

Acercamiento a la
implementación de
**POLÍTICAS
DE CONTENIDO
LOCAL Y RSE**
para apoyar la
diversificación de Tarija





Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General:

Waldo Gómez R.

Elaboración:

Sandra Sánchez C.

Raúl Velásquez G.

Edición:

Jorge Jiménez Jemio

Dirección:

Calle Quintín Barrios N° 768

Sopocachi, La Paz - Bolivia

Telf: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico:

fundajub@jubileobolivia.org.bo

2021

Con apoyo de:



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. TÉRMINOS IMPORTANTES	5
2. CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN HIDROCARBURÍFERA EN BOLIVIA Y SUS POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL.....	8
2.1 Contratos petroleros para la exploración y explotación.....	8
2.2 Normativa nacional sobre políticas de contenido local	9
2.3 El sector de bienes y servicios petroleros para la exploración y explotación.....	11
3. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL.....	21
3.1 Normativa nacional sobre RSE	21
3.2 Características de las políticas de RSE en las actividades de exploración y explotación	22
4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL EN TARIJA.....	24
4.1 Análisis comparativo de los municipios productores de hidrocarburos de Tarija	25
4.2 Normativa tarijeña relacionada con el desarrollo de contenido local	31
4.3 RSE en Tarija	32
5. CONCLUSIONES	34
6. RECOMENDACIONES	36
7. REFERENCIAS	38
8. PORTALES VISITADOS.....	39



INTRODUCCIÓN

Todos los países que cuentan con recursos no renovables se enfrentan a dos grandes desafíos, por un lado, lograr la captación de rentas por la producción y venta de dichos recursos y, por el otro, conseguir sustituir estos capitales naturales –que se van agotando con la explotación– por otros que sean sostenibles en el tiempo, con la creación de encadenamientos entre el sector extractivo y otros sectores de las economías nacionales. Ambos retos son enfrentados a partir del desarrollo de políticas públicas y la coordinación entre los diferentes niveles estatales y actores privados.

En Bolivia, durante los años 2005 a 2014, el sector extractivo hidrocarburífero se caracterizó por ser uno de los pilares de la economía nacional, fundamentalmente por su importancia fiscal a raíz de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), en mayo de 2005, que además fue impulsado por el efecto internacional de la subida de precios internacionales del petróleo, que propició la monetización de las reservas hidrocarburíferas de país.

Lamentablemente, por los resultados que se tienen a 2021, este boom de ingresos no fue acompañado con una política de reposición de reservas, diversificación productiva y mejoras al marco normativo sectorial, motivo por el cual, a partir del año 2015, la sostenibilidad de la oferta de hidrocarburos empezó a generar preocupación en el país ya que no existió suficiente actividad exploratoria que permita descubrir nuevos reservorios de magnitud, como los que ocurrieron en los años noventa (Margarita, Sábalo y San Alberto, los dos últimos en declinación). Actualmente, las reservas estarían rondando los 8,5 trillones de pies cúbicos de gas, que equivale a un poco más de 10 años de consumo de reservas entre lo que se destina al mercado interno y la exportación, en caso de no descubrir nuevos yacimientos de gas natural.

Asimismo, se evidencia la alta dependencia de los presupuestos del nivel subnacional sobre los ingresos que genera la explotación de hidrocarburos y la disminución progresiva de la inversión extranjera hidrocarburífera que de 1.300 millones de dólares, el año 2014, pasó a 300 millones, para 2019.

Bajo este contexto, el presente documento se enfoca en el análisis de los encadenamientos hacia delante con otros sectores económicos que agreguen valor

a los hidrocarburos extraídos, así como en las políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) asociadas a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, buscando, en primera instancia, caracterizar el sector de bienes y servicios de las actividades citadas en el país, para luego describir y analizar la existencia de políticas de contenido local y RSE. Posteriormente, se traslada el análisis al departamento de Tarija y los municipios que tienen actividad extractiva, evaluando sus características, la normativa subnacional sobre el tema y la implementación de dichas políticas, como una oportunidad desarrollada o por desarrollar, para impulsar la economía del departamento tarijeño.

El objetivo del análisis a nivel nacional y subnacional consiste en evaluar si bajo el escenario actual de la industria hidrocarburífera en el país valdría la pena mejorar las actuales políticas nacionales y subnacionales de contenido local y RSE, recomendando cuáles serían los lineamientos que podrían asumir los diferentes niveles del Estado para promover su desarrollo en todo el país, y en especial en Tarija, como oportunidad para impulsar su diversificación.

Finalmente, es importante aclarar que la información disponible permitió realizar un análisis preliminar cualitativo, base para comprender y reflexionar los factores que afectan a estas políticas, su diseño y el impulso para su aplicación eficiente.





1. TÉRMINOS IMPORTANTES

Algunos conceptos que ayudarán a comprender de mejor manera el presente documento son:

Actividades de exploración y explotación de hidrocarburos: La etapa de exploración consiste en buscar yacimientos de petróleo o gas natural en el subsuelo, e incluye la recopilación y la evaluación de datos provenientes de diferentes estudios sísmicos, así como la perforación de pozos con el objetivo de encontrar un reservorio. Una vez descubierto, se deben evaluar aspectos técnicos del pozo y del yacimiento con el fin de decidir si es viable su extracción desde un punto de vista comercial; de ser favorable, se desarrolla un plan, detallando la ubicación y cantidad de pozos a ser perforados y se inicia la etapa de explotación.

Contenido local: Es entendido como el valor que genera la actividad petrolera en las economías locales, municipales, departamentales o nacionales. Este valor es generalmente canalizado a través de la contratación de mano de obra local o de bienes y servicios producidos localmente (ya sea a nivel departamental o nacional), transferencias de conocimiento, tecnología y desarrollo de encadenamientos productivos.

Según Isabelle Ramdoo, la razón fundamental detrás del desarrollo de políticas de contenido local está impulsada por la urgencia de abordar tres desafíos: (i) la dependencia excesiva de los recursos naturales con respecto a ingresos fiscales, divisas y exportaciones; (ii) romper con la prevalencia inaceptablemente alta de la pobreza y la desigualdad en medio de una abundancia de recursos ricos (paradoja de la abundancia); (iii) mitigar y gestionar los riesgos sociales y políticos, derivados de las crecientes expectativas a nivel nacional de una mejor y más equitativa distribución de la riqueza (Ramdoo, 2005, pág. 1).

Según la autora, existen varios criterios utilizados para implementar políticas de contenido local en los diferentes países, entre los más conocidos están:

CRITERIO	APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	OBJETIVO
Propiedad de las empresas	Se solicita a los inversores extranjeros que sean parte de empresas conjuntas con empresas locales (asociaciones).	Garantizar que las empresas no sean de propiedad exclusiva extranjera y se transfieran habilidades y tecnología.
Adquisiciones locales	Se maximizan las adquisiciones locales y se dan preferencias al abastecimiento de empresas locales ¹ .	Si el país es altamente competitivo puede dar lugar a establecer importantes cadenas de suministro aumentando el valor que pueden capturar las empresas locales.
Empleo local	Sugiere la contratación de personal del lugar con las diferentes etapas de la cadena de valor del sector y de diferentes niveles de competencias.	Lograr mayor capacitación local en empleados y proveedores a través de la transferencia de conocimiento y tecnología.
Requisitos para traer nueva tecnología o realizar investigación y desarrollo.	Se solicita a las empresas que utilicen las últimas tecnologías en sus procesos y/o que desarrollen actividades de investigación en determinados temas de interés nacional y que luego sean compartidos.	Que el trabajo de las empresas locales se beneficie de la transferencia de tecnología.

Estos criterios de política pública generalmente se encuentran expresados en la normativa aplicable al sector, en los contratos a ser suscritos con las empresas petroleras o dentro de los requisitos para la calificación de una licitación pública.

Pueden especificarse desde la imposición de requisitos cuantitativos a las empresas petroleras, expresados en el volumen que debe ser alcanzado, por ejemplo, cantidad de personal local que deberá emplear o el número de contratos que deben ser adjudicados a proveedores locales o el porcentaje de las compras que deben ser locales. Y también pueden ser definidos a partir de requisitos cualitativos, como exigencias para transferir tecnología o la capacitación del personal.

Estas determinaciones constituyen una oportunidad para los países, pero también un riesgo para las empresas petroleras en la medida en que las limitaciones en sus compras hacia los proveedores locales pueden encarecer sus costos y, por otro lado, un reducido grupo de proveedores locales puede incentivar conductas oportunistas a partir de acuerdos que aumenten los precios o mediante la coerción política para obligar a la contratación con determinados proveedores locales, aunque no cumplan los requisitos del bien o servicio (Gutiérrez-Rodríguez, 2015)

Por tanto, el ideal para la formulación de estas políticas es contar con una combinación de medidas cuantitativas y cualitativas, que mantengan un equilibrio entre los objetivos del país y la viabilidad de las inversiones. Sin embargo, el éxito de estas políticas requiere indudablemente del apoyo del gobierno y su rol activo en el desarrollo de políticas adicionales para fortalecer a las empresas locales como provisión de logística, acceso a financiamiento y, además, para dar un seguimiento continuo al cumplimiento de estos criterios de contenido local impulsados, ya sean estos cualitativos o cuantitativos. Adicionalmente, se requiere la coordinación de diferentes instrumentos y entidades gubernamentales como las políticas de educación y entrenamiento, y las de infraestructura, entre otras (Silvana Tordo, 2013).

¹ La definición de "empresa local" también incluye varios criterios como fuente de inversión, tamaño de la empresa, cantidad de mano de obra local, etc. para cada país.

Responsabilidad Social Empresarial (RSE): Consiste en un modelo de gestión que adoptan las empresas, en este caso petroleras, a fin de implementar un conjunto de políticas y acciones voluntarias para compartir valor con el entorno, para lo cual realizan inversiones en infraestructura social, productiva, caminera o de comunicaciones, apoyo al desarrollo productivo y manejo de la gestión ambiental, más allá de las acciones establecidas por las leyes y normativa vigente (Jubileo, 2016).

A diferencia de las políticas de contenido local, las políticas del RSE no son impuestas por el Gobierno, aunque podrían ser incluidas dentro de una licitación como deseable que las empresas cuenten con este tipo de políticas en su gestión. No obstante, la determinación y ejecución de éstas (lugar, monto, tiempo e impacto) dependen únicamente de sus políticas internas.

Bienes y servicios del sector hidrocarburos: La industria de bienes y servicios hidrocarburíferos suministra la tecnología, el talento humano, los bienes y servicios que hacen posible el desarrollo de todas las actividades de la cadena del sector. Sin embargo, estas demandas, en su mayoría, incluyen insumos especializados y con complejidad tecnológica, lo que se convierte en la mayoría de los países en un limitante para que puedan ser atendidas por los proveedores locales obstaculizando el desarrollo de los vínculos hacia atrás y hacia delante en la economía local (FEDESARROLLO, 2012).





2. CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN HIDROCARBURÍFERA EN BOLIVIA Y SUS POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL

2.1. Contratos petroleros para la exploración y explotación

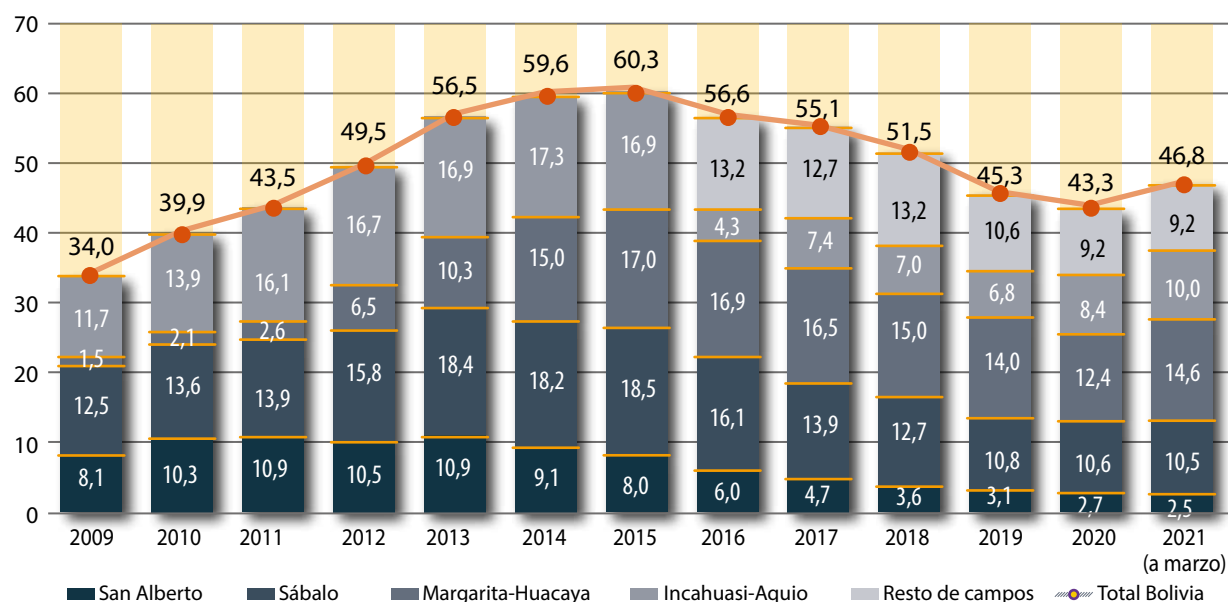
Entre 2009 y 2015, Bolivia pasó de producir un promedio día de gas natural de 34 millones de metros cúbicos a más de 60 millones de metros cúbicos día, esta producción ha estado concentrada en pocas empresas y campos, tal es el caso de San Alberto, Sábalo y Margarita, que son operados por empresas privadas y que representaron más de 60% de la producción nacional de gas natural, los cuales se encuentran localizados en el departamento de Tarija; mientras que un restante 40% fue producido por campos menores, también operados por empresas privadas y una empresa subsidiaria de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

A marzo de la presente gestión, la producción promedio diaria de gas en Bolivia asciende a 46,8 millones de metros cúbicos y el departamento de Tarija sigue siendo el de mayor aporte, pese a que dos megacampos: Sábalo y San Alberto se encuentran en declinación desde el año 2016. El único campo que se ha incluido a la producción sostenida es Incahuasi-Aquí, ubicado en el departamento de Santa Cruz.



Producción promedio diaria de gas natural

En millones de metros cúbicos por día



En cuanto a los contratos petroleros, la Ley de Hidrocarburos N° 3058, vigente desde el 17 de mayo de 2005, establece que la empresa petrolera nacional YPFB representa al Estado boliviano en la suscripción de contratos petroleros y establece tres tipos de contratos petroleros para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos: i) Contratos de Riesgo Compartido; ii) Contratos de Operación y iii) Contratos de Asociación. Bajo este marco legal, y en cumplimiento a lo establecido en el Decreto Supremo N° 28701, en octubre del año 2006, YPFB, en representación del Estado, suscribió 44 contratos de operación con 15 empresas petroleras que operaban en ese momento en Bolivia.

Posteriormente, la Constitución Política del Estado (CPE), aprobada el año 2009, estableció que los recursos hidrocarburíferos bolivianos son considerados como propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano, donde el Estado, en su nombre y representación, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización.

En ese sentido, la única empresa que puede ejecutar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia es la estatal YPFB. Estas actividades pueden ser desarrolladas por ella misma o mediante la suscripción de contratos bajo el régimen de prestación de servicios y/o asociación, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen dichas actividades. En el caso de contratos de asociación, se define que la participación accionaria de YPFB en estos contratos no debe ser menor a 51%.

A la fecha, YPFB viene administrando 43 contratos de operación y 18 contratos de servicios, que han sido autorizados y aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Es importante aclarar que la actual producción nacional de hidrocarburos proviene de los contratos de operación suscritos el año 2006, considerando que los contratos de servicios se hallan en la etapa exploratoria. En cuanto a la estatal YPFB, de acuerdo con la Rendición Pública de Cuentas inicial 2020², esta se encuentra desarrollando actividades de exploración en cinco áreas.

² https://www.ypfb.gob.bo/images/ypfb/Transparencia/RendicionPresidencia2020/YPFB_RPC_INICIAL_2021_v5.pdf

En cuanto a las empresas que operan los citados contratos para la exploración y explotación, en Bolivia operan las siguientes empresas petroleras³:

OPERADOR DEL CONTRATO	CONFORMACIÓN DEL CAPITAL	FINALIZACIÓN DEL CONTRATO
CONTRATOS DE OPERACIÓN		
Shell Bolivia Corporation, Sucursal Bolivia	Privado y extranjero	2 contratos el 2019 1 contrato el 2029
Matpetrol S.A.	Privado y nacional	1 contrato el 2039
Petrobras Bolivia S.A.	Privado y extranjero	2 contratos el 2037 1 contrato el 2030 1 contrato el 2029
Pluspetrol Bolivia Corporation	Privado y extranjero	1 contrato el 2031 1 contrato el 2038
Repsol E&P Bolivia S.A.	Privado y extranjero	2 contratos el 2029 1 contrato el 2038 1 contrato el 2031 1 contrato el 2039
Vintage Petroleum Boliviana	Privado y extranjero	1 contrato el 2038 1 contrato el 2035
YPFB Andina S.A.	Privado extranjero (49%) y público YPFB (51%)	18 contratos el 2037
YPFB Chaco S.A.	Privado (0,68%) y público YPFB (99,32%)	1 contrato el 2037 1 contrato el 2038
Total E&P Bolivie	Privado y extranjero	1 contrato el 2038 1 contrato el 2042
CONTRATOS DE SERVICIOS		
GP Exploración y Producción SL y Total E&P Bolivie	Privado extranjero durante la exploración, y Público YPFB (55%) y privado extranjero (45%) en la explotación	1 contrato el 2054
Shell Bolivia Corporation, Sucursal Bolivia - Huacareta	Privado extranjero durante la exploración, y Público YPFB (55%) y privado extranjero (45%) en la explotación	1 contrato el 2054
Eastern Petroleum & Gas S.A. - Sanandita	Privado extranjero durante la exploración, y Público YPFB (60%) y privado extranjero (40%) en la explotación	No se pudo hallar la fecha de protocolización
Petrobras Bolivia S.A. - Cedro	Privado extranjero durante la exploración, y Público YPFB (55%) y privado extranjero (45%) en la explotación	1 contrato el 2054
YPFB Andina S.A.	Privado extranjero (49%) y público YPFB (51%)	2 contratos el 2055 2 contrato el 2056
YPFB Chaco S.A.	Privado (0,68%) y público YPFB (99,32%)	1 contrato el 2055 3 contratos el 2054

Fuente: Elaboración con base en contratos suscritos y fechas de protocolización.

Como se observa, la exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia es realizada a través de contratos petroleros, sean de operación o de servicios.

³ Operador es la empresa petrolera encargada de cumplir con todas las obligaciones establecidas en el contrato, en nombre y representación de cada una de las empresas participantes en un determinado contrato y que son contraparte de YPFB.

Asimismo, se puede observar que la mayoría de los contratos de operación está a cargo de empresas privadas extranjeras, con capital 100% extranjero y, en promedio, a estos contratos aún les faltan 15 años para su finalización. El plazo del contrato debería estar relacionado con el plan de desarrollo del área, así como con la tasa promedio de recuperación del o los reservorios que se encuentran en el subsuelo; el hecho de que los campos dentro de los contratos de operación para las áreas de San Alberto y San Antonio (campo Sábalo) hayan entrado en etapa de declinación 20 años antes de la culminación de los contratos es muestra de la explotación acelerada y la falta de condiciones para promover la inversión en exploración y desarrollo en el país.

Por su parte, los contratos de servicios que tienen un horizonte de tiempo más largo –en promedio 33 años– se encuentran en la etapa exploratoria y dependen de que el resultado sea exitoso para pasar a una declaración de comercialidad y posteriormente al desarrollo de las diferentes etapas de la cadena hidrocarburífera.

En suma, la sostenibilidad de la producción de hidrocarburos es preocupante, en la medida en que los plazos de los contratos no la garantizan. Los últimos contratos se encontrarían en etapa exploratoria y durante los últimos 10 años se han descuidado las políticas de reposición de reservas apoyado en nuevos descubrimientos, como los que ocurrieron en los años noventa (Sábalo, San Alberto y Margarita). Entonces, bajo estas premisas, habría argumentos en contra para promover el desarrollo futuro de proveedores locales para la oferta de bienes y servicios petroleros y el panorama sería sombrío para aquellas empresas que hayan concentrado el 100% de sus ventas a este sector.

Aun así, si se observan las propuestas de políticas por parte del Gobierno hacia mayores inversiones en termoeléctricas de ciclo combinado (que usan como insumo gas natural), ampliaciones de redes de gas domiciliario, inversiones en proyectos de conversión vehicular a gas natural, y considerando que en el escenario mundial el gas es un combustible de transición, todavía se mantendrían posibilidades de venta en algunos mercados vecinos, por lo que, al parecer, todavía habría espacio para defender la promoción y el desarrollo de este tipo de políticas de contenido local en los ámbitos nacional y subnacional.

2.2. Normativa nacional sobre políticas de contenido local

En el caso de Bolivia, el término contenido local no está propiamente identificado en ninguna normativa nacional, no obstante, existen algunas normas sectoriales que abordan sobre el establecimiento de estas políticas; de igual manera, los contratos petroleros incluyen cláusulas que van en la línea de establecer este tipo de políticas, las cuales son detalladas a continuación:

NORMA O CONTRATO	DESCRIPCIÓN	TIPO DE POLÍTICA DE CONTENIDO LOCAL
Constitución Política del Estado Artículo N° 9	El Estado deberá promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.	Política de carácter general, no especifica características cualitativas ni cuantitativas para su implementación.
Ley de Hidrocarburos N° 3058 Artículos N° 9 y 11	Los hidrocarburos son recursos estratégicos que deben coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo económico.	
Ley de Hidrocarburos N° 3058 Artículo 15	Las empresas que realicen las actividades a las cuales se refiere la presente Ley, en la contratación de personal, no podrán exceder del quince por ciento (15%) de funcionarios extranjeros, y comprenderán las áreas administrativas, técnicas y operativas, por lo que deberán contratar personal de origen nacional, amparado por la Ley General del Trabajo.	Política con característica cuantitativa.
Ley de Hidrocarburos N° 3058 Artículo 67, inciso o)	Una de las cláusulas obligatorias de los contratos petroleros es contratar de manera preferente mano de obra, bienes y servicios nacionales, así como para la capacitación del personal de YPFB.	Política con característica cualitativa.

