



RED  
LATINOAMERICANA  
SOBRE LAS  
INDUSTRIAS  
EXTRACTIVAS

BOLETÍN INFORMATIVO N°4 / 2021

Seminario virtual de la RLIE:

## **“Encadenamientos productivos, uso de la renta extractiva y desarrollo sostenible e inclusivo en los Países Andinos”**

*La diversificación productiva es una meta compleja que requiere de una concertación fina de los actores, mucha voluntad política y capacidades técnicas para tomar decisiones.*

RED LATINOAMERICANA SOBRE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS - RLIE  
[www.redextractivas.org](http://www.redextractivas.org)

## ANTECEDENTES

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) organizaron el seminario virtual “Encadenamientos productivos, uso de la renta extractiva y desarrollo sostenible e inclusivo en los Países Andinos”, el pasado 13 de mayo, con el apoyo de Natural Resource Governance Institute (NRGI).

La actividad se realizó considerando el contexto de los países de la región latinoamericana caracterizados por su dependencia económica del sector extractivo. Durante el llamado “boom de las materias primas”, estos países registraron crecimiento económico debido a los altos ingresos por la explotación y exportación de sus recursos naturales no renovables.

El auge del sector extractivo en general significó la reprimarización de esas economías y la consolidación de su carácter rentista. Los países, además, no lograron avanzar en su desarrollo industrial y tecnológico, lo que se evidencia en los escasos avances en reducción de la pobreza que resultaron insostenibles al depender de los volátiles precios de las materias primas en el mercado internacional.

La contracción mundial de los sectores extractivos, a partir de los años 2014 a 2015, con la finalización del “boom de las materias primas”, tuvo un impacto significativo en los ingresos fiscales y en la balanza comercial de muchos gobiernos de la región. Estas nuevas condiciones han generado incertidumbre y preocupación sobre la renta extractiva, como también respecto de las condiciones de desarrollo y futuro de estos sectores. Los gobiernos respondieron con mayores incentivos a las empresas para la extracción de minerales e hidrocarburos, incrementando volúmenes de exportación para compensar la caída de precios, rebajando estándares, flexibilizando procedimientos y debilitando instituciones ambientales y sociales.

La situación se vio agravada temporalmente por la crisis resultante de la pandemia de la COVID-19. Al contraerse la economía mundial, cayeron la demanda y los precios de las materias primas que exporta la región. Sin embargo, el oro —metal de refugio en tiempos de incertidumbre— mejoró su demanda y precio; en los casos del cobre y otros minerales, después de una caída inicial, los precios superaron los de antes de la crisis; el petróleo se ha recuperado lentamente, pero enfrenta un escenario incierto por el avance en la transición energética global; mientras el carbón producido en la región parece enfrentar una crisis terminal.

En ese marco, el seminario virtual que aquí se sistematiza se propuso explorar —a partir de tres casos desarrollados en Perú, Colombia y Bolivia— los impactos a nivel subnacional y local del auge de las inversiones y de la renta extractiva en los encadenamientos productivos y la diversificación económica de los territorios seleccionados. En general, estos encadenamientos pueden variar desde enclaves que no demandan o casi no demandan bienes y servicios, hasta el extremo de proyectos mineros y petroleros que generan gran demanda por bienes y servicios locales y/o que añaden valor al mineral o los hidrocarburos extraídos.

En la actividad se analizaron las experiencias de gestión de la renta en territorios extractivos, abordando los problemas políticos, normativos, sociales y ambientales y del entorno local, y avanzando en una lectura de perspectivas futuras que permita acercarnos a una realidad sobre las experiencias y posibilidades de desarrollo diversificado, inclusivo y sostenible en estas regiones productoras.

Los casos que se abordaron en este espacio de diálogo contaron con el apoyo del NREGI y recursos otorgados por la Fundación Ford. Las disertaciones por tema y país fueron:

- Reflexiones sobre las posibilidades de promover desarrollo sostenible a partir de articulación productiva y uso de la renta en los territorios dependientes, a cargo de Fernando Patzy, miembro del NREGI.
- La experiencia de diversificación productiva y gestión de la renta en la Región Cusco (Perú), a cargo de Epifanio Baca, miembro del Grupo Propuesta Ciudadana.
- La experiencia de diversificación productiva en el Valle central de Tarija (Bolivia), a cargo de Raúl Velásquez, miembro de la Fundación Jubileo.
- La experiencia en la construcción de una visión de desarrollo en El Bagre-Antioquia (Colombia), a cargo de Juliana Peña Niño y Angélica Puertas, miembros del Foro Nacional por Colombia.

---

## **RASGOS DE LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA**

La diversificación económica es una búsqueda de opciones en los territorios específicos de cada país, en este caso de Colombia, Bolivia y Perú. En esta introducción al tema, Fernando Patzy desarrolla una explicación de la situación de la diversificación económica, las posibilidades de las industrias extractivas

para contribuir a la articulación productiva y la perspectiva territorial para implementar políticas en ese sentido, a partir de las actividades extractivas.

