DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento Nº 264

Industria del gas natural, distribución de renta y desigualdades territoriales en Perú y Bolivia

Felipe Irarrázaval

Junio 2020

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Este documento busca socializar los resultados de la tesis de doctorado del autor, titulada “Global Production Networks and the Extractive Sector: Natural Gas rents and Regional Economic Change in Peru and Bolivia”, la que fue presentada para obtener el grado de Doctor en Geografía Humana de University of Manchester. El proyecto de tesis fue reconocido por el Premio Manuel Chiriboga para Proyectos de Tesis de Doctorado sobre las transformaciones de las sociedades rurales de Latinoamérica, otorgado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Este trabajo contó con el financiamiento del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de CONICYT y el patrocinio del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), proyecto ANID/FONDAP/ 15130009. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Irarrázaval, F, 2020. “Industria del gas natural, distribución de renta y desigualdades territoriales en Perú y Bolivia”. Documento de trabajo N° 264. Rimisp, Santiago, Chile.

Autor:

Felipe Irarrázaval. Investigador postdoctoral del Centro de Estudios de Cohesión y Conflicto Social (COES) y del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Geografía Humana, University of Manchester, Reino Unido. Magíster en Ciencia Política y Geógrafo de la Universidad de Chile. Email: firarrazava@uc.cl

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557
Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850
Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792
México: 1a Privada de Chabacano No. 15. Colonia La Cruz. La Magdalena Contreras. Ciudad de México CP10800 | +52 (55) 50966592

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 1

SUMMARY 1

INTRODUCCIÓN 3

LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL EN PERÚ Y BOLIVIA 5

Geografía de la organización industrial 7

LA RENTA DEL GAS NATURAL Y OTRAS FORMAS DE DESIGUALDADES TERRITORIALES 11

Fierro, cemento y la política de la renta del gas 13

Desigualdades de fierro y cemento 15

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES 17

CONCLUSIONES 19

REFERENCIAS 21

Industria del gas natural, distribución de renta y desigualdades territoriales en Perú y Bolivia

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo discute la relación entre la industria del gas natural y los territorios de extracción en Perú y Bolivia. Para ese propósito, el trabajo aborda dos procesos paralelos mediante los cuales la industria del gas natural se articula con los territorios de extracción. Por un lado, analiza la organización de la industria respecto a la participación de empresas nacionales e internacionales en las distintas actividades asociadas a la cadena de producción. Por otro lado, se estudia la distribución de la renta del gas natural desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales en donde se extrae el recurso, abordando de qué manera esta renta es utilizada y cómo impacta en los territorios de extracción. En base a esos dos procesos, el trabajo estudia cómo la industria del gas natural produce distintas formas de desigualdades territoriales.

El trabajo aborda específicamente las dinámicas del departamento de Tarija en Bolivia, desde donde se ha extraído un porcentaje cercano al 70% de los hidrocarburos durante la última década en Bolivia, y el distrito de Echarate en la Provincia de La Convención en Perú, donde se emplaza prácticamente la totalidad de la producción de gas natural en Perú. Por un lado, se contrasta que, si bien en Bolivia hay una mayor participación de empresas nacionales en servicios especializados, estas se concentran en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y la participación de empresas cercanas a los sitios de extracción es reducida. En Perú hay una menor participación de empresas nacionales, y la vinculación de las zonas de extracción es prácticamente nula. Por otro lado, en ambos casos se observa que los gobiernos subnacionales recibieron abultados ingresos por gas natural, y que estos ingresos fueron principalmente movilizados mediante obras de infraestructura. Esto produjo desigualdades territoriales asociadas a la distribución de la infraestructura al interior de las unidades subnacionales, lo que consecutivamente tendió a reconfiguraciones en la geografía política subnacional.

SUMMARY

This work discusses the relationship between the natural gas industry and the territories of extraction in Peru and Bolivia. For such a purpose, the research addresses two parallel processes through which the natural gas industry articulates with the territories of extraction. On the one hand, it analyzes the organization of the industry regarding the participation of national and international firms at the different roles associated with the production chain. On the other hand, it discusses the distribution of natural gas income from the central government to the sub-national levels where the resources are extracted, addressing how natural gas rents are used and how they impact at the places of extraction. Based on these two processes, this working paper examines how the natural gas industry produces different forms of territorial inequalities.

The work specifically addresses the dynamics of the department of Tarija in Bolivia - from where a percentage close to 70% of hydrocarbons has been extracted during the last decade - and the Echarate district in the Province of La Convención in Peru - where practically all of the natural gas production in Peru take place. On the one hand, it shows that whereas there is a greater participation of national companies in specialized services in Bolivia, those companies concentrate at the city of Santa Cruz de la Sierra and the participation of companies close to extraction sites is low. In Peru, there is a lower participation of national companies, and the participation of local firms at the extraction zones is practically nil. On the other hand, it is observed that in both cases the subnational governments received a large amount of natural gas revenues. Those revenues were mainly mobilized through public infrastructure, and boosted territorial inequalities associated with the

distribution of infrastructure within sub-national units, which consecutively tended to reconfigure in sub-national political geography.

INTRODUCCIÓN[1]

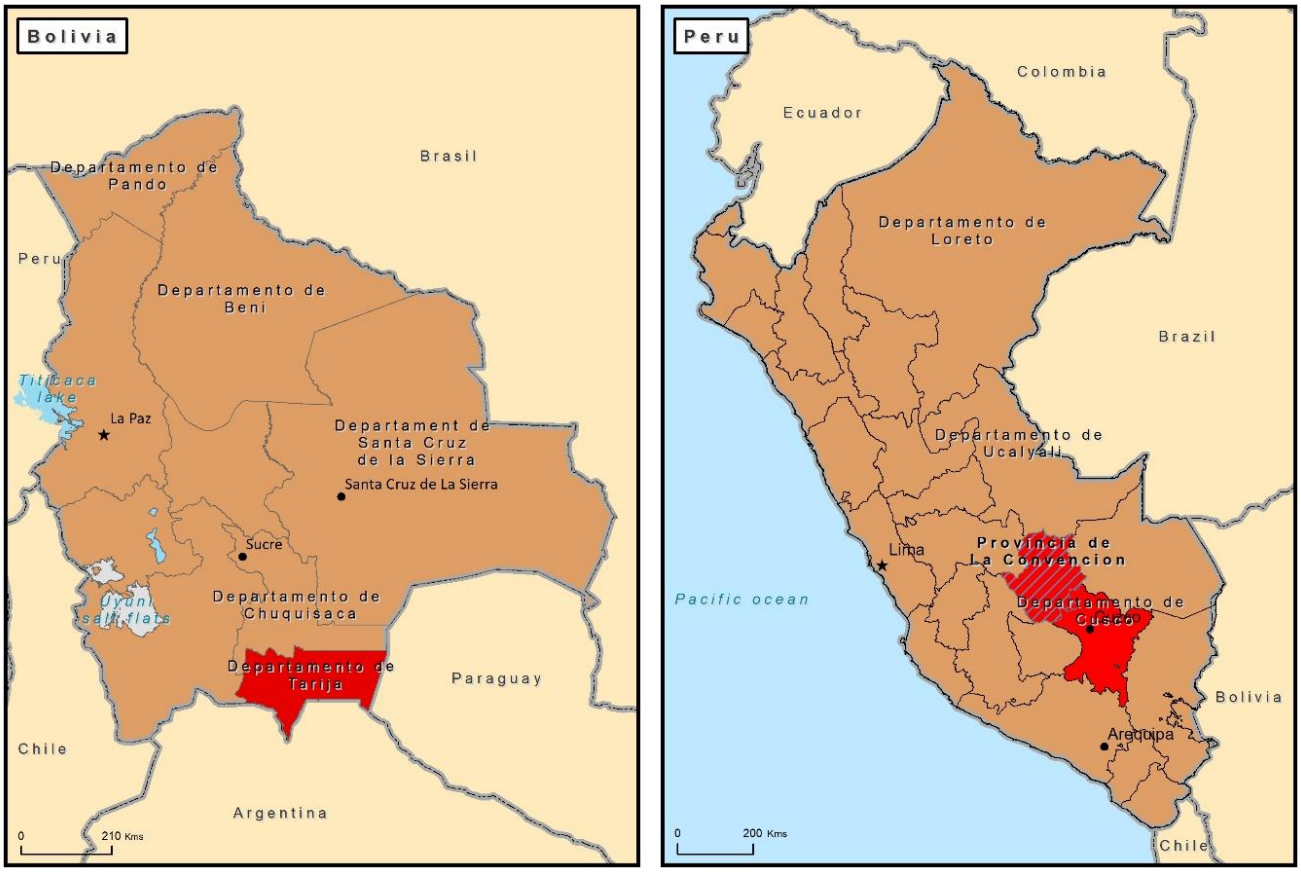
La 'era dorada del gas natural' se refiere a la tendencia global en el aumento de la producción y consumo de gas natural en los últimos 30 años. Si bien Sudamérica representa el 5% del consumo y la producción global, el auge de la industria del gas natural en este periodo fue significativo en Brasil, Colombia, Perú y Bolivia, los que se sumaron a la relativamente más larga experiencia de Argentina y Venezuela en el sector (Honoré, 2016). En ese contexto, Perú y Bolivia han aumentado sostenidamente la producción anual desde finales de los 90s, y son los únicos países de la región donde su producción excede al consumo doméstico, y exportan gas natural (BP, 2019).

Este nuevo escenario de generación energética en América Latina también se vio matizado por una importante politización en torno a la extracción del gas natural. El auge en la industria no solo se contextualiza en la 'era dorada', sino también en el surgimiento de diferentes formas de movilización social en torno a los recursos naturales durante las últimas décadas a diferentes escalas (Bebbington et al., 2018; Fry & Delgado, 2018; Irarrázaval, 2018; Mantovani & Svampa, 2019; Perreault, 2018). Estas prácticas van desde resistencias locales a la realización de proyectos, hasta aspiraciones de grupos políticos por resignificar y modificar la gobernanza de los recursos naturales, y han incitado a revisitar la relación entre las industrias extractivas y los territorios de extracción (Bebbington, 2009; Farthing & Fabricant, 2018). Si bien en este contexto la región sigue siendo especializada en recursos naturales, con presupuestos estatales altamente dependientes de la renta de los recursos naturales(ECLAC, 2014), la politización de los recursos naturales en la región ha creado espacio para debatir respecto a nuevos patrones en la distribución de la riqueza producida en las industrias extractivas.

