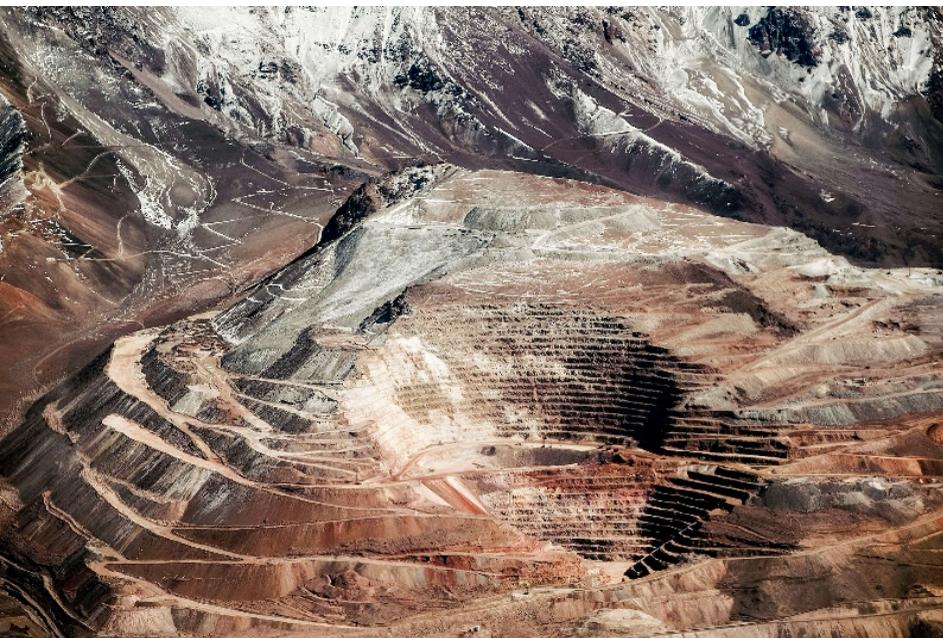




VINIFERA
—

DESARROLLO, CAPITAL TERRITORIAL Y EMPRESAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES

DICIEMBRE 2020



TONCI TOMIC

© VINIFERA
DESARROLLO, CAPITAL TERRITORIAL Y EMPRESAS BASADAS EN RECURSOS
NATURALES.
2020

Imágenes de portada: Proyecto minero Pascual Lama.
Archivo Greenpeace Chile.
Santiago de Chile.
EDITADO POR VINIFERA.
2020

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

HACIA UNA INTERPRETACIÓN DEL FENÓMENO

“En el actual modelo económico global, de base capitalista, el desafío del desarrollo es que todas las personas tengan un ingreso familiar que les permita afrontar las necesidades para alcanzar un nivel de vida de calidad aceptable y tolerable por el conjunto de la sociedad”.

Una tensión evidente que ha tenido el desarrollo histórico de la actividad productiva basada en recursos naturales: agricultura, minería, forestal o pesca, en los distintos lugares que se ha instalado, ha sido una inserción desarticulada con el territorio en que se inscribe. Esto es, que se instala en un territorio en base a la existencia de un potencial productivo –suelo, clima, agua, yacimiento, entre otros- y prácticamente no tiene ninguna relación social o económica con el territorio en que se inscribe, y solamente deja su huella a través de los impactos ambientales negativos (agua), eventualmente algunos puestos de trabajo, bajo impacto comercial territorial y la reducción del capital territorial¹.

En el proceso de globalización e integración de mercados, han surgido nuevas fuentes de competitividad, que han corrido en paralelo con