### Rasgos de la economía rentista de Colombia, Bolivia y Perú

La tendencia en la evolución de las exportaciones en los países andinos es similar en los últimos 25 años, con un crecimiento de las ventas de minerales y petróleo en las economías de Colombia, Bolivia, Perú y Chile.

Los sectores agropecuarios y de servicios han tenido un crecimiento modesto, y las manufacturas, la industria farmacéutica y otros productos industriales, cuyo desarrollo implicaría un país con diversificación económica, registran todavía un peso reducido. Solo la economía chilena está aparentemente más diversificada, pero sigue siendo dependiente de las materias primas.

Desde el año 2000, la renta ha adquirido mayor importancia en la economía hasta alcanzar niveles extraordinarios y la dependencia de las exportaciones de recursos naturales no renovables se ha incrementado, en lo que la CEPAL llama la reprimarización de las economías.

En cuanto a la dependencia fiscal, las actividades extractivas son fundamentales para las economías, pero tienen volatilidad y están fuertemente sujetas al ciclo económico. En ese sentido, los países andinos siguen siendo dependientes de las inversiones y de los precios internacionales del petróleo y de los minerales.

La renta no se ha traducido en crecimiento económico, productividad, industrialización y diversificación de la economía, mejora de la competitividad ni transmisión tecnológica a otros sectores.

### Crecimiento económico y desarrollo sostenible a partir de la renta extractiva

En el contexto expectante de venta de materias primas, las industrias extractivas pueden contribuir a la diversificación económica y la perspectiva territorial puede ser la clave para esa diversificación, es decir que los niveles departamentales o regionales serían los territorios donde las actividades extractivas podrían apoyar a otros rubros productivos.

La literatura muestra que pocos países han tenido políticas de diversificación económica —uno de ellos es el Perú que aplicó un Plan Nacional de Diversificación Productiva por un tiempo, aunque sin apoyo político real ni recursos— porque en general no está en la prioridad de los gobiernos nacionales. Entre las

explicaciones de esta omisión están las malas experiencias en la antigua política de sustitución de importaciones, las dificultades de promover una estrategia selectiva de diversificación y las dificultades políticas de acercar a los distintos actores.

En este contexto, Fernando Patzy propone el enfoque territorial, integral y participativo para avanzar en la diversificación económica. En este enfoque, el rol del nivel nacional es garantizar un entorno económico estable y competitivo, lograr acuerdos comerciales, promover instituciones de apoyo y cooperación técnica, entre otras cosas, no así identificar sectores, espacios geográficos, actores económicos, institucionales, sociales y políticos o definir formas de organización de la producción; el nivel local tiene un rol principal y las experiencias que se describen más adelante muestran cómo fortalecer su capacidad de producción a través de esquemas de colaboración entre los gobiernos locales, la empresa extractiva y los productores.

Para seguir con los roles de los actores institucionales, las empresas extractivas, por ejemplo, pueden fortalecer la capacidad productiva local mediante programas de desarrollo de proveedores, empleo y transferencia tecnológica, y a través de alinear sus programas de responsabilidad social con los objetivos de desarrollo de los municipios.

A su vez, el gobierno local puede orientar el uso de la renta a fortalecer la capacidad de producción y la infraestructura de apoyo. Por eso es que el rol principal debería estar en el nivel intermedio, en el escenario departamental o regional, que también es el espacio ideal para resolver problemas de competitividad, no solo para el productor extractivo, y problemas de acceso a mercados y a inversiones. La complejidad industrial que se va configurando en el nivel intermedio permite ver esta escala como un paso clave para sostener otras actividades productivas, lo que al final es la diversificación.

Experiencias en varios países muestran que los territorios se pueden convertir en nodos para la industria extractiva y que es posible que se forme paulatinamente

**Desde el año 2000, la renta ha adquirido mayor importancia en la economía hasta alcanzar niveles extraordinarios y la dependencia de las exportaciones de recursos naturales no renovables se ha incrementado, en lo que la CEPAL llama la reprimarización de las economías.**

un tejido empresarial e institucional más denso, lo cual puede servir para planificar alternativas de valor agregado o de industrialización. Algunos ejemplos podemos verlos en Antioquia, en Colombia, que concentra la exportación de oro, o Arequipa, en el Perú, que tiene la estrategia de convertirse en un clúster de servicios, o Santa Cruz, en Bolivia, que es un clúster de servicios para las empresas de hidrocarburos.

## Industrias extractivas y diversificación

En algunos territorios existe la posibilidad de generar clústeres de servicios para la industria extractiva, iniciativas de valor agregado dentro del propio sector o sistemas favorables a los emprendedores basados en la transferencia tecnológica.

Para analizar estas posibilidades se usan las categorías: vínculos productivos (hacia atrás y hacia adelante), vínculos fiscales y vínculos horizontales.