En ese contexto, este escrito aborda las dinámicas recientes de la industria del gas natural en Perú y Bolivia, y se enfoca particularmente en la interacción entre esta industria y los territorios en donde se extraen los recursos. Para ese propósito, se examina cómo la industria del gas natural transfiere diferentes formas de valor a los territorios en donde se extraen los hidrocarburos en Perú y Bolivia, y esa transferencia produce nuevas formas de desigualdades territoriales. Más específicamente, estos procesos se analizan en las principales zonas en donde se extraen hidrocarburos para cada país: el Departamento de Tarija (Figura 1) en Bolivia, y en el distrito de Echarate, Provincia La Convención, en Perú. Para estas zonas, el documento contrasta la geografía de la organización de la industria, y la geografía de la distribución de la renta del gas natural a niveles subnacionales. En ese sentido, se analizan dos formas específicas en que la industria del gas natural interactúa con los territorios de extracción y produce desigualdades territoriales, dentro de otras múltiples formas de desigualdades asociadas a las industrias extractivas (Haarstad, 2012; Humphreys & Bebbington, 2010a). El primer proceso se refiere a las conexiones de la industria con las áreas de extracción mediante encadenamientos productivos y demanda de empleo. El segundo se refiere a las transferencias de la renta del gas natural a los niveles subnacionales de las áreas de extracción, y cómo esa renta transforma las economías locales. Adicionalmente, se discuten las consecuencias de estas transferencias para la política local.

[1] Este documento busca socializar los resultados de la tesis para optar al grado de Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Manchester, titulada ´Global Production Networks and the Extractive Sector: Natural Gas rents and Regional Economic Change in Peru and Bolivia´. Por este motivo, el escrito no profundiza en discusiones conceptuales, y se enfoca en dar cuenta de los resultados.

FIGURA 1: CASOS DE ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

La metodología de investigación del presente trabajo se basa en tres fuentes principales. En primer lugar, se realizaron 83 entrevistas semiestructuradas durante una campaña de trabajo de campo realizada entre el 17 de noviembre del 2017 y el 22 de junio del 2018. La selección de entrevistados fue no probabilística, y más específicamente intencional con la finalidad de identificar informantes clave para los objetivos de la investigación del sector público (considerando distintos niveles de gobierno), privado (tanto para empresas de hidrocarburos como para empresas de otros rubros) y sociedad civil (Tabla 1).

Los objetivos iniciales de la investigación se pueden resumir en tres: a) identificar cómo la industria del gas natural ha transformado las economías locales; 2) evaluar cómo la renta del gas natural ha impactado en diferentes sectores productivos; 3) examinar diferentes procesos sociales y políticos que inciden en el gasto de la renta.

La estrategia de selección fue mixta, en tanto una parte de los entrevistados fue identificada en páginas web del sector público o privado, y otra parte fue identificada mediante recomendaciones de otros entrevistados (estrategia ´bola de nieve´). En ese proceso, se visitaron las ciudades de La Paz, Tarija, Santa Cruz de la Sierra y Villamontes en Bolivia, y Lima, Cusco, Quillabamba y Echarate en Perú. Se entrevistaron a diversos actores clave de la industria de hidrocarburos, gobierno central, subnacional, sociedad civil y empresas locales (Tabla 1), combinando un muestreo por actores clave y por encadenamiento. En segundo lugar, se recopilaron 88 artículos de prensa internacional especializada en hidrocarburos, de circulación nacional y local para cada caso. En tercer lugar, se revisaron diferentes fuentes de bases de datos con la finalidad de cuantificar parte de las magnitudes mencionadas por los entrevistados respecto a la industria del gas natural y las desigualdades territoriales.

TABLA 1: TIPOS DE ENTREVISTADOS POR PAÍS

Entrevistados/as	País	Nº de entrevistas	Total
Gobierno central	Bolivia	5	45
Gobierno subnacional	Bolivia	17	
Empresas gas natural	Bolivia	7	
Otras empresas	Bolivia	9	
Sociedad civil	Bolivia	7	
Gobierno central	Perú	4	38
Gobierno subnacional	Perú	11	
Empresas gas natural	Perú	5	
Otras empresas	Perú	13	
Sociedad civil	Perú	5	
Total		83	

Fuente: Elaboración propia.

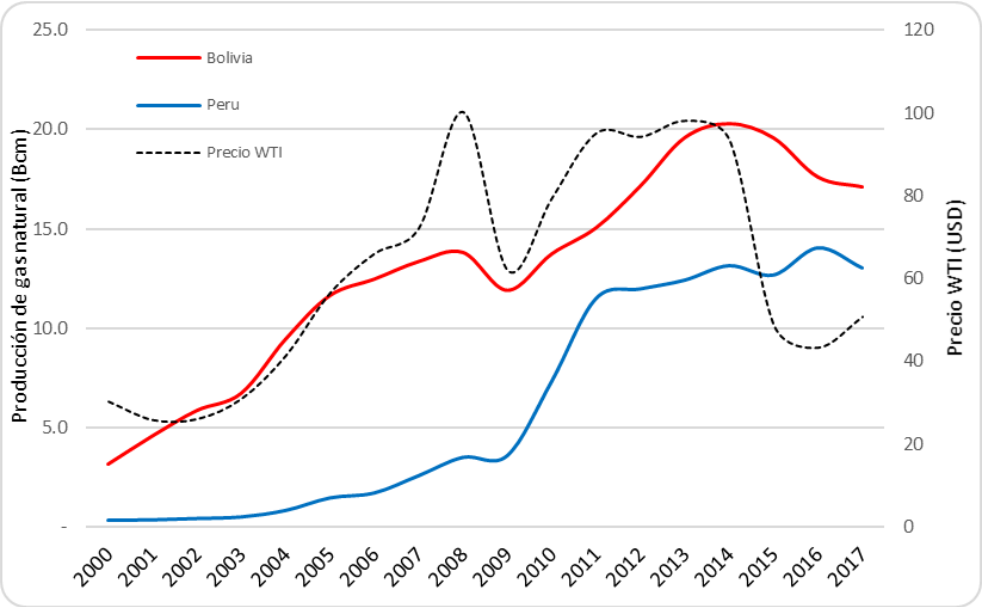
El documento se organiza en cuatro apartados. La siguiente sección caracteriza la industria del gas natural en Perú y Bolivia, y detalla la composición geográfica de la organización industrial. En este parte, se aborda la participación de empresas nacionales y locales en las diferentes etapas de la cadena de producción, contextualizando cómo el volumen total de actividades de perforación a nivel nacional es un factor clave para entender este punto. A continuación, se aborda la distribución de la renta del gas natural a los niveles subnacionales, donde se extrae el recurso, y cómo esa renta es movilizada en infraestructura pública. Se analiza cómo esta forma de inversión produce nuevas formas de desigualdades que se manifiestan contrastando los paisajes de Tarija con El Chaco, y de Megantoni con Echarate, y en el surgimiento de nuevas elites empresariales en ciudades específicas. Finalmente, se analizan las consecuencias políticas de las desigualdades territoriales asociadas a la renta del gas natural, y las condiciones que posibilitaron el surgimiento de nuevas unidades administrativas para la administración de la renta del gas natural: la Región Autónoma de El Chaco y el distrito de Megantoni. La última sección propone algunas conclusiones generales de la investigación.

LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL EN PERÚ Y BOLIVIA

Bolivia y Perú han tenido varios episodios de su historia marcados por la extracción de hidrocarburos. Sin embargo, el auge en la producción de gas natural es relativamente reciente. Como se puede observar en la Figura 2, la producción en ambos casos se inicia a finales de la década del 90 y principios del 2000.

Para el caso peruano, el ritmo de producción se asocia a la primera inyección del gas proveniente de Camisea al sistema energético de Lima el año 2004, y particularmente a la inauguración de una nueva planta de compresión para el mismo sistema y la entrada en operación del primer puerto de exportación de gas natural licuado (LNG) de Sudamérica el año 2009 (Tamayo et al., 2017). Para el caso boliviano, el aumento se explica por la entrada de operación de los gasoductos a Brasil. Primero el GASBOL en 1999, y posteriormente el Gas Oriente en el 2002. Adicionalmente, se aumentó la capacidad exportación a Argentina mediante el gasoducto Juana Azurduy en el 2012 (ANH, 2013).

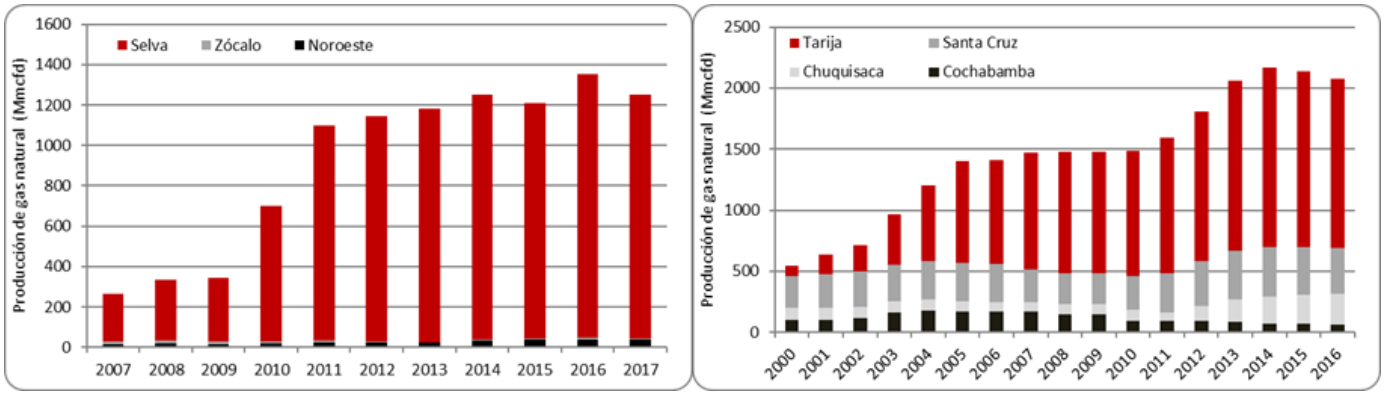
FIGURA 2: PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL (BCM) Y PRECIOS DEL PETRÓLEO WTI (US$) PARA BOLIVIA Y PERÚ



Fuente: Elaboración propia en base a BP statistical report.