NORMA O CONTRATO	DESCRIPCIÓN	TIPO DE POLÍTICA DE CONTENIDO LOCAL
Decreto Supremo N° 329 - Reglamento que regula los procesos de licitación, contratación y adquisición de materiales, obras, bienes y/o servicios, por parte de los Titulares de los Contratos de Operación.	Establece la obligatoriedad por parte de las empresas de mantener un sistema de Registro de Proveedores, de donde se extraen los potenciales ofertantes a las demandas por parte de las empresas. Define que en dichos procesos de compras y contrataciones se deberá dar preferencia a la contratación de bienes producidos en territorio nacional y/o servicios prestados por empresas nacionales de acuerdo a lo estipulado en la Subcláusula 15.1 inciso s) del Contrato de Operación. Finalmente, para aquellas compras o contrataciones superiores a 350.000 dólares, deben ser publicadas en los portales web de las empresas y la selección de posibles ofertantes se la realiza con YPFB, quién además puede adicionar a otras empresas participantes que no se encuentren en el Registro de Proveedores.	Política con características cualitativa.
Aspectos generales para la elaboración de contratos de servicios petroleros. Resolución Ministerial 262-11 Artículo 6, inciso d)	La empresa que realiza la exploración capacitará a personal de YPFB.	Política con característica cualitativa.
Contrato de Operación y Contrato de Servicios Petroleros Cláusula 15– 15.1 Obligaciones del Titular inciso q)	Recibir estudiantes o egresados de educación técnica o superior relacionados con la industria petrolera, para que realicen prácticas y estudios en los Campos del Área de Contrato y en las oficinas del Titular ⁴ . El Titular adicionalmente entregará una ayuda económica mensual por estudiante que será considerada Costo Recuperable ⁵ .	Política con características cualitativas.
Contrato de Operación y Contrato de Servicios Petroleros Cláusula 15– 15.1 Obligaciones del Titular inciso s)	Dar preferencia a la contratación de los bienes producidos en la república y servicios prestados por empresas nacionales, siempre y cuando dichos bienes y servicios se ofrezcan en condiciones similares de calidad, precio y disponibilidad, en el momento, lugar y en las cantidades requeridas.	Política con características cualitativas.
Contrato de Operación y Contrato de Servicios Petroleros Cláusula 16, Subcontratistas y personal – 16.3 Personal	En la contratación de su propio personal, el Titular deberá dar preferencia a personas nacionales calificadas y con experiencia en la función requerida, en el entendido de que, en ningún momento el personal extranjero del Titular podrá exceder el 15% de la nómina de empleados del Titular. El Titular deberá contar con personal nacional en todos los niveles jerárquicos, medios, técnicos, administrativos y laborales.	Política con características cuantitativas.
Contrato de Operación y Contrato de Servicios Petroleros Cláusula 16, Subcontratistas y personal– 16.4 Personal	YPFB definirá, en coordinación con el Titular, durante la vigencia del presente Contrato, programas anuales de capacitación para personal boliviano y personal de YPFB designado.	Política con características cualitativas.
Contrato de Servicios Petroleros Cláusula 6– 6.25 Transferencia de Tecnología	Sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual de terceros, la empresa del periodo de exploración transferirá a la sociedad –que realizará la explotación– compuesta por la empresa petrolera e YPFB, los conocimientos técnicos y científicos sobre el uso y manejo de maquinaria, equipo, software, hardware y similares de la tecnología utilizada en sus operaciones durante el periodo de exploración.	Política con características cualitativas.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa y contratos petroleros.

Como se puede observar, para el ámbito nacional, el marco regulatorio es general y no tiene un objetivo puntual para el desarrollo de políticas explícitas de contenido local que apoyen el desarrollo de una industria nacional para encadenamientos, tales como:

⁴ El Titular se refiere a la empresa operadora del contrato.

⁵ Los costos recuperables son aquellos costos en los que incurre la empresa petrolera al desarrollar las actividades de exploración y/o explotación y que, una vez incurridos, son reportados a YPFB y aprobados por la estatal petrolera, si fuese el caso, para proceder a su devolución.

- > Fondos públicos de la renta petrolera destinados a la investigación y desarrollo que promuevan el desarrollo de proveedores locales.
- > Alianzas público-privadas para facilitar la interacción entre proveedores locales y empresa.
- > Apoyo del Estado y coordinación con la empresa para capacitar personal e implementar empresas con los estándares requeridos.
- > Transferencia de tecnología a empresas locales del rubro.
- > Establecimiento de límites en las compras de bienes importados, de acuerdo con el potencial que pueda ser desarrollado en Bolivia.
- > Definición de categorías de empresas locales a ser contratadas con prioridad que cumplan los requisitos.

En cuanto a las políticas sectoriales, la Ley de Hidrocarburos se enfoca en la contratación de personal boliviano y de compras de bienes y servicios si estos contasen con las características requeridas por la empresa. Ambas definiciones, al no estar respaldadas por una política nacional que apoye la creación de empresas con estándares internacionales y generación de personal calificado tienden a volverse inoperables en la realidad.

Pasando a los contratos petroleros, ambas políticas de la ley son transcritas en el cuerpo del contrato y, además, se incluyen obligaciones por parte de la empresa para recibir pasantes relacionados con la industria petrolera y a realizar capacitaciones a personal boliviano de YPFB, según cronograma a ser definido por la estatal boliviana; probablemente el aspecto más preciso figura en la cláusula 16 de los contratos de operación, donde se establece que el personal extranjero no podrá exceder de 15% de la nómina de empleado del Titular, aunque no precisa si el restante 85% deba tener algún vínculo con los niveles departamentales o municipales al menos en su convocatoria. Adicionalmente, el tipo de contrato de servicios incluye la transferencia de tecnología hacia YPFB. Adicionalmente, el tipo de contrato de servicios incluye la transferencia de tecnología hacia YPFB.

De la misma forma que en las políticas nacionales, estas determinaciones en los contratos no cuentan con una coordinación nacional de políticas de apoyo que las hagan viables, así, por ejemplo, por el lado de las pasantías, al no ser los contratos de conocimiento público es muy difícil que las universidades conozcan que existe esta posibilidad de trabajo dentro de las empresas para sus alumnos, y así llegar a suscribir convenios para que estas pasantías se implementen en la práctica y se hagan masivas.

Por otro lado, el contrato no establece el medio a través del cual se informará que dichos compromisos serán cumplidos y a la fecha no se puede evidenciar en ningún informe de rendición de cuentas u otro en la página web de YPFB sobre los resultados positivos de la implementación de estas políticas a través de los años.

Finalmente, a través del Decreto Supremo N° 329 se define que las contrataciones que llevan a cabo las empresas deben ser publicadas y se establece un camino por el cual las empresas locales podrían consolidarse como potenciales proveedores, ingresando al registro que mantienen las empresas e incluso ser propuestas e incluidas por YPFB, pero una vez más la falta de políticas para desarrollar este tipo de emprendimientos, junto a la falta de coordinación por parte del sector público y privado, hace que este tipo de caminos no pueda ser adecuadamente implementado en favor de la economía boliviana.

2.3. El sector de bienes y servicios petroleros para la exploración y explotación

Pese a la carencia de políticas nacionales que impulsen el desarrollo de encadenamientos hacia delante en la industria hidrocarbúfera de Bolivia, existe un movimiento importante de bienes y servicios demandados y ofertados, cuyas características son detalladas a continuación con el objetivo de examinar si existen oportunidades

para una mayor incursión de la industria boliviana en dichas compras, así como los espacios para establecer consorcios de proveedores nacionales y extranjeros, y alianzas público-privadas. Para el desarrollo de este acápite se recurrió a la información publicada por la Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía⁶ sobre empresas asociadas ofertantes y demandantes que intervienen en la exploración y explotación de hidrocarburos, y posteriormente se relevó información de sus respectivos portales web.

De esta manera, los bienes y servicios demandados en los planes de contratación de las empresas que ejecutan la exploración y explotación de hidrocarburos se pueden agrupar en cuatro categorías:

Servicios Generales	Publicidad; soporte y mantenimiento de sistemas/e-learning; alquiler equipo de perforación; entubación; inspección tubular; soldadura; cableado; mantenimiento aire acondicionados; pulling; mantenimiento sistema SCADA; inspección y certificaciones; provisión y servicios de empacadores hinchables; inspección equipos de perforación y/o materiales; reprocesamiento sísmica; remediación de pasivos ambientales; auditoria; mobiliarios e imagen institucional; servicio de muestreo y análisis de fluidos de reservorios; Well Testing, Slickliner, Coiled Tubing; agencia publicitaria; monitoreo de riesgos; courier; calibración; fotocopiado; mantenimiento de jardines; asistencia médica; catering y hotelería.
Bienes	Provisión de llantas; compra de vehículos; material de escritorio; material de ferretería; provisión de colchones y mobiliario para dormitorios; provisión de repuestos para motocompresores, motores caterpillar; reparación de compresores/generadores /bombas; adquisición equipamiento infraestructura y comunicaciones; compra motores eléctricos; overhaul unidad; renovación equipos informática; provisión material mecánico; provisión filtros para plantas; provisión guantes; provisión de equipos; provisión de material y equipos para laboratorio; compra de bombas; provisión de baterías; compra de equipos de medición; soporte y mantenimiento licencias; servicios de cementación para abandono de pozos; accesorios piping/cañerías de conducción; control de plagas; servicios de izaje; válvulas y su mantenimiento.
Obras	Servicio de cruce direccional; inspección de obras de facilidades e infraestructura; construcción de ductos, instalaciones de superficie y modificaciones; servicios de fluidos de perforación, terminación e intervención de pozos; servicios de control de sólidos; servicios de instalación y mantenimiento de cabezales; mantenimiento de campamentos.
Servicios de Consultoría	Sistema SAP; soporte en software y telecomunicaciones; supervisor de perforación, terminación e intervención de pozos; reprocesamiento sísmica; ingeniería camino y planchada, instalaciones de superficie.

Fuente: Elaboración propia con base en planes de contratación 2021 empresas petroleras e YPFB.

Como se observa en la tabla, gran parte de los bienes, servicios y obras del sector hidrocarburífero boliviano tiene un carácter especializado y tecnológico, lo cual complica que estas puedan ser atendidas por los proveedores locales o por la oferta local de talento humano, debido al retraso que existe en el país, así como por la competencia de costos. En el caso de las empresas que cuentan con un contrato petrolero, todas las actividades de una gestión, junto a sus compras y contrataciones programadas, se encuentran detalladas en planes de trabajo y presupuestos que son presentados y aprobados por YPFB antes del inicio de una nueva gestión.

En el caso de las compras y contrataciones por parte de YPFB, se desconoce si existe algún mecanismo para su aprobación por parte del Ministerio de Hidrocarburos y Energías o la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Para 2021, las empresas petroleras y YPFB han presupuestado inversiones en exploración de 260 millones de dólares y 153 millones de dólares en las actividades de explotación.

De acuerdo con la encuesta de percepción realizada a expertos del sector, los bienes y servicios que se localizan más cerca de los campos de exploración y explotación son la mano de obra no calificada para las planchadas, transporte, catering, servicios para socialización de temas ambientales, servicios de comunicación, mantenimiento básico de equipos genéricos y vehículos, comida y servicios de hospedaje, aunque precarios en la gran mayoría de los lugares, siendo la gran mayoría de los otros servicios contratados de ciudades aledañas y principalmente de Santa Cruz.

6 Institución representativa del sector energético boliviano que aglutina a empresas de toda la cadena de producción.

Como establece el Decreto Supremo N° 329, anteriormente descrito, únicamente las empresas habilitadas en el Registro de Proveedores de los Operadores de contratos pueden participar de los procesos de licitación y contratación de materiales, obras, bienes y/o servicios. Según el relevamiento de información realizado, las empresas proveedoras deben contar al menos con los siguientes requisitos para ser parte de dicho registro:

- > Documentación que acredite que están legalmente constituidas en Bolivia.
- > Documentación financiera para evaluar la capacidad económica y financiera de la empresa para cumplir con los requerimientos del contrato.
- > Documentación que permita verificar la capacidad técnica y de experiencia en la provisión de los bienes o servicios ofrecidos.

Una vez que la empresa ha ingresado a ese registro, se requiere que la información presentada sea periódicamente actualizada.

Tal como indica la norma precitada para montos menores a 350.000 dólares, la empresa petrolera es la que maneja internamente estas contrataciones y, por ejemplo, en el caso de Petrobras Bolivia, la norma interna establece tres tipos de proveedores:

- (a) Los proveedores calificados que proveen bienes y servicios críticos para sus actividades y quienes deben cumplir con todas los requisitos, además de presentar documentación sobre seguridad del medio ambiente y salud, calidad y responsabilidad social.
- (b) Los proveedores simples que brindan bienes y servicios no críticos, cuyos montos van por debajo de 45.000 dólares, pero que deben cumplir con todos los requisitos de documentación.
- (c) Los proveedores de montos bajos que son aquellos que suministran bienes o servicios no críticos y que no necesitan una evaluación y calificación. Generalmente son proveedores que se encuentran ubicados en las áreas de influencia de los campos de operación y las contrataciones no superan los 5.000 dólares⁷.

En el caso de YPFB, de acuerdo con la Resolución de Directorio N° 50/2017, los proveedores de bienes y servicios interesados en participar en los procesos de contratación de YPFB deben registrarse en el RUPE a través del sitio web del SICOES. Asimismo, el artículo 9 de la norma citada indica que las ferias de contrataciones son un medio de convocatoria para promover mayor participación en los procesos de contratación de bienes y/o servicios requeridos por YPFB, por lo que a partir de 2014 se realiza el evento Feria YPFB, como un mecanismo a través del cual YPFB y sus empresas subsidiarias gestionan sus procesos de contratación conforme a condiciones técnicas establecidas. Para 2021, el evento se denominó Feria YPFB 2021 "Puertas Abiertas"⁸ y, según se indica, las ventajas que ofrece a las empresas proveedoras son:

⁷ <https://www.petrobras.com/es/paises/bolivia/proveedores/>

⁸ <https://ypfbpuertasabiertas2021.com.bo/>

- > Conocer todos los requerimientos de las empresas de YPFB.
- > Realizar reuniones de aclaraciones técnicas o administrativas, de acuerdo con el cronograma establecido.
- > En acto público (presencial o virtual) se recibirán y abrirán las ofertas, garantizando de esta manera la transparencia de los procesos de contratación.
- > Conocer resultados parciales de los procesos.