*Vínculos hacia atrás:* Es un vínculo productivo que implica el desarrollo de contenido local, el desarrollo de proveedores y empleo local. Los vínculos hacia atrás pueden acentuar la dependencia y la vulnerabilidad. Un ejemplo es el caso en La Guajira (Colombia), donde puede verse que, cuando el precio del carbón y el futuro de las exportaciones están en riesgo, el territorio no está preparado para una transición de ese tipo.

*Vínculos hacia adelante:* Es un vínculo productivo que implica añadir valor e industrialización, pero a la vez involucra grandes compromisos de inversiones públicas no exentas de riesgo. Aquí está el caso de Bolivia que ha instalado plantas de urea, polietileno y otras inversiones que no son rentables ni están utilizadas aún.

*Vínculos fiscales:* Implica el uso de las rentas; varios países han orientado las rentas a mantener la estabilidad económica, gestionar y controlar la volatilidad y controlar el tipo de cambio, cuidar no caer en la enfermedad holandesa, generar infraestructura, destinar al gasto social, pero poco hacia políticas efectivas en diversificación.

*Vínculos horizontales:* En esta categoría entran los vínculos como infraestructura y como conocimiento (tecnología). Las actividades extractivas podrían, a través de las inversiones en infraestructura, ser palancas para que otros sectores se desarrollen. Los vínculos horizontales son los que menos se han trabajado, salvo en Antofagasta donde se está impulsando ecosistemas emprendedores para consolidar primero los clústeres de servicios y luego diversificar otras áreas.

Un resumen del contexto en los países andinos revela que, para el caso de la minería, se ha hecho énfasis en vínculos hacia atrás, es decir más en desarrollo de proveedores y empleos locales, y menos en vínculos hacia adelante, esto es en refinación, fundición, metalurgia y producción de bienes.

En cambio, para el rubro de los hidrocarburos se observan encadenamientos o vínculos hacia adelante, principalmente por razones de abastecimiento interno y seguridad energética, avanzando en refinación, generación de electricidad con plantas térmicas y en petroquímica.

Los encadenamientos no han logrado la diversificación económica ni avances en la dependencia de las exportaciones de materias primas. En territorios mineros se han desarrollado proveedores, pero no nuevos sectores productivos. Es así que no deja de llamar la atención que, a pesar de la presencia de larga data de las actividades extractivas, territorios como La Guajira y el Cesar, en Colombia, no hayan logrado transitar a economías más diversas, con un desarrollo de proveedores o una ampliación de la base productiva de los territorios, lo mismo en Cusco y Arequipa, en Perú, y lo mismo en Potosí y Tarija, en Bolivia.

**Los encadenamientos no han logrado la diversificación económica ni avances en la dependencia de las exportaciones de materias primas. En territorios mineros se han desarrollado proveedores, pero no nuevos sectores productivos.**

## EN LOS TERRITORIOS DE EL BAGRE, TARIJA Y CUSCO

Las experiencias del Foro Nacional por Colombia (Colombia), la Fundación Jubileo (Bolivia) y el Grupo Propuesta Ciudadana (Perú) se exponen a continuación con el fin de caracterizar los territorios en los que se pretende una intervención con fines de ampliar su capacidad productiva.

### Colombia. Municipio de El Bagre, nacido alrededor de la explotación minera y del oro

El Bagre es un municipio del departamento de Antioquia, en la región del Bajo Cauca, por donde pasa el río Cauca que es el segundo más importante del país.

En términos políticos es una región afectada históricamente por el conflicto armado, con la presencia de guerrillas y grupos paramilitares, y actualmente también con los sectores disidentes y de otra ideología. La violencia armada es un rasgo central de ese territorio.

La región del Bajo Cauca tiene seis municipios que conforman el clúster de la explotación del oro aluvial, principalmente. En términos de la explotación minera, El Bagre se creó en 1979 justamente a la llegada de la Empresa Mineros Nacional SA para empezar operaciones. Actualmente, se cuentan 34 títulos vigentes para operar, de estos, 25 están en explotación y, de estos, 7 pertenecen a Mineros Nacional SA.

La producción del oro ha tenido una tendencia creciente hasta el año 2016. El sector de minas y canteras es el primero en aportar (39%) al valor agregado del municipio, distanciado de los otros sectores. Lo mismo pasa con la contribución a las finanzas territoriales en términos de regalías: aproximadamente 276 millones de dólares entre 2012-2018, y con la nueva ley de regalías y presupuesto vigente 2021-2022 se calcula cerca de 40 millones de dólares para estos dos años.

En el año 2019, la gobernación de Antioquia construyó un índice de competitividad sobre un puntaje de 0 a 100 y El Bagre tiene una calificación de las más bajas entre los municipios del departamento. El rubro de investigación y desarrollo, que hace a la capacidad e innovación, por ejemplo, está en cero, a pesar de su visión de municipio innovador. En el rubro de competencia en el mercado tiene 8 y en infraestructura de transporte está entre los puntajes más críticos, 13.