Este auge sostenido en la producción de gas natural se debe a la extracción del recurso de áreas específicas de cada país (Figura 3). Perú es un ejemplo de esta tendencia, ya que prácticamente la totalidad del gas natural es extraído de la zona selvática. Más específicamente, de los bloques de explotación 88, 56 y 57, que componen la zona de Camisea. Si bien en Bolivia la extracción de gas natural se distribuye en una mayor cantidad de áreas de explotación, existe una concentración importante en el departamento de Tarija. Esta relevancia de Tarija en le producción de gas natural, de entre el 60 y 75% entre el 2005 y 2016, se explica principalmente por los campos de Sábalo, San Alberto y Margarita. Esta subsección analiza la distribución geográfica de las distintas empresas que participan en la producción de gas natural, distinguiendo específicamente la participación de empresas de origen nacional y provenientes de las áreas de extracción. Adicionalmente, se analiza la tendencia de las actividades de perforación a nivel nacional para explicar las diferencias entre ambos casos.

FIGURA 3: PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL (MMCFD) POR ZONAS EN PERÚ (IZQUIERDA) Y BOLIVIA (DERECHA)



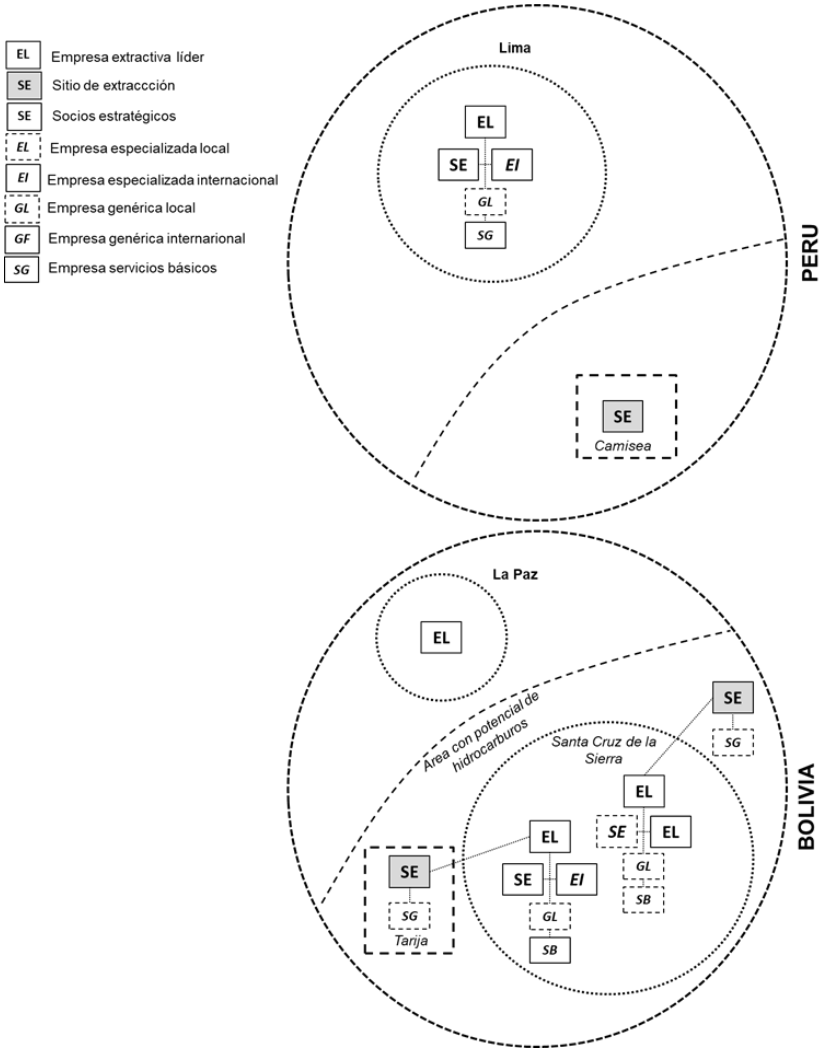
Fuente: Elaboración propia en base a Perupetro (Perú) y ANH (Bolivia).

Geografía de la organización industrial[2]

Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en Perú y Bolivia se enmarcan en una compleja cadena de relaciones industriales en las que participan un importante número de empresas, tanto nacionales como internacionales. Un análisis comparado entre ambos casos permite establecer tres diferencias principales. Primero, la cantidad de empresas que participan en la industria de hidrocarburos en Bolivia es significativamente mayor que en Perú. Segundo, la participación de empresas nacionales es más activa en Bolivia que en Perú, lo que es relevante en las empresas prestadoras de servicios especializados de pozo. Tercero, la contratación de empresas locales (próximas a las áreas de extracción) es mayor en Bolivia que en Perú.

Estas diferencias se esquematizan en la Figura 4, la cual grafica cadena de relaciones entre empresas que configura la extracción de gas natural en ambos casos, distinguiendo las funciones que desempeña cada tipo de empresa, su origen, y su localización en el país. Esta figura se complementa con la Tabla 2, la cual presenta ejemplos de las empresas que realizan cada actividad. A continuación, se profundiza en esas diferencias y son mencionados algunos factores que ayudan a entender esta tendencia.

FIGURA 4: ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL EN PERÚ Y BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia en base a (Phelps et al., 2015).

[2] Para una versión extendida de este punto, se puede revisar (Irarrazaval, 2020a).

TABLA 2: CARACTERIZACIÓN DE EMPRESAS PARTICIPANTES DE LA CADENA DEL GAS NATURAL EN PERÚ Y BOLIVIA

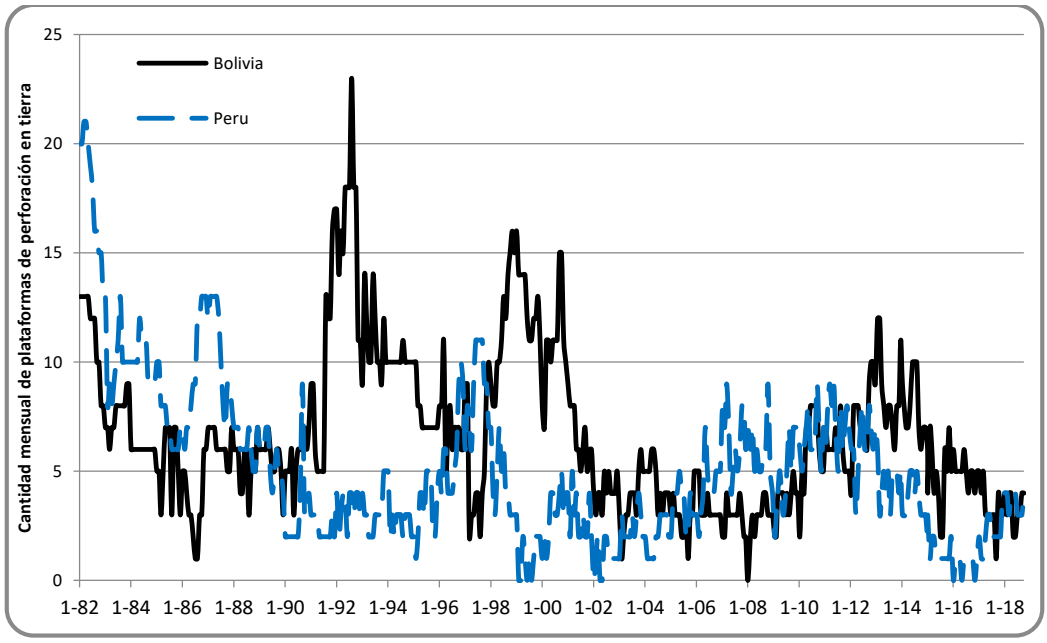
Empresas	Perú	Bolivia
Empresa extractiva líder (Coordinación y control)	Internacional	Internacional/convenios con empresa estatal
	Ej: Pluspetro, Hunt, Repsol	Ej: Petrobras. Repsol, Total, Shell/YPFB
Socios estratégicos (Soluciones)	Internacional	Internacional
	Ej: Halliburton, Schlumberger, Baker Hughes, Sonatrach	Ej: Halliburton, Schlumberger, Baker Hughes, Weatherford
Empresa especializada (Proveedores específicos de la industria)	Internacional	Internacional/Nacional
	Ej: Techin, Sonatrach, Petrex, Savia	Ej: Sinopec, Tecnicas, /Equipetrol, Boliter, Bolpegas, Serpetbol; Bocruz
Empresa genérica (Proveedores para diferentes industrias)	Internacional/Nacional	Internacional/Nacional
	Ej: Sk corp/Graña y Montero	Ej: Hoerbiger, Odebrecht/Llave, Alcanova
Servicios básicos	Internacional/Local	Nacional/Local
	Ej: Sodexho/Minor local companies	Ej: Minor local companies

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la primera diferencia, se debe entender que la industria en Bolivia no solamente es relativamente más antigua que en Perú, sino también que tuvieron una relativa bonanza durante los 90s. En ese sentido, lo determinante para el desarrollo de la industria no es la producción sino el volumen de actividades de exploración y explotación. Un indicador para entender este volumen de actividades es la cantidad de plataformas de perforación en tierra activas por mes (Figura 5), ya que estas demandan la mayor cantidad de bienes y servicios de la industria de hidrocarburos, tanto en servicios de superficie como en pozo.

“Necesitas perforar un pozo, y necesitas un taladro, y el taladro viene asociado con unos 20 o 30 servicios asociados a la perforación, más los servicios complementarios asociados a catering asociados a la perforación”, señaló entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Lima.

FIGURA 5: PLATAFORMAS DE PERFORACIÓN EN TIERRA OPERATIVAS POR MES EN PERÚ Y BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia en base a Baker Hughes, Montlhy rig account database.

En la Figura 5 se puede observar un auge importante en Bolivia durante los 90s, lo que se asocia al conjunto de leyes neoliberales que abrieron la participación de capitales extranjeros en el sector. Específicamente, la ley de hidrocarburos del 90 y el ´Triangulo Energético´ de Sánchez de Lozada en el 95, la cual también expandía el mercado mediante un gasoducto a Brasil (Anaya Giorgis, 2014; Campodónico, 2007). El resultado de este escenario, con condiciones sumamente atractivas para la inversión privada y un mercado potente, fue la firma de 44 contratos de exploración y explotación con empresas líderes del sector de hidrocarburos (Fundación Jubileo, 2012), y consecutivamente una alta demanda de servicios asociados a plataformas de perforación. Este periodo fue clave tanto para el arribo de empresas extranjeras, como también para la llegada de una amplia gama de empresas de servicios.

“Ese fue un momento muy virtuoso porque venía la industria en expansión, estaba el contrato con Brasil muy fuerte, ya con un plan de crecimiento muy claro, y por otro lado tenías también el mercado de Argentina, y lo otro que ayudó fue que los recursos que se identificaron se convirtieron en reservas y fueron puestos en producción”, dijo entrevistado/a de empresa de hidrocarburos de Santa Cruz.