El desarrollo de esta herramienta coadyuva con la transparencia y amplía las posibilidades de muchos proveedores nacionales e internacionales para constituirse en proveedores de YPFB o algunas de sus subsidiarias. Sin embargo, esta iniciativa tampoco cuenta con un apoyo de normativa nacional y coordinación departamental para lograr un verdadero desarrollo de potenciales empresas proveedoras locales; adicionalmente, para un mayor impacto nacional, YPFB también podría establecer convenios con las cámaras de comercio departamentales para identificar potenciales proveedores y con universidades para capacitar a los proveedores actuales y futuros, mejorando la competitividad para atender la demanda de manera satisfactoria.

Por el lado de la oferta, existen varias empresas que ofrecen servicios a las empresas petroleras que realizan la exploración y explotación de hidrocarburos, entre las cuales están:

EMPRESA	ORIGEN	Ubicación de oficinas principales
SERVICIOS Y SUMINISTROS ESPECIALES EN POZO		
Halliburton Latin América S.R.L. Llc. (Suc. Bolivia)	Extranjero	Santa Cruz
Schlumberger Sureco S.A.	Extranjero	Santa Cruz
Archer DLS Corporation	Extranjero	Santa Cruz
Bolivian Petroleum Equipment LTDA. (BPE LTDA.)	Nacional	Santa Cruz
Baker Hughes Int. Branches Inc. Suc. Bolivia	Extranjero	Santa Cruz
Bolland y Compañía Sucursal Bolivia S.A.	Extranjero	Santa Cruz de la Sierra
Carmar Ltda.	Extranjero	La Paz, Oruro, Potosí, Tupiza y Santa Cruz
Gyrodota Bolivia S.R.L.	Extranjero	Santa Cruz de la Sierra
Petrex S.A. Sucursal Bolivia	Extranjero	Santa Cruz de la Sierra
Continental Inspection Services S.A.	Extranjero	Santa Cruz
PR Marriott Drilling Ltd. (Sucursal Bolivia)	Extranjero	Santa Cruz
Weatherford Latin America INC. Sucursal Bolivia	Extranjero	Santa Cruz
Tenaris Global Services de Bolivia S.R.L.	Extranjero	Santa Cruz
Rigmaster	N.E.	Oficinas Km 19 Carretera a Camiri
Intergas Servicios Petroleros S.A. 150 empleados	Nacional	Santa Cruz
WET Chemical Bolivia SRL.	Extranjero	Santa Cruz
SERVICIOS Y SUMINISTROS EN SUPERFICIE		
Confipetrol Sucursal Bolivia	Extranjero	Santa Cruz

EMPRESA	ORIGEN	Ubicación de oficinas principales
Exterran Bolivia S.R.L.	Extranjero	Santa Cruz
Hoerbiger de Argentina S.A. Sucursal Bolivia	Extranjero	Santa Cruz
Intertek Testing Services Bolivia	Extranjero	Santa Cruz
Servicios Petroleros Ponex SRL	N. E.	Santa Cruz
OISSCO S.A.	Extranjero	Santa Cruz
Prodinsa	Nacional	Santa Cruz
Bolpegas	Nacional	Santa Cruz
Kaiser S.R.L.	Nacional	Santa Cruz
SERVICIOS AUXILIARES		
Armaq Subiri Bolivia Ltda.	Nacional	Santa Cruz
ASISCO S.R.L.	Nacional	Santa Cruz
Distribuidora Cummins S.A. Sucursal Bolivia	Extranjera	Santa Cruz
Econat LTDA.	N. E.	Santa Cruz
Estudio Moreno Baldivieso Abogados Soc. Civ.	Nacional	La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija
Inbolpack S.R.L.	Nacional	Santa Cruz
Indacochea & Asociados, Abogados Soc. Civ.	Nacional	Santa Cruz
ITC Servicios S.R.L.	Extranjera	Santa Cruz
KPMG S.R.L.	Nacional	Santa Cruz
Sika Bolivia S.A.	Extranjera	Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia con base en categorías y afiliados de la CBHE.

Los servicios y suministros en pozo constituyen las actividades más especializadas de la exploración y explotación en actividades como la obtención de datos de sísmica, interpretación, perforación de pozo, entre otras. Como se observa en el cuadro, las empresas que ofertan dichos servicios tienen su origen en inversiones extranjeras, bajo la implementación de sucursales en Bolivia, en diferentes casos. También resalta que la empresa Carmar tenga sedes en diferentes partes del país, ello se debe a que la empresa se dedica a la fabricación y comercialización de explosivos que son también requeridos en las actividades de minería y construcción civil. Esta empresa constituye un ejemplo idóneo en el desarrollo de proveedores, en cuanto a que estos puedan no solo enfocar su oferta a los requerimientos de la industria hidrocarburífera, sino cubrir también otros requerimientos del mercado. De la misma forma, resalta la empresa Rigmaster que es la única que no tiene oficinas centrales en Santa Cruz, sino en Camiri, ello se debe a la naturaleza de su servicio que es el montaje transporte y desmontaje de equipos de perforación petrolera.

En caso de los servicios y suministros en superficie, donde las actividades se centran en mantenimientos y paros de planta, productos para el procesamiento del gas, inspecciones, entre otros; al igual que en la anterior categoría, la mayor prominencia es de empresas de origen extranjero y sus oficinas principales se encuentran en Santa Cruz.

Para los servicios auxiliares, estos corresponden a trabajos complementarios y de apoyo al sector hidrocarburífero, como ser los servicios legales, consultores auditores, estudios ambientales, estudios de geofísica y pruebas químicas. Se establece que existe una mayor cantidad de empresas de origen nacional que brindan estos servicios frente a las extranjeras.



De la información analizada se puede inferir que no se desarrollaron proveedores nacionales para aquellos bienes y servicios altamente especializados y tecnificados, por ello estos servicios son prestados por empresas extranjeras. Asimismo, se puede observar que en el país no existe ninguna empresa ni nacional ni extranjera que ofrezca el servicio de certificación de reservas, por lo que las licitaciones para esa contratación han sido siempre de carácter internacional.

Otra importante particularidad es que la mayoría de las empresas del sector, tanto las que realizan la exploración y explotación, como las proveedoras, mantienen sus oficinas principales en Santa Cruz, pese a que los grandes campos se encuentran en Tarija o, por ejemplo, que las decisiones nacionales se toman en La Paz. La encuesta realizada sugiere que esto ocurre por la percepción de que Santa Cruz cuenta con una mayor variedad de servicios y ventajas logísticas, además de contar con un escenario más propicio para las inversiones, aspectos muy importantes al momento de definir la ubicación de las empresas. Sin embargo, también se destaca que varias empresas mencionadas -sobre todo las de exploración y explotación- mantienen sucursales en la ciudad de La Paz.

De acuerdo con la encuesta de percepción, la mayoría de los bienes que emplea la industria petrolera son importados y la mayoría de las empresas nacionales proveedoras en cuanto a la experiencia, capital y personal pueden ser categorizadas como medianas empresas. En cuanto a la percepción sobre si estas empresas contarían con la capacidad de exportación, la mayoría de los encuestados consideró que si bien existen empresas con ese potencial son muy pocas. Entre los factores más importantes para lograr consolidar empresas de nivel internacional resalta la necesidad de adquirir mayor experiencia en el sector para lograr certificar con estándares de calidad los bienes y servicios ofrecidos, con ello se lograría cumplir con los estándares requeridos por la industria, y un último factor que lograría contar con empresas competitivas a nivel internacional sería el acceso a financiamiento.

Los expertos encuestados no creen que el servicio de transporte o los tiempos de entrega constituyan un desafío que limite el desarrollo de proveedores locales, sino más bien se destaca el hecho de que no se cuenta con una mano de obra calificada, lo cual impacta en que no se desarrollen emprendimientos y que además existan problemas con la calidad de los bienes o servicios ofrecidos. Adicionalmente, como otros obstáculos, se sugieren la falta de tecnología adecuada y la falta de información sobre los bienes requeridos por la industria.

Por el lado del empleo, es innegable que las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos generan un impacto económico por la contratación de personal, así por ejemplo la empresa Intergas Servicios Petroleros S.A. señala contar con aproximadamente 150 empleados y la empresa PR Marriott Drilling Ltd. (Sucursal Bolivia) muestra que tiene 200 empleados de los cuales 99% son nacionales. Sobre este tema, el estudio realizado por Fedesarrollo muestra algunos datos importantes sobre las diferentes etapas de la exploración y explotación de hidrocarburos y los requerimientos de mano de obra (FEDESARROLLO, Impacto del Sector de Servicios Petroleros en la Economía Colombiana, 2011):

ETAPA	CARACTERÍSTICAS EN LA CONTRATACIÓN
<p>Exploración: consiste en estudiar, analizar y determinar cuál es la potencialidad de producción de hidrocarburos del campo que se encuentra bajo observación.</p> <p>Los procesos operativos (recolección de muestras, obras civiles, delimitación de áreas, carga de equipos, etc.) no demandan un alto desarrollo académico ni conceptual.</p> <p>La demanda de maquinaria importada altamente especializada es un común denominador en los requerimientos de esta etapa.</p>	<p>Más de 60% de la mano de obra es local, más de la mitad no es calificada y la otra parte solo requiere educación técnica. La sismografía es la actividad con mayor demanda de mano de obra de procedencia local; sin embargo, este empleo es temporal mientras dura la ejecución de los servicios.</p> <p>El procesamiento de datos es la actividad de menor demanda en etapa de exploración, y el 100% se emplea por fuera de la región y requiere un nivel de educación profesional.</p>
<p>Evaluación y desarrollo: se realizan las pruebas que van a determinar la mejor manera para extraer la mayor cantidad de hidrocarburos de los yacimientos disponibles en los campos.</p> <p>La demanda de capital profesional aumenta. Deben ser, en su mayoría, profesionales, con posgrado, capacitación especializada de la empresa y varios años de experiencia en el sector.</p> <p>La tecnología requerida en esta etapa es de alto nivel y especializada, a excepción de la requerida en la socialización de proyectos.</p>	<p>Más de la mitad de los profesionales viene de fuera de la región y se requiere un nivel de educación profesional.</p> <p>Los profesionales con mayor demanda en esta etapa son ingenieros de petróleo, químicos, industriales, civiles, ingenieros y geólogos.</p> <p>Las actividades con mayor requerimiento de personal local son la socialización del proyecto, estudios ambientales, obras civiles y transporte de equipos, esta última es la que requiere menor calificación en mano de obra.</p>
<p>Desarrollo y producción: se establecen todas las herramientas necesarias para poder realizar la extracción comercial de hidrocarburos y se necesitan todas las facilidades físicas para que puedan habitar los trabajadores permanentes de cada campo y todos los servicios especializados para garantizar el flujo de los hidrocarburos a la superficie y el mantenimiento del pozo.</p>	<p>El capital humano requerido en esta etapa debe contar con un mayor nivel académico y experiencia. Los profesionales con posgrado y experiencia en el sector son los líderes y administradores de la operación en campo, dado que están encargados de ejecutar procesos altamente tecnológicos. La demanda de mano de obra no calificada es baja, ya que solo se la requiere para el sostenimiento del campo.</p>

Por tanto, el impacto en el empleo en los diferentes departamentos y localidades donde se encuentran los campos en actual explotación dependerá mucho de las ofertas de programas educativos relacionados con el sector que son desarrollados desde las universidades públicas, privadas e institutos, los cuales idealmente deberían ser coordinados con el ministerio cabeza de sector y con la estatal petrolera.

