

Experiencias en Bolivia y Ecuador: **Los disímiles efectos de las inversiones extraterritoriales**

Por María Elena Montory
 Periodista

Los grandes proyectos con fondos extraterritoriales pueden producir crecimiento económico aparejado con inclusión social, en la medida que se articulen con los actores locales en lógicas de competencia y colaboración. El rol que juegue el Estado, estableciendo un marco de desarrollo territorial con carácter integral y sostenible, es clave.

Las grandes inversiones privadas externas pueden tener impactos muy diferentes en distintos territorios, como lo constata un grupo de investigadores a cargo de la temática “Desarrollo territorial, sustentabilidad y coaliciones extraterritoriales”, en el marco del programa **Dinámicas Territoriales Rurales** que ejecuta Rimisp en conjunto con socios en 11 países latinoamericanos. Buscando responder qué condiciones se requieren en América Latina para que los grandes proyectos no solo traigan crecimiento económico, sino también inclusión social, han identificado la importancia de que los territorios cuenten con estrategias de desarrollo frente a las inversiones externas, que estas se relacionen con los actores locales, y que el Estado juegue efectivamente un rol en el acceso a los recursos naturales y en el empoderamiento de los gobiernos locales.

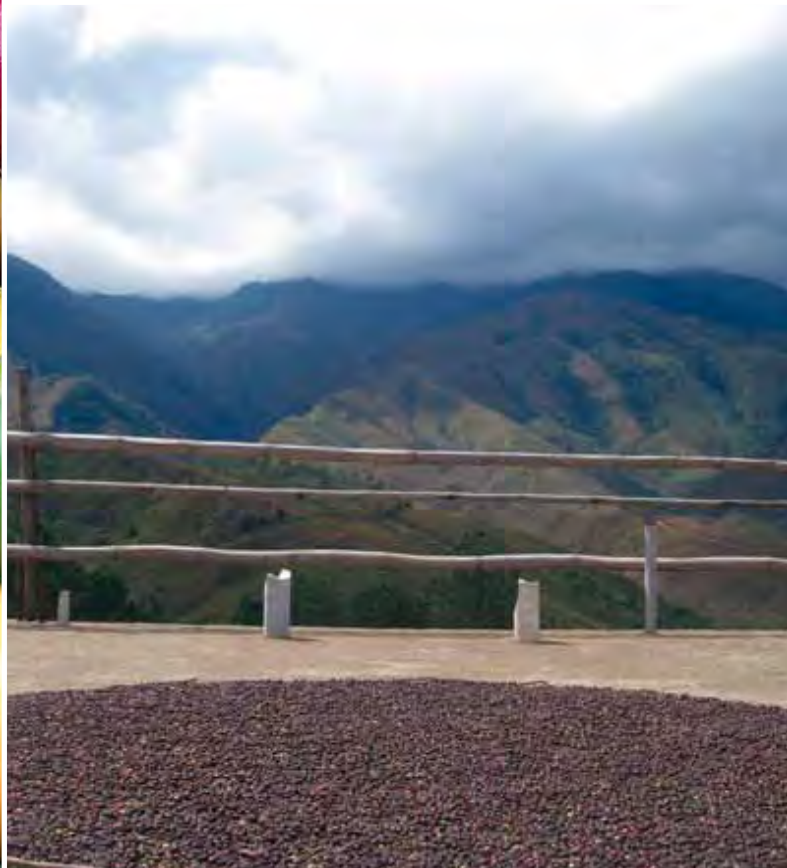


Foto: Bruno Portillo

En Loja, Ecuador, la dinámica económica vinculada al café orgánico ha logrado ser mejor controlada por los actores locales, aún cuando intervienen también actores e inversiones extraterritoriales.

Para hacer un contrapunto, se pueden ver los casos de la extracción del gas en Tarija, Bolivia –investigado por Anthony Bebbington, Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumancero, Guido Cortez, Denise Humphreys y Penny Anthias– y de los cultivos de maíz híbrido y café orgánico en Loja, Ecuador, estudiados por Pablo Ospina, Diego Andrade, Sinda Castro, Manuel Chiriboga, Patric Hollenstein, Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, José Poma Loja, Bruno Portillo y Lorena Rodríguez.