En contraste, Perú ha tenido un desarrollo de la industria de hidrocarburos limitado, sin una estrategia clara a nivel nacional y muy enfocado en negociar los contratos caso a caso. A diferencia de Bolivia, que tuvo una política agresiva para atraer inversión y desarrollar el mercado, el desarrollo de la industria del gas natural en Perú ha sido fundamental empujado por las empresas, y sin un plan estratégico claro por parte del estado. El proceso de Camisea es esquemático de esto, en tanto tomó un largo tiempo lograr acuerdos para su explotación (Pratt, 2013), y las discusiones respecto a su comercialización han sido continuas (Barandiarán, 2008; Tamayo et al., 2017).

Esto es contrastado por las empresas que operan en ambos países, ya que se reconoce un compromiso del estado boliviano con el desarrollo de la industria: “¿Por qué ha ido lento en Perú? Tiene que ver con las restricciones ambientales y sociales, eso Bolivia lo tiene, pero lo fue ajustando de una manera diferente”, dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Lima. Esto tiene incidencias en el desarrollo de la industria, y en el desarrollo de plataformas como se observa en la Figura 5, ya que “Perú no es un país netamente de hidrocarburos, es un país más bien minero, entonces la tecnología del desarrollo, o las oportunidades de desarrollo de tecnologías aquí en Perú son muy bajas”, dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Lima.

Lo bonanza de la industria del gas natural en Bolivia durante los 90s, y en general el escenario global con una mayor cantidad de actividades de perforación que en Perú, es clave para comprender las diferencias respecto a la participación de empresas nacionales en las actividades de extracción. En el caso peruano, esta participación se remite a empresas genéricas de construcción y mantenimiento, y marginalmente proveen servicios especializados en hidrocarburos. "La actividad de perforación es más técnica, se requiere más know-how. En el lado de la perforación yo te diría que un 70% es extranjera, y el 30% es local. Por otro lado, ya en la parte de construcción y mantenimiento, el componente es, al contrario: 80% empresas locales y un 20% empresas extranjeras", dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Lima. Esto se explica debido a la baja demanda de actividades de exploración, por lo cual las empresas nacionales optan por proveer servicios genéricos que podrían prestar en otras industrias. Ejemplo de esto son las empresas metalmecánicas o de construcción, que pueden prestar servicios en minería o en obras de infraestructura en caso de que la actividad de hidrocarburos sea baja.

Al contrario, la demanda sostenida de servicios de hidrocarburos asociada al dinamismo de la perforación durante los 90s en Bolivia permitió a las empresas nacionales que venían trabajando desde antes en el sector (como Equipetrol o Serpetbol) proveer actividades de mayor especialización y ser más rentables. "Entonces, el 96 y 97 viene un boom muy fuerte de multinacionales operadoras, y todo ayuda a terminar de construir esa línea de servicios", dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Santa Cruz. Adicionalmente, durante ese periodo, múltiples empresas extranjeras arribaron a Bolivia a proveer los servicios que requerían una experiencia avanzada y un volumen mayor de capital, así como también empresas de servicios genéricos de construcción comenzaron a prestar servicios a la industria de hidrocarburos.

Esto quiere decir que la combinación entre las políticas de liberalización del sector de hidrocarburos y la consolidación de los mercados de Brasil, generó un escenario atractivo para las empresas extranjeras. Estas últimas, produjeron un dinamismo estable en actividades de perforación que generó confianza en las empresas nacionales para especializarse en el sector hidrocarburos. El desarrollo de empresas nacionales especializadas en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia es el mejor ejemplo de esto. Sin embargo, este éxito es relativo a la comparación con Perú. "Evidentemente ha habido un desarrollo técnico a lo largo del tiempo, ¿pero, por qué no hay más? Yo creo que no hay más porque el mercado petrolero boliviano es tan grande" dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Santa Cruz. A diferencia de Argentina o Brasil, son muy pocas las empresas bolivianas especializadas que prestan servicios en el extranjero, y no hay empresas que lideren proyectos a excepción de la empresa estatal YPFB. Por lo tanto, si bien es notable el desarrollo de la industria nacional, esta sigue siendo pequeña a nivel internacional.

Este escenario permite establecer comparaciones respecto al desarrollo de la industria entre Perú y Bolivia, pero es importante aclarar que la participación de empresas nacionales en la cadena de producción tiende a beneficiar a las principales ciudades de cada país. Como se observa en la Figura 4, la totalidad de la constelación de empresas de hidrocarburos en Perú se ubican en Lima. "Perú, a diferencia de otros países, o Lima a diferencia de otras capitales, Lima es muy Lima céntrico. Creo que muy pocas empresas importantes peruanas, o que tienen presencia en Perú, no tienen una sede en Lima", dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Lima.

En Bolivia el escenario es ligeramente diferente, ya que si bien solamente las empresas líderes tienen oficinas de relaciones institucionales en la capital del país (La Paz), prácticamente la totalidad de la industria se emplaza en Santa Cruz de la Sierra, la que suele ser reconocida como la capital económica del país. "El área petrolera demanda muchos servicios (…). Esos servicios han sido copados por empresas de Santa Cruz básicamente", dijo entrevistada/o, especialista hidrocarburos en Santa Cruz. En ambos casos, los entrevistados aludieron a motivos logísticos y de equipamiento que esas ciudades les entregan. Así mismo, las actividades de exploración y explotación (*upstream*) se caracterizan por ser intensivas en capital y no en mano de obra, la cual requiere que sean muy especializadas, por lo cual es muy difícil que la industria genere aglomeraciones en cada sitio de extracción. Es importante destacar que la participación de empresas y trabajadores nacionales en la industria tiende a aglomerar los beneficios en las principales ciudades del país.

Si bien la desigualdad territorial asociada a la organización industrial aplica para ambos países, estos presentan diferencias que se explican fundamentalmente por las condiciones locales en las que se emplazan los proyectos de extracción. En el caso de Camisea, si bien se contrata a la población local para actividades no calificadas acorde a la normativa, el desarrollo de empresas locales es prácticamente nulo. Esto se entiende debido a que las áreas de explotación de Camisea se encuentran en el extremo Suroeste de la cuenca baja del Amazonas, la cual destaca por la baja penetración del estado peruano, una alta presencia de

pueblos indígenas no contactados o en contacto inicial, y una alta sensibilidad ecológica (Caffrey, 2002). Por este motivo, y ante la dificultad de desarrollar transporte terrestre, el desarrollo de Camisea buscó emular una plataforma petrolera en aguas abiertas, pero en tierra, llamada ´*Off-shore in land*´. Si bien esto impactó en las comunidades locales, dado que el proyecto no se encuentra en aguas abiertas y hay contacto con las empresas (Castro et al., 2014), los emprendimientos locales para vincularse con la industria son muy escasos y acotados al transporte fluvial.

En el caso de Bolivia, la organización geográfica es diferente, y particularmente los proyectos de extracción emplazados en el departamento de Tarija. En este caso, la participación de empresas locales, provenientes de ciudades cercanas a los sitios de extracción como Villamontes o Yacuiba, se remite a desarrollos comerciales menores que prestan servicios básicos para las operaciones de las grandes empresas. “Son más bien pequeñas, compañías que proveen maquinaria, servicios de transporte, catering, hotelería, luego algunas constructoras, cisternas para mantenimiento de camino”, dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Santa Cruz. Adicionalmente, y dependiendo del proyecto en específico, se pueden encontrar iniciativas de poblaciones locales que habitan prácticamente en los sitios de extracción. “Tienes poblaciones organizadas en cooperativas o en sindicatos, sindicato de proveedores de camionetas, de venta de áridos, servicios de lavandería”, dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Santa Cruz. En ese contexto, la participación de empresas o emprendimientos locales es mayor en Bolivia que en Perú.

El análisis de la geografía de la organización de la industria del gas natural permite identificar desigualdades territoriales asociadas a las ciudades que concentran los servicios especializados, a expensas de otros territorios que escasamente logran vincularse a la cadena de valor. Si bien discusiones como las políticas de contenido local podrían profundizar a la participación de empresas locales, es necesario entender que la industria de hidrocarburos no es intensiva en mano de obra y requiere servicios especializados que no se pueden encontrar en cualquier lugar. Por este motivo, es necesario hacer un análisis respecto a otros mecanismos mediante los que la industria del gas natural impacta en los territorios de extracción, los que también podrían tener importantes implicancias para discutir el impacto de la actividad en términos de desarrollo territorial. La siguiente sección analiza la distribución de renta del gas natural a los sitios de extracción para profundizar en esta materia.

LA RENTA DEL GAS NATURAL Y OTRAS FORMAS DE DESIGUALDADES TERRITORIALES[3]

Una breve conversación con prácticamente cualquier persona en las ciudades y pueblos cercanos a los sitios de extracción llevará a concluir que la industria del gas natural ha transformado las localidades. Sin embargo, la conclusión será matizada debido a que “no es que creció Villamontes, porque todo el mundo trabajaba para Petrobras, no es eso. Es el efecto renta”, dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos en Santa Cruz.

En esta subsección se muestra cómo la distribución de la renta del gas natural a los gobiernos locales de los territorios de extracción impactó en las economías locales, mediante una masiva inversión en infraestructura; cómo ese proceso está imbricado en la política local; y cómo esta inversión produjo nuevas formas de desigualdades territoriales. En ese sentido, y a diferencia de la sección anterior, este apartado muestra cómo la distribución de renta a los gobiernos subnacionales produjo tendencias similares en ambos casos.