La firma del Acuerdo de Paz hizo que se priorizaran 170 municipios, los más afectados por el conflicto, con la implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Este es un nuevo instrumento de planificación que sirve de marco de acción para esos territorios y que, por la falta de respaldo del gobierno nacional al Acuerdo de Paz, puede estar seriamente afectado.

### Bolivia. El departamento de Tarija, el mayor productor de hidrocarburos

En Bolivia, el principal departamento productor de hidrocarburos es Tarija. En los últimos años, ha aportado en promedio el 63% de producción del gas natural del país.

Entre 2016 y 2020 se observa una caída de la producción nacional y también en la de Tarija. Dos de los tres campos productores que tiene el país, San

Alberto y Sábalo, están en fase de declinación y esto ha repercutido en un menor aporte a nivel nacional. Por ahora existen posibilidades de nuevos descubrimientos, en Boicobo, Margarita 10, Iguazu y Los Monos, y en San Telmo y Astillero, estos dos últimos dentro de una reserva natural. Por tanto, si bien hay una contracción en la producción de gas natural en Tarija, también hay prospectos exploratorios interesantes; entre las políticas nacionales de exportación de gas, existe un contrato importante con Argentina y se están empezando a negociar contratos de corto plazo con Brasil. Esto significa que Tarija va a seguir recibiendo ingresos fiscales por la exportación de hidrocarburos, sobre todo de gas natural.

El 45% del Producto Interno Bruto (PIB) departamental proviene del sector hidrocarburos. Entre el año 2000 y 2019, el sector de petróleo crudo y gas natural creció más que cualquier otro (8%); en comparación, el de construcción registró 7% de crecimiento, pero solo aportaba con 5,5% al PIB departamental; posteriormente están la administración pública, la electricidad, el gas y el agua. No figuran en el aporte al PIB los sectores productivos o sectores que den valor agregado y empleo a la economía.

Tarija es también uno de los departamentos que cuenta con mejores indicadores sociales. En mortalidad infantil está por debajo del promedio nacional, lo propio en alfabetización, en agua potable (95% de población con acceso) y en saneamiento básico (80%); el Seguro Único de Salud (SUS) fue financiado con ingresos de las regalías y derivó en mejores indicadores de salud, a pesar de ello no tiene suficiente infraestructura y en la pandemia enfrenta similar situación de precariedad que en el resto del país. En otros indicadores, el 35% de población en Tarija vive con necesidades básicas insatisfechas, porcentaje menor que el nacional (45%). El principal problema de las políticas sociales es su falta de sostenibilidad.

### Perú. La región de Cusco, proveedor de gas que no tiene provisión de gas

El departamento de Cusco forma parte del gran sur peruano y es una región caracterizada por una importante actividad extractiva con base en sus recursos mineros y gasíferos, por los cuales recibe una renta anual de alrededor de 400 millones de dólares.

El problema es que la gestión de esta renta, que tiene 15 años de vigencia por lo menos, ha sido deficiente en términos de su impacto. Las investigaciones

reflejan que el efecto del canon en general —existe el canon gasífero, canon minero— ha sido muy pobre. La región que más renta ha producido enfrenta el desafío de mejorar la gestión de estos recursos para que aporten en el desarrollo local y sostenible, y la esperanza es que esto se haga contribuyendo a una matriz productiva regional más diversificada.

**La región que más renta ha producido enfrenta el desafío de mejorar la gestión de estos recursos para que aporten en el desarrollo local y sostenible, y la esperanza es que esto se haga contribuyendo a una matriz productiva regional más diversificada.**

Cusco está ubicado en el Corredor Minero del Sur que hace años es un escenario de conflictos sociales relacionados con las afectaciones ambientales, sociales y de disputa por la renta de la minería. En la zona se encuentra, además, el mayor yacimiento de gas natural del Perú que produce el consorcio Pluspetrol Camisea y que tiene como fin el abastecimiento a Lima y el Callao. El sur del país, incluido el departamento del Cusco, no recibe ni una molécula de gas producido en Camisea, más aún, en esta región productora

de gas, específicamente en la provincia cusqueña La Convención, se paga el precio más alto del continente por un balón de 10 kilos para uso doméstico.

La minería y el gas representan entre el 45% y 50% del Valor Agregado Bruto anual del departamento, lo que significa un peso muy importante en su economía.

---

## **INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

La construcción de una política departamental y de la institucionalidad en un territorio local está entre las primeras tareas asumidas por los impulsores del enfoque territorial. Para lograr este cometido se toma como punto de apoyo la legislación y la institucionalidad previas y vigentes a nivel nacional, regional y local.

### **Colombia. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

El municipio de El Bagre cuenta con un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que nació de un proceso de construcción participativo con la población, de la que es actualmente “el instrumento bandera”. En este documento

están plasmadas 149 iniciativas o proyectos en temas de ordenamiento territorial, infraestructura, salud, vivienda, agua potable y otros.

