

La Chuquisaca que queremos:

Productiva, Equitativa y Sostenible

Enrique Velazco Reckling, Ph.D.
Fundación INASET



Noviembre de 2010

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	1
CHUQUISACA Y SU REALIDAD EN CIFRAS	3
Actividad Económica: PIB, crecimiento y exportaciones	3
Fuentes y usos de los recursos departamentales	7
En resumen.....	10
LAS EXPECTATIVAS DE VIVIR BIEN PARA L@S CHUQUISAQUEÑ@S	11
El Empleo Digno y productivo: la esperanza de todos.....	11
Las “Dimensiones” de nuestro desafío.....	12
Políticas Prioritarias para Promover el Crecimiento Productivo.....	14
LA AGENDA DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA CHUQUISACA	18
Los objetivos y los actores.....	18
Actividades y Resultados	19
Taller 1: De los Temas de Inquietud a identificar los Problemas	19
Taller 2: Establecer prioridades	22
Taller 3: Análisis Estructural y Relaciones de Causalidad.....	24
Interpretación y formulación de la propuesta.....	26
Lineamiento General para promover el desarrollo de Chuquisaca	29
Orientaciones de las otras políticas para el Desarrollo Departamental.....	29
Estudios Base para orientar la Toma de Decisiones	31
Tareas y Acciones pendientes	31

Una propuesta desde la sociedad civil y los actores económicos

La Chuquisaca que queremos: Productiva, Equitativa y Sostenible

PRESENTACIÓN

Una reciente investigación realizada por la Fundación INASET, con el apoyo de Ayuda Obrera Suiza, AOS, mostró que hasta el año 2015, el Departamento de Chuquisaca deberá crear más de treinta mil puestos de trabajo, fundamentalmente en áreas urbanas, para acomodar a los nuevos entrantes al mercado laboral; estima, además, que la precariedad del empleo afecta actualmente a unos 240.000 puestos de trabajo, el 78% de los casi 310.000 existentes en el departamento.

Frente a esta realidad, el estudio analiza las Competencias Autonómicas que la Constitución Política del Estado asigna a las distintas entidades territoriales autónomas y concluye que, para satisfacer las expectativas sociales de empleos e ingresos dignos –como indicador básico de bienestar y desarrollo humano–, cada entidad territorial tiene el desafío de configurar condiciones objetivas que permitan dinamizar las actividades económico-productivas para generar la riqueza y las oportunidades de empleo que la población demandará hacia adelante. De hecho, plantea que esta dinamización de las actividades productivas, es también una condición para la propia viabilidad social y la sostenibilidad económica de las estructuras autonómicas: está ampliamente aceptado que, los recursos financieros y las transferencias originadas en los recursos naturales no son, ni serán, suficientes ni en cantidad ni en estabilidad para sustentar las necesidades del Estado Autónomo.

Todos estos son, sin duda, temas que afectan directamente a los trabajadores y a los empresarios porque corresponden a su rol en la sociedad y en la economía; pero también involucran al conjunto de la sociedad porque son temas que requieren responder a ¿cómo deberíamos los chuquisaqueños asumir la nueva realidad del Estado Autónomo?

Motivados por la importancia y relevancia de esta temática, a la vez que preocupados por la falta de un espacio para su análisis, su debate y la generación de consensos, las Federaciones de Trabajadores Fabriles y de Empresarios Privados de Chuquisaca, con el apoyo de AOS, convocamos a las principales entidades públicas y privadas del Departamento a una serie de Talleres de Trabajo conducidos por la Fundación INASET. Estos Talleres tenían como objetivos precisar las metas de desarrollo a los que aspira la ciudadanía y a los que deberían guiar las políticas y las estrategias, públicas y privadas, a partir de nuestra realidad social-económica y de sus proyecciones; establecer las relaciones que existen entre los principales problemas para fijar prioridades y la secuencia temporal en la atención y en la solución de los problemas. Finalmente, definir una Agenda Social-Productiva que deberían adoptar la sociedad civil, el Gobierno Departamental, los Municipios y las autonomías IOC, para concertar las soluciones que mejor contribuyan a crear la Chuquisaca a la que todos aspiramos.

Celebramos y agradecemos la respuesta positiva de las organizaciones sociales, y de las entidades públicas y privadas que atendieron nuestra convocatoria, y que han permitido, después de un serio y responsable análisis, formular un conjunto de recomendaciones de gran importancia para fijar una agenda departamental que oriente la transformación productiva y la construcción de las autonomías en todas las entidades territoriales del departamento.

El documento que tenemos el gusto de presentar, contiene inicialmente una síntesis de la realidad de Chuquisaca expresada a través de los principales indicadores socio-económicos. Analiza luego las características del desafío que representará, para el departamento y sus instituciones, responder a las expectativas de empleo y de ingresos durante los próximos cuatro años. Posteriormente describe el trabajo realizado en los Talleres, y las conclusiones y recomendaciones que han generado. Finalmente sugiere un grupo de estudios base para generar información y formular definiciones que orienten la toma de decisiones en el proceso de construcción de la nueva Chuquisaca autónoma y productiva.

Consideramos que este producto, entendido como un lineamiento base para iniciar y para orientar los debates sobre la temática productiva, satisface plenamente nuestras expectativas de trabajadores y de empresarios. Nos compromete, además, a identificar de manera conjunta los temas en los que trabajadores y empresarios deberemos buscar acuerdos, incluso a pesar de nuestras diferencias. Por ello, reiteramos nuestro compromiso de promover, de manera compartida, la conformación y la institucionalización de una Mesa de Concertación Productiva para Chuquisaca, que promueva como prioridad del departamento, la transformación productiva hacia la Chuquisaca que todos queremos: productiva, equitativa y sostenible.

Agradecemos la participación de las entidades departamentales, el apoyo de Ayuda Obrera Suiza, y la conducción temática y metodológica de la Fundación INASET.

Lic. Ernesto F. Poppe Murillo
Presidente
Federación de Empresarios Privados
de Chuquisaca

Alfredo Ferreira de la Parra
Secretario Ejecutivo
Federación de Trabajadores Fabriles
de Chuquisaca

La Transformación Productiva de Chuquisaca

CHUQUISACA Y SU REALIDAD EN CIFRAS

El departamento de Chuquisaca tiene 650.570 habitantes, que equivale al 6,24% de la población nacional, con alta proporción de población joven: el 38,39% son menores de 15 años; la población entre 15 a 59 años llega al 54,17% en tanto que la población mayor de 60 años es el 7,44%.

De acuerdo con los datos del INE para 2010, la Tasa Bruta de Natalidad, es decir, el número de nacimientos vivos por cada 1.000 habitantes, es de 27,9 nacimientos por cada mil habitantes, tasa que es superior al promedio nacional de 26,3; también la Tasa Global de Fecundidad –el número de hijos o hijas nacidos vivos– es de 3,74, nivel superior a la tasa nacional de 3,3. Por el contrario, el INE estima que la Tasa de Mortalidad Infantil de 44 muertes de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos, mayor a la estimada para el total nacional de 41,6. La esperanza de vida al nacer es 65,5 años, nivel inferior a la nacional de 66,4 años.

Actividad Económica: PIB, crecimiento y exportaciones

3

En el 2009, el Producto Interno Bruto (PIB) nominal del departamento de Chuquisaca fue de 5.467 millones de bolivianos (el 4,49% del PIB nacional). El PIB per cápita alcanzó a \$us. 1.207 dólares, muy inferior al promedio nacional de \$us. 1.683 dólares, colocando a los chuquisaqueños (junto a los potosinos) entre los bolivianos de menor ingreso.

Chuquisaca: Producto Interno Bruto, 2008 - 2009

INDICADOR	CHUQUISACA			BOLIVIA 2009
	2008	2009	Var %	
PIB Real (millones, Bs. de 1990)	1.443	1.480	2,56	31.294
PIB Real (millones, \$us. de 1990)	455	467	2,56	9.872
PIB Nominal (millones Bs.)	5.585	5.467	(2,13)	121.727
PIB Nominal (millones, \$us.)	766	773	0,92	17.217
PIB pc (Bs.)	8.851	8.531	(3,62)	11.902
PIB pc (\$us.)	1.214	1.207	(0,58)	1.683

Fuente: INE

La estructura del Producto Interno Bruto para el año 2009, muestra que seis sectores han generado las tres cuartas partes del PIB departamental: el mayor aporte proviene de la Administración Pública con casi el 20% seguido por el de Agricultura (16%), la Industria Manufacturera (14,7%), Transportes (10,4%), Minas y Canteras (9%) y Comercio (7,5%). El hecho que el mayor aporte al PIB sea generado por los servicios de la Administración Pública, muestra la inquietante realidad de la debilidad del aparato productivo departamental.

PIB y participación de los seis sectores más importantes, 2009 (Millones de Bs.)

ACTIVIDADECONÓMICA	Chuquisaca	BOLIVIA	Participación %	
			Depto	Nacional
PIB (Precios de mercado)	5.467	121.727	100,0	4,5
Administración Pública	1.084	14.508	19,8	7,5
Agricultura	876	13.575	16,0	6,4
Industrias Manufactureras	802	14.141	14,7	5,7
Transp, Almacenes y Comunicaciones	570	10.724	10,4	5,3
Minas y Canteras	490	15.779	9,0	3,1
Comercio	408	8.779	7,5	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Entre 2008 y 2009, los tres sectores que han mostrado mayor crecimiento son la construcción (9,7%), la industria manufacturera (7,5%) y la administración pública (6,7%); por el contrario, los tres sectores con menor crecimiento son Restaurantes y Hoteles (2,5%), Agricultura (1,9%) y, especialmente, el sector de Explotación de Minas y Canteras (-15%) debido a la fuerte caída del subsector Petróleo y Gas Natural que se contrajo en un 22.9%.

Esta caída en el crecimiento del subsector de Petróleo y Gas Natural, tiene importantes efectos en el desempeño económico del departamento. Como muestra el Cuadro siguiente, entre 2008 y 2009 la producción de gas natural llegó a 24.277 millones de pies cúbicos, volumen que significó participación de 5,38% de la producción nacional. La producción de petróleo alcanzó a 223.000 de barriles, con participación de 1,81% del total nacional. Sin embargo, con relación a los niveles de producción de 2008, la extracción de petróleo registró una tasa negativa de 12,9% debido fundamentalmente a la disminución en la producción del campo Monteagudo que se redujo en un 17,7%. De igual manera, la extracción de Gas Natural se redujo en un 23,8% respecto a 2008, por la caída en la producción del campo Vuelta Grande en casi un 24%.