En ese sentido, en el país no se conocen programas que hayan sido implementados por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía para el desarrollo de mano de obra calificada, y en el caso de YPFB, durante la gestión 2019 se inauguró en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba la Casa del Petrolero como un espacio académico que ofrecería, gratuitamente, capacitación teórica y práctica en gas y petróleo a estudiantes universitarios del sector estatal y privado de esos departamentos; llama la atención que este espacio no haya sido también abierto en Chuquisaca, que es otro departamento productor.

Esta iniciativa –sin fines de lucro– se concreta en el ámbito de la política empresarial de responsabilidad social de YPFB, que será abordada en el siguiente acápite del presente documento. Empero, a la fecha, no se

conocen los resultados de esta iniciativa en cuanto a cantidad de estudiantes capacitados, los niveles de profesionalización adquiridos y si el espacio contó con la participación de estudiantes de las localidades donde se encuentran los campos petroleros, entre otros datos que permitirían evaluar el impacto de este proyecto.

Finalmente, la encuesta sugiere que entre los principales obstáculos para el desarrollo de una verdadera política de contenido local es que en Bolivia no existe un objetivo claro en torno a apoyar el desarrollo de proveedores en el sector hidrocarburos, motivo por el cual muy pocas empresas nacionales han logrado encadenamientos con las actividades de exploración y explotación, y ninguno de los emprendimientos ha surgido a nivel local, como se ha podido ver en el presente acápite. Entre los factores que dificultaron el desarrollo de proveedores se identifican como el más importante el desincentivo a la inversión privada como motor de toda la cadena de proveedores, luego la falta de un programa específico y coordinado de apoyo por parte del Estado (desarrollo de capacidades tecnológicas, logísticas) y, finalmente, la falta de oferta educativa en los departamentos productores de hidrocarburos enfocada a desarrollar competencias en el sector petrolero, además de las dificultades de acceso a financiamiento.





3. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Un segundo elemento que puede apoyar una política de desarrollo de proveedores es el enfoque de valor compartido, desde la perspectiva de la empresa petrolera, esto se implementa a partir del desarrollo de políticas de Responsabilidad Social Empresarial y una variedad de instrumentos y prácticas que, por un lado, garantizan la viabilidad financiera de las compañías, al mismo tiempo que mejoran las condiciones sociales y económicas de las comunidades donde llevan a cabo sus operaciones.

3.1. Normativa nacional sobre RSE

En el ámbito internacional, existe un amplio debate sobre si la RSE debe o no ser regulada, en el entendido de que se trata de acciones voluntarias que realizan las empresas, y lo que se ha desarrollado son más bien guías que promueven estas políticas al interior de las empresas, como por ejemplo la norma internacional ISO 26000:2010, que ofrece una guía para integrar la responsabilidad social en todo tipo de organizaciones, con el fin de ayudar a esas organizaciones a contribuir al desarrollo sostenible. No es una norma de sistema de gestión y no es certificable.

En ese sentido, en Bolivia no existe una norma específica sobre este tema que involucre directamente a las empresas petroleras privadas de exploración y explotación de hidrocarburos, y existe una línea muy fina para la determinación de cuáles serían las actividades de compensación y las actividades de Responsabilidad Social Empresarial. Al respecto, según indica YPFB, cualquier actividad que la empresa petrolera ejecute en el marco de un Acuerdo de Compensación suscrito entre la empresa y la comunidad, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 2195, es sujeta de devolución a través de los costos recuperables. No obstante, cualquier actividad que no cuente con la citada acta de respaldo, y que además no cumpla con los preceptos de costos recuperables⁹, corre por cuenta de la empresa operadora.

En el caso de YPFB, sí existe una normativa que aprueba y regula los gastos en temas de RSE, así la Ley N° 169, de 9 de septiembre de 2011, en su artículo 7, autoriza a YPFB Casa Matriz a realizar transferencias de recursos a instituciones públicas y/o privadas

⁹ Decreto Supremo 29504 Reglamento de Costos Recuperables, entre los preceptos están ser: Útil, utilizable, utilizado, costo previsto, costo reportado y estar incluido en el Programa de Trabajo y Presupuesto aprobado por YPFB.

en el marco de la responsabilidad social corporativa, a fin de viabilizar sus inversiones. Posteriormente, el Decreto N° 1150, de 29 de febrero de 2012, reglamenta las transferencias de recursos de YPFB a instituciones públicas y/o privadas, en el marco de la política de RSE adoptada por YPFB, estableciendo, además, que el Directorio de YPFB es responsable de aprobar los importes, uso y destino de las transferencias público-público y público-privadas a ser realizadas por YPFB, y que estas directrices deben ser plasmadas en una normativa interna a ser emitida 10 días hábiles a la publicación de la presente norma. Lamentablemente, las disposiciones del Directorio de YPFB no son públicas; por tanto, se desconoce la existencia de dicha norma interna, así como las inversiones, proyectos e impactos que habrían sido impulsados a partir de estas disposiciones.

3.2. Características de las políticas de RSE en las actividades de exploración y explotación

Luego de una revisión de los portales web de las empresas petroleras privadas que operan en Bolivia e YPFB, en el cuadro se resumen aquellas empresas que cuentan con la implementación de una política de RSE, las áreas de enfoque de sus programas y proyectos de RSE y, finalmente, las comunidades beneficiarias:

Empresa	Política explícita de RSE	Áreas de Proyectos	Beneficiarios directos
Shell Bolivia Corporation Suc. Bolivia	Sí cuenta	Medio Ambiente, Salud, Empleo y empresa local	No específica
Matpetrol S.A.	No se encontró	No se detallan proyectos	—
Petrobras Bolivia S.A.	Sí cuenta	Salud, Desarrollo Productivo, Empleo	Comunidades de la provincia Gran Chaco.
Pluspetrol Bolivia Corporation	Sí cuenta	No se encontraron proyectos para Bolivia	—
Repsol E&P Bolivia S.A.	Sí cuenta	Salud, Apicultura, Artesanía, Cultura.	Comunidades guaraníes
Vintage Petroleum Boliviana	Sí cuenta	No se encontraron proyectos para Bolivia	—
YPFB Andina S.A.	Sí cuenta	Educación, Salud, Agua, Horticultura, Apicultura y Piscícola.	Comunidades de los municipios de Yapacaní, Camargo, Lagunillas, Charagua, Camiri,
YPFB Chaco S.A.	Sí cuenta	Inversión Social Estratégica en Áreas Operativas, Negocios Inclusivos, Acción Social,	No específica
TOTAL E&P Bolívie	Sí cuenta	Apicultura, Agua, Producción Agropecuaria Sostenible Comunitaria, Cultura.	Comunidades del municipio de Lagunillas. Comunidades guaraníes. Comunidades cercanas al campo Incahuasi.
GP Exploración y Producción SL y Total E&P Bolívie	No se encontró	No se detallan proyectos	—
Eastern Petroleum & Gas S.A. - Sanandita	No se encontró	No se detallan proyectos	—
YPFB Casa Matriz	No se encontró	Educación, La Casa del Petrolero	—

Fuente: Elaboración propia con base en los portales web de las empresas.

De las 12 empresas petroleras que cuentan con portales web, en solo ocho se ha encontrado una política de RSE específica y explícita planteada en su marco estratégico de compromiso de gestión, a ser implementada en las comunidades vecinas al área de influencia de sus operaciones. La mayoría de estas políticas tienen como objetivo cubrir necesidades de dichas comunidades, así como fomentar actividades socioeconómicas que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

En la mayoría de las empresas con políticas de RSE no se pudo encontrar proyectos específicos junto al impacto de los mismos, tan solo en cuatro de ellas se encontraron ambos indicadores que permiten conocer si estos esfuerzos apoyan el desarrollo del contenido local en el país. Dentro de los proyectos reportados se consigna el desarrollo de capacitación a las comunidades para crear empresas que puedan incluirse a la cadena de valor de las actividades de exploración y explotación, pero lamentablemente no se tienen suficientes reportes de los resultados de estos programas.

Por otro lado, varias empresas petroleras optan por canalizar estos recursos y la implementación de proyectos de RSE por medio de organizaciones no gubernamentales. Es el caso de la Fundación Boliviana para el Desarrollo Social (FUNDESOC), que es una entidad sin fines de lucro creada el año 2007 por la CBHE, para aportar al desarrollo sostenible de Bolivia y a la gestión integral de la RSE, y que en la actualidad lleva a cabo diferentes proyectos por parte de las empresas petroleras afiliadas a dicha institución. Para esta institución, los principales aspectos que dificultan los impactos de las políticas de RSE son (Jubileo, RSE en actividades de exploración y explotación, 2016):

Poca coordinación entre las actividades planificadas por el departamento y/o municipio con las actividades de RSE.

Las actividades de RSE responden a necesidades concretas y palpables del momento y no a necesidades previamente planificadas por parte de la comunidad.

Concluido el proyecto y desarrolladas estas herramientas de sostenibilidad ya no se da un seguimiento posterior.

Por otra parte, se observó que varios de los proyectos se enfocan a cubrir necesidades de salud y de dotación de agua potable, necesidades que son responsabilidad del Estado boliviano y que no corresponden a acciones por parte de las empresas privadas que cumplen un rol de prestadoras de servicios de acuerdo con sus contratos suscritos.

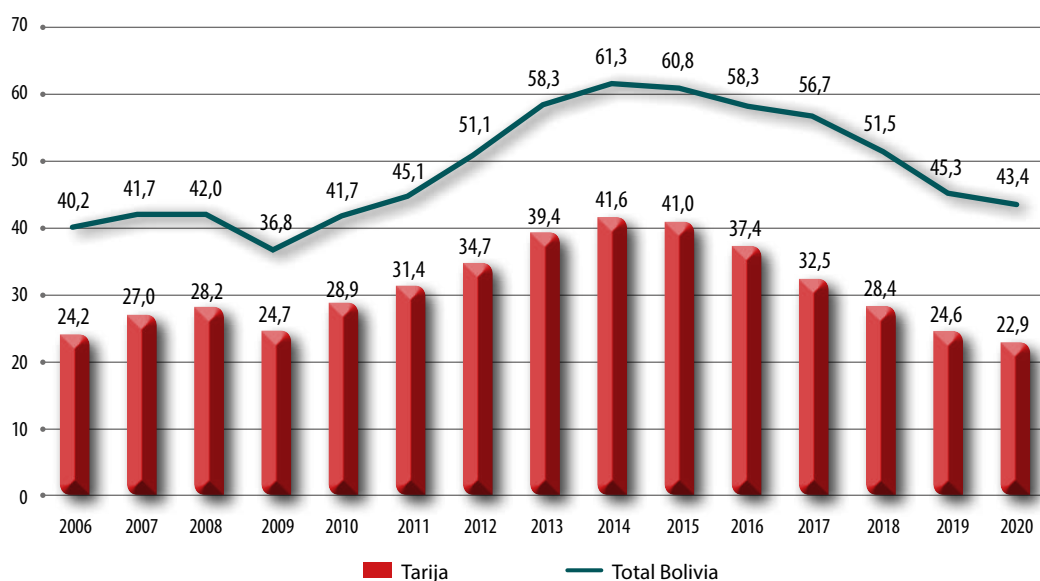
Finalmente, en el caso de la empresa pública YPFB, que es la única que puede desarrollar todas las actividades de la cadena hidrocarburífera y que debería ser el ejemplo para todas las compañías privadas con la cuales suscribe contratos, no se encontró disponible un documento donde se establezca una política específica de RSE enfocada a promover el desarrollo productivo de las comunidades donde desarrolla proyectos de exploración y sus impactos.



4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CONTENIDO LOCAL EN TARIJA

El departamento de Tarija es la principal región productora de hidrocarburos en Bolivia. Durante las últimas dos décadas, cerca de 70% de los hidrocarburos en el país han sido provistos de los campos ubicados en este territorio. Como se observa en el siguiente gráfico, aproximadamente 63% de la producción nacional de gas natural proviene de este departamento. Aunque el año 2020 ésta se redujo a 53%, ello debido a que los principales campos de esta región se encuentran en etapa de declinación (Sábalo y San Alberto), por lo que desde el año 2015 se observa una caída en la producción.