Tarija: el gas y sus rentas

Desde el 2000, las dinámicas territoriales de Tarija han sido determinadas por la expansión de la industria del gas, instalándose empresas de exploración y explotación a gran escala, con un importante efecto indirecto a través de la renta fiscal producida por sus impuestos. La atractiva actividad provocó la llamada “guerra del gas” en Bolivia, con disputas nacionales sobre las estrategias para aprovechar sus utilidades. Así, la formación de territorios en la región dejó de ser un proceso endógeno para pasar a ser fuertemente influenciado por factores externos.

Las rentas del gas han fomentado la inversión pública en Tarija y provocado cambios institucionales para facilitar la expansión de la industria, lo que a su vez ha transformado los patrones de relación entre el Estado, las compañías gasíferas y la sociedad

Una pregunta clave es cómo pueden los actores de cada lugar influir para que las inversiones foráneas se enmarquen en estrategias de desarrollo local, que puedan además compatibilizarse con otras actividades.

civil. El boom del gas reavivó los conflictos internos alrededor de la tierra y los recursos naturales, motivando reivindicaciones de los múltiples actores rurales, como ganaderos, campesinos agricultores, menonitas, indígenas y el

movimiento “sin tierra”. Se han establecido diversas formas de articulación, debilitando las alianzas de grupo y facilitando relaciones más asimétricas y el clientelismo.

Este auge ha sido visto como el modo para reposicionar la zona del Chaco dentro de Tarija, en Bolivia y del país en Sudamérica. Sin embargo, dado que el gas es un recurso agotable, últimamente ha surgido la preocupación por aprovechar sus rentas para diversificar las actividades de la región, haciéndolas más inclusivas.

De acuerdo a los investigadores, la reducción de la pobreza en Tarija se considera un resultado de la acción del gobierno local y de la propia población, que ha logrado ejercer la presión suficiente por los recursos, mientras que la articulación entre capital social y político ha dado lugar a la formación de alianzas para apalancar recursos y posicionar grupos antes excluidos, con resultados múltiples.

A su vez, aprecian un cambio institucional en el control de recursos como el gas y la tierra, apuntando a facilitar la expansión de los hidrocarburos, asociado a un intento por articular los beneficios de ese crecimiento a las dinámicas territoriales.



Foto: Rimisp

“Los territorios deberían contar con capacidades para manejar los procesos de grandes inversiones externas antes que estas lleguen”, señala Anthony Bebbington.

En cuanto a los impactos ambientales, aunque no se observan grandes daños, las zonas más afectadas son las de la población vulnerable. Por eso los investigadores coinciden en la necesidad de hacer que la política pública y privada confluyan en una gobernanza ambiental que permita el éxito de los desarrollos territoriales rurales, favoreciendo la disminución de la desigualdad y propiciando la sustentabilidad ambiental.

“Creo que los primeros pasos para construir una dinámica territorial positiva son superar las desconfianzas y brechas que separan los actores en la región para empezar a buscar consensos”, reflexiona Anthony Bebbington, uno de los investigadores. Señala que en Tarija se armaron mesas de trabajo antes del auge de los hidrocarburos, esfuerzo que no perduró y que fue considerado una maniobra política por algunos. “Me parece que una mesa de diálogo a nivel departamental podría ser interesante, donde también participen representantes de empresas hidrocarburíferas, entre otros”, señala.

Para el académico de la Universidad de Clark, Estados Unidos, el tema de fondo es que los territorios deberían contar con capacidades para manejar los procesos de grandes inversiones externas antes que estas lleguen. “El ‘problema’ es que mayormente el proceso se da al revés: primero el boom, y luego intentos de ‘arreglar’ el problema institucional. Pero en muchos casos esto ya es tarde y el ‘tren ya ha salido de la estación’. Construir institucionalidad ex post facto es muchísimo más difícil cuando las rentas ya han tenido los efectos distorsionadores que tantas veces producen”, indica Bebbington.