Chuquisaca: Producción de petróleo y gas natural, 2008 – 2009

PRODUCTO	Unidad	Chuquisaca			BOLIVIA	
		2008	2009	Var %	2008	2009
Petróleo	Barriles	256.000	223.000	(12,9)	14.233.000	12.329.000
Monteagudo		62.000	51.000	(17,7)		
Vuelta Grande		194.000	172.000	(11,3)		
Gas Natural	MPC (*)	31.848	24.277	(23,8)	526.018	451.562
Monteagudo		301	248	(17,6)		
Vuelta Grande		31.547	24.029	(23,8)		

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

(*) MPC = Millones de Pies cúbicos

La reducción en la producción de petróleo y de gas natural, afecta significativamente el valor de las exportaciones chuquisaqueñas. Como muestra el siguiente Cuadro, las exportaciones consisten casi exclusivamente de hidrocarburos, las que llegan a un 98% en 2008 y al 95% en el 2009. Los aportes de productos con valor agregado son apenas del orden del 2%.

La caída en el volumen de producción de hidrocarburos –y en los precios de exportación– en el 2009 respecto al 2008 se ha traducido en una disminución del 41.8% en el valor de las exportaciones, de \$us. 198 millones en 2008 a \$us. 115 millones el 2009.

CHUQUISACA: Principales rubros de exportación, 2008 - 2009
(En millones de dólares)

Sector	2008		2009		VAR% 2009-2008
	Valor	%	Valor	%	
EXPORTACIONES TOTALES	198,28	100,00	115,32	100,00	(41,8)
Gas Natural	193,52	97,60	109,59	95,03	(43,4)
Prendas de Vestir,	2,33	1,17	2,40	2,08	3,3
Mineral de Zinc	1,94	0,98	1,86	1,61	(4,1)
Mineral de Plata	0,04	0,02	0,81	0,71	2.150
Sustancias y Prod Químicos			0,15	0,13	
Mineral de Plomo			0,13	0,12	
Manufacturas de Madera	0,11	0,06	0,09	0,08	(22,3)
Orégano	0,21		0,25	0,21	
Textiles	0,10	0,05	0,00	0,00	(99,5)
Otros Productos	0,04	0,02	0,03	0,03	(22,1)

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

La estructura de las exportaciones refleja un aparato productivo precario, muy poco diversificado y con bajo valor agregado; en consecuencia, el aparato productivo chuquisaqueño tiene baja capacidad de crear puestos de trabajo que generen valor agregado e ingresos para los hogares.

Estos rasgos se reflejan también en el comportamiento de la cartera del sistema bancario. Con los datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, las obligaciones del sistema financiero con el público –los depósitos y ahorros de los chuquisaqueños– aumentaron en 6,6% mientras que las obligaciones totales lo hicieron en 6,2% respecto a 2008.

Chuquisaca: Obligaciones y Cartera del Sistema Bancario Departamental, 2008 - 2009
(En millones de bolivianos)

DETALLE	CHUQUISACA			BOLIVIA			% Bol 2009
	2008	2009	Var%	2008	2009	Var%	
OBLIGACIONES	1.194,7	1.269,4	6,2	43.244,3	51.627,4	19,4	2,5%
Público	1.165,3	1.242,5	6,6	39.658,2	47.729,2	20,3	2,6%
Instituciones Fiscales	3,3	0,4	(88,4)	125,5	79,5	(36,6)	
Bancos y Ent. Financieras	26,1	26,5	1,5	3.460,6	3.230,0	(6,7)	
Empresas con part. estatal		0,0			588,8		
Cartera(1)	716,4	849,7	18,6	26.023,9	28.794,8	10,6	3,0%
Cartera en Mora	14,4	19,6	36,4	1.113,5	1.016,2	(8,7)	

Fuente: AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

(1) Cartera incluye cartera vigente, reprogramada o reestructurada vigente, cartera vencida, reprogramada o reestructurada vencida, cartera en ejecución y reprogramada o reestructurada en ejecución.

Las obligaciones del sistema bancario de Chuquisaca representan el 2,5% de las obligaciones a nivel nacional, en tanto que los depósitos del público llegan al 2,6%; la cartera, por su parte, llega al 3% de la nacional. Estos datos muestran un modesto nivel de actividad económica con financiamiento en el departamento, que es consistente con un también bajo nivel de actividad económica en general, y con un reducido aparato productivo de transformación.

Sin embargo, hay que resaltar con el volumen de las captaciones del público en Chuquisaca y que llegan a los 1.242 millones de bolivianos en 2009, el 2,6% con respecto al total nacional, colocan a este departamento en quinto lugar a nivel nacional, después de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija.

En el 2009 (2008), la actividad de Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler captó el mayor volumen del crédito bancario, con 29,7% (33,2%), seguido por la Construcción 24,87% (20,3%), el Comercio (las Ventas por Mayor y Menor) con el 16,64% (17,1%), Transporte, Almacenamiento y Comunicación 9,2% (9,2%); estas cuatro actividades concentraron el 80,4% (79,8%) del crédito.

Chuquisaca: Cartera por Actividad Económica de Destino del Crédito, 2008 - 2009
(En millones de bolivianos)

ACTIVIDAD	CHUQUISACA				BOLIVIA			
	2008		2009		2008		2009	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTALCARTERA	716,4	100,0	849,7	100,0	26.023,9	100,0	28.794,8	100,0
Servicios Inmobiliarios y Alquiler	238,0	33,2	252,3	29,7	6.223,8	23,9	6.697,0	23,3
Construcción	145,6	20,3	211,3	24,9	2.559,9	9,8	3.472,7	12,1
Venta por Mayor y Menor	122,5	17,1	141,4	16,6	5.504,8	21,2	6.368,4	22,1
Transporte,...	65,9	9,2	77,9	9,2	1.724,7	6,6	2.134,4	7,4
Industria Manufacturera	56,8	7,9	64,5	7,6	5.371,9	20,6	5.382,4	18,7
Servicios Personales	34,7	4,8	46,0	5,4	1.140,2	4,4	1.355,8	4,7
Hoteles y Restaurantes	15,5	2,2	17,4	2,1	536,7	2,1	523,9	1,8
Agricultura y Ganadería	10,4	1,5	11,5	1,4	1.420,9	5,5	1.399,9	4,9
Intermediación Financiera	11,2	1,6	9,4	1,1	387,5	1,5	304,8	1,1
Educación	5,5	0,8	5,7	0,7	269,1	1,0	377,9	1,3
Miner. Metálicos y No Metálicos	0,9	0,1	4,6	0,5	192,8	0,7	157,5	0,5
Energía Eléctrica, Gas y Agua	5,9	0,8	4,2	0,5	429,0	1,6	419,2	1,5
Administración Pública	1,6	0,2	1,5	0,2	93,7	0,4	48,9	0,2
Extracción Petróleo y Gas Natural	0,7	0,1	1,3	0,2	105,2	0,4	114,4	0,4
Actividades Atípicas	1,1	0,2	0,5	0,1	25,1	0,1	9,2	0,0
Caza, Silvicultura y Pesca	0,2	0,0	0,3	0,0	34,1	0,1	26,0	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI

El crédito al sector productivo manufacturero departamental se mantiene por debajo del 8% de la cartera, en tanto que, a nivel nacional, es del orden del 20%. De hecho, la industria manufacturera de Chuquisaca demanda y recibe el 1% del crédito que concedido a este sector a nivel nacional.

Fuentes y usos de los recursos departamentales

Las Recaudaciones por Renta Interna de Chuquisaca crecieron en 14,3% entre 2008 y 2009, pasando del 0,86% al 0,95% de las recaudaciones nacionales.

Chuquisaca: Recaudación de la Renta Interna, 2008 - 2009 (En millones de bolivianos)

DEPENDENCIA	2008	2009	Var. %
BOLIVIA	28.200	29.392	4,2
Chuquisaca	243	278	14,3

Fuente: SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES

Por su parte, las recaudaciones por Renta Aduanera en el departamento también aumentaron el 2009 en 35,4%, que en términos absolutos significan 1,5 millones de bolivianos adicionales. Sin embargo, los Ingresos Departamentales totales disminuyeron en 14,6%, lo que se tradujo en la contracción en los ingresos de los Gobiernos Municipales en un 1,4%, de la Prefectura en 41,3% y de la Universidad en 5,9%.

Chuquisaca: Ingreso Departamental, por Entidad y Fuente, 2008 – 2009 (En millones de bolivianos)

TIPO de INGRESO	2008		2009		Var. %
INGRESOS	462,8	100,0%	395,0	100,0%	-14,6
Gobiernos Municipales	257,8	55,7%	254,2	64,4%	-1,4
Coparticipación Municipal	232,4	90,1%	218,9	86,1%	-5,8
IPB	25,4	9,9%	35,4	13,9%	39,2
Prefectura	146,8	31,7%	86,1	21,8%	-41,3
Regalías(Excluye Hidrocarburos)	0,7	0,5%	1,1	1,2%	50,7
IEH	35,3	24,0%	11,3	13,1%	-68,0
IDH	106,6	72,6%	68,8	79,9%	-35,4
Ingresos de Operación	4,3	2,9%	5,0	5,8%	15,6
Universidad	58,1	12,6%	54,7	13,8%	-5,9

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS

El Cuadro precedente muestra que un 90% de los ingresos de los Gobiernos Municipales se originan en transferencias desde el Nivel Central; los recursos municipales “propios” por recaudaciones de los impuestos a los vehículos y bienes inmuebles, han mostrado un importante crecimiento en 2009 (de casi un 40%), pero ciertamente son todavía poco significativos en relación a los ingresos totales ya que aún no alcanzan ni el 15% del total.

La disminución de los recursos de coparticipación, que bajaron en 13,6 millones de bolivianos, un 5.8% respecto a 2008, ha afectado los ingresos municipales en todo el Departamento.

Chuquisaca: Ingresos por Coparticipación por Sección Municipal, 2008 - 2009

(En millones de bolivianos)

Sec. Municipal	2008	2009	Var. %	Sec. Municipal	2008	2009	Var. %
CHUQUISACA	232,41	218,86	(5,83)				
Sucre	94,35	88,85	(5,83)	Monteagudo	11,59	10,91	(5,83)
Yotala	4,15	3,91	(5,82)	Huacareta	4,38	4,12	(5,82)
Poroma	7,04	6,63	(5,83)	Tarabuco	8,55	8,05	(5,83)
Azurduy	4,96	4,67	(5,83)	Yamparáez	4,38	4,12	(5,83)
Tarvita	6,63	6,64	0,19	Camargo	6,13	5,77	(5,84)
Zudáñez	3,25	3,06	(5,82)	San Lucas	14,04	13,22	(5,83)
Presto	3,89	3,66	(5,84)	Incahuasi	10,23	9,63	(5,83)
Mojocoya	3,47	3,26	(5,85)	Villa Serrano	5,37	5,10	(5,07)
Icla	4,04	3,40	(15,86)	Villa Abecia	1,40	1,32	(5,80)
Padilla	5,49	5,13	(6,57)	Culpina	7,68	7,24	(5,83)
Tomina	3,96	3,73	(5,82)	Las Carreras	1,55	1,46	(5,85)
Sopachuy	3,17	2,98	(5,82)	V. Vaca Guzmán	4,70	4,43	(5,82)
Villa Alcalá	1,76	1,66	(5,83)	Huacaya	1,03	0,97	(5,40)
El Villar	2,00	1,89	(5,83)	Macharetí	3,23	3,04	(5,84)

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS

La dependencia de la Prefectura –ahora Gobernación– en las rentas provenientes de los recursos naturales (regalías e impuestos, IEH, IDH) y las transferencias del Nivel Central, es todavía mayor que las de los gobiernos municipales. La Prefectura (Gobernación) Departamental depende en un 95% de estos recursos.