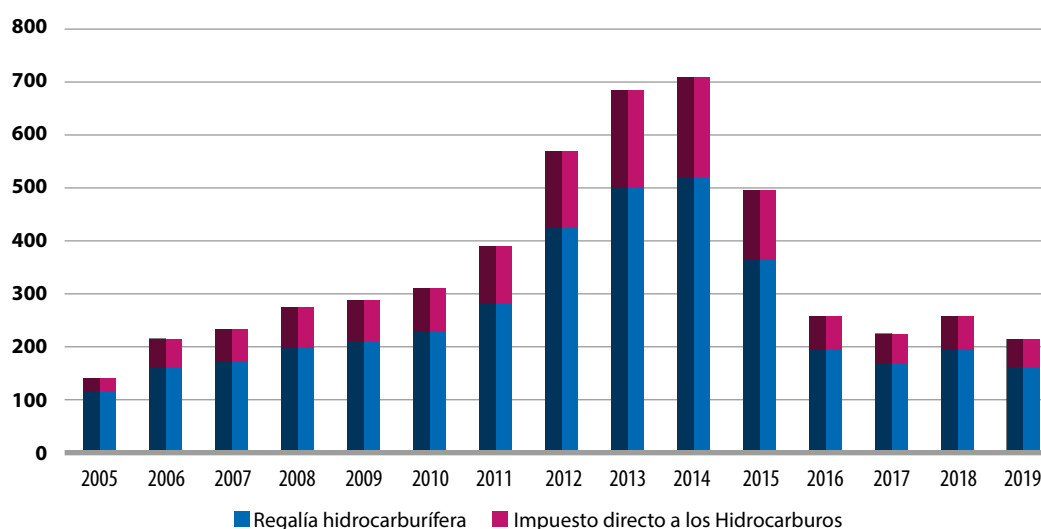
Producción promedio diaria de gas natural en Bolivia y Tarija
En millones de metros cúbicos por día



Fuente: Elaboración propia con base en datos de YPFB, MHE y boletines mensuales del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija.

En cuanto a los principales componentes de la renta petrolera (regalías¹⁰ e Impuesto Directo a los Hidrocarburos¹¹), durante el periodo 2005 a 2019, el departamento ha recibido un total de 5.249 millones de dólares por concepto de regalías, donde casi la mitad de la recaudación de esta renta se generó entre los años 2011 a 2014, durante la época del boom petrolero.

Tarija: Transferencias por Regalía Departamental de 11% e Impuesto Directo a los Hidrocarburos
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Fiscal 2019, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuanto a la distribución de la regalía tarijeña, es importante considerar que de acuerdo con la Ley N° 3038, de abril de 2005, el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija asigna mensualmente el 45% del monto total recibido por concepto de las regalías petroleras a favor de la provincia Gran Chaco, compuesto por los municipios de Caraparí, Villa Montes y Yacuiba. Con relación al IDH, los gobiernos municipales percibieron, en promedio, 63% de los ingresos por este concepto en el periodo 2005–2019.

Si bien a partir de 2015 existen importantes cambios, producto de la caída en la producción de gas natural, caída de precios y pérdida de mercados, situación que se vio agravada por la urgencia sanitaria del COVID, lo cierto es que en el mediano plazo aún existen las condiciones para que Tarija pueda beneficiarse de estos ingresos, los cuales deberían ser utilizados exclusivamente para la diversificación y desarrollo de otros sectores económicos a nivel local.

4.1. Análisis comparativo de los municipios productores de hidrocarburos de Tarija

En el presente acápite se identifica a los municipios tarijeños productores de hidrocarburos y sus principales indicadores socioeconómicos con base en la información del Censo 2012, para lograr una visión integral en torno a sus condiciones actuales y su capacidad de oferta para satisfacer los bienes y servicios petroleros descritos en los capítulos anteriores.

De acuerdo con los contratos petroleros suscritos, cinco de los 11 municipios de Tarija cuentan con actividades de exploración y explotación petrolera:

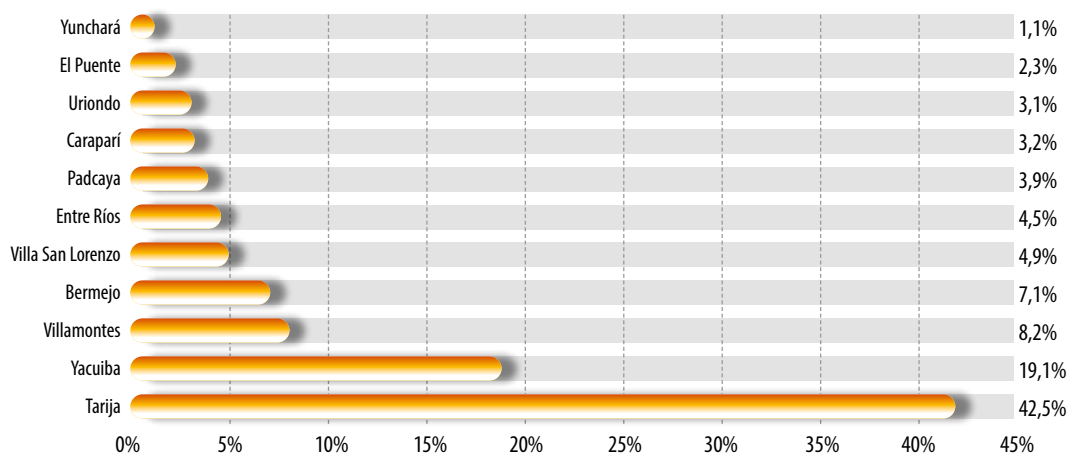
10 Compensación económica obligatoria pagadera al Estado, en dinero o en especie, en favor de los departamentos productores por la explotación de sus recursos naturales no renovables, que alcanza a 11% de la producción fiscalizada del departamento.

11 Impuesto con una alícuota de 32% aplicable sobre la producción de hidrocarburos en el punto de fiscalización, que luego se reparte entre municipios, gobernaciones y otros actores nacionales.

MUNICIPIO	CAMPO	EMPRESA OPERADORA	ESTADO DEL CAMPO
Bermejo	Bermejo	Pluspetrol Bolivia Corp.	Campo en desarrollo
Villa Montes	Mega campo Sábalo Mega campo San Alberto	Petrobras Bolivia S.A.	Campos en declinación
Caraparí			
Yacuiba			
Entre Ríos	Mega campo Margarita	Repsol E&P Bolivia S.A.	Campo en desarrollo

En cuanto a la distribución poblacional, el municipio de Tarija alberga a casi la mitad de la población tarijeña, el segundo municipio con mayor tasa de población es Yacuiba, seguido de Villamontes, ambos municipios productores de hidrocarburos. Por el contrario, los municipios productores de Entre Ríos y Caraparí existe una proporción muy baja de población.

Departamento de Tarija: distribución de la población por municipios, Censo 2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

La tasa anual de crecimiento nacional entre el Censo 2001 y el Censo 2012 es de 1,7%, aunque la ciudad de Tarija ha crecido a 2,6%, lo que indica la fuerte migración interna y externa hacia este centro urbano. Los municipios productores de hidrocarburos de Caraparí, con un crecimiento poblacional intercensal de 4,7%, y Villa Montes, con 4,6%, superiores al de la ciudad capital, muestran cómo estos municipios se convierten en polos de atracción para el regreso de migrantes o para gente que llega desde otros lugares. Se subraya que 45% de las regalías del departamento tarijeño es asignada de manera directa a estos dos municipios y Yacuiba, lo que genera un indudable movimiento económico y oportunidades laborales para los migrantes.

	CENSO 2001	CENSO 2012	Migración Interna Neta %	Crecimiento Intercensal 2001-2012
	Total	Total		
BOLIVIA	8.274.320	10.059.475		1,7
TARIJA	391.226	483.518		1,9
Tarija	153.457	205.375	1,7	2,6
Padcaya	19.260	18.681	-0,5	-0,3
Bermejo	33.310	34.505	0,1	0,3
Yacuiba	83.518	92.245	0,7	0,9

	CENSO 2001	CENSO 2012	Migración Interna Neta %	Crecimiento Intercensal 2001-2012
	Total	Total		
Caraparí	9.035	15.366	13,7	4,7
Villa Montes	23.765	39.867	7,8	4,6
Uriondo	12.331	14.781	2,7	1,6
Yunchará	5.173	5.490	-3,8	0,5
San Lorenzo	21.375	23.863	2,0	1,0
El Puente	10.663	11.354	0,6	0,6
Entre Ríos	19.339	21.991	-0,8	1,1

En el estudio realizado por Fundación Jubileo, el año 2019, en la localidad de Palos Blancos, en el Municipio de Entre Ríos, a poco más de 1.000 kilómetros, se encontró que cuando la empresa ingresó al campo, el año 2004, existió mucha migración de gente hacia esta localidad, cuando se generó un movimiento económico importante y un boom de ingresos para los pobladores; sin embargo, ya implementada toda la infraestructura del pozo y las plantas, este auge terminó y los años siguientes la gente de la localidad no retornó al anterior oficio agropecuario sino -acostumbrados a percibir un buen salario- muchos decidieron abandonar la localidad en búsqueda de mejores oportunidades de trabajo. La primera opción de destino fue los municipios de Yacuiba, Villa Montes y Caraparí, donde había mayor empleo de orden público y también mayor movimiento económico, luego se consideró a Santa Cruz, donde se encuentran las oficinas de todas las empresas petroleras (Jubileo, Mujeres e Hidrocarburos, 2019).

En cuanto a la cobertura de servicios básicos, el centro urbano de Caraparí, municipio beneficiado de manera directa con la regalía departamental, es el que tiene una cobertura casi total: Agua potable (91,5%), saneamiento básico (82,2%) y energía eléctrica (88,1%), y muestra una gran transformación con relación a datos del Censo 2001, que para el caso de energía eléctrica era de 27,2%. Contrariamente, el municipio de Villa Montes refleja una carencia de servicios de saneamiento básico, a pesar de que se beneficia directamente con la regalía departamental.

Entre Ríos también tiene los niveles más bajos de saneamiento básico y también más bajo en cuanto a cobertura eléctrica; dentro de este municipio, la localidad de Palos Blancos contaba con deficientes servicios básicos e incluso se realizó un estudio sobre la calidad del agua debido al registro de muchos casos de cáncer. El estudio dictaminó que esa agua no era apta para consumo humano y se esperaba que las autoridades municipales y ambientales resuelvan el problema. Finalmente, Bermejo tiene indicadores por encima del promedio tarijeño.

	Cobertura de Agua ¹²	Cobertura de Saneamiento Básico ¹³	Cobertura de Energía Eléctrica ¹⁴
BOLIVIA	80,8	52,7	85,4
TARIJA	91,1	71,8	91,3
Tarija	94,6	77,4	95,3

	Cobertura de Agua ¹²	Cobertura de Saneamiento Básico ¹³	Cobertura de Energía Eléctrica ¹⁴
Padcaya	85,4	52,1	86,5
Bermejo	93,9	76,3	95,2
Yacuiba	92,3	74,6	94,2
Caraparí	91,5	82,2	88,1
Villa Montes	90,2	51,7	89,2
Uriondo	78,7	61,4	79,0
Yunchará	74,9	75,0	82,0
San Lorenzo	82,9	64,1	80,7
El Puente	73,1	80,3	87,2
Entre Ríos	85,6	57,0	68,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos INE Censo 2001 y Censo 2012.

En cuanto a educación, el analfabetismo casi ha desaparecido en Tarija, siendo el 94,2%, el promedio departamental de personas que sí saben leer y escribir. Los municipios productores de hidrocarburos mantienen elevadas tasas de alfabetismo, superiores incluso al promedio, excepto para el caso de Entre Ríos que está por debajo. El mismo comportamiento se observa en la tasa de asistencia escolar; en Entre Ríos se registra la más baja de los cinco municipios productores.