En el mismo territorio está vigente el Plan de Desarrollo Municipal, que toma varios elementos de los PDET para identificar estrategias fundamentales para dar consistencia a las políticas de diversificación productiva en el corto y mediano plazo, y los proyectos de responsabilidad social empresarial de Mineros Nacional SA. Para apoyar los encadenamientos productivos están los programas de abastecimiento local (proveedores), empleo e infraestructura de la mencionada empresa.

En el nivel departamental, para promover la diversificación económica, se tiene la Agenda Departamental de Competitividad, en este caso la de Antioquia, que prioriza elementos transversales y sectoriales, además de identificar vocaciones productivas (en el Bajo Cauca: cacao, caucho, ganadería) para guiar al nivel local, y está el Plan de Desarrollo de Antioquia que tiene una visión de largo plazo.

En el nivel nacional, el Código de Minas (Ley 685) contiene disposiciones para fomentar los encadenamientos productivos desarrollando empleo y suministro local, transferencia de tecnologías e infraestructura de uso compartido. Para el fortalecimiento de otros sectores en el mismo nivel están el Plan Vallejos, los documentos CONPES y la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación.

Los instrumentos descritos tienen legitimidad entre los actores locales, especialmente los que hacen al territorio específico, pero también les generan interrogantes sobre cómo articularse entre los niveles nacional, regional y local.

### Bolivia. Lineamientos necesarios para impulsar el sector de las uvas, vinos y singanis

En Bolivia, la gestión de los hidrocarburos es una competencia privativa del nivel central de gobierno y los niveles subnacionales no tienen ninguna capacidad para modificarla. La única posibilidad de participación para el nivel departamental, aunque pequeña, se abre en la conformación de asociaciones o empresas mixtas con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y con la participación de un representante del departamento en el directorio de YPFB.

El departamento de Tarija, como nivel subnacional, está limitado a las tareas de distribución y uso de los ingresos que recibe por la renta generada de la explotación de hidrocarburos. En función de esas tareas, se han identificado actividades con vocación productiva real —varias de ellas están en el Plan Territorial de Desarrollo Integral 2015-2020— que tengan la posibilidad de incrementar

su producción, la posibilidad de transar su producción en el mercado interno y externo, y una capacidad considerable para absorber mano de obra.

El sector de uvas, vinos y singanis destaca entre esas actividades económicas porque involucra a 2.800 familias y genera 11 mil empleos entre directos e indirectos. Además, ha formado una especie de clúster junto a otros productos, como son jamones, quesos, hortalizas, hierbas aromáticas, etc., y ya cuenta con el programa de competitividad de las cadenas agroalimentarias del valle central de Tarija, desde 2007, y con la “Marca Tarija, aromas y sabores”, que certifica el origen, calidad y tipicidad de algunos productos, desde 2014.

El objetivo es que una porción de la renta sea destinada para impulsar el desarrollo de este rubro, lo que entre los actores locales se percibe más factible que el encadenamiento de proveedores con el sector de hidrocarburos o la experiencia de la industrialización. Solo para recordar el proyecto de la planta separadora de líquidos, que es un intento de generar valor agregado con el gas natural, esta funciona al 20% de su capacidad cuando cae la producción de la materia prima.

Fundación Jubileo y actores locales impulsan además una propuesta de pacto fiscal para debatir la redistribución de la renta extractiva, sus objetivos y usos. Sin embargo, la contracción de los ingresos complica el escenario porque no es lo mismo proponer esta discusión en un contexto de precios altos de las materias primas que hacerlo cuando han caído a la mitad.

Por ahora, la institucionalidad para respaldar acciones en cualquier sentido es débil. Para Walter Chavarría, participante en el evento, “la planificación participativa municipal se reduce a recoger demandas de comunidades y sectores, con una visión cortoplacista, fragmentando la inversión pública, sin un plan que articule diferentes proyectos, sin generar especialidad en rubros productivos, sin articulación comercial productiva y con competencia entre municipios”.

### Perú. Preeminencia del sector privado y planes de desarrollo formales

A nivel del diseño de políticas y normas, todo está por hacerse. El Gobierno Regional de Cusco necesita generar políticas públicas para mejorar la gestión del gasto de la renta extractiva en su desarrollo territorial y para reactivar el debate acerca del gasoducto del sur para beneficio de la región.

En criterio de Epifanio Baca, “los planes de desarrollo existen en el nivel local y regional como papeles, pero no son herramientas de gestión porque la ley no tiene mecanismos para hacerlos vinculantes”. Por otra parte, la legislación

vigente establece que el canon (renta) debe utilizarse principalmente para inversión en infraestructura.

Pero cuál es la mejor opción entre orientar la inversión de la renta mediante una política pública o hacerlo a través una ley. Más que elegir una vía o la otra, dar el primer paso con la creación de un esquema de gobernanza es central porque una política pública será exitosa en la medida en que pase de recoger las opiniones y demandas de la población a enmarcarse en prioridades establecidas en los planes de desarrollo locales y regionales. Un éxito adicional sería si, como consecuencia de ese paso, se lograra introducir ese mecanismo en una ley.