La asignación y el uso de los ingresos departamentales muestran, en general, una baja eficiencia y una también muy baja orientación hacia la promoción y el fomento de las actividades productivas que tendría la capacidad de dinamizar, diversificar e incrementar la economía departamental, para que eventualmente se supere la dependencia en las rentas de los recursos naturales.

A nivel municipal, los niveles de ejecución de los Recursos de Alivio de la Deuda (HIPC II) en el Departamento respecto a las disponibilidades en 2009 (2008), fueron de 55% (51,3) en el total; en las asignaciones y gastos sectoriales, la ejecución en salud fue del 45,6% (36,6%), en educación 24,5% (41,5%) y, en infraestructura, 66,2% (58,8%).

A pesar de esta baja capacidad de ejecución, en 2009 el monto total disponible en los recursos HIPC II aumentó en un 70,3%, correspondiendo aumentos de 29,4% en salud, 51% en Educación y 88,3% en infraestructura. Es muy evidente el sobredimensionamiento de las inversiones en infraestructura y la baja correlación de las inversiones en este sector con las realizadas en los otros.

Chuquisaca: Ejecución de recursos HIPC II, por sector, 2008 - 2009
(En millones de bolivianos)

CUENTA	2008		2009		VAR%
MONTO DISPONIBLE	38.709	100,0	65.922	100,0	70,3
Salud	5.985	15,5	7.744	11,7	29,4
Educación	9.217	23,8	13.916	21,1	51,0
Infraestructura	23.507	60,7	44.262	67,1	88,3
GASTOS	19.847	51,3	36.246	55,0	82,6
Salud	2.191	36,6	3.532	45,6	61,2
Educación	3.823	41,5	3.412	24,5	-10,8
Infraestructura	13.833	58,8	29.302	66,2	111,8
OTROS	-2.804		-5.782		106,2
Salud	-714		-2.274		218,5
Educación	-2.181		-583		-73,3
Infraestructura	91		-2.925		-3314,3
SALDOS FINALES	21.666		35.458		63,7
Salud	4.508		6.486		43,9
Educación	7.575		11.087		46,4
Infraestructura	9.583		17.885		86,6

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE CONTABILIDAD FISCAL

9

Chuquisaca: Inversión Pública Ejecutada, 2007 – 2008
(En millones de bolivianos)

SECTOR	CHUQUISACA				BOLIVIA			
	2007	%	2008	%	2007	%	2008	%
INVERSIÓN PÚBLICA	323,0	100,0	438,4	100,0	6.151,1	100,0	6.743,4	100,0
Productivo	31,4	9,7	35,0	8,0	797,7	13,0	959,1	14,2
Hidrocarburos	0,6	0,2	5,8	1,3	60,7	1,0	96,6	1,4
Minería	0,5	0,1	0,0	0,0	89,8	1,5	259,6	3,8
Industria y Turismo	0,4	0,1	1,1	0,2	118,1	1,9	120,0	1,8
Agropecuario	30,0	9,3	28,1	6,4	529,1	8,6	482,9	7,2
Infraestructura	203,9	63,1	197,2	45,0	3.872,4	63,0	3.918,1	58,1
Transportes	185,2	57,3	183,3	41,8	3.282,5	53,4	3.174,5	47,1
Energía	4,1	1,3	4,6	1,1	432,7	7,0	484,2	7,2
Comunicaciones	2,2	0,7	0,2	0,0	9,2	0,1	54,3	0,8
Recursos Hídricos	12,4	3,8	9,1	2,1	148,0	2,4	205,2	3,0
Social	63,5	19,7	171,8	39,2	1.172,7	19,1	1.250,1	18,5
Salud y Seguridad Social	28,7	8,9	80,9	18,5	396,7	6,4	353,5	5,2
Educación y Cultura	12,7	3,9	39,3	9,0	280,6	4,6	387,2	5,7
Saneamiento Básico	11,6	3,6	16,1	3,7	245,8	4,0	192,5	2,9
Urbanismo y Vivienda	10,6	3,3	35,5	8,1	249,6	4,1	316,8	4,7
Multisectorial	24,2	7,5	34,4	7,8	308,3	5,0	616,2	9,1

Fuente: INE y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Finalmente, el detalle de la inversión pública ejecutada en los años 2007 y 2008, muestra que en el departamento de Chuquisaca existe un patrón persistente de prioridades. Según los datos del INE y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo sobre la Inversión Pública Ejecutada en el departamento, en relación al año 2007, en el 2008 se registró un aumento de 170% en el Sector Social, 11,5% en el Productivo y 41,8% en la inversión Multisectorial, mientras que en el Sector de Infraestructura disminuyó en 3,28%.

En ambos años, el 80% de la inversión pública se concentró en Infraestructura y social, en tanto que la destinada al sector productivo cayó del 9,7% al 8,0%, y la multisectorial aumentó ligeramente del 7,5% al 7,8%. Dentro la inversión productiva, el sector agropecuario es el principal objetivo (con el 95,4% y el 80,4% de la inversión productiva en 2007 y 2008, respectivamente) aunque en 2008 tiene una participación notable el sector hidrocarburos (16,5% de la inversión productiva departamental).

De manera consistente con el bajo perfil de la industria y el turismo en la formación del PIB, en el acceso al financiamiento y de la participación en las exportaciones, la inversión en este sector apenas llega al 0,2% de la inversión pública total (en 2007 fue del 0,1%). Este nivel relativo de inversión en industria y turismo, es la décima parte de la proporción en la inversión pública nacional, que es del orden del 2%, monto todavía insignificante para lograr un impacto importante en la dinamización de estas actividades que tienen un alto potencial de agregar valor y crear empleo.

En resumen...

El ingreso medio de los chuquisaqueños está entre los más bajos del país, en tanto que los niveles de pobreza por insatisfacción de las necesidades básicas y por insuficiencia de los ingresos están entre los más altos. La mayor contribución al PIB departamental proviene de servicios de la administración pública, en tanto que más del 95% de las exportaciones corresponden a gas natural, mostrando la debilidad del aparato productivo en general. Esta debilidad también se refleja en la estructura de la cartera del sistema bancario, que se concentra en un 80% es actividades y servicios no transables.

Los ingresos del departamento son altamente dependientes de las rentas de los hidrocarburos y de las transferencias desde el gobierno central. Por la naturaleza de estos recursos, al ser dependientes de los precios internacionales, son volátiles y no permiten la planificación a largo plazo como muestra la abrupta caída entre 2008 y 2009. Por su parte, en la aplicación de los departamentales, además de evidenciarse una baja capacidad de ejecución, la inversión pública se ha concentrado en el sector de la infraestructura, con poca articulación al ritmo de las otras inversiones sociales o productivas. En especial, las inversiones en industria y turismo, no superan el 0,2% de la inversión pública, lo que es un claro indicador de la baja importancia que las políticas públicas asignan a estas actividades.

Nuestro Departamento tiene una creciente población joven a la que todos tenemos la obligación de ofrecer un futuro de bienestar (vivir bien) en el que superemos los altos índices de pobreza y de desigualdad que hoy caracterizan a Chuquisaca. Nuestro desafío es encontrar un camino y proponerlo como un desafío compartido que comprometa a los actores públicos, privados y a la sociedad toda.

LAS EXPECTATIVAS DE VIVIR BIEN PARA L@S CHUQUISAQUEÑ@S

El Empleo Digno y productivo: la esperanza de todos

Los principales males que enfrenta Chuquisaca, son la pobreza y el desempleo. Como nunca antes, desde 1985, con el cierre de la minería estatal, la falta de empleo ha sido un tema recurrente en todos los procesos políticos pero que, lejos de haberse resuelto, adquiere cada vez más importancia y urgencia para los ciudadanos, quienes cotidianamente enfrentan el temor al desempleo o viven la experiencia de la creciente precariedad del empleo.

Para la gente, hoy, la economía no responde a sus demandas y necesidades de empleo estable y con ingresos dignos; la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos reducen la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza y aumentan la inseguridad ciudadana: constituye el obstáculo más inmediato para el bienestar de las personas y de las familias.

En “números gruesos”, prácticamente el 100% del empleo rural (unas 160.000 personas) es temporal (estacional, no pleno), informal (sin contratos de trabajo ni prestaciones sociales) y de muy baja productividad; de las 150.000 personas ocupadas en las áreas urbanas, sólo un 60% (90.000) tiene un empleo pleno¹, y no más del 35% (50.000) tiene empleo formal; y, finalmente, más de la tercera parte del empleo formal es empleo público de manera que, a nivel departamental, apenas una de cada ocho a nueve personas ocupadas tiene un empleo formal, pleno y que contribuye directamente a los ingresos fiscales.

Además de la alta precariedad del empleo que estas cifras denotan, la productividad del trabajo, en general, es muy baja, del orden de US\$. 1,884/trabajador·año en promedio, aunque con diferencias muy marcadas entre sectores: mientras en actividades extractivas (minería, hidrocarburos) supera los US\$. 20,000, en la agropecuaria o la construcción –intensivas en empleo–, la productividad está por debajo de US\$. 1,000: casi el 80% de los puestos de trabajo están en sectores con una productividad inferior al (ya bajo) promedio; la baja productividad implica bajas remuneraciones y, en la medida que el empleo esté concentrado en actividades de baja productividad, no será posible superar la pobreza.

Para revertir las profundas condiciones de pobreza y de desigualdad, Chuquisaca debe aumentar simultáneamente el valor agregado, la productividad y la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado.

Pero, ¿qué significa superar la precariedad del empleo para responder a las expectativas de empleo y de ingresos para los chuquisaqueños?

¹ El empleo pleno corresponde a las ocupaciones “de tiempo completo y relativamente estables”, es decir, no sujeto a ciclos estacionales o empleos ocasionales.

Las “Dimensiones” de nuestro desafío

A partir de los datos censales del INE, el Cuadro siguiente muestra los resultados de las proyecciones de la Fundación INASET² para el crecimiento de la población total y de la Población Económicamente Activa, urbana y rural, en Chuquisaca para los próximos 20 años.

CHUQUISACA: Proyecciones de la Población Total, PEA y variaciones de la PEA

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL			PEA			Variación <i>anual</i> de la PEA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	525.129	214.832	310.297	256.788	94.956	161.833			
2005	575.358	267.003	308.355	281.350	119.618	161.733	4.912	4.932	-20
2010	629.116	325.008	304.108	308.267	147.554	160.713	5.383	5.587	-204
2015	689.789	387.225	302.563	338.686	178.124	160.563	6.084	6.114	-30
2020	756.232	451.231	305.000	372.066	209.371	162.695	6.676	6.250	426
2025	826.721	515.187	311.534	407.573	241.623	165.951	7.101	6.450	651
2030	899.974	578.290	321.684	444.587	273.242	171.345	7.403	6.324	1.079

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

12

A partir de estas proyecciones, podemos estimar cuánto empleo y de qué características debe crear el Departamento de Chuquisaca en los próximos años. Específicamente, el Cuadro siguiente sintetiza los valores e indicadores más relevantes para caracterizar las principales “dimensiones” de esta esperada y fundamental demanda social hasta el 2015.