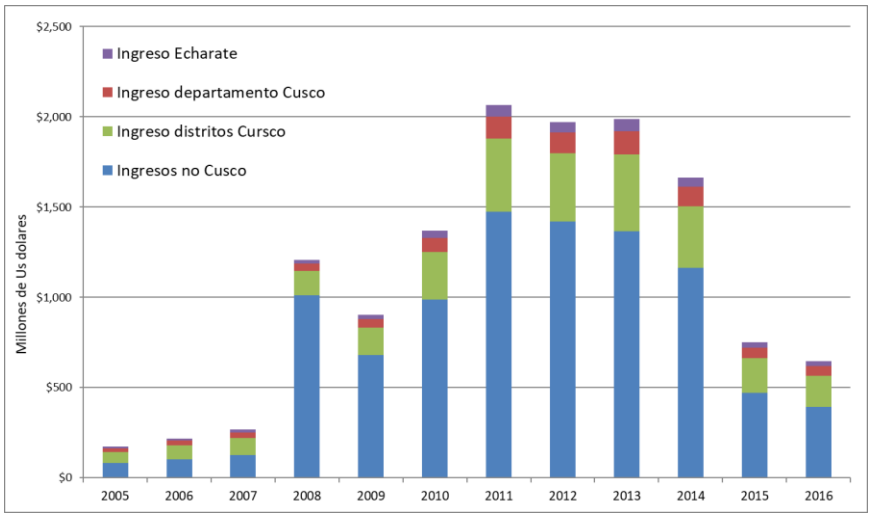
Tanto Perú cómo Bolivia tienen regímenes de distribución de renta a los distintos niveles subnacionales en donde se extrae el gas natural (para una revisión detallada de los esquemas de regalías y su distribución a niveles subnacionales (ECLAC, 2014; Viale, 2015). En resumen, se debe mencionar que Perú define regalías específicas para cada contrato de explotación, las que oscilan entre el 32 y 37% de valor de la producción de gas natural. Del monto recaudado por concepto de regalías, se distribuye el 50% a los distritos y la gobernación departamental donde se emplaza el contrato de explotación. En esa distribución, se prioriza la transferencia a los distritos, especialmente para el distrito en donde se emplaza el contrato de explotación, y los distritos de la provincia en donde se emplaza el contrato. Bolivia, por su parte, define que el 11% del valor de la producción de gas natural se transfiera al departamento en donde se emplaza el área de extracción.

[3] Para una versión extendida de esta subsección y la siguiente, se puede revisar (Irarrazaval, 2020b)

Si bien la renta del gas natural benefició a múltiples grupos sociales en ambos países, el efecto que esta tuvo en los gobiernos subnacionales fue extraordinario. Como se observa en la Figura 6, una parte importante de los ingresos por hidrocarburos en Perú fueron distribuidos a los gobiernos subnacionales de Camisea, el cual se emplazaba en el distrito de Echarate en el departamento de Cusco. Si bien la fórmula de distribución en Perú es fragmentada, el ingreso de renta por gas natural en Echarate tuvo un notorio efecto por habitante. La población de Echarate para el año 2007 era de 42.676 habitantes, y su ingreso municipal para el año 2011, cercano a los 65 millones de dólares.

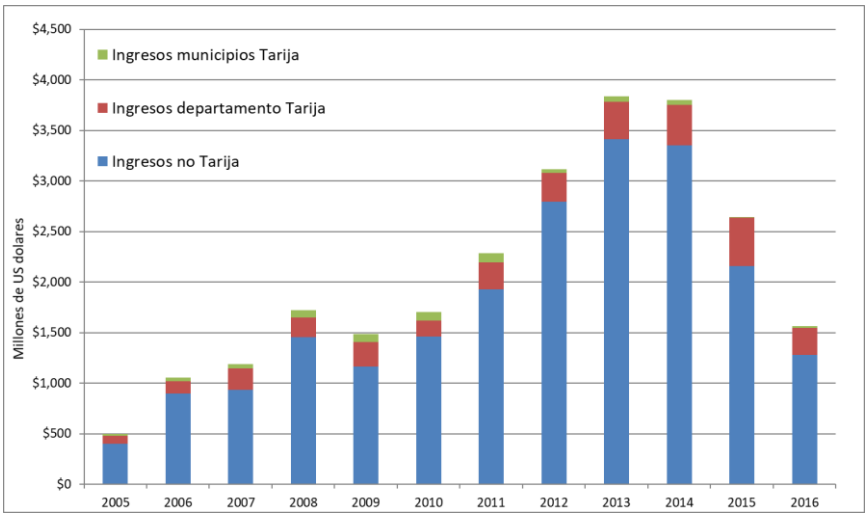
En Bolivia se observa un efecto relativo similar (Figura 7). En el departamento de Tarija habitaba cerca 483.000 personas para el año 2012. Ese año, percibió 283 millones de dólares, y el año 2014 alcanzó 476 millones. En este escenario, no solo fue abultado el monto de ingresos que percibieron estas administraciones en función de su población, sino también que el aumento de presupuesto se dio en un en un lapso de tres o cuatro años.

FIGURA 6: INGRESOS POR HIDROCARBUROS DESAGREGADOS POR NIVELES SUBNACIONALES EN PERÚ, CON FOCO EN CAMISEA



Fuente: Elaboración propia en base a PeruPetro (Estadísticas de hidrocarburos). Distribución a niveles subnacionales fue calculada en base los porcentajes definidos en l Ley de Canon. Conversión de NSP a USD en base a promedios anuales de https://fxtop.com/.

FIGURA 7: INGRESOS POR HIDROCARBUROS DESAGREGADOS POR NIVELES SUBNACIONALES EN BOLIVIA, CON FOCO EN TARIJA



Fuente: Elaboración propia en base en base a Fundación Jubileo (2017) para ingresos de hidrocarburos, considerando regalías, IDH y TGN, y complementado con flujos financieros anuales de SIGEP – MEFP para hidrocarburos de Tarija y distritos. Conversión de BOB a USD en base a promedios anules de https://fxtop.com/.

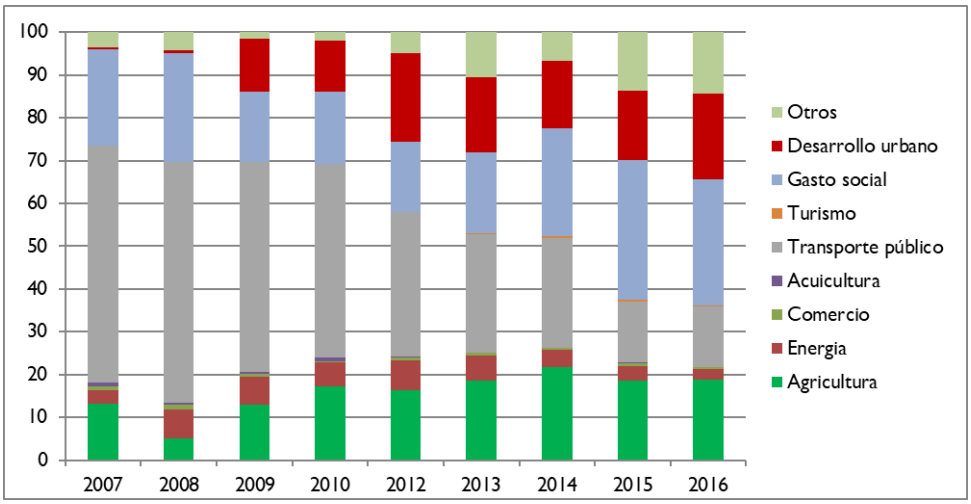
Fierro, cemento y la política de la renta del gas

El problema central no es el volumen de renta que se reciba, sino cómo esta es invertida en el territorio. Lo que se observa en el departamento de Tarija y el distrito de Echarate, así como en todos los distritos de la provincia de La Convención, fue una activa transición de la renta del gas natural a infraestructura pública. “Pistas y veredas, fierro y cemento, fierro y cemento, eso es lo que más ha cambiado”, dijo entrevistada/o de la sociedad civil de Echarate. Si bien a continuación se profundiza en cómo este proceso está arraigado en la política local, es fundamental aclarar que la legislación en cada país, así como las recomendaciones internacionales, promueven que la renta de los recursos a nivel nacional se enfoque en inversión de capital y no en gastos corrientes (ECLAC, 2014).

A partir de esa condición, junto a las brechas en infraestructura que caracteriza a estos territorios, se puede entender que el gasto principal en los gobiernos subnacionales se enfocará en infraestructura de distinta índole (Figuras 8 y 9). En el caso de Tarija, la gobernación departamental destinó entre el 40 y 49% de su presupuesto a inversión en transporte público, mientras que el municipio de Echarate hizo lo mismo con entre el 26 y 56%. Así mismo, la inversión en desarrollo urbano y para proyectos de infraestructura asociados a producción agrícola también fue relevante. Si bien hay una correlación temporal entre la inversión en estas obras y mejoras en diferentes indicadores de desarrollo social, como por ejemplo educación (Arellano-Yanguas, 2019; Hinojosa et al., 2015), el conjunto de los entrevistados entendía este inusitado gasto en infraestructura como un despilfarro y una oportunidad de desarrollo territorial perdida: “Hubo una inversión fuerte, pero como no estaba bien orientada, bien asesorada, con apoyo técnico, digamos, solo fue un gasto. Hubo gasto, no inversión”, dijo entrevista/o de ONG de Tarija.

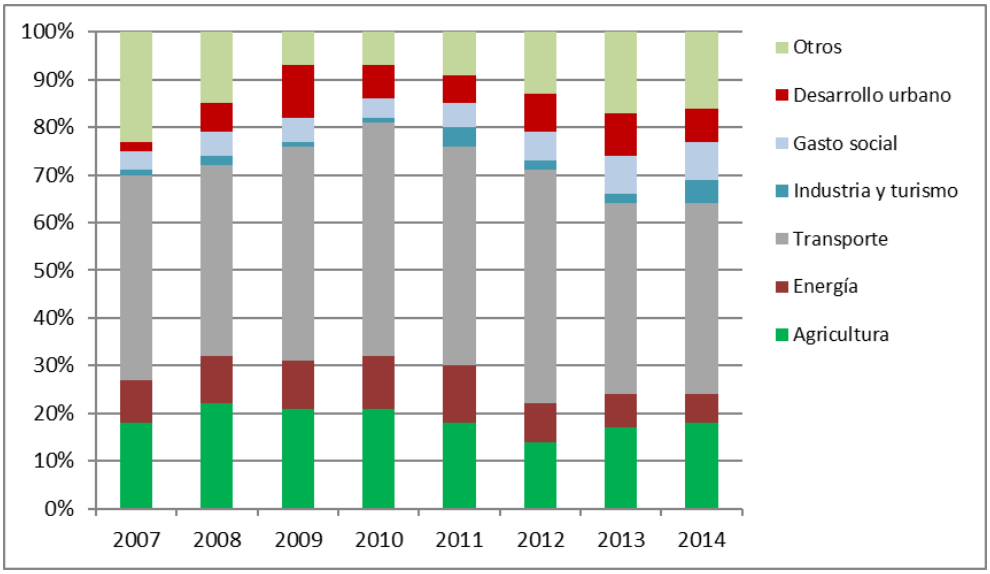
Pese a que mediante la renta del gas natural se desarrollaron algunos programas interesantes en materia de desarrollo social, como por ejemplo el Seguro Universal de Salud de Tarija o el Programa Solidario Comunal para el sector campesino de Tarija, en el global los entrevistados apuntaron a que la renta de gas no contó con una planificación adecuada para asegurar sustentabilidad en el mediano o largo plazo: “Teníamos un no muy profundo estudio de lo que tenía que ser la planificación estratégica, pero sí teníamos una base importante para dónde teníamos que ir”, dijo entrevistado/a del gobierno departamental de Tarija.