En el esquema de gobernanza que se piensa en el Cusco —participación, planificación y evaluación— se pueden lograr proyectos que respondan de manera legítima a las necesidades de la gente, pero que aseguren también eficiencia y transparencia. A la vez, en el momento adecuado de ese diseño, será posible incorporar criterios de inclusión social (enfoque de género y otros) y de sostenibilidad.

---

## EL ESCENARIO MULTIACTOR

Un escenario multiactor es clave para impulsar políticas y una legislación con legitimidad para su ejecución. A continuación, se describen los esfuerzos y la necesidad de articulación de los actores del territorio, en las iniciativas desarrolladas por el Foro Nacional por Colombia, la Fundación Jubileo y el Grupo Propuesta Ciudadana, respectivamente.

### Colombia. Panorama político y expectativas en torno de la planificación participativa

En el balance de El Bagre se identifica un cambio de actitud en los actores locales hacia la diversificación y una predisposición a entablar acuerdos entre ellos, hecho que puede estar relacionado con la orientación de los PDET hacia la visión de un municipio diversificado. También existe la interrogante acerca de cómo se articularán los diferentes actores con estos instrumentos de políticas públicas, que fueron identificados en el nivel regional o local, para poder, efectivamente, diversificar la economía y evitar que esas rentas sean capturadas para proyectos del político de turno.

Como se describió con anterioridad, en el caso colombiano hay agendas competitivas a nivel departamental y planes de largo plazo que fueron construidos con los diferentes actores y que solo requieren ser operativizados.

**El proyecto piloto desarrollado por el Foro Nacional por Colombia instaló un espacio de diálogo multiactor, cuya continuidad se vio truncada por la pandemia, que logró generar confianza entre la empresa, los actores sociales y, en algunos momentos, la institucionalidad local.**

El proyecto piloto desarrollado por el Foro Nacional por Colombia instaló un espacio de diálogo multiactor, cuya continuidad se vio truncada por la pandemia, que logró generar confianza entre la empresa, los actores sociales y, en algunos momentos, la institucionalidad local. En ese ejercicio, se introdujo la discusión de las alternativas económicas distintas a la minería, lo que implica construir de manera conjunta y participativa la visión de hacia dónde quiere apuntar el territorio.

Por ahora, un desafío importante es superar las condiciones iniciales de cada territorio en cuanto a capital físico, capital humano e infraestructura. Esto porque sus planes y agendas productivas aprobadas no responden a la necesidad urgente de contar con esos recursos en el punto de partida.

### **Bolivia. Panorama político y el Consejo Departamental de Hidrocarburos Multiactor**

Fundación Jubileo desarrolló mesas de diálogo en Tarija, de donde nació la propuesta de crear un Consejo Departamental de Hidrocarburos Multiactor, como un ente que sea capaz de llevar propuestas de política sectorial desde el nivel subnacional hasta el nivel central. Un segundo consenso fue fortalecer el rol del representante del departamento de Tarija en el directorio de YPF, a través de una ley departamental que le daría fortalezas institucionales, e implementar mecanismos de transparencia para que este pueda ser una bisagra entre la sociedad civil tarijeña, el nivel central y la empresa YPF.

Ahora, el desafío es incorporar al debate a los assembleístas recientemente elegidos e iniciar una construcción de consensos entre todos los actores. Aunque vincular al Comité Cívico Departamental, a diputados, senadores y a los assembleístas departamentales fue importante, eso no garantiza la aplicación de

las políticas públicas porque la Constitución Política del Estado establece que el gobierno central gestiona los hidrocarburos, lo que hace que el nivel subnacional tenga poca actuación en la reactivación del sector.

Un punto a favor es que existe una demanda social por diversificar la economía local y hay mayor conciencia en la sociedad civil sobre lo que significa depender de un recurso no renovable y de precios internacionales que son volátiles. Por eso, una palabra que debe resonar es la sostenibilidad desde tres perspectivas: energética, económica y social. Hay que pensar cómo financiar gastos recurrentes con ingresos que sean igualmente recurrentes y que no provengan de un sector volátil y finito como el extractivo.

**Fundación Jubileo desarrolló mesas de diálogo en Tarija, de donde nació la propuesta de crear un Consejo Departamental de Hidrocarburos Multiactor, como un ente que sea capaz de llevar propuestas de política sectorial desde el nivel subnacional hasta el nivel central.**

### **Perú. La incidencia en temas electorales e iniciativa de diálogo multiactor**

Para los actores locales, el interés está centrado en mejorar la gestión de la renta financiando proyectos de desarrollo económico que beneficien a las comunidades. La idea es que esos proyectos, que en este caso serían sostenidos por un fondo/fideicomiso, permitan una gestión de la renta que refuerce a sectores productivos demandantes de mano de obra, como son el agro, la industria, el turismo y otros.