Según estas proyecciones, para dar empleo a los nuevos entrantes al mercado laboral en los próximos cuatro años, Chuquisaca debe crear unos 30,500 puestos de trabajo; el total corresponderá a empleo en áreas urbanas. Este desafío es relativamente menor si se lo compara con el nivel de precariedad del empleo. La informalidad del empleo afecta a 240.000 de puestos de trabajo en el departamento, que equivale al 80% de la PEA: en áreas urbanas afecta a casi 100.000 personas, mientras que en área rural a 150.000. Para reducir en un 50% el nivel de informalidad en los próximos cuatro años, se deberían habilitar 120.000 de puestos de trabajo dignos, equivalentes a 30.000 empleos anuales; es decir, reducir la informalidad a la mitad sería un esfuerzo *anual* equivalente a cuatro veces la cantidad de los puestos de trabajo que se deben crear cada año para atender la demanda esperada de los nuevos entrantes al mercado laboral.

Considerando solamente empleo para los nuevos entrantes al mercado laboral, los sectores primarios (agricultura, hidrocarburos o minería), aunque relevantes para crear valor, generan muy poco empleo urbano; el comercio o los servicios, actualmente empleadores urbanos importantes, tienen muy baja productividad y limitadas posibilidades de expansión. Por exclusión, se concluye que la creación de

² E. Velazco R., “El Derecho al Empleo Digno en el marco de las autonomías”, AOS-INASET, La Paz, 2010

puestos de trabajo para la creciente población urbana debe concentrarse en sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura, las artesanías y turismo; criterios de sostenibilidad social requieren vincular las actividades de transformación (urbanas) a las de producción en áreas rurales (agrícola o minera) con el fin de acelerar el cierre de las brechas de ingreso campo-ciudad, a la vez que se desalienta la migración forzada hacia los centros urbanos.

Chuquisaca: Crecimiento de la PEA (2010 – 2015): Proyecciones e Indicadores

	CHUQUISACA	BOLIVIA
Crecimiento de la PEA Total	30.419	576.164
Crecimiento de la PEA Urbana	30.570	541.244
Crecimiento de la PEA Rural	-150	34.919
% Total respecto a Bolivia	5,3%	100,0%
% Urbana Respecto a Bolivia	5,6%	100,0%
% Rural respecto a Bolivia	-0,4%	100,0%
% Total	100,0%	100,0%
% Urbana	100,5%	93,9%
% Rural	-0,5%	6,1%
PO (2010)	308.267	4.940.339
Empleo Informal	240.552	3.652.773
Urbano	95.910	2.063.184
Rural	144.642	1.589.589
Informal/Población Ocup., %	78,0%	73,9%
Inversión Estimada, \$us. Millones	260	4.840
No Pública (*)	180	3.226
Pública	80	1.614
Org. Económicas Urbanas (1)	3.397	60.138
Org. Económicas Comunitarias	-	698
Base de datos FUNDEMPRESA (2)	1.383	37.325
Relación (1)/(2)	2,5	1,6

(*) Las estimaciones se basan en la inversión promedio para empleos en la manufactura liviana

Fuente: Elaboración Propia, con datos base del INE

Con base en datos sobre inversiones por puesto de trabajo en actividades de transformación y de manufactura liviana en Bolivia –que oscilan entre US\$. 5,000 y US\$. 10,000– la inversión estimada en el Departamento para 2011-2015 alcanza a US\$. 260 millones (US\$ 65 millones/año) para el sector no público, y otros US\$ 80 millones (US\$ 20 millones/año) de inversión pública “estratégica pro-empleo”; esta inversión pública deberá estar destinada específicamente a promover y a orientar las inversiones productivas, saliendo de la actual lógica de responder a demandas dispersas.

En relación a las inversiones productivas realizadas hasta el presente, el desafío implica un aumento de seis veces en los recursos “no públicos” destinados a sectores de transformación y turismo, y de

hasta 80 veces (!) las nacionales, departamentales y municipales que se destinan a las inversiones públicas “pro-empleo”: la inversión pública deberá ser cuidadosamente focalizada, lo que requerirá alta articulación, complementariedad y concurrencia de recursos públicos (nacional, departamental o municipal), para generar las señales y los incentivos correctos; esto, a su vez, tiene como condición necesaria la compatibilidad de los planes y la complementariedad de objetivos (de desarrollo) entre todos los gobiernos autónomos.

Respecto a la inversión “no pública”, es evidente que las inversiones necesarias para este tipo de actividades productivas muy difícilmente podrían originarse en la inversión extranjera directa (IED), que por razones obvias se limita a sectores intensivos en capital. Implica que el esfuerzo central de creación de empleo digno y mayormente urbano deberá sustentarse en la inversión de los sectores productivos comunitarios y urbanos que no se identifican con la empresa privada tradicional pero que junto a ésta, generan el 90% del empleo en el país y en Chuquisaca.

Considerando los datos sobre las captaciones y la cartera del sistema bancario en Chuquisaca y a nivel nacional, el ahorro privado sería suficiente para cubrir las necesidades estimadas de inversión para promover actividad económica productiva, siempre que pudieran ser “reorientadas” hacia estas actividades desde la actual orientación en el comercio y los servicios. Generar los incentivos que permitan hacer esta reorientación de las inversiones, implica alta coherencia y voluntad política en el nivel central, pero también una clara vocación productiva en el departamento para hacerlo atractivo al ahorro local y al del resto de l@s bolivian@s. En el nuevo contexto de autonomías, adquiere gran importancia la reorientación y la meticulosa articulación departamental y municipal de la inversión pública “estratégica pro-empleo”, de manera que promueva la reorientación y el incremento de las inversiones productivas no públicas.

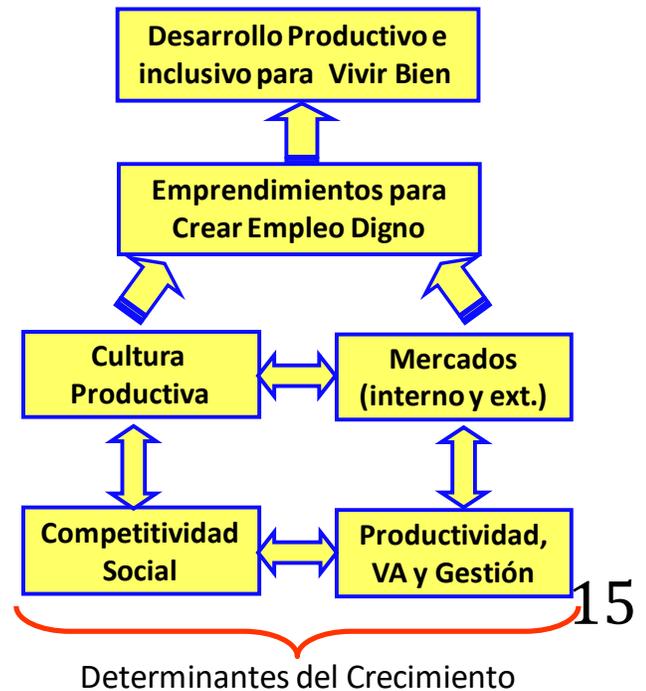
Finalmente, considerando criterios sobre capacidad de agregar valor y de umbrales de productividad para competir en mercados abiertos, el “tamaño” mínimo de cada emprendimiento urbano se estima en 8-10 trabajadores en tanto que el tamaño medio de las organizaciones económicas comunitarias o cooperativas, sería de 50 personas. Con estos parámetros, la cantidad de emprendimientos que deberían iniciarse en los próximos cuatro años es de unas 3.400 nuevas organizaciones económicas urbanas, cantidad que es 2 ½ veces la actual base empresarial acumulada.

En otras palabras, para los próximos cuatro años Chuquisaca tiene la necesidad de promover por lo menos 4.000 emprendedores (1.000 por año) y darles las condiciones objetivas para que puedan desarrollarse y crear los más de 30.000 empleos que el departamento requiere para ofrecer a las y los ciudadanos oportunidades reales de bienestar, superar la pobreza y avanzar hacia el Vivir Bien.

Políticas Prioritarias para Promover el Crecimiento Productivo

Las condiciones necesarias para fortalecer y promover las actividades emprendedoras necesarias para crear empleo digno, comprenden cuatro ámbitos principales de políticas, tal como muestra el esquema adjunto: el acceso a mercados; el aumento del valor agregado y de la productividad; desarrollo de competitividad e institucionalidad; y la cultura productiva:

- a. Recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, la defensa del consumidor y apoyo efectivo a la transformación productiva y la reconversión laboral para mejorar ingresos y acceder competitivamente a mercados mundiales
- b. Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte a la sociedad, y la capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo de responder a las demandas reales a y las esperadas de los mercados
- c. Configurar un Marco Institucional “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice un relacionamiento dinámico entre el Estado y todas las organizaciones económicas (empresas), elimine los costos de transacción y distribuya la riqueza creada por el trabajo a través de salarios que reflejen equitativamente la remuneración al esfuerzo de todos los chuquisaqueños
- d. Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sobre los que se consolide una Cultura que reconozca al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social sustituyendo la cultura rentista, y la equidad como garantía de la redistribución.



Para atacar el problema del desempleo, desde 1985 (con el Fondo Social de Emergencia, FSE), el país ha gastado más de US\$ 600 millones en programas de empleo (especialmente *de emergencia*), y cuando menos otros US\$ 900 millones se han canalizado a través del microcrédito, alabado como el instrumento más idóneo para promover la dinámica de “la economía popular”. A pesar de esta inyección de más de mil doscientos millones de dólares en 20 años, la realidad es que no hay evidencias de efectos positivos sobre el empleo que se pudieran asociar a estos cuantiosos recursos. Las políticas *tradicionales* de empleo³ son claramente insuficientes para enfrentar los desafíos de pobreza y de desigualdad. Es pues evidente la necesidad de considerar las características específicas y las restricciones que limitan o definen la naturaleza del problema en nuestro departamento, para lo que las políticas públicas deben considerar dos grandes ámbitos complementarios:

Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo, que contemplan políticas activas destinadas, entre otras, a incentivar las inversiones –promoviendo, muy especialmente, la reorientación del ahorro nacional y departamental desde las actividades comerciales o especulativas, hacia las productivas mediante un cambio radical en las condiciones objetivas que, hasta ahora, desalientan la inversión

³ Las “políticas de empleo” se han limitado a programas y proyectos de empleo de emergencia, y las normas del mercado laboral y las relaciones obrero-patronales; estas acciones son obviamente insuficientes para crear los puestos de trabajo que demanda el crecimiento poblacional de la sociedad.

productiva en Chuquisaca–, implementar estrategias coherentes de integración y comercio exterior, manejo de las políticas macroeconómicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, minimizar impactos sobre el medio ambiente etc., con el objetivo central de crear nuevos puestos de trabajo en un ambiente productivo diversificado; y

Políticas de Redistribución y de Inclusión Social, con las que se debe construir la Economía Plural que privilegie la creación de valor y riqueza estrechamente vinculada a la redistribución eficiente por la vía del empleo digno y equitativamente remunerado, la mejora permanente de la productividad y de la calidad para acceder a los mercados competitivos, el fomento al valor agregado, a la transformación y la diversificación productiva ambiental y socialmente sostenibles, etc. Para lograr estos fines, que implican altos niveles de coordinación y de transparencia, el departamento y sus municipios deberán emplear como instrumento preferido, la inducción y la motivación, antes que la coerción.