¿Qué capacidades permitirían a un territorio avanzar hacia el anhelado mix entre crecimiento, inclusión y sustentabilidad? Él destaca algunas de carácter intangible -como confianza, acción colectiva y capacidad de ver el desarrollo a largo plazo- y otras concretas, tales como sistemas de ordenamiento territorial para planificar, modelos de monitoreo ambiental y vigilancia de rentas, entre otros.

Enclave o cluster

Un factor decisivo para que las inversiones foráneas sean sustentables para los territorios es si estas se concretan bajo el modelo de enclave o de cluster. El primero se refiere a dinámicas de extracción de recursos que limitan la integración de emprendedores locales, dominando los espacios institucionales. Los enclaves utilizan poca mano de obra local, por lo que el territorio y su gente casi no tienen cómo beneficiarse de los proyectos, sobrellevando costos ambientales, sociales y económicos.

En cambio, al modelo de cluster implica la articulación amplia del proyecto con actores locales, tales como mano de obra, proveedores, instituciones gubernamentales, universidades y asociaciones, bajo lógicas de competencia y colaboración. Esto se traduce en un aumento de la productividad de las empresas de la zona, incentivando la innovación y emprendimiento. Sus efectos económicos y sociales suelen ser positivos, en especial si los actores locales tienen poder y capacidad de representar sus intereses.

Café y maíz en Ecuador

La provincia ecuatoriana de Loja –ubicada en la sierra sur, casi en la frontera con Perú– ha vivido dos procesos de inversión extraterritorial muy disímiles: el café orgánico en la zona de Cariamanga y el maíz híbrido de Pindal.

El boom del café tuvo su antecedente en su crisis mundial vivida de 1999 a 2002, que provocó una caída estrepitosa de su precio, de la que solo lograron remontar en Loja las áreas capaces de cultivar “café de altura”. La “coalición cafetalera” –formada por actores locales como caficultores, ONGs, organizaciones campesinas y cooperativas de ahorro y crédito rural– venía trabajando desde hacía unos años cuando se encontró con los precios en picada, un masivo éxodo de campesinos a España y el consiguiente abandono de los cafetales para transformarlos en potreros para ganado. Sin embargo, reaccionó apostando por una búsqueda activa de apertura de nuevos mercados orgánicos en Europa, dándole un giro significativo a Cariamanga.

El café orgánico implicó un cambio tecnológico, evolucionando al proceso de “lavado de café”, al que el 40% de los hogares cafetaleros de la zona se ha sumado. La nueva modalidad implica bastante más trabajo, exigiendo mayor cantidad de mano de obra, lo que hace a su dinámica económica más redistributiva y favorable a la equidad de género, siendo una importante fuente de trabajo para la mujer. A su vez, debió vincularse con programas de protección ambiental para cumplir con los parámetros exigidos por los mercados orgánicos.

Por su parte, el éxito del maíz comenzó el 2001, con la recuperación económica tras la crisis de fin de siglo. En menos de una década la producción

de pollos y huevos se ha duplicado, generando un aumento de la demanda de grano aparejado con la protección a la producción ecuatoriana, ya que está prohibido importar maíz. La zona lojana de Pindal ofrece condiciones óptimas para su cultivo, con menores costos y tiempo de secado.

Nuevos actores, en su mayoría externos, llegaron promocionando “paquetes tecnológicos” con semillas híbridas e insumos químicos. El aumento de la demanda y la mejora vial propició la competencia entre compradores locales y extra-regionales. Se estableció en la zona un conjunto de servicios y empresas vinculadas al maíz, reflejando la formación de un cluster que transformó la economía urbana y la conectividad de los pueblos de Pindal y Alamor.

A diferencia de la zona cafetalera, aquí no se contaba previamente con una agrupación local que diera respuesta al renovado escenario, sino que esta surgió a *posteriori*, concretada en organizaciones campesinas que buscan promover el comercio asociativo del maíz.

Comparando, el estudio de estos dos casos indica que el maíz nació en regiones con larga historia de pequeña y mediana propiedad independiente donde se instaló una dinámica económica controlada principalmente por intereses empresariales externos al territorio; mientras que el café nació en regiones con histórico predominio latifundista, pero donde, al contrario, la dinámica económica ha logrado ser mejor controlada por los actores locales, aún cuando intervienen también actores e inversiones extraterritoriales.

La dinámica del maíz implica mayor crecimiento económico, menos distribución, pérdida del control local sobre la

economía, más especialización productiva y deterioro ambiental. A su vez, la del café ha significado menores ganancias monetarias, más redistribución de los ingresos, mayor control local sobre los procesos, más diversificación productiva y sustentabilidad ambiental. “El tipo de mercados basado en productos orgánicos y de comercio justo crea mejores incentivos para combinar crecimiento con sustentabilidad que los mercados de *commodities*, como el maíz seco, donde se privilegia más el volumen que la calidad del producto”, explica Pablo Ospina, académico de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

Sin embargo, los campesinos se vincularon mucho más rápidamente en la dinámica maicera. Eso debido a que los resultados económicos del cambio al maíz híbrido fueron más inmediatos y notorios, mientras los del café orgánico han sido más paulatinos e imponen mayor exigencia a la mano de obra.

Los investigadores aseguran que ambas dinámicas son aún precarias e iniciales, ya que dependen de un único producto, aumentando por ende la vulnerabilidad de los campesinos y el territorio. No se ha producido todavía una diversificación productiva ni una sinergia económica estable entre ciudades intermedias, lo que podría darle mayor estabilidad al proceso, favoreciendo un crecimiento redistributivo. A esa vulnerabilidad, el maíz suma el escaso control local sobre la red de intermediación y de crédito, la dinámica de cambio tecnológico y sus impactos ambientales. Situación que ha fomentado un emergente descontento entre las organizaciones y familias campesinas, quienes están comenzando a buscar alternativas.


Protagonistas en su propia cancha

En los escenarios descritos, una pregunta clave es cómo pueden los actores de cada lugar influir para que las inversiones foráneas se enmarquen en estrategias de desarrollo local, que puedan además compatibilizarse con otras actividades.

Para Bebbington una tarea pendiente en Tarija es estudiar la situación del agua en el Chaco y cómo su disponibilidad está siendo mermada por la extracción de hidrocarburos, ya que contando con una mayor cantidad y calidad de ese recurso se podría fortalecer otras actividades. También sugiere una zonificación ecológica-económica, un ordenamiento territorial basado en la consulta y vinculante, junto con instrumentos como fondos soberanos a nivel subnacional para no gastar las rentas tan rápido. “Son cosas que hay que exigir, no se regalan así no más. Esto implica un rol importante para las organizaciones, los movimientos sociales y la prensa independiente, que ofrece un espacio para comentar y difundir estas

exigencias. Sin embargo, estas deben ser estratégicas, bien pensadas y no populistas”, reflexiona.

En el caso de Loja, Ospina propone sinergias: “La tecnología del café orgánico basado en recursos locales puede acomodarse a una gran variedad de árboles frutales para sombra y con la cercanía de bosques naturales que pueden ser apropiados para el turismo”. Como el maíz es un monocultivo, dificulta la diversificación productiva, aunque como su trabajo se concentra en ciertas épocas permite tiempos desocupados que se podrían aprovechar en otras actividades.

El cuanto al Estado, opina que debería subsidiar los cultivos orgánicos, ya que hasta ahora solo lo hace con los fertilizantes químicos. “Podría promover programas para la agricultura similares a los que tiene para la conservación de bosques naturales, que han ayudado a comunidades productoras de café para prepararse para actividades de promoción turística”, sugiere. Esto en un escenario donde hoy se debate la posibilidad de una nueva política de redistribución de tierras y aguas. 

Para profundizar:

- Dinámicas económicas territoriales en Loja, Ecuador: ¿crecimiento sustentable o pasajero? Pablo Ospina et al. Documento de Trabajo N° 76 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Ver [AQUÍ](#).
- Dinámicas territoriales y formación de territorios en contextos de expansión de industrias extractivas. Tarija, Bolivia. Hinojosa et al. Documento de Trabajo N° 89 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Ver [AQUÍ](#).