	TASA DE ALFABETISMO POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POBLACIÓN DE 6 A 19 AÑOS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 19 AÑOS O MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO					
	Total	Total	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Instituto	Otro
TARIJA	94,2	84,9	8,1	31,1	35,3	22,2	2,5	0,8
Tarija	95,9	87,5	5,8	23,1	35,4	31,3	3,7	0,7
Padcaya	90,8	79,1	12,7	53,4	22,9	9,0	1,8	0,3
Bermejo	95,0	84,6	7,5	33,7	39,0	17,3	1,9	0,8
Yacuiba	94,6	85,3	7,6	32,5	40,2	16,5	1,4	1,8
Caraparí	94,5	83,9	7,5	35,6	37,6	17,5	1,6	0,2
Villa Montes	96,5	84,1	5,4	30,9	43,5	17,4	2,2	0,6
Uriondo	90,9	78,8	12,3	50,2	26,9	9,2	1,2	0,3
Yunchará	85,6	74,8	21,0	52,3	18,2	7,3	0,9	0,3

12 Para el cálculo, se considera población residente en viviendas particulares que en área urbana tiene acceso a agua por cañería de red o pileta pública; y en área rural que tiene acceso a agua por cañería de red, pileta pública o pozo/noria con bomba, respecto de la población que reside en viviendas particulares.

13 Para el cálculo, se considera población residente en viviendas particulares que en área urbana tiene acceso a servicio de alcantarillado y en área rural tiene acceso a servicio de alcantarillado, cámara séptica o pozo ciego, respecto de la población que reside en viviendas particulares.

14 Para el cálculo, se considera población residente en viviendas particulares que tiene acceso a energía eléctrica (incluye, motor propio, panel solar y otros), respecto de la población que reside en viviendas particulares.

	TASA DE ALFABETISMO POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POBLACIÓN DE 6 A 19 AÑOS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 19 AÑOS O MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO					
	Total	Total	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Instituto	Otro
San Lorenzo	86,1	82,9	18,2	38,9	25,3	15,6	1,8	0,2
El Puente	86,5	78,6	18,7	51,1	22,0	6,8	1,2	0,2
Entre Ríos	90,2	80,6	13,0	43,5	30,1	12,0	1,0	0,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos INE Censo 2012.

En cuanto al nivel de instrucción, los municipios productores mantienen altos porcentajes de instrucción en el nivel primario y secundario, pero para los niveles superiores o de instituto los porcentajes disminuyen y más bien se incrementan en la ciudad capital de Tarija, donde se concentra la mayor oferta educativa del departamento.

En cuanto a la educación superior en los municipios productores, se encontró los siguientes centros de estudio:

MUNICIPIO	INSTITUCIÓN	CARRERAS DE FORMACIÓN
Yacuiba	Instituto Tecnológico Yacuiba	Agropecuaria; Química Industrial; Electricidad Industrial; Industria De Alimentos; Mecánica Automotriz
	Facultad de Ciencias Integradas del Gran Chaco - UAJMS ¹⁵ - Unidad Académica Yacuiba	Contaduría Pública; Ing. Informática; Ing. Comercial; Administración y Gestión Pública
	Universidad Privada del Chaco	Derecho y Ciencias Jurídicas; Ing. Comercial; Comunicación Social; Ing. De Sistemas; Ing. Agroindustrial
	Universidad Salesiana de Bolivia subsede Yacuiba	Ciencias de la Educación; Ing. de Sistemas; Contaduría Pública; Derecho
	Universidad Nacional del Oriente – sede Yacuiba	Derecho; Contaduría Pública; Ing. Comercial
	Centro de Capacitación Ondi-Ahman	Paramédico; Ensamblaje; Computación Manejo de equipo pesado
Entre Ríos	Instituto Tecnológico O'Connor	Carrera Agropecuaria – nivel técnico superior
Villa Montes	Facultad de Ciencias Integradas de Villa Montes - UAJMS	Ing. Del Petróleo y Gas; Ing. Petroquímica Medicina Veterinaria y Zootecnia.
Bermejo	Facultad de Ciencias Integradas de Bermejo - UAJMS	Contaduría Pública; Comercio Internacional; Ing. de Sistemas; Ing. Agropecuaria; Derecho.
	Instituto Tecnológico Bermejo	Carrera Automotriz; Carrera Textil
Caraparí	Facultad de Ciencias Integradas del Gran Chaco - UAJMS - Unidad Académica Caraparí	Recursos Hídricos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y portales web.

De la recopilación de información se puede observar que la gran parte de la oferta educativa es privada, a excepción de las unidades desconcentradas de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho. Por otra parte, el municipio de Yacuiba concentra la mayor parte de la oferta educativa frente a los otros cuatro municipios productores en los cuales es muy escasa la oferta educativa superior.

15 Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija es pública.



Asimismo, dentro de los programas profesionales y técnicos ofrecidos predominan los relacionados con el área agropecuaria y las áreas administrativas y de ciencias sociales, como Contaduría Pública, Derecho e Ingeniería Comercial que son transversales para varias industrias. La oferta relacionada directamente con el sector petrolero se concentra en el municipio de Villa Montes con las carreras de Ingeniería del Petróleo y Gas Natural e Ingeniería Petroquímica.

El municipio de Entre Ríos, donde se encuentra el megacampo Margarita, solo cuenta con programas de agronomía y, por ejemplo, en la localidad de Palos Blancos, la más cercana al campo, sólo cuenta con un colegio y una academia de corte y confección, motivo por el cual los bachilleres optan por realizar sus estudios en Yacuiba, en la ciudad de Tarija o en Santa Cruz. Y no descartan profesionalizarse en temas relacionados con el área petrolera para intentar incluirse en alguna empresa, bajo la premisa de que el sector cuenta con salarios elevados, esto de acuerdo con el estudio de percepción en el lugar, citado anteriormente

Por otro lado, no se encontró en las regiones programas de posgrado en ninguna de las áreas descritas y más de la mitad de los programas son a nivel de licenciatura, pero con enfoque en áreas administrativas y sociales, las cuales no necesariamente son demandadas en la región por parte de las empresas del sector.

En cuanto a los servicios petroleros ofrecidos en los municipios productores, no se pudo acceder a ninguna información sobre empresas del rubro, solo se encontró que YPFB, en 2015 y 2016, realizó un Encuentro de Proveedores en la ciudad de Tarija, donde fueron inscritas, en promedio, 139 empresas tarijeñas como posibles proveedoras. Se desconoce el impacto final de la feria en cuanto a contrataciones que se hicieron efectivas (YPFB, 2016).

De lo anteriormente citado se observa que los yacimientos de hidrocarburos se encuentran en lugares apartados, donde, en general, existen bajos niveles de desarrollo caracterizados por bajos niveles de capital humano e institucionales que dificultan el desarrollo de cualquier emprendimiento, y no solo aquellos relacionados con el sector hidrocarburiífero, que en la mayor parte sus procesos son intensivos en capital, lo que hace que los requerimientos tecnológicos en el sitio de exploración sean considerablemente altos y casi imposibles de ser desarrollados por pobladores locales bajo las condiciones señaladas.

4.2. Normativa tarijeña relacionada con el desarrollo de contenido local

En el caso de Bolivia, los diferentes procesos de descentralización han transferido al nivel subnacional competencias de salud, educación y desarrollo productivo, por lo que es fundamental establecer el ámbito geográfico del contenido local para identificar con mayor precisión a los actores responsables de la política pública encargada de normar estos aspectos.

Por las características sociales de pobreza, falta de acceso a servicios básicos, escasa articulación de cadenas productivas nacionales o regionales, elevados niveles de desempleo formal en municipios alejados a las capitales departamentales y otros, las políticas de contenido local deberían considerar como ámbito geográfico el departamento, municipio y comunidades donde se realizan las operaciones hidrocarburíferas.

Sin embargo, es importante también considerar que la CPE, en su artículo N° 298, establece que la política hidrocarburífera es competencia privativa del nivel central de gobierno, por lo que debería existir una articulación más cercana con los niveles subnacionales para establecer políticas de contenido local.

En cuanto a las normas departamentales relacionadas con el contenido local se tienen¹⁶:

Norma	Objetivo	Características
Ley Departamental N° 66 - Ley de Promoción del Empleo Departamental, de 12 de septiembre de 2012.	Capacitar en todas las áreas incluida la de hidrocarburos a los trabajadores y desocupados. Fomentar y garantizar el uso de bienes y servicios ofertados en Tarija.	Establece que todas las empresas públicas y privadas que realicen actividades en áreas hidrocarburíferas, civiles, productivas y otras, dentro del departamento, darán prioridad a la contratación de productos, servicios y recursos humanos locales. Se autoriza al Órgano Ejecutivo Departamental y Ejecutivos Seccionales: 1) realizar las gestiones necesarias con el Gobierno nacional para garantizar la infraestructura, equipos y funcionamiento de centros de capacitación; 2) suscribir convenios de capacitación y pasantías con instituciones públicas y privadas y 3) garantizar los recursos económicos y realizar las inversiones necesarias para aplicar la norma.
Ley Departamental N° 078, de 20 de marzo de 2013.	Como prioridad departamental, se crea el Instituto Técnico Tecnológico de Hidrocarburos y Servicios Petroleros 1° de Mayo del departamento de Tarija	El Órgano Ejecutivo Departamental debe gestionar ante las instancias pertinentes la creación y apertura del instituto. Los recursos para la infraestructura, equipamiento y otros necesarios deben provenir de los ingresos por regalías.
Ley Departamental N° 095 - Ley de Fomento a la Formación Técnica y Tecnológica, de 24 de septiembre de 2013.	Promover la formación técnica y tecnológica no universitaria como un mecanismo facilitador de la educación, inserción laboral, reducción de las tasas de subempleo y desempleo y diversificación de las actividades económicas.	Se crea un Consejo Departamental de Educación Técnica y Tecnológica como órgano rector de la implementación de la norma, cuyas actividades serán definidas en reglamento. El Órgano Ejecutivo establecerá convenios de apoyo con los centros de formación técnica y tecnológica para diversificar la oferta académica, además de realizar gestiones con el Ministerio de Educación para la creación, construcción y equipamientos de nuevos centros. Se establecen incentivos como programas anuales de becas, alimentación, residencias estudiantiles y de inserción laboral. Se deben implementar campañas de difusión sobre la nueva oferta técnica y tecnológica a ser desarrollada en Tarija. El financiamiento se realiza con la renta petrolera de Tarija.

Como se observa, el Legislativo del departamento emitió disposiciones de contenido local durante las gestiones 2012 y 2013 para la capacitación y cualificación de la mano de obra local en el sector de hidrocarburos; para ello se establecen roles e instancias a fin de lograr la implementación y el financiamiento a partir de la renta petrolera. Empero, no se pudo contar con información sobre los resultados de las mismas en la

¹⁶ No se tomó en cuenta la Ley Departamental N° 155 - Ley de Fomento a la Formación Técnica y Tecnológica, ya que esta se enfoca en las actividades de comercialización e industrialización y el presente documento está referido a las actividades de exploración y explotación.

práctica, como la oferta académica desarrollada. Sí se lograron los acuerdos educativos a nivel nacional, la cantidad de profesionales capacitados y el seguimiento hacia el desarrollo de emprendimientos o ingreso a las empresas petroleras.

4.3. RSE en Tarija

En cuanto a los proyectos de RSE que las empresas petroleras realizan en los cinco municipios donde se desarrolla la actividad, se pudieron encontrar las siguientes iniciativas:

Empresa	Municipio o localidad beneficiaria	Sector del proyecto
Repsol E&P Bolivia S.A.	Entre Ríos	Mejoramiento de agua potable
	Comunidades guaraníes	Apicultura
	Comunidades guaraníes	Artesanías
	Cantón Chimeo, en la provincia O'Connor, en Tarija	Crianza de cabritos
	Diferentes provincias	Salud – operaciones oculares en coordinación con la Gobernación y la Alcaldía de Tarija
	Comunidades guaraníes de Itika Guasu	Turismo, en coordinación con la Gobernación de Tarija
Petrobras Bolivia S.A.	Comunidades aledañas a los municipios Yacuiba, Villa Montes y Caraparí, además de otras cercanas a sus operaciones.	Cualificación laboral y de microempresarios del Chaco.
	Comunidades de los municipios Yacuiba, Villa Montes y Caraparí.	Desarrollo y promoción de emprendimientos productivos y asesoramiento técnico.
		Plan de contingencias (chaqueos, incendios, etc.)
		Educación – programas radiales sobre seguridad medio ambiente y salud.
		Educación – becas de estudio.
	Comunidades cercanas a operaciones del Bloque San Antonio.	Negocio inclusivo en la cadena productiva de las comunidades de San Antonio.