En las propuestas desde “lo político”, el problema del empleo es tratado fundamentalmente desde la perspectiva “social”; de ahí que las propuestas buscan satisfacer necesidades de *ocupación* y de generación de ingresos para las personas; por el contrario, la prioridad económica se centra en el crecimiento de la economía que, a su vez, se vincula plenamente a la dotación y al aprovechamiento de los recursos naturales, temas que concentran las connotaciones estratégicas. La realidad es muy diferente. Más allá de posturas apoloéticas del capital o la tecnología, el trabajo humano es, en esencia, el origen de la riqueza social; en particular, las actividades emprendedoras que crean empleo constituyen la salida a la gran encrucijada económica, social y política que perciben los trabajadores y la sociedad toda:

- para la gente, la economía actual no responde a sus demandas por empleo estable y por ingresos dignos; la incapacidad estructural de la economía para crear empleo, incrementa la insatisfacción con el “cuentapropismo obligado” que suele ocultarse con el eufemismo de microempresas;
- la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos generan los mayores impactos negativos a la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza, contribuyen a la inseguridad ciudadana, reduce la calidad y eficiencia de los servicios, etc.;
- finalmente, en lo político, la incapacidad de crear riqueza sostenible mediante el trabajo humano limita la capacidad de respuesta de los niveles políticos para proveer los servicios y bienes públicos que la sociedad requiere, con lo que pierden credibilidad y se acelera la des-institucionalización.

Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo digno constituye una de las pocas alternativas viables para salir de esta encrucijada. El incremento continuo del nivel de empleo productivo y digno, conduce necesariamente al crecimiento sostenido (y socialmente sostenible) de los ingresos de los hogares y de la economía en su conjunto: vale decir, *toda política –pública o privada– que resulte en el incremento sostenible de actividades emprendedoras que aumenten el empleo productivo y los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social*, promoviendo además condiciones que otorgan además sostenibilidad y viabilidad social al proceso.

Por lo anotado hasta aquí, es claro que la transformación productiva en Chuquisaca es una condición fundamental para su crecimiento económico y para resolver los grandes desafíos de inclusión y

equidad social. Construir la Chuquisaca productiva que permita ofrecer empleo digno a todas las y los ciudadanos, supone políticas y acciones trans-sectoriales –concertadas entre todos los niveles de gobierno– que comprenden, entre otras: facilitar la creación, operación y cierre de las organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional y departamental hacia inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.

Los gobiernos subnacionales –la Gobernación y los Gobiernos Autónomos Municipales– deben jugar un rol particularmente relevante en el fortalecimiento de la Economía Plural toda vez que configurar el “ambiente de negocios competitivo” que definen las condiciones precedentes, es un fenómeno esencialmente local. En ausencia de responsabilidades compartidas y de objetivos comunes para crear estas condiciones, existe serio riesgo de que las autonomías deriven en un simple conjunto de unidades territoriales de gestión orientadas por “prioridades sectoriales” o locales, muy poco o nada articuladas, y que sólo reflejan los intereses o relaciones de poder coyunturales; la complejidad institucional resultante sería un serio obstáculo para la transformación productiva y altamente perjudicial para el fortalecimiento y adecuado aprovechamiento de la capacidad productiva que tiene el Departamento de Chuquisaca.

Naturalmente, los obstáculos que supondría la acentuada complejidad institucional a la actividad productiva y emprendedora, harían inviables las propias autonomías, al reducir la capacidad de generación de recursos propios a la vez que incrementan las presiones desde la sociedad hacia el Estado (gobierno central y sub-nacionales) para la dotación de bienes y servicios públicos.

17

Dadas las características de los desafíos que enfrenta Chuquisaca y la importancia que adquiere en este contexto el fortalecer su potencial emprendedor para responder a las demandas por empleo digno, es evidente que promover al sector productivo –económicamente competitivo, socialmente equitativo y ambientalmente comprometido– debería ser el objetivo social común, para impulsar la transformación productiva creadora de valor y empleo digno; tal objetivo implica avanzar en la lucha contra la pobreza y asegurar el desarrollo productivo e inclusivo. Para ello, se deberán orientar las prioridades sociales de manera que las políticas sectoriales, públicas y privadas, sean funcionales a este objetivo superior, el que deberá ser compartido por todos los gobiernos territoriales autónomos.

Hoy, el debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por tendencias muy fuertes a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, ignorando las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo. En particular, tratar el empleo desde un enfoque de política social, no ha permitido apreciar la baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye la causa subyacente de la severa desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de muy baja productividad y del bajo aporte del trabajo al crecimiento global de la economía.

En resumen, en el nuevo Departamento Autonomico, la transformación a la Chuquisaca Productiva que genere oportunidades de empleo digno para tod@s l@s chuquisaqueñ@s, es una condición necesaria, primero, para la sostenibilidad de las autonomías y, segundo, para superar los factores estructurales que han dado lugar y configuran la actual problemática económica, social y política.

LA AGENDA DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA CHUQUISACA

Los objetivos y los actores

Las características, los rasgos generales y de las consecuencias del diagnóstico sobre las realidad y las perspectivas de Chuquisaca en el nuevo contexto autonómico, fueron presentados el pasado el 27 de julio de 2010 en el auditorio de FANCESA, en un Seminario Informativo organizado y conducido por la Fundación INASET, con el apoyo de Ayuda Obrera Suiza (AOS), al que fueron invitadas las principales entidades públicas y privadas vinculadas al desarrollo socio-económico del departamento.

A partir de este primer análisis, y reconociendo la importancia y la urgencia de analizar estos temas con mayor profundidad, las Federaciones Departamentales de Trabajadores Fabriles y de Empresarios Privados de Chuquisaca, acordaron la iniciativa de convocar conjuntamente a representantes de las principales organizaciones públicas y privadas del departamento a participar en una serie de Talleres de Trabajo con el fin de:

- Analizar la realidad social-económica de Chuquisaca y las proyecciones y perspectivas para los próximos años (2015, 2020 y 2025).
- Precisar los objetivos de desarrollo a los que aspira la ciudadanía y a los que deberían guiar las políticas y las estrategias, públicas y privadas, de Chuquisaca.
- Identificar, entre los muchos temas que generan debates y conflictos sociales y políticos en la actualidad, los principales problemas que limitan el desarrollo productivo de Chuquisaca y que han derivado en los conocidos efectos de mayor pobreza y desigualdad.
- Establecer las relaciones que existen entre los principales problemas identificados para fijar las prioridades y la secuencia temporal en la atención y solución de los problemas.
- Definir una propuesta de Agenda Social-Productiva que la sociedad civil, junto a los Gobiernos del Departamento y de los Municipios Autónomos, deberían adoptar para concertar las soluciones a los principales problemas.
- Acordar la conformación de una instancia de encuentro, diálogo y concertación productiva con el mandato de atender y actualizar permanentemente la Agenda Social-Productiva para generar lineamientos y propuestas de políticas públicas para el desarrollo económico, social y productivo de Chuquisaca

En respuesta a esta convocatoria, más de veinte entidades representativas del departamento, así como empresas y medios de comunicación individuales, delegaron representantes para participar en los tres Talleres de Trabajo programados para los meses de agosto, septiembre.

La lista de las entidades públicas y privadas que tuvieron representantes en los Talleres de Trabajo es la siguiente:

Entidades que enviaron representantes o participaron en los Talleres

- 1 Asamblea Departamental
- 3 Brigada de Asambleístas de Chuquisaca
- 4 CADECO
- 5 CADEX CH.
- 6 CAINCO
- 7 Cámara Hotelera
- 8 Concejo Departamental de Competitividad - Chuquisaca
- 9 Central Obrera Departamental
- 10 Centro Juana Azurduy de Padilla
- 11 CEPAB
- 12 CODEINCA
- 13 Federación de Trabajadores Fabriles de Chuquisaca
- 14 Federación de Empresarios Privados de Chuquisaca
- 15 FUNDECH
- 16 Gobierno Autónomo Municipal de Sucre – OMDE
- 17 Gobierno Autónomo Municipal de Sucre
- 18 Infocal
- 19 Universidad Andina Simón Bolívar
- 20 Universidad Autónoma San Francisco Xavier
- 21 UASFX – DICYT; UASFX - Planificación

Actividades y Resultados

Taller 1: De los Temas de Inquietud a identificar los Problemas

Sobre la base de un somero pero adecuadamente estructurado diagnóstico de la realidad y de las perspectivas de los desafíos sociales, económicos y productivos que debe enfrentar Chuquisaca (y su Capital, Sucre) elaborado por la Fundación INASET, el primer Taller de Trabajo se centró en identificar los temas que, en opinión de los participantes, constituyen factores que limitan o determinan las posibilidades de desarrollo socio-económico del departamento.

Para ello, se establecieron mesas de trabajo para identificar estos temas en cinco áreas específicas: i) factores relativos a los mercados; ii) la productividad y la gestión en las organizaciones económicas; iii) la competitividad social y el contexto general de las actividades económico-productivas; iv) la cultura y los valores que la definen; y, v) la institucionalidad y la gestión de las estructuras públicas, y el impacto esperado del nuevo Estado Autónomo.

El Cuadro siguiente sintetiza los 47 temas de inquietud para los y las chuquisaqueñas, y las acciones de solución que se propusieron en las cinco áreas consideradas.

