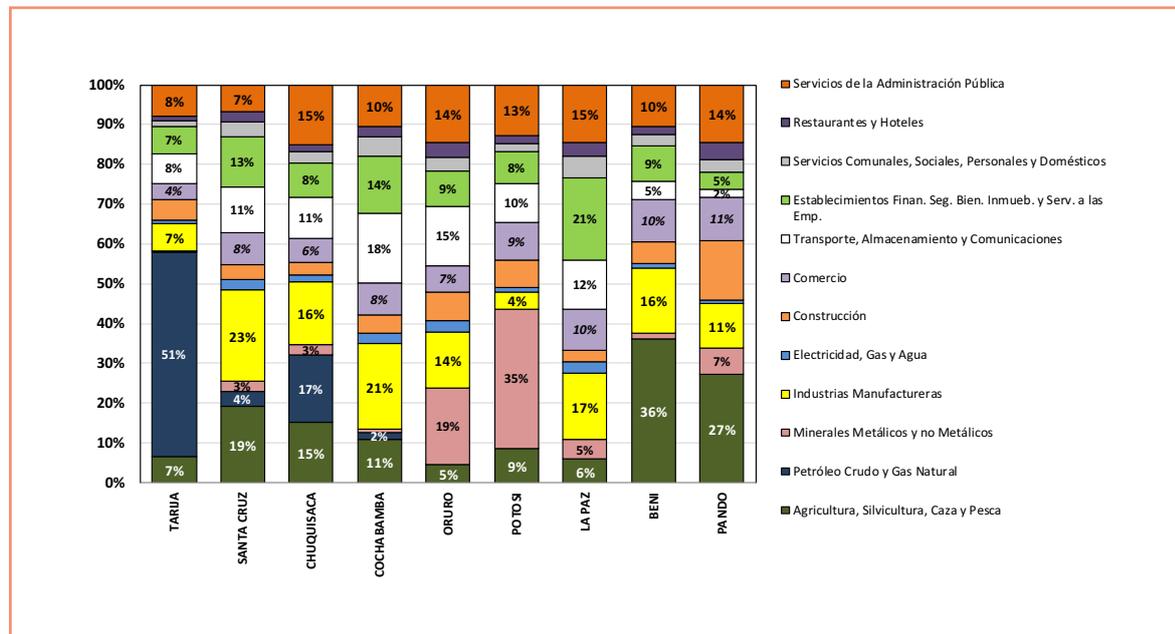
Gestión 2014



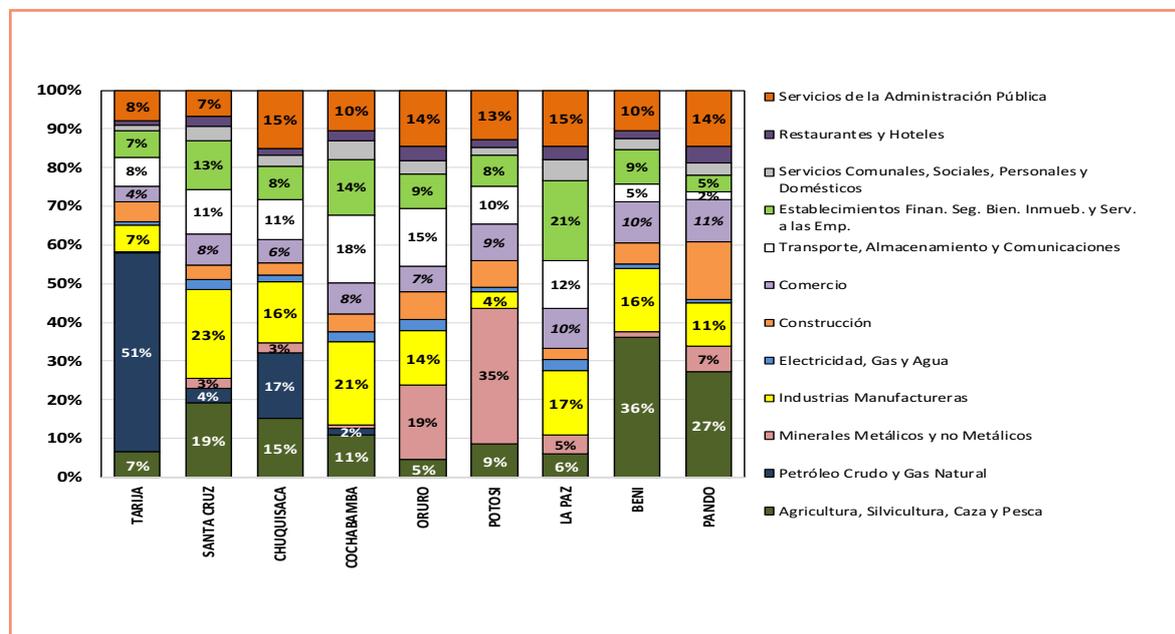
Gestión 2015



Gestión 2016

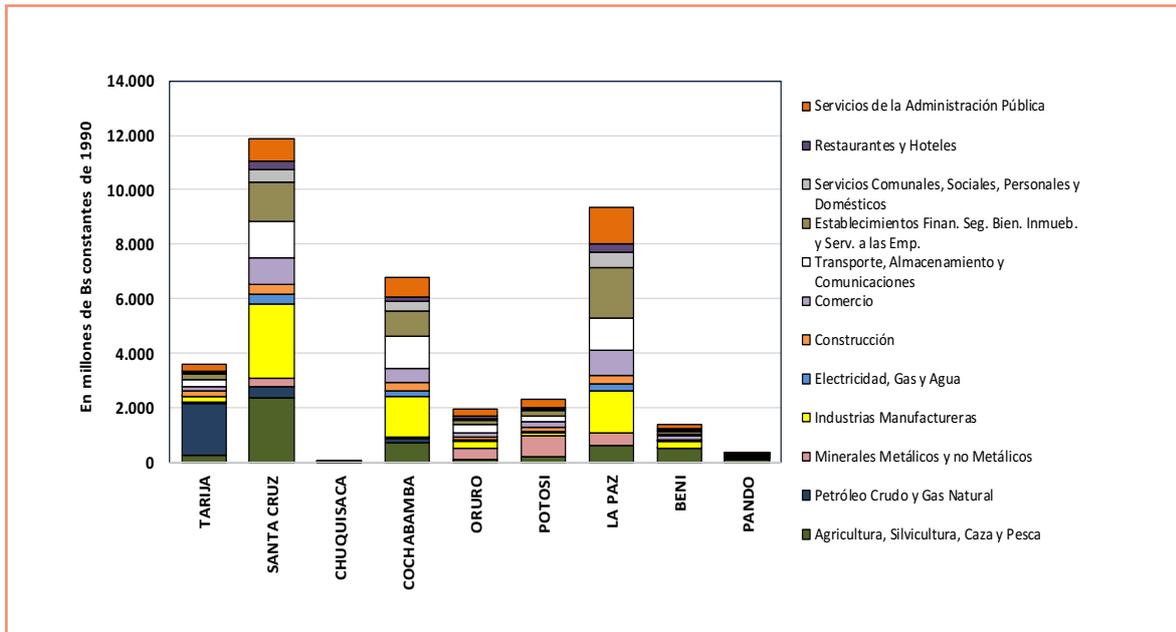


Gestión 20157

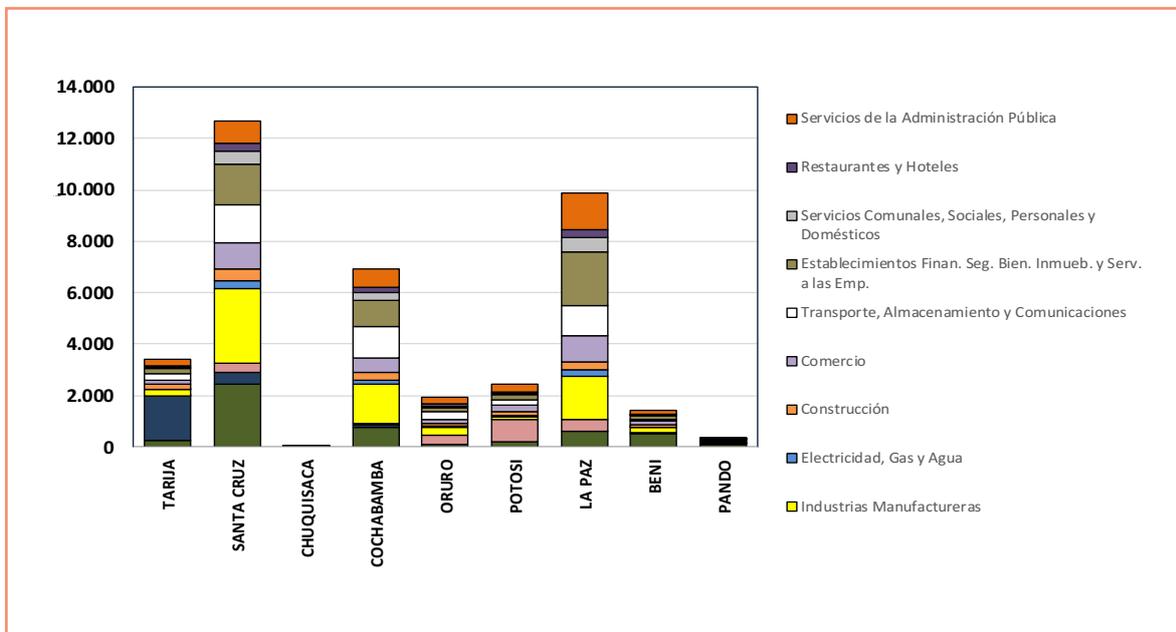


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Gestión 2016



Gestión 20157



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística

Cuadro Anexo N° 5
Distribución Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

BASE DE CÁLCULO	DISTRIBUCIÓN	BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS FINALES
32% Sobre la producción nacional fiscalizada	12% Total recaudado	Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera	YPFB Empresas petroleras
	88% Total de la recaudación	12,5% Departamentos productores	8,62% Universidades públicas.
		31,25% Departamentos no productores (6.25% a cada uno).	24,39% Gobierno departamental.
		56,25% Tesoro General de la Nación.	66,9% Gobiernos municipales.
			5,0% del total recaudado por IDH destinado al Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
			9,5% Fondo Compensatorio para Departamentos con mayor población: Municipios (80%) y Universidades Públicas (20%).
			5,0% Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a masificar uso de Gas Natural.
			Variable Destinado a compensar al Departamento productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un departamento no productor.
			Variable Monto presupuestado para Policía Nacional y Fuerzas Armadas.
			Resto Tesoro General de la Nación.

Fuente: Decreto Supremo N°29322, Ley N°767