En el debate sobre la necesidad de proveer de gas natural al sur, los actores políticos y sociales se preguntan de qué manera este recurso podría llegar al territorio, pero no solo a los hogares y al transporte, sino también a fortalecer la matriz productiva como fuente de energía menos contaminante y más barata que el petróleo. Las posibilidades de una política de continuidad o de cambio están sujetas al resultado de la elección presidencial en curso.

Un aspecto que no se puede eludir es que, debido a la pandemia de la COVID-19, las autoridades están centradas en la atención de la crisis sanitaria y los funcionarios vinculados al proyecto han ralentizado su trabajo con la propuesta de creación del fondo. Por su lado, permanecen firmes los actores institucionales involucrados: el Grupo Propuesta Ciudadana y sus organizaciones aliadas,

Gobierno Regional de Cusco, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, y la cooperación alemana GIZ.

La necesidad de relanzar el gasoducto y la posibilidad de su aporte a la diversificación de la matriz productiva regional también se logró instalar como un tema en la agenda pública a través de foros públicos y un curso de capacitación dirigido a funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios y académicos. En el marco del pasado debate electoral, la candidatura de Verónica Mendoza incorporó en su propuesta este tema.

---

## LA INICIATIVA DE LOS FONDOS DE FIDEICOMISO

Los ingresos fiscales generados por la extracción y exportación de materias primas están regidos por reglas que establecen diferencias para su reparto hacia los gobiernos centrales, regiones productoras y no productoras (a través de canon, regalías, etc.) o fondos de diverso tipo. En este acápite se anotan las experiencias de Bolivia y Perú en la creación de fondos para transferir esos recursos hacia otras actividades productivas.

### Prosol y FOPEDT (Bolivia)

En el departamento de Tarija se cuenta con dos iniciativas conocidas con los nombres de Prosol (Programa Solidario Comunal) y el FOPEDT (Fondo de Fideicomiso para la Promoción Económica Departamental de Tarija), ambos creados con la premisa de usar las regalías para desarrollar sectores económicos con potencialidad.

El Prosol fue creado en 2007 como una transferencia no condicionada de dinero a los productores agrícolas. La familia beneficiada con esta transferencia no tiene la obligación de devolverla, no aplican costos financieros ni se pagan intereses. Los agricultores presentan su iniciativa, reciben el dinero e implementan el proyecto a su mejor criterio.

El FOPEDT es un fideicomiso creado en 2016 de 20 millones de bolivianos, aproximadamente 3 millones de dólares, que provienen del fondo de regalía hidrocarburífera para promover el desarrollo productivo. Es un fondo rotatorio de crédito, no una transferencia directa no condicionada, tiene una tasa de interés de 5,5% anual, un plazo de devolución de 4 años y está destinado a promover

el desarrollo de ciertas actividades sin enfocarse en un sector potencial en particular. El fideicomiso tiene 10 años.

La crítica a ambas iniciativas es que ninguna establece mecanismos de seguimiento, control o monitoreo por parte de una instancia colegiada para saber si se están cumpliendo los compromisos y proyectos presentados y financiados.

En las mesas redondas organizadas por la Fundación Jubileo se debate si conviene ajustar los mecanismos existentes (Prosol o FOPEDT) o crear un mecanismo nuevo. Una opción propuesta es adecuar uno de los dos fondos para que pueda beneficiar y dinamizar de manera directa al rubro de uvas, vinos y singanis. La otra opción es crear un nuevo fondo con el mismo propósito.

En cualquier caso, los actores en las mesas redondas han propuesto crear un órgano de decisión multiactor para elegir los proyectos a beneficiar, lo cual debería involucrar a las alcaldías, gobernación departamental, sociedad civil y academia; crear un concurso de proyectos o fondo concursable para elegir a los beneficiarios; evaluar los proyectos en su avance; y establecer un monitoreo de desembolso por tramos y por logro de objetivos.

### Fondo de Desarrollo del Corredor Minero (Perú)

El Gobierno Regional de Cusco impulsa la constitución de un Fondo de Desarrollo del Corredor Minero que sea alimentado con la renta extractiva. El primer objetivo es que este fondo sirva para financiar proyectos de desarrollo económico para las comunidades del Corredor Minero del Sur —región a través de la que se transporta minerales desde Apurímac, pasando por Cusco— donde predomina la actividad agrícola y ganadera.

Este objetivo entra en tensión con una demanda fuerte de los actores sociales del territorio por acceder a la renta. La población pide transferencias directas de dinero o proyectos de inmediata ejecución, a veces sin importar su impacto sino solo la atracción de empleo e ingresos. Este escenario hace prever que las autoridades regionales podrían enfrentar conflictos y resistencia en caso de impulsar mecanismos de gestión de la renta distintos al que se usa actualmente, que es a través del gasto público y que ha demostrado deficiencia y corrupción.