Taller de Trabajo 1: Los Temas de Inquietud

	Tema de Inquietud	Acción Propuesta
1	Área de Productividad	
1.1	La productividad y la creación de valor no son “virtudes” reconocidas en la sociedad	Incentivar y premiar el Valor Agregado y la productividad
1.2	Sucre o Chuquisaca no cuentan con infraestructura de apoyo o redes de servicios para la producción	Desarrollar infraestructura de apoyo y redes de servicios (PI)
1.3	Las tarifas de servicios básicos son irracionales para las actividades productivas	Racionalizar tarifas de Servicios Básicos (VA)
1.4	Exportación de gas y recursos naturales tiene efectos macroeconómicos negativos para la industria	Crear fondos de compensación para apoyar la producción
1.5	Las empresas productivas tienen serias deficiencias en tecnologías “duras” y “blandas”	Promover programas de mejora de productividad en Empresas
1.6	La estructura tributaria penaliza desproporcionadamente a los sectores que crean valor y empleo	Reducir impuestos a la creación de valor
1.7	En organizaciones y en la sociedad, predomina una concepción equivocada de productividad	Difundir conceptos de desarrollo productivo, productividad, etc.
1.8	La complejidad normativa, la corrupción, etc. son fuentes de costos que reducen la productividad y VA	Eliminar costos de transacción
1.9	Los productores nacionales enfrentan frecuentes dificultades para acceder a materias primas	Asegurar disponibilidad de materias primas nacionales
1.10	Los conflictos sociales son una de las causas para el incremento de costos y reducción del valor agregado	Reducir niveles de conflicto

2	Área de Competitividad	
2.1	NI Chuquisaca ni Sucre cuentan con estrategias específicas para atraer inversiones	Estrategias de incentivos locales a las inversiones
2.2	La administración pública en el Departamento desalienta al productor y al ciudadano	Eliminar burocracias locales
2.3	Todos los niveles de gobierno compiten con las mismas ideas de proyectos e inversiones similares	Complementar, no competir en políticas públicas
2.4	No existen mecanismos para facilitar el acceso o mejorar la calidad de recursos directos para la prod.	Facilitar acceso a recursos directos para aumentar producción
2.5	Nadie defiende a quienes generan empleo de calidad o interpela a los que impiden	Crear “Defensor de la producción y el empleo local”
2.6	La actitud del Estado y la institucionalidad son marcadamente “anti-emprendimientos” productivos	Des-Regular, Des-Burocratizar y Des-Centralizar relaciones E-E
2.7	No existen referentes a mediano/largo plazo sobre escenarios macroeconómicos y necesidades	Formular escenarios macro-económicos pro-empleo
2.8	Chuquisaca, en la práctica, no incentiva la creación de valor y de empleo digno	Establecer incentivos efectivos a creación de valor
2.9	Los paros y bloqueos restan competitividad a la producción nacional y departamental	Eliminar paros y bloqueos
2.10	En Chuquisaca no hemos debatido las implicaciones del desarrollo productivo	Promover debate y reflexión social sobre Des. Productivo
2.11	Las políticas públicas inducen a la precariedad del empleo y afecta la dignidad de los ciudadanos	Crear plataforma de regulación de empleo y RRHH

	Tema de Inquietud	Acción Propuesta
3	Área de Cultura y Valores	
3.1	Los actores sociales “sólo ganan cuando se imponen” en los conflictos	Cultura de concurrencia, sinergia y de la concertación
3.2	La administración pública, por su descuido falta de políticas, alienta el desacato a las normas	Generar respeto a la norma (comprensión)
3.3	Formamos gente para buscar pegas, no para crear valor social y empleo digno	"Educación para la producción"
3.4	El Departamento de Chuquisaca no aprovecha sus grandes ventajas comparativas	Crear ventajas competitivas
3.5	Los chuquisaqueños se identifican con el empleo público y están perdiendo imagen productiva	Generar una "imagen productiva" para el departamento
3.6	El departamento no ha logrado definir su visión del desarrollo productivo y carece de estrategias	Visión Productiva y estrategia de desarrollo
3.7	La Cultura Rentista impide reconocer que la riqueza la crea el esfuerzo humano	Esfuerzo humano como fuente de riqueza
3.8	Los chuquisaqueños y sucrenses nos acostumbramos a pensar sólo en el día	Desarrollar visiones de Largo Plazo
3.9	Las organizaciones sociales defienden cada vez más intereses específicos y locales	Compromiso con el país: políticas de Estado, no de Gobierno
3.10	Los chuquisaqueños nos estamos acostumbrando a no cumplir nuestros compromisos	Cultura del cumplimiento

21

4	Área de Mercados	
4.1	Los productores esperan que el Estado (y municipios) les compre sin importar la calidad	Venda Boliviano como consigna a los productores
4.2	Nadie se preocupa por lo que se vende en mercados y ferias, ni por los consumidores	Regular y Defender el mercado local
4.3	La formalidad y el cumplimiento de las normas no generan ventajas ni compensan el costo que implica	Crear ventajas de formalidad
4.4	Los chuquisaqueños ya no aprecian ni defienden las tradiciones productivas	Desarrollar y Promover imagen productiva departamental
4.5	Lo que producimos vale muy poco, o nos pagan muy poco a pesar de su alto valor	Identificar formas creativas de incremento de VA
4.6	Las compras estatales no son suficientes para dinamizar el aparato productivo	Compre Boliviano como una consigna nacional
4.7	El comercio exterior y las políticas comerciales están determinadas por posturas ideológicas	Des-ideologizar el comercio exterior
4.8	Los bolivianos y chuquisaqueños preferimos consumir y ostentar productos extranjeros	Compromiso de consumir la producción nacional de calidad
4.9	Nos quejamos del contrabando pero en realidad lo alentamos y fortalecemos	Eliminar la tolerancia social al contrabando
4.10	Persiste desde el Estado, la oferta irreal de asegurar mercados a lo que cualquiera “puede producir”	Producir lo que los mercados demandan (2010 no son los 60's) y no tratar de vender lo que producimos...

	Tema de Inquietud	Acción Propuesta
5	Área de Institucionalidad y Gestión	
5.1	Existe demasiada confusión y “sobreposición política” en los roles y responsabilidades de los gobiernos	Redefinir los roles y las responsabilidades
5.2	El nuevo contexto autonómico puede llevar a tomar competencias sólo por política y para ganar poder	Absorción responsable de las competencias con desarrollo de Capacidad Institucional
5.3	Los gremios laborales y empresariales no generan propuestas y surgen cuestionamientos y divisiones	Mejorar legitimidad y la capacidad de representación de los intereses gremiales
5.4	A pesar de muchos intentos por articular visiones, en Chuquisaca no una visión única del desarrollo	Trabajar visión conjunta de desarrollo regional
5.5	Se multiplican proyectos, programas y actores con un peligro latente de atomización e ineficiencias	Fortalecimiento de redes
5.6	Chuquisaca no planifica más allá de los PDDs y PDMS que han perdido credibilidad y valor práctico	Planificación estratégica institucional

Taller 2: Establecer prioridades

Los 47 temas identificados en el Taller 1 fueron debatidos, y los argumentos presentados para apoyar la importancia de cada uno de estos temas fueron aceptados como válidos. Entonces, ¿por qué la necesidad de establecer prioridades y fijar objetivos concretos?

El esquema siguiente ilustra el análisis realizado en el Taller para mostrar la importancia y necesidad de establecer objetivos que respondan efectivamente a las prioridades.

Objetivo(s)	1	1	2	1	2	3	5	8	10
Éxito	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	1	1
Fracaso	x	x	x	x	x	x	1	1	1
		✓	x	✓	✓	x	30	254	1022
		x	✓	✓	x	✓	10	1.022	
				x	✓	✓	15	32.766	
				✓	x	x	20	1.048.574	
				x	✓	x	47	1,41 E+14	
				x	x	✓			

$2^1 = 2$
 $p = 50\%$

$2^2 = 4$
 $p = 25\%$

$2^3 = 8$
 $p = 12.5\%$

$2^5 = 32$
 $2^8 = 254$
 $2^{10} = 1.024$

En la medida que aumentan los objetivos, aumentan exponencialmente las posibilidades de incluir alguno de ellos y, en consecuencia, la probabilidad de éxito también se reduce exponencialmente.

Como ilustra el ejemplo, con un solo objetivo, la probabilidad de éxito es 50%, y cae a sólo un 12.5% si se tienen tres objetivos; con 10 objetivos, la probabilidad de éxito es de 1 en 1024 (0,1%), con 20 es de 1 en un millón (exactamente, 1 en 1.048.574) y, con 47 objetivos, la probabilidad de éxito sería de 1 en 141 millones de millones... , es decir, prácticamente "0".

Esta reflexión y análisis explican en gran medida el fracaso de los procesos de diálogo y concertación que adoptan complejas agendas con múltiples objetivos que terminan frustrando a los actores y a la sociedad por la imposibilidad de cumplirlos.

Con el fin de establecer prioridades a la vez que se marcan distinciones entre los temas de inquietud y los que constituyen efectivos problemas (obstáculos) para el logro de los objetivos de bienestar y del vivir bien al que aspiran los chuquisaqueños, cada uno de los 47 temas identificados en Taller 1 fueron analizados con los cinco criterios siguientes:

1. El tema considerado, ¿genera entre los chuquisaqueños suficiente insatisfacción como para que se motiven y comprometan con las soluciones propuestas?
2. En caso de solucionar el tema, ¿contribuirá efectivamente al bienestar de los chuquisaqueños?
3. Aplicar la solución propuesta, ¿permitirá generar empleo digno y el desarrollo productivo?
4. ¿Cuán urgente, relativamente, será dar solución al tema considerado?
5. ¿Existen los "recursos integrales" para poder desarrollar la solución propuesta?

Luego de este análisis detallado los siguientes 15 temas calificaron 15 como los de mayor relevancia en las condiciones actuales.

Las 15 Acciones de mayor prioridad en el contexto actual

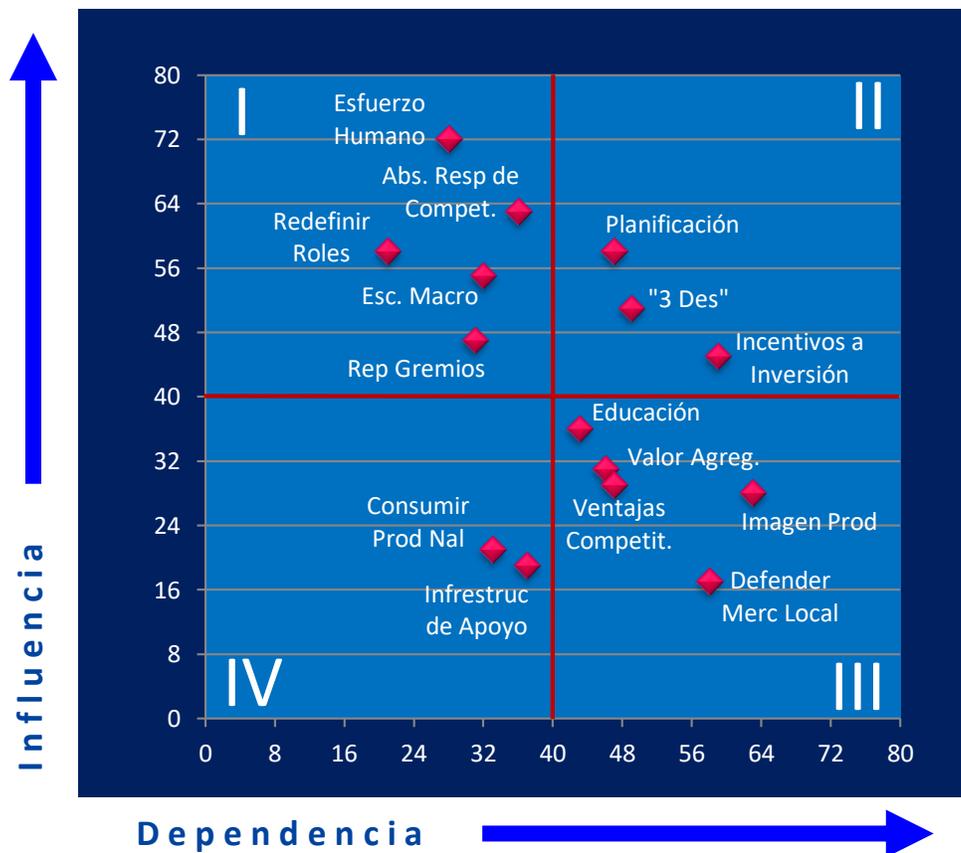
Ordenamiento de las Prioridades		C1	C2	C3	C4	C5	T
PL	Planificación estratégica productiva	M	M	M	M	F	1
EP	"Educación para la producción"	M	M	M	M	F	2
RR	Redefinición de roles para políticas de Estado	M	M	M	M	F	3
IP	Desarrollar y Promover imagen productiva departamental	M	M	M	M	F	4
DR	Des-Regular, Des-Burocratizar y Des-Centralizar relaciones E-E	M	M	M	M	0	5
VA	Identificar formas creativas de incremento de VA	M	M	M	M	F	6
EM	Formular escenarios macro-económicos pro-empleo	M	M	M	M	P	7
EH	Esfuerzo humano como fuente de riqueza	M	M	M	M	P	8
VC	Crear ventajas competitivas	M	M	M	M	0	9
ML	Regular y Defender el mercado local	M	M	M	M	0	10
II	Estrategias de incentivos locales a las inversiones	M	M	M	M	F	11
RG	Mejorar capacidad de representación de intereses gremiales	F	M	M	M	F	12
IA	Desarrollar infraestructura de apoyo y redes de servicios (PI)	F	M	M	M	P	13
CA	Absorción responsable de competencias con desarrollo de CI	F	M	M	M	P	14
CN	Compromiso de consumir la producción nacional de calidad	F	M	M	M	0	15