FIGURA 8: GASTOS DE INVERSIÓN EN ECHARATE POR CATEGORÍA



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos Institucionales Modificados de la "Consulta Amigable" de MINECON: http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx. Las categorías fueron reorganizadas para comparar.

FIGURA 9: GASTOS DE INVERSIÓN EN TARIJA POR CATEGORÍA



Fuente: Elaboración propia en base a varios reportes de Fundación Jubileo de la serie "¿En qué gastaron el dinero los gobiernos departamentales?" para años seleccionados. Las categorías fueron reorganizadas para comparar.

Si bien los gobiernos subnacionales invierten en infraestructura por motivos como los déficits que sus territorios tienen al respecto, o bien por los requerimientos normativos, no se puede dejar de lado que la inversión de la renta del gas natural es una manera de hacer política. En ese contexto, el gasto masivo en infraestructura tiene al menos tres aristas políticas mediante las cuales la renta del gas natural se convierte en una manera de hacer política en los territorios de extracción. En primer lugar, está la posibilidad que entrega la obra de infraestructura a las elites locales para capturar parte de la renta del gas natural mediante prácticas de corrupción. "La construcción tiene un proceso de corrupción estructural entre el estado y las empresas privada", dijo entrevistad/o de la gobernación departamental de Tarija. Esta práctica no solo se encuentra en los relatos del territorio, sino también es materia de investigación judicial. Varios exalcaldes y

funcionarios de Echarate se encuentran fugitivos, procesados o en la cárcel, así como exgobernadores de Tarija pasaron por procesos similares.

En segundo lugar, la inversión en infraestructura produjo un notorio auge en el sector de la construcción, con lo cual hubo una migración desde distintos sectores del mercado de trabajo local y regional hacia el rubro de construcción. “Cuando había dinero todos trabajaban en la construcción. Si viste a un taxista, él también era constructor, si viste un veterinario, también era un constructor”, dijo entrevistado/a del gobierno local de Villamontes. Esto tiene consecuencias en la política local debido al dinamismo que el sector construcción produce en las economías locales, tanto por los empleos directo en donde se puede absorber población no calificada, hasta los indirectos asociados a proveedores y servicios profesionales. “Aquí quien distribuye dinero es el sector de la construcción. Recibimos dinero desde el gobierno regional, y es distribuido para todos, proveedores, materiales, productos, trabajo”, dijo entrevistad/a de empresa de la construcción de Tarija. De ese modo, la inversión en infraestructura hace posible la transición desde la renta del gas hacia beneficios para gran parte de la población.

En tercer lugar, la inversión en infraestructura hace visible en el paisaje la gestión de las gobernaciones, y sobre todo cómo los gobiernos nacionales están modernizando el territorio a partir de la renta de gas natural. “Se imaginan la construcción como algo tangible desde el punto de vista visual”, dijo entrevistada/o del gobierno central de Lima. En este sentido, la obra de infraestructura refleja el desarrollo territorial, y ellas en su conjunto producen un paisaje que al menos simula que la renta de gas natural trajo progreso.

En síntesis, el conjunto de estos tres factores permite comprender cómo la dependencia de la renta del gas natural penetra en parte importante del territorio, y paulatinamente redefine las prioridades políticas para todos los actores: “Todos prefieren seguir hablando de ese tema de la extracción, de cómo sacarle más, del precio, del volumen”, dijo entrevistad/a de la asamblea legislativa de Tarija. Este escenario sin duda complejiza la posibilidad de hacer un gasto estratégico de la renta del gas natural que permita promover un desarrollo sustentable en el largo plazo. “Fierro y cemento bien planteado funcionan, pero fierro y cemento solamente para beneficiar al consultor o al contratista, o para que sea un elefante blanco”, dijo entrevistada/o del gobierno local de Echarate. Difícilmente puede disminuir la dependencia en la renta extractiva.

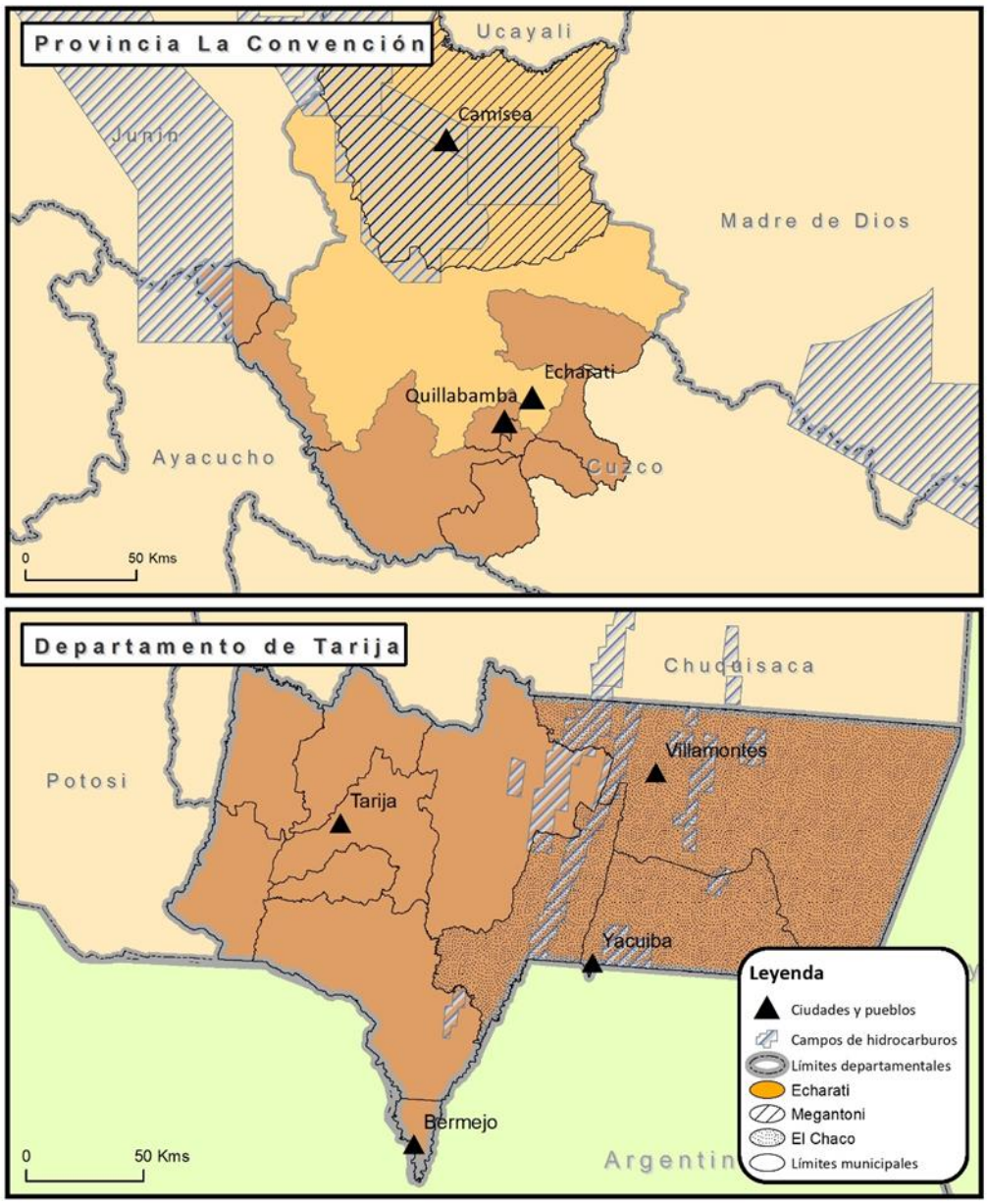
Desigualdades de fierro y cemento

El masivo aumento en la inversión en infraestructura pública está anclado en un conjunto de condiciones sociales y políticas. Ese conjunto de condiciones no solo incide en la forma en que se orienta la inversión subnacional, sino también los lugares en que esta se focaliza. Este último punto es clave, dado que define la geografía de la infraestructura asociada a la renta del gas natural, y consecutivamente un patrón de desigualdades territoriales distinto al de la organización industrial.

En este contexto, zonas históricamente relegadas dentro de Tarija y Echarate identificaban que las capitales subnacionales concentraban los beneficios de la inversión. Esto debe ser matizado, particularmente para el caso de Tarija debido a que representa una escala geográfica mayor (departamento). El auge de la renta del gas llegó a múltiples lugares dentro de Tarija y Echarate, en los que distintos actores recibieron beneficios. Esto fue notorio en los municipios de Tarija, los cuales vieron un aumento notorio en sus presupuestos y les permitió avanzar en mejoramiento de infraestructura y servicios básicos (por ejemplo, Yunchará).

Pese a esto, las desigualdades relativas entre distintas áreas del departamento o municipio acentuaron las percepciones de desigualdad territorial. Esto fue característico en la región de El Chaco en Bolivia (Figura 10) y en la zona de Megantoni (también conocida como Bajo Urubamba o Camisea) en Perú. Estas zonas experimentan desigualdades territoriales de una forma particular, en tanto la extracción de gas natural se realiza en ese lugar, y la inversión en infraestructura se concentra en las ciudades de Tarija y Echarate respectivamente, las que se encuentran alejadas de estas zonas e históricamente han tenido un débil vínculo con las capitales subnacionales.

FIGURA 10: DIVISIONES SUBNACIONALES, PRINCIPALES ASENTAMIENTOS Y CAMPOS DE HIDROCARBUROS PARA LA PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN Y DEPARTAMENTO DE TARIJA



Fuente: Elaboración propia.

Los principales asentamientos de El Chaco (Villamontes, Yacuiba y Caraparí) se encuentran a más de cinco horas de viaje en vehículo de la ciudad de Tarija, e históricamente se han definido como una identidad territorial distinta (Chaqueña) a la de Tarija (Chapaco) (Hinojosa et al., 2015). La distancia en el mapa con Tarija, tiene un correlato en una diferenciación cultura, y en su conjunto se vieron profundizadas por la geografía de la infraestructura del gas natural. “El Chaco fue una provincia relativamente relegada, y por diferentes errores eso se fue cada vez ahondando más fuerte. No hay camino asfaltado desde acá al Chaco, imagínate. Se construyeron cientos de vías, y no hay camino hasta el Chaco”, dijo entrevistada/o de la gobernación departamental de Tarija.