El segundo objetivo es, a sugerencia de las autoridades locales, canalizar recursos de fuentes externas para cofinanciar proyectos de innovación tecnológica e inyectar capital a los pequeños emprendimientos. Esto se debe a que la recesión económica, que en Cusco ha paralizado el sector turístico desde hace

más de un año, se traduce en múltiples demandas como las de los pequeños empresarios y la microempresa que necesitan acceder a recursos para sobrevivir.

La creación de un fondo/fideicomiso puede asegurar transparencia, eficiencia y calidad en los proyectos de desarrollo económico y de infraestructura. La experiencia las empresas mineras es de haber tenido hasta ahora un resultado ineficiente porque su interés no está en el impacto de la inversión, sino en satisfacer con resultados inmediatos a la población para que esta no les genere conflictos.

---

## CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Las exposiciones del seminario virtual dieron paso a un ejercicio de síntesis de las tareas realizadas y las dificultades encontradas en cada uno de los territorios donde se dieron las intervenciones. En el resumen de esta discusión aportaron, junto con los expositores, Silvia Molina, del CEDLA; Carlos Monge, del NRGÍ; y Juliana Peña, del Foro Nacional por Colombia.

- Los ingresos fiscales tienen entre sus características la temporalidad que actualmente se observa con la contracción de ingresos de la renta extractiva, es decir que la renta es tan volátil como los precios de venta de los *commodities* y además puede desaparecer.
- La concentración geográfica de la industria extractiva ha significado la creación de cierta institucionalidad en el territorio; una claridad en los actores locales de que existen potencialidades productivas y para una diversificación; una demanda de esa diversificación productiva; y un panorama de potenciales conflictos sociales y ambientales, principalmente alrededor del uso y distribución de la renta.
- El análisis del periodo de mayores recursos provenientes de la renta extractiva deriva en otra conclusión compleja: hubo pocos avances en términos de diversificación productiva. Entre los factores que contribuyeron a este resultado están las prioridades de los gobiernos, las dificultades políticas, las difíciles relaciones entre los actores, las crisis políticas al interior de los países y los planes que no se llevan a la práctica.
- Se plantea la necesidad del enfoque territorial que divide e integra las tres escalas clásicas: nacional, departamental y local. En el ámbito nacional, hacen falta políticas generadoras de un entorno adecuado para el

desarrollo social, sostenible o sustentable. En el nivel departamental, se necesita definir competencias y una legislación para esta esfera que es el nexo entre lo que podría ser el uso de la renta a nivel departamental y la diversificación económica a nivel local.

- Las políticas departamentales deben abarcar el uso de la renta, las competencias de cada uno de los actores, la diversificación productiva y la articulación y encadenamientos productivos. Mecanismos interesantes, como son los fondos para canalizar recursos, están ante un periodo complejo de contracción de ingresos y esto significa la necesidad de articular a otros actores, como puede ser la academia, o activar políticas de ciencia, tecnología e innovación.
- El riesgo de usar la renta para fomentar la diversificación económica es subsidiar, lo que significa generar condiciones artificiales para el desarrollo de nuevos sectores económicos que luego corren el peligro de no ser sostenibles, en criterio de Carlos Monge. La renta tiene que ser usada y vista como una suerte de capital semilla, no para sostener artificialmente nada, sino para dar un empujón inicial crediticio y asistencia técnica a sectores que tengan su propia viabilidad en el mercado.
- La diversificación productiva, la inclusión social y la sostenibilidad son nociones que deben ir entrelazadas. En el factor inclusión se necesita buscar alternativas económicas generadoras de empleo, por lo que se estaría reproduciendo el aspecto negativo de la actual estructura económica si se fomentara un proyecto intensivo en capital, con creación de empleo mínima y que además beneficia laboralmente solo a los hombres. El factor de sostenibilidad implica la búsqueda de actividades productivas amigables con los ecosistemas en los cuales se desarrollan.
- La diversificación es una meta compleja que requiere de una concertación fina de los actores, mucha voluntad política y capacidades técnicas para tomar decisiones.
- Por último, las apuestas de diversificación generalmente van por las actividades tradicionales, como la agricultura, la piscicultura y similares, pero el rol de la ciencia, la tecnología y la innovación está olvidado. En ese sentido, es un reto mayor definir cómo transversalizar ese componente e incluso pensar en dirigir recursos para que se inviertan en investigación y en sostenibilidad.

La RLIE está conformada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana, y contribuye a la construcción de visiones y acciones alternativas al actual modelo de desarrollo dependiente de las industrias extractivas que vulnera los derechos de las personas y de la tierra.

La integran el Centro Fundar de México, CONGCOOP de Guatemala, el Foro Nacional por Colombia, el Grupo Faro y el CDES de Ecuador, IBASE de Brasil, el Grupo Propuesta Ciudadana, CooperAcción y DAR de Perú, Terram de Chile, la Fundación Jubileo y el CEDLA de Bolivia.