Taller 3: Análisis Estructural y Relaciones de Causalidad

Finalmente, en el tercer Taller de Trabajo los participantes analizaron las relaciones entre estos 15 problemas más relevantes para establecer las inter-relaciones que existen entre ellos e identificar cuáles problemas son las causas-raíz que deberán ser atacadas para poner en marcha un proceso estable de desarrollo económico, social y productivo en el departamento de Chuquisaca.

Para ello, el Taller analizó, para cada problema, las relaciones de influencia y de dependencia de cada uno con los restantes 14 problemas, considerando las condiciones y características específicas de la realidad productiva, económica, institucional política chuquisaqueña en la actualidad. El resultado de este ejercicio, ha sido la asignación de índices de influencia y de dependencia para los 15 problemas, los que permiten finalmente crear el esquema general de causalidad ilustrado en la figura siguiente.

Chuquisaca: Esquema General de Causalidad e Influencias para las soluciones propuestas y priorizadas



En este diagrama, las relaciones de causalidad se originan en el Cuadrante I y “fluyen” sucesivamente hacia los Cuadrantes II, III y IV.

En consecuencia, las acciones que se ubican en el Cuadrante I, son las de mayor influencia sobre las demás y, al mismo tiempo, las que menos dependen: son los temas “dominantes” y, para el conjunto de problemas considerado, en la medida que los temas de este cuadrante no sean oportunamente y correctamente atendidos, las acciones en los otros temas no tendrían mayores posibilidad de éxito.

Los temas del Cuadrante II son, a la vez, influyentes y dependientes de los del primer Cuadrante. Se los interpreta como “canales” o conectores mediante los que las acciones dominantes influirán en las restantes. De esta manera, las que se ubican en el Cuadrante III, son poco influyentes pero muy dependientes de las ubicadas en los Cuadrantes I y II; por lo tanto, actuar directamente con estas acciones sin haber implementado las dominantes y las conectoras, no podrían tener éxito sostenible en la medida que no se habrían generado las condiciones estructurales necesarias.

Finalmente, los temas que se ubican en el Cuadrante IV ni influyen ni dependen significativamente; significa que *no son mayormente relevantes para el conjunto de los temas considerados y bajo las condiciones vigentes*, situación que podría cambiar en la medida que se implementan las soluciones en los temas dominantes o se incluyen otros temas en el análisis estructural.

Para interpretar los resultados del Análisis Estructural de los 15 problemas que se han considerado como los de mayor prioridad en las condiciones actuales del departamento de Chuquisaca, siguiendo esta lógica se obtiene el siguiente agrupamiento:

Dominantes

- Esfuerzo humano como fuente de riqueza
- Absorción responsable de competencias con desarrollo de Capacidad Institucional
- Redefinición de roles para políticas de Estado
- Formular escenarios macro-económicos pro-empleo
- Mejorar capacidad de representación de intereses gremiales

Conectores

- Planificación estratégica productiva
- Des-Regular, Des-Burocratizar y Des-Centralizar relaciones Estado-Empresa
- Estrategias de incentivos locales a las inversiones

Efectos

- "Educación para la producción"
- Desarrollar y Promover imagen productiva departamental
- Identificar formas creativas de incremento de Valor Agregado
- Crear ventajas competitivas
- Regular y Defender el mercado local

Temas "Síntomas"

- Desarrollar infraestructura de apoyo y redes de servicios
- Compromiso de consumir la producción nacional de calidad

Interpretación y formulación de la propuesta

Como producto de todo este proceso, los representantes de las organizaciones chuquisaqueñas que participaron de los Talleres de Trabajo han establecido que, para promover el desarrollo económico, social y productivo, los esfuerzos de las entidades públicas y privadas, y de la sociedad civil en su conjunto, deben orientarse hacia los siguientes objetivos que deberán convertirse en las políticas específicas y compartidas por todos las entidades territoriales autónomas del departamento:

1. Promover el Esfuerzo Humano como la fuente de la riqueza en lugar de los recursos naturales. Está ampliamente demostrado y aceptado que, la renta proveniente de los recursos naturales, no es suficiente –ni en cantidad ni en estabilidad–, para promover el desarrollo de Chuquisaca a largo plazo; además, es por la prioridad que han asignado las políticas públicas a estas rentas, que no se atendieron las necesidades reales de los sectores productivos ni se adoptaron las políticas y las estrategias de desarrollo para superar esta aguda dependencia en las materias primas, con una serie de profundas consecuencias en la cultura, los valores, la equidad social, la burocracia, la corrupción, la ineficiencia, etc.

Con base en estas consideraciones, para las organizaciones sociales y las entidades públicas y privadas, la tarea primordial para retomar la senda del crecimiento productivo e inclusivo es la de adoptar, como Valores Sociales Fundamentales, que *el esfuerzo y la creatividad humana son la fuente de la riqueza, en tanto que el compromiso con la equidad y la responsabilidad social, son la base para la justicia, la inclusión y la viabilidad social del crecimiento económico.*

2. Asumir Competencia Autonómicas de forma responsable. La transición hacia el nuevo Estado Autonómico está llena de oportunidades (autodeterminación, solución de problemas propios, etc.) pero también de peligros y de amenazas. En particular, la autonomía deberá jugar un papel de primera importancia para asegurar que Chuquisaca genere las condiciones necesarias para el desarrollo económico, social y productivo; se debe entender como un medio, no un fin, para lograr lo que el Estado Centralista no pudo: el bienestar (vivir bien) de todos l@s bolivian@s.

Entre los peligros posibles en la transición hacia las autonomías están, por ejemplo, las pugnas y peleas por los recursos, sean transferidos desde el nivel central o los que se consideran “propios” por la ubicación geográfica de los recursos naturales, la búsqueda de más réditos políticos abultando las burocracias a nombre de la autonomía, o los distanciamientos y las peleas entre entidades territoriales autónomas por razones de preferencia política. En estos y todos los otros similares, el sector más afectado es el productivo.

En consecuencia, la transición chuquisaqueña hacia las autonomías debe estar marcada por una responsable absorción de las competencias en función de los objetivos, de las capacidades institucionales y, fundamentalmente, de las estrategias propias de cada entidad territorial y de las

compartidas para construir conjuntamente la nueva Chuquisaca Productiva. *En particular, todas las decisiones en estos delicados temas deberán tomar en cuenta el desarrollo de las capacidades necesarias para asegurar que la nueva institucionalidad autonómica contribuya efectivamente a consolidar el concepto del esfuerzo humano como fuente de la riqueza en todas las entidades territoriales autónomas del departamento de Chuquisaca.*

3. Redefinir Roles. La gestión pública en Chuquisaca ha estado marcada por la duplicidad y hasta la multiplicidad de acciones en ciertos ámbitos, y la total ausencia de responsables en otros. En línea con las prioridades anteriores, se debe iniciar y consolidar un proceso permanente de articulación y ajuste de los roles de las diferentes instancias (pública-pública, pero también pública-privada y privada-privada). Esta redefinición de roles es especialmente necesaria entre todas las entidades territoriales autónomas en función del objetivo de reivindicar el esfuerzo humano como fuente de la riqueza y como forma de apoyar la absorción responsable de las competencias autonómicas.
4. Generar “escenarios macro” pro-producción y empleo. La adopción de una visión productiva que esté centrada en el esfuerzo humano, la consecuente absorción paulatina y responsable de las competencias y la redefinición de los roles y de las responsabilidades que ello implica, son el marco necesario para poder orientar la formulación de los escenarios “macro” a corto, mediano y largo plazo que Chuquisaca requiere para precisar sus objetivos, y cualificar y cuantificar metas sociales, económicas y productivas. Estos escenarios y las metas asociadas, además de definir los criterios para analizar las condiciones institucionales, normativas, administrativas, económicas y productivas que serán necesarias para cumplir las metas previstas, son lineamientos centrales para orientar las decisiones estratégicas en las actividades productivas que deben prepararse para participar competitivamente en tales escenarios.

De esta manera, los escenarios constituirán insumos para la planificación y para orientar el control social, a la vez que guiarán a los sectores “no públicos” en el desarrollo de las capacidades que serán necesarias para proveer los bienes y servicios que los escenarios anticipan.

5. Mejorar la representatividad y la capacidad propositiva de los gremios. Finalmente, como quiera que, a nivel nacional, un 90% del empleo y de las oportunidades se crean en el sector “no público” de la economía –llegando a constituir el sector fundamental de la Economía Plural para la creación del empleo y del PIB–, la participación de los trabajadores, los empresarios, la academia, etc., es de fundamental importancia para que los “escenarios macro” reflejen de forma efectiva tanto las necesidades de la sociedad como la potencialidad productiva y de creación de riqueza de los chuquisaqueños. Para ello, los antagonismos tradicionales entre las organizaciones gremiales, de trabajadores y empresarios, por ejemplo, deben dar paso a sólidas entidades gremiales con capacidad de defender sus intereses particulares pero sin anteponerlos ni afectar el logro de los objetivos comunes de los chuquisaqueños (y bolivianos). Implica alentar un proceso, socialmente transparente, de apoyo y fortalecimiento a la legalidad, legitimidad y capacidad de representación de los intereses gremiales, de formación y de permanente actualización de sus dirigentes, y del análisis compartido de los problemas y de las soluciones para Chuquisaca.