Si bien los municipios de El Chaco han aumentado notoriamente su presupuesto desde el 2005 en adelante, debido a que entre los tres reciben el 45% de las regalías departamentales, la imposibilidad de generar proyectos de mayor escala debido a su condición de municipio marcó el sentir de las desigualdades

territoriales. Ese último punto es característico del relato sobre desigualdades territoriales entre El Chaco y Tarija, ya que, pese al boom de infraestructura, a la fecha no está terminado el camino entre Tarija y el Chaco, específicamente el tramo Villamontes, Palo Blanco y entre ríos. En ese contexto, la concentración de las obras de infraestructura en el área de los valles donde se emplaza Tarija, a expensas de El Chaco, se concebía como un motor de desarrollo desigual al interior del departamento. “Había demasiados recursos que llegaban al departamento, y esos recursos salen del Chaco, pero el Chaco nunca mejoraba, y Tarija mejoraba, sus caminos hacia el Valle, hacia sus comunidades, villas olímpicas, muchas cosas, pero el Chacho totalmente olvidado, en todo sentido”, dijo entrevistada/o de la municipalidad de Villamontes.

El caso de Echarate es particularmente emblemático, en tanto el distrito tiene una marcada división geográfica. Por un lado, la parte que se emplaza en el alta Amazonía, en donde se ubica la ciudad de Echarati y la mayor parte de los colonos. Por otro lado, la parte de la bajo Amazonía, en donde se ubican principalmente pueblos indígenas. Ambas partes se conectan por un cañón que articula la parte alta con la baja del río Urubamba (Encinas, 2009). En ese escenario, resulta muy complejo para la población de la parte baja el participar en la política municipal, e incluso estar informados. “Trasladarse de un lugar a otro les toma ocho horas, cuando van a hacer las reuniones de presupuesto participativo no está presente la comunidad, están presentes los buscadores de renta”, dijo entrevistado/a del gobierno central de Lima). Adicionalmente, la población indígena es fundamentalmente de la etnia Machiguenga, la cual en general ha tenido un contacto débil o nulo con la sociedad occidental. En este escenario, la población aguas abajo escasamente se enteró del fenómeno de la renta del gas natural, y escuetamente pudo emplazar al municipio para que la inversión en infraestructura los beneficiara. En ese sentido, el desarrollo de infraestructura se concentró en la parte alta del distrito, en las cercanías de Echarate y en pueblos menores como Palma Real, Kiteni, Koribeni o Quellouno. Por lo tanto, “ese gran presupuesto y desarrollo de infraestructura en Echarate no se traducían en las necesidades de la población remota”, dijo entrevistado/a del gobierno local de Megantoni.

Además de la desigualdad territorial expresada en la desbalanceada distribución de la infraestructura pública, se produjo una desigualdad territorial asociada a la localización de quienes lograban beneficiarse de la obra de infraestructura mediante empresas de construcción, materiales o servicios. “Se debe concretamente a que estos sectores tienen cierto capital para contratar con el estado, para prestar servicios, o son sectores que logran tener un nivel profesional que permite brindar servicios profesionales, brindar procesos de consultorías, mientras que los sectores pobres no tienen el capital para insertarse en una cadena de valor, en un proceso de servicios”, dijo entrevistado/a de una ONG en Cusco. En ese contexto, el emplazamiento en zonas determinadas por parte los propietarios de las empresas de construcción o los servicios asociados produce una nueva geografía social a diferentes escalas.

En el caso de Tarija, esta nueva elite se emplazó en lugares específico de la ciudad. “Ganaron muy bien, hicieron casas muy lindas para ellos, se compraron casas. Si vas a Los Parrales, Miraflores, vas a ver gente nueva rica, que ha aprovechado el momento de contrato”, dijo entrevistado/a de una ONG en Tarija. En el caso de Echarate, esta nueva clase se desarrolló en la ciudad de Quillabamba, a menos de una hora de distancia. Esta ciudad tiene un sector de servicios más consolidado, lo cual les permite a las empresas operar desde ahí, y no solamente para Echarate, sino también para los otros municipios de La Convención que también se vieron beneficiados por la renta del gas. En este proceso, también se dio una migración de profesionales a la ciudad de Quillabamba, los cuales se articularon al dinamismo de la construcción y los servicios asociados. “Tantos las empresas de construcción, como los proveedores, son de Quillabamba. Claro que los profesionales de ejecución eran de Cusco, de Arequipa, porque lamentablemente en La Convención, profesionales muchos no hay”, dijo entrevistada/o de municipalidad de Megantoni.

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

Tanto la organización de la industria del gas, como la distribución de la renta, producen desigualdades territoriales. Para los casos analizados, fue particularmente la segunda la que tuvo una mayor incidencia política. Esto porque las desigualdades territoriales mencionadas en el aparatado anterior se tradujeron en movilizaciones socio-territoriales por parte de El Chaco y Megantoni, las que lograron producir cambios políticos en la geografía política de la distribución de la renta del gas natural, dentro del contexto en que cada país administra los conflictos territoriales y la política subnacional.

El Chaco es un caso más complejo debido a que ha tenido un proyecto de autonomía territorial por varias décadas, y su relación con las elites de Tarija ha sido distante (Bazoberry, 2004). El hecho emblemático de esto es el Pacto de Quebracho en 1983, el cual fue el acto cúlmine de una movilización social de El Chaco, y buscaba que El Gran Chacho se convirtiese en el décimo departamento de Bolivia. En ese escenario, tanto la renta del gas como las desigualdades territoriales asociadas a la infraestructura tendieron a profundizar los proyectos de autonomía territorial para diferentes grupos de El Chaco (Hinojosa et al., 2015; Vacaflores & Lizárraga, 2005). Si bien desde el 2005 existía un acuerdo que distribuía el 45% de la renta del gas que entraba a Tarija a los tres municipios de El Chaco (producto de una articulación política de El Chaco con el gobierno central de Evo Morales (Humphreys & Bebbington, 2010b)), la poca claridad burocrática de las transferencias, el auge de la renta del gas natural, y su expresión en desigualdades territoriales tendió a profundizar las pretensiones autonomistas de El Chaco. "Yo creo que esa falta de atención, ese olvido de la elite tarijeña de la existencia del Chaco, llevó gradualmente a un doble sentimiento nacionalista regional de los chaqueños, pero a la vez ese nacionalismo regional a convertirse en un sentimiento anti-centralismo de Tarija y de La Paz", dijo entrevistada/o del gobierno departamental de Tarija.

En ese contexto, El Chaco buscó tener autonomías mayores, tanto por su proyecto político como por la necesidad de tener una estructura administrativa que le permitiese disponer de la renta del gas natural. "Entonces, debido a esos recursos se ha podido generar una autonomía, porque sin los recursos no se podría haber justificado generar otra administración para el manejo de estos recursos exactamente", dijo entrevistada/o de la municipalidad de Villamontes. En ese contexto, la Ley de Autonomías y Descentralización del 2010 creó una nueva figura, prácticamente para El Chaco, que permite tener las facultades de la administración departamental, pero sin facultades legislativas: la de Región Autónoma. Bajo esta figura, actualmente El Chaco es la primera y única Región Autónoma del país. El Chaco no logró suficiente fuerza política para convertirse en departamento debido a que su proyecto pasaba a llevar otras elites departamentales, como Santa Cruz y Chuquisaca, que tienen mayor poder político a nivel nacional, así como también hay una alta estabilidad histórica en Bolivia respecto a la creación de departamentos (el último fue Pando en 1938).

Si bien el caso de Megantoni es un proceso más reciente que el de El Chaco, también existía un proyecto de autonomía territorial previo al auge de la renta del gas natural. La evidencia más concreta es el comité local para crear el distrito del Ene[4] durante los 90s, el que posteriormente cambió el topónimo por el Bajo Urubamba, y que finalmente fue Megantoni. Este proyecto tuvo intermitencia en su articulación política, lo que cambió en el contexto de la renta del gas natural y las asociadas desigualdades territoriales. *"Entonces hubo interés e iniciativas por mucho tiempo antes. Ahora es* verdad también que en estos últimos años se las ha dado la viabilidad. Es porque querían arrancarle a Echarate esa responsabilidad de ese territorio, pero sobre todo de su presupuesto", dijo entrevistada/o de una ONG de Cusco. Esta nueva movilización política va a materializarse en la creación del nuevo distrito de Megantoni el 2016, en el cual se emplazan los campos de gas que proveían de renta a Echarate.

Si bien la iniciativa política de autonomía y las desigualdades territoriales son clave para entender este proceso, también se debe contextualizar el escenario político a escala nacional que hizo posible la creación de Megantoni. Desde las reformas de descentralización del 2001 en Perú, la geografía política de los distritos se emplea como una estrategia de llevar el estado a las zonas remotas del país, pues se "creía que la manera de llegar a estos espacios era mediante la creación de gobiernos locales", dijo entrevistada/o del gobierno central de Lima. La máxima expresión de esto fue en el gobierno de Ollanta Humala, en donde se crean 31 distritos nuevos, incluido Megantoni. Megantoni es un caso emblemático por dos razones.

En primer lugar, Megantoni era un lugar remoto y con escasa presencia del estado. Las empresas de hidrocarburos reconocían qué "para las comunidades alrededor de nosotros el gobierno no existe, ni siquiera el local", dijo entrevistada/o de empresa de hidrocarburos. Este escenario generaba problemas tanto para las empresas de hidrocarburos, siendo la ocupación del aeropuerto de Nuevo Mundo un caso emblemático, como también debido actividades ilícitas como el contrabando. En segundo lugar, "lo de Echarate termina siendo un escándalo nacional, no solo por la corrupción, las quejas de las poblaciones de abajo", dijo entrevistada/o de una ONG de Lima. En ese contexto las elites de Echarate no pudieron contener el proyecto de Megantoni, y fueron criticadas por la gestión de la renta del gas por todos los grupos políticos a nivel nacional. Humala

[4] Relativo al río Ene. La población Machiguenga que habita el área de Megantoni cree que sus antepasados provenían de ese río antes de desplazarse al valle del Bajo Urubamba.

señaló que en Echarate “se han olvidado que el bajo Urubamba y las zonas alrededor de Camisea pertenecen a Echarate y esas personas viven en extrema pobreza” (El Comercio, 2014).

Las consecuencias políticas de ambos casos llaman a reflexionar respecto a la estabilidad de los territorios basados en la apropiación de la renta del gas natural. En Tarija, las provincias de Entre ríos han encabezado acciones políticas para modificar el esquema de distribución de renta, así como también las Autonomías Indígenas quieren avanzar hacia un esquema de distribución diferente dado que no se sienten parte del proyecto Chaco (Anthias, 2018; Bazoberry, 2004).