Fuente: Elaboración propia con base en información de portales web.

Como se observa en la tabla, no se encontraron proyectos de la empresa Pluspetrol en el municipio de Bermejo. En cuanto a los proyectos de la empresa Repsol, en su mayoría, tienen como beneficiarias a las comunidades guaraníes cercanas al campo Margarita. De estos proyectos, el trabajo de apicultura, de acuerdo con la información recopilada, es uno de los más exitosos y sostenibles, ya que se inició el 2004 y permitió aumentar la producción de miel de 8 a 30 kilos por colmena, actividad que se apoya continuamente con capacitación, provisión de insumos y dotación de ambientes. Otra actividad que resalta es el trabajo de artesanías, que se inició el 2010, y con el tiempo se creó el Centro Artesanal en Yuati, donde se reúnen a trabajar y también para realizar exposiciones y venta de sus productos. En 2014 obtuvieron el certificado de “Hecho a Mano” que otorga el IBNORCA¹⁷ y que da valor agregado a las piezas elaboradas en palma.

Otro proyecto que resalta es la crianza de cabritos desarrollado en el cantón Chimeo, allí la iniciativa surgió de un estudio realizado por FAUTAPO¹⁸ para identificar las potencialidades productivas de la zona. Hoy, el

¹⁷ Instituto Boliviano de Normalización y Calidad.

¹⁸ La Fundación Educación para el Desarrollo FAUTAPO fue fundada por la Universidad Autónoma “Juan Misael Saracho” de Tarija y la Universidad Autónoma “Tomás Frías” de Potosí, y tiene como misión lograr la transformación de vidas a través de la formación integral de mujeres y hombres, de forma



proyecto es gestionado por esa institución y aglutina a 45 familias de ocho comunidades, con población fundamentalmente guaraní.

Sobre el tema, en el estudio realizado en la localidad de Palos Blancos se manifestó que la empresa Repsol había dotado de infraestructura a la comunidad para una posta y una guardería, ya que los proyectos de desarrollo productivo, que en algún momento se habían tratado, no habían podido consolidarse al beneficiar solo a algunas familias, por lo que los pobladores preferían contar con infraestructura que favorezca a todos los pobladores (Jubileo, Mujeres e Hidrocarburos, 2019).

En el caso de Petrobras Bolivia, la mayor parte de los proyectos se enfoca en los municipios de la provincia Gran Chaco, con el objetivo de la cualificación de mano de obra en gestión productiva y apoyo a emprendimientos para fortalecer el desarrollo local.

Tanto en las iniciativas de Repsol como de Petrobras se distingue una oportunidad de trabajo público-privado para el desarrollo de las capacidades productivas locales que debe iniciarse en la detección, luego debe plasmarse en la planificación territorial para ejecutarse con base en sinergias, con la finalidad de aportar al progreso productivo, sostenible y equitativo de la región.

Estas experiencias positivas pueden ser fortalecidas a partir de programas implementados en forma conjunta entre el nivel subnacional y las empresas petroleras, en los cuales puedan ser identificados y mapeados clústers productivos locales para que logren ser parte de las contrataciones de las empresas. Los planes de trabajo y presupuestos presentados por las empresas a YPFB constituyen una fuente importante de información que debe ser conocida por los pobladores locales y municipales.



5. CONCLUSIONES

De la información recabada y analizada se puede inferir que, inicialmente, la política de contenido local se ha enfocado básicamente a desarrollar capacidades en YPFB, y posteriormente se han establecido otras políticas de carácter cualitativo que no contaron con un rol activo por parte del Gobierno ni de políticas adicionales coordinadas para fortalecer a las empresas locales, como acceso a financiamiento, logística, además del seguimiento continuo al cumplimiento de los criterios de contenido local planteados en normas y contratos petroleros.

Por tanto, las imposiciones cualitativas y cuantitativas por parte del Estado no fueron suficientes para estimular el desarrollo de proveedores locales o el empleo calificado al no ser acompañadas de otras políticas. Esto indica que no existió una decisión de desarrollar las capacidades locales para sustituir importaciones o para propiciar la transferencia de tecnología de empresas extranjeras hacia empresas locales; y, actualmente, empresas internacionales son las que proveen los eslabones más complejos de la ingeniería, el montaje y la construcción de facilidades petroleras en la exploración y explotación de hidrocarburos.

En cuanto a la normativa para el desarrollo de proveedores, se observan políticas aisladas, tanto nacionales como departamentales, que no llegan a obtener ningún impacto en la creación del valor que se busca, por lo que los diferentes instrumentos y entidades gubernamentales no trabajaron en complementariedad para lograr los impactos que, al parecer, tampoco fueron medidos. Se evidencia la falta de coordinación con las políticas de educación y entrenamiento, y de infraestructura, entre otras, necesarias para lograr una real aplicación.

Asimismo, el presente análisis mostró que existe un impacto del sector bienes y servicios petroleros en la economía nacional estrechamente relacionada con la demanda en términos de empleo y el posicionamiento de diferentes empresas de servicios que son parte de la oferta para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Asimismo, los municipios con actividad petrolera tienen un impacto económico, pero que se ve diluido en el tiempo; por tanto, no es sostenible.

En el ámbito local, se observa una gran dificultad en torno a la creación y consolidación de empresas que se puedan articular al sector debido a la falta de profesionalización

y de un impulso coordinado de políticas que permitan el crecimiento del empresariado local en el sector. Por tanto, los servicios que se ofrecen cerca de los campos petroleros no tienen mucho valor agregado y la gran mayoría de los servicios son contratados de la ciudad de Santa Cruz, y en menor proporción de ciudades aledañas al campo.

Respecto a la implementación de políticas de RSE, varios de los proyectos apícolas implementados han alcanzado su sostenibilidad y están enfocados en lograr la exportación del producto. Asimismo, dos casos de proyectos productivos han podido ser implementados con el apoyo y la coordinación con la Gobernación del departamento y con el municipio, lo cual ha generado importantes alianzas para la futura detección de necesidades y emprendimientos.

En el caso tarijeño, se encontraron experiencias positivas para la diversificación productiva enfocadas, de manera correcta, a partir de la detección de las potencialidades económicas de la localidad, para luego llevar adelante un proceso sostenible de crecimiento.





6. RECOMENDACIONES

Pese a que hoy el panorama es sombrío para el sector hidrocarburos, se podría proponer un mejoramiento de la política de contenido local y un mejor aprovechamiento de las políticas de RSE, partiendo de que el potencial geológico del país aún no ha sido explorado y explotado, además que gran parte de las propuestas de gobierno se enfocan a la masificación del gas natural en programas de redes de gas domiciliario y vehicular. Asimismo, la política puede orientarse al desarrollo de capacidades en sectores que puedan servir indistintamente a otros sectores de la economía y cuyos servicios podrían tener vigencia, aunque se agote la producción de gas por cualquier motivo.

A las autoridades de los gobiernos nacional y subnacionales les corresponde tomar medidas de política económica que permitan el desarrollo de capacidades locales que atiendan la demanda de bienes y servicios del sector, generando empleos de calidad que promuevan la innovación y la constante calificación de mano de obra, logrando una participación adecuada en el sector de las pequeñas y medianas empresas en el país y potenciando las actuales hacia la exportación. Es importante que esa política incluya objetivos realistas y claros, con una implementación gradual y adecuadamente supervisada para crear proveedores locales competitivos y no se convierta en un obstáculo para el desarrollo del sector.

Para iniciar cualquier trabajo en ese sentido se debe realizar un análisis exhaustivo para detectar:

- Eficacia de las políticas establecidas en normas y contratos petroleros, junto a la definición del rol que jugará el Estado frente a un nuevo impulso de estas políticas y luego de los obstáculos evidenciados.
- Cuáles son las capacidades actuales de las empresas proveedoras con relación a la demanda potencial de bienes y servicios para un determinado periodo de tiempo, con base en contratos suscritos y proyecciones.
- Qué bienes y servicios no se pueden lograr cubrir con oferta nacional.

- Determinación de objetivos claros de la política de contenido local que se quiere lograr con relación a un horizonte de tiempo determinado.
- Detección de alianzas público-privadas que podrían fortalecer la competitividad de las empresas locales, así como sus capacidades productivas.
- Rediseño de los instrumentos de política pública para ejecutar las decisiones adoptadas, que incluyan: programas de apoyo financiero a empresas locales u otras formas de incentivo, articulación con entidades educativas para ampliar la oferta educativa relacionada con el sector hidrocarburos en las regiones y desarrollo tecnológico.
- En el caso de YPFB, se necesita elaborar una política clara de contrataciones locales que incluya un impacto verificable en la generación de contenido local.

Finalmente, en el caso de las políticas de RSE, las inversiones que han realizado las empresas están enfocadas a elevar la calidad de vida de los comunarios, muy pocas se enfocan en la generación de ofertas locales, empleo y emprendimiento. Por ello, para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de inversión de RSE, es necesario que la localidad y el municipio desarrollen un plan de gestión territorial donde estén claramente establecidos los potenciales productivos de la localidad, y junto con el municipio, gobernación e instituciones no gubernamentales que conozcan la temática, se diseñe un plan de desarrollo de potencialidades y creación de proveedores locales para ser considerado por la empresa petrolera que, además, incluya mecanismos de verificación, control y sostenibilidad.





7. REFERENCIAS

- FEDESARROLLO. (2011). Impacto del Sector de Servicios Petroleros en la Economía Colombiana. Bogotá - Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
- FEDESARROLLO. (2012). Dinámica Regional del Sector de Bienes y Servicios Petroleros en Colombia - Cuadernos de Fedesarrollo No. 41. Bogotá - Colombia: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
- Fundación Jubileo. (2016). Impacto local generado por el sector hidrocarburos. La Paz - Bolivia.
- Fundación Jubileo. RSE en actividades de exploración y explotación. La Paz - Bolivia.
- Fundación Jubileo. Mujeres e Hidrocarburos. La Paz - Bolivia.
- Gutiérrez-Rodríguez, J. D. (12 de 2015). Desarrollo de proveedores locales en el sector extractivo colombiano: cuellos de botella, factores de éxito e implicaciones de política pública. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2738589.
- Ramdoo, I. (2005). Unpacking Local Content Requirements in the Extractive Sector: What Implications for the Global Trade and Investment Frameworks? San Francisco: World Economic Forum.
- Silvana Tordo, M. W. (2013). Local Content Policies in the Oil and Gas Sector. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- YPFB. (5 de Abril de 2016). <https://www.ypfb.gob.bo>. Obtenido de <https://www.ypfb.gob.bo/es/informacion-institucional/mision-y-vision/14-noticias/563-ypfb-registra-a-158-empresas-tarije%C3%B1as-en-encuentro-con-proveedores.html>



8. PORTALES VISITADOS

<https://www.petrobras.com/es/paises/bolivia/>

Petronect

<https://www.repsol.com/es/repsol-en-el-mundo/america/bolivia/index.cshtml>

<https://www.ypfb-andina.com.bo/>

<https://www.ypfbchaco.com.bo/#>

<https://www.repsol.com/es/repsol-en-el-mundo/america/bolivia/index.cshtml>

<https://www.shell.com/sustainability/communities.html>

<http://www.pluspetrolbolivia.com.bo/>

<http://www.oxy.com>

<https://www.ypfbchaco.com.bo/>

<https://corporate.totalenergies.bo/es/totalenergies-en-bolivia>

<https://www.gazprom-international.com/>

<https://www.ity.edu.bo/>

<http://www.uajms.edu.bo/fciv/>

<http://www.uajms.edu.bo/fcib/>

<https://www.usalesiana.edu.bo/>

<http://yacuiba.usalesiana.edu.bo/>

<https://uno.edu.bo/Yacuiba/>

<https://www.itbermejo.org/>

<https://itoconnor.com/>

<https://www.facebook.com/ondiahmanyacuiba>

<http://www.uajms.edu.bo/facultad-chaco/>

Compromiso - Bolivia - Petrobras

www.jubileobolivia.org.bo



@JubileoBolivia



Fundacion Jubileo



@fundacionjubileo



Fundación Jubileo