Estas cinco políticas y objetivos, que corresponden a las soluciones de los problemas considerados como las causas-raíz de la actual realidad chuquisaqueña, requieren ser instrumentados por tres políticas que se expresan en las siguientes políticas “conectoras”:

6. Desarrollar estrategias y estructuras de Planificación Productiva (departamental y en municipios).

La CPE y la LMAD establecen que la planificación es una competencia exclusiva de cada entidad territorial autónoma. Articular efectivamente a los 28 gobiernos autónomos municipales y a la Gobernación para lograr la necesaria coherencia y la concurrencia en la aplicación de las cinco políticas correspondientes a los temas dominantes, requiere el desarrollo de estructuras y de metodologías de planificación que permitan, además de la compatibilización de los procesos y objetivos de cada gobierno sub-nacional, la efectiva participación de la sociedad civil y de los actores sociales y económicos en la definición de los objetivos específicos y generales, y en la configuración de las estructuras y de los mecanismos del control social.

Desarrollar estas capacidades constituye una precondition para el éxito en la construcción de la nueva realidad autonómica departamental y, fundamentalmente, para poder iniciar un proceso viable de desarrollo.

7. Políticas para Des-Regular, Des-Burocratizar y Des-Centralizar la creación, operación y cierre de las organizaciones económicas de la economía plural, simplificando conceptualmente las relaciones Estado-Empresa.

La visión del desarrollo departamental centrada en el esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, implica necesariamente generar las condiciones para que las iniciativas de las personas, y de grupos de personas, sean alentadas y promovidas por la sociedad y el Estado. De hecho, en la economía plural, que reconoce las formas de organización económica estatal, privada, comunitaria y social cooperativa, actualmente son las tres últimas las que generan más del 99% del empleo productivo. En consecuencia, para que todas estas formas de organización económica se incorporen efectivamente al desafío de crear y distribuir la riqueza, es esencial que en el departamento de Chuquisaca se elimine la sobre-normatividad y la complejidad política y administrativa que desalienta y frena las iniciativas productivas.

8. Diseñar una adecuada estructura de incentivos para reorientar las inversiones nacionales, tanto las públicas como las “no públicas”, hacia las actividades económicas productivas.

Entre los objetivos específicos del proceso de simplificación conceptual de las relaciones Estado-Empresa en todas las entidades territoriales autónomas del departamento de Chuquisaca, debe estar la reorientación de las inversiones “no públicas” hacia actividades productivas; sin duda, la creciente concentración de la economía en el comercio y los servicios, tiene una explicación en los altos costos –directos, de transacción y de oportunidad– que implica la *formalidad* en las actividades productivas. Toda vez que el diagnóstico ha establecido que el ahorro del público tiene magnitudes compatibles con las necesidades de inversión para crear los puestos de trabajo que Chuquisaca necesitará para los próximos años, adquiere relevancia y prioridad el diseño y la aplicación de los incentivos que permitirán el uso preferente de estos recursos en actividades económicas productivas.

Lineamiento General para promover el desarrollo de Chuquisaca

Con base en ese análisis, las organizaciones sociales han aprobado el siguiente lineamiento:

El Departamento de Chuquisaca sustentará su desarrollo económico y social en la gran capacidad de sus habitantes para crear la riqueza de la sociedad; para ello, construirá su institucionalidad conforme todas y cada una de las entidades territoriales autónomas del Departamento asumen de forma responsable las competencias que les asignan la CPE y LMAD en función de escenarios macro-económicos pro-producción y empleo digno, y de objetivos compartidos que serán consensuados con –y asumidos por– los gremios y los actores económicos y sociales representativos.

La construcción del desarrollo será guiada por una sólida capacidad de planificación productiva que privilegie la simplificación conceptual de las relaciones Estado-Empresa y la aplicación de adecuados y oportunos incentivos a todas las actividades económicas productivas creadoras de valor y de empleo, que sean económicamente competitivas, socialmente equitativas y ambientalmente comprometidas.

29

Orientaciones de las otras políticas para el Desarrollo Departamental

Las ponderaciones de las relaciones de influencia y dependencia realizadas por los Talleres de Trabajo a las relaciones entre los 15 temas priorizados, sugieren que la exitosa aplicación de las cinco políticas “dominantes” y las tres “conectoras” implicaría avances de hasta un 80% en la conformación de las condiciones favorables para la solución de los restantes siete problemas “dependientes”.

Sin embargo, existen también influencias desde los problemas “dependientes” hacia las ocho políticas recién descritas que deben considerarse, como pasamos a comentar brevemente. Estas relaciones sirvan también para ilustrar los rasgos que deberán desarrollar los mecanismos de planificación.

Para consolidar el concepto del Esfuerzo Humano como fuente de la riqueza, se requiere que este valor sea inculcado y transmitido por la Educación para la Producción, y sea también una de las formas preferentes de Incrementar el valor agregado.

La Absorción Responsable de las Competencias Autonómicas deberá considerar los criterios y las condiciones que requieran las estrategias de Incremento del Valor Agregado y las de Desarrollo de las Ventajas Competitivas para el departamento y para cada entidad territorial autónoma.

Por su parte, en la Redefinición de los Roles y de las responsabilidades, deberán tomarse en cuenta las orientaciones de la Imagen Productiva que se desarrolle para el departamento.

En la formulación de *Escenarios Macro* pro-producción y empleo, influirán los valores y conceptos de la educación para la producción, mientras que la Mejora de la representación de intereses gremiales deberá considerar las características y prioridades de la imagen productiva a desarrollar.

Para el desarrollo y la institucionalización de la capacidad de *Planificación*, tendrán influencia los valores de la Educación para la Producción, las estrategias para Incrementar el valor agregado y, de manera especial, el desarrollo de las ventajas competitivas.

Los procesos de *Simplificación Conceptual* de las relaciones Estado-empresa estarán influidos por los objetivos y estrategias de Incrementar el valor agregado, el grado de Compromiso con el consumo y el fortalecimiento de la producción nacional y, de forma especial, por la Educación.

Finalmente, el diseño y aplicación de *Incentivos para reorientar las Inversiones* hacia las actividades productivas, estarán marcados por la Educación Productiva, las estrategias de Incrementar el valor agregado, la naturaleza de las Ventajas Competitivas que se identifiquen y por la imagen productiva que desarrolle el departamento.

Estas interrelaciones y el grado estimado de la influencia⁴ están representados en la siguiente matriz de relaciones generada en el Taller 3.

Matriz General de Relaciones e Influencias: Políticas Prioritarias

		PL	EP	RR	IP	DR	VA	EM	EH	VC	ML	II	RG	IA	CA	CN	
Esfuerzo humano	EH	M	M	F	M	M	M	M		M	M	M	F	F	M	F	72
Abs responsable competencias	CA	F	F	F	M	M	M	F	F	M	M	M	M	F		F	63
Redefinir roles	RR	M	F		M	M	P	M	P	F	M	M	M	P	M	P	58
Escenarios macro pro-empleo	EM	M	M	F	M	F	F		F	M	F	M	F	F	P	F	55
Mejorar represent. gremiales	RG	M	F	P	M	F	P	P	P	F	M	F		M	P	M	47
Planificación productiva	PL		M	F	F	M	M	P	F	F	F	M	F	M	M	F	58
3-Des relaciones E-E	DR	F	P	P	F		M	M	F	F	F	M	P	M	F	M	51
Incentivos a inversiones	II	F	M	P	M	F	M	P	F	M	F		P	F	F	N	45
		33	34	15	42	33	35	24	17	36	36	39	23	31	26	25	
		0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	
Educación para producción	EP	F		P	P	M	F	F	F	P	M	F	P	P	P	F	36
Incrementar VA	VA	F	P	N	M	F		P	F	F	F	F	N	P	F	P	31
Ventajas competitivas	VC	M	F	P	M	P	P	P	P		P	F	P	P	F	N	29
Desarrollar imagen productiva	IP	P	F	F		P	F	P	P	P	F	F	F	P	P	F	28
Compromiso con prod nacional	CN	P	P	N	P	F	N	P	P	F	M	P	P	P	P		21
Infraestructura de apoyo	IA	N	N	N	M	P	F	N	P	F	F	P	P		N	N	19
Defender mercado local	ML	N	P	P	P	P	P	P	P	N		M	P	P	P	P	17
		0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	
		47	43	21	63	49	46	32	28	47	58	59	31	37	36	33	

⁴ M = muy fuerte; F = fuerte; P = poco o débil; N = ninguna

Estudios Base para orientar la Toma de Decisiones

Como parte de los debates y las deliberaciones, los Talleres de Trabajo han establecido la necesidad de contar con información y criterios adicionales para orientar la toma de decisiones en varios temas que tienen relación, por una parte, con los principios y conceptos del nuevo marco constitucional y, por otro, con datos y precisiones sobre la realidad económico-productiva del departamento.

Con el fin de contribuir al diseño de la estructura, la organización y al trabajo inicial de una instancia de diálogo y concertación productiva departamental, se sugiere elaborar los siguientes estudios base específicos:

1. La conceptualización del Desarrollo Productivo y del Empleo Digno en la Constitución Política del Estado, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: ¿Cómo la Economía Plural superará el Neoliberalismo, cambiará el Patrón de Crecimiento y reducirá la pobreza, la desigualdad y el subempleo?
2. Formular el Primer Escenario Macro Pro-Producción y Empleo con horizontes al 2015 – 2020 para el Departamento de Chuquisaca: Identificar la institucionalidad base, los roles y las funciones en las Entidades Territoriales Autónomas y la “ruta crítica” para la implementación de autonomías.
3. Análisis crítico de los factores que limitan el Valor Agregado y la Productividad: costos directos y de transacción (en Sucre y) en Chuquisaca, y limitantes a la productividad y los salarios.
4. Evaluación general de las cargas tributarias por Sectores de Actividad Económica y de los costos de la formalidad: identificar los “des-incentivos” fiscales a la producción y la creación de empleo.

31

Tareas y Acciones pendientes

Finalmente, las entidades públicas, privadas y las organizaciones sociales que han participado en los Talleres de Trabajo convocados por las Federaciones Departamentales de Trabajadores Fabriles (FTFCH) y de Empresarios Privados (FEPCH) de Chuquisaca, recomiendan la conformación de una plataforma o de un grupo institucional como impulsor de una Mesa Permanente de Concertación Productiva para el departamento de Chuquisaca.

En la gestión 2011, sobre la base de una Agenda Mínima orientada a establecer la Mesa Permanente de Concertación Productiva, el grupo impulsor promoverá la socialización de la presente propuesta, la generación de información y el desarrollo de los elementos conceptuales básicos de una propuesta de visión productiva para orientar el desarrollo de Chuquisaca para contribuir a la formalización de los acuerdos público-privados-sociedad civil que permitan institucionalizar esta iniciativa.