Si bien los discursos de derechos territoriales basados en renta pueden ser legítimos, también se anclan en una sostenida práctica de fragmentación presupuestaria. “El ciudadano común dice: no he adquirido un derecho que es tener mis 2000 o 6000 bolivianos, entonces es mío, y ese es otro tema social que se ha dado aquí en la región del Chaco. Y lo mismo pasa con las regalías, se dice no, las regalías son nuestras. Lo que replicas en nivel celular del campesino, lamentablemente lo replicamos en el nivel institucional mayor”, dijo entrevistado/a del gobierno regional de El Chaco. Del mismo modo, hay varias dudas entre los entrevistados respecto a la cohesión territorial del proyecto de Megantoni, sobre todo debido a que el grueso de la población indígena tiene escasas prácticas civiles para articularse con el municipio y velar por transparencia y buenas prácticas del gasto.

CONCLUSIONES

Las diferentes secciones de este escrito tienen como tema común la relación entre la industria del gas natural y el territorio, y particularmente cómo las transferencias de diferentes formas de valor desde la industria hacia los territorios producen desigualdades. En ese contexto, se abordan dos procesos paralelos. Por un lado, la organización industrial del gas natural, y cómo produce aglomeraciones de empresas especializadas en lugares determinados, mientras que otros lugares solamente pueden participar en la cadena de valor mediante la provisión de servicios genéricos. Por otro lado, se analiza la distribución de renta del gas natural a los niveles subnacionales en donde se extrae el recurso, y cómo esas transferencias producen nuevas formas de desigualdades asociadas a la distribución de la infraestructura pública – fierro y cemento, y de quienes sacaron provecho del auge del sector de construcción. Estos dos procesos paralelos deben ser entendidos como expresiones dentro de las múltiples formas de relación entre las industrias extractivas y el territorio.

Respecto a la organización industrial, se pudo observar que la participación de empresa nacionales se encuentra supeditada al marco general de actividades de perforación dado que estas actividades marcan el ritmo de la demanda de bienes y servicios para la industria. El caso de Bolivia muestra una mayor participación de empresas nacionales en actividades especializadas en comparación al caso peruano, lo que se explica por el ritmo de las actividades de perforación. Si bien esto es positivo en términos de desarrollo industrial, se debe considerar la desigual distribución de estas empresas en el territorio. Estas se concentran fundamentalmente en Santa Cruz de la Sierra, y la participación de empresas que provengan de las cercanías de los sitios de extracción es limitada a actividades genéricas. Si bien esto se puede entender por el nivel de especialización que demanda la industria, así como por los estándares que exigen a sus contratistas, se debe entender que el desarrollo industrial asociado a actividades de hidrocarburos es limitado o nulo, como el caso de Camisea, para las economías locales. De todos modos, es necesario profundizar respecto a la participación directa de mano de obra local en actividades no calificadas para tener una imagen completa al respecto.

En ese escenario, el efecto de la renta del gas natural produce un impacto más notorio que los encadenamientos productivos para los territorios de extracción. En ambos casos el volumen de renta, y su compenetración con la política local mediante su inversión en infraestructura, produjo importantes transformaciones en distintas dimensiones de los territorios de extracción. Lo paradojal de este fenómeno es que, si bien la distribución de renta de recursos naturales a los territorios en donde son extraídos los recursos (ECLAC, 2014), en el presente caso esta produjo desigualdades territoriales en una nueva escala. Si bien en este proceso hay importantes debilidades institucionales que facilitaron las problemáticas mencionadas, el patrón que expresan las desigualdades territoriales se enmarca en identidades y proyectos territoriales que han existido dentro de los niveles subnacionales por muchos años. En ese sentido, y más allá de la necesidad de mejorar el uso de la renta y el control sobre su gasto, este trabajo da cuenta de la fragilidad de las unidades territoriales que componen la geografía política subnacional. En ese plano, la renta del gas natural tensiona

divisiones territoriales, y no las crea. Por lo tanto, es necesario asegurar equidad territorial en el gasto público de la renta del gas natural a escala local, como otros trabajos han propuesto (Diaz-Rioseco, 2016).

En función de estas dos discusiones, el presente trabajo dio cuenta de cómo la relación entre la industria del gas natural y los territorios de extracción se encuentra articulada por diferentes procesos mediante los cuales el valor producido por la industria se ancla a diferentes escalas. Si bien estos dos procesos entregan una mirada parcial, en tanto es necesario revisar otros procesos de menor impacto como la contratación de mano de obra local o la relación directa de las empresas con las comunidades, se invita a pensar críticamente respecto a cómo los beneficios asociados a la extracción de recursos naturales son apropiados y empleados por diferentes actores, y cómo esto incide en la producción del desarrollo geográfico desigual.

REFERENCIAS

Anaya Giorgis, J. J. (2014). Estado y petróleo en Bolivia: 1921 - 2010. PhD thesis.. FLACSO. Argentina

ANH, (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2013). Interconexiones gasistas internacionales en Bolivia (Gasoductos de exportación). Disponible en: https://www.ariae.org/servicio-documental

Anthias, P. (2018). Limits to Decolonization: Indigeneity, Territory, and Hydrocarbon Politics in the Bolivian Chaco. Cornell University Press. EEUU.

Arellano-Yanguas, J. (2019). Extractive industries and regional development: Lessons from Peru on the limitations of revenue devolution to producing regions. Regional & Federal Studies, 29(2), 249–273.

Barandiarán, A. (2008). Camisea y el fantasma de una política de hidrocarburos en el Perú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Bazoberry, O. (2004). Identidades y desarrollo en el Chaco boliviano. En Actores, territorio y desarrollo local. UMSS. Disonible en: https://landportal.org/es/library/resources/ipdrs-biblioteca-46/identidades-y-desarrollo-en-el-chaco-boliviano

Bebbington, A. (2009). Latin America: Contesting extraction, producing geographies. Singapore Journal of Tropical Geography, 30(1), 7–12.

Bebbington, A., Abdulai, A.-G., Bebbington, D. H., Hinfelaar, M., & Sanborn, C. (2018). Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas. Oxford University Press. Reino Unido.

BP. (2019). BP Energy Outlook 2019. Disponible en: https://www.bp.com/

Caffrey, P. (2002). Estudio ambiental y social independiente del proyecto Camisea. Amazon Watch. Disponible en: https://amazonwatch.org/news/2002/0401-estudio-ambiental-y-social-independiente-de-proyecto-de-gas-camisea

Campodónico, H. (2007). Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos. CEPAL. Chile.

Castro, G., Garrido, J. J., Korswagen, R., Majluf, P., Santillana, M., Sheppard, G., & Chase, R. (2014). Camisea: Emerging lessons in Development, First Consolidated Report (2010-2014). South-Central Peru Panel. Perú.

Diaz-Rioseco, D. (2016). Blessing and Curse: Oil and Subnational Politics in the Argentine Provinces. Comparative Political Studies, 49(14), 1930–1964.

ECLAC. (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible (Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL) CEPAL. Chile.

El Comercio, (2014, septiembre 9). Humala sobre La Convención: “Lo que se están peleando es plata”. El Comercio Perú. Disponible en: https://elcomercio.pe/peru/ica/humala-convencion-peleando-plata-361590-noticia/

Encinas, A. (2009). Historia de la Provincia de La Convención. Tomo I. Siglos XVI - XIX. Centro Cultural Jose Pio Aza. Perú.

Farthing, L., & Fabricant, N. (2018). Open Veins Revisited: Charting the Social, Economic, and Political Contours of the New Extractivism in Latin America. Latin American Perspectives, 45(5), 4–17.

Fry, M., & Delgado, E. (2018). Petro-Geographies and Hydrocarbon Realities in Latin America. Journal of Latin American Geography, 17(3), 10–14.

Fundación Jubileo. (2012). Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Fundacion Jubileo. Bolivia.

Fundación Jubileo. (2017). Un mejor uso y destino de la renta petrolera (No 60; Serie Debate Publico). Fundacion Jubileo. Bolivia.

Haarstad, H. (Ed.). (2012). New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance (2012 edition). Palgrave Macmillan.

Hinojosa, L., Bebbington, A., Cortez, G., Chumacero, J. P., Humphreys, D., & Hennermann, K. (2015). Gas and Development: Rural Territorial Dynamics in Tarija, Bolivia. World Development, 73, 105–117.

Honoré, A. (2016). South American Gas Markets and the role of LNG (No 114; OIES PAPERS). The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford University. Reino Unido.

Humphreys, D., & Bebbington, A. (2010a). Extraction, Territory, and Inequalities: Gas in the Bolivian Chaco. Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement, 30(1–2), 259–280.

Humphreys, D., & Bebbington, A. (2010b). Anatomy of a Regional Conflict Tarija and Resource Grievances in Morales's Bolivia. Latin American Perspectives, 37(4), 140–160.

Irarrázaval, F. (2018). Metano-territorialidades: La 'Era del Gas Natural' En Peru y Bolivia. Journal of Latin American Geography, 17(3), 153–182.

Irarrazaval, F. (2020a). Natural Gas Production Networks: Resource making and inter firm dynamics in Peru and Bolivia. Annals of the American Association of Geographers En prensa

Irarrazaval, F. (2020b). Contesting uneven development: The political geography of natural gas rents in Peru and Bolivia. Political Geography, 79, 102161.

Mantovani, E. T., & Svampa, M. (2019). En las fronteras del cambio de época. Escenarios de una nueva fase del extractivismo en América Latina. En K. Gabbert & M. Lang, ¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad. Ediciones Abya-Yala. Ecuador.

Perreault, T. (2018). Energy, extractivism and hydrocarbon geographies in contemporary Latin America. Journal of Latin American Geography, 17(3), 235–252.

Phelps, N. A., Atienza, M., & Arias, M. (2015). Encore for the Enclave: The Changing Nature of the Industry Enclave with Illustrations from the Mining Industry in Chile. Economic Geography, 91(2), 119–146.

Pratt, B. (2013). The Camisea gas project. En A. Bebbington (Ed.), Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (pp. 172–186). Routledge. Reino Unido.
Tamayo, J., Vásquez, A., & Garcia, R. (2017). La industria del Gas Natural en Perú: A diez años del proyecto Camisea. OSINERGEMIN.

Vacaflores, C., & Lizárraga, P. (2005). La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia. Proyectos de dominación y resistencia en una región productora de hidrocarburos. OSAL, 17, 21–31.

Viale, C. (2015). Distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina: Análisis comparativo y de tendencias (No 1; Kawsaypacha digital: documentos para el debate ambiental). INTE-PUCP. Disponible en:
http://repositorio.pucp.edu.pe/index//handle/123456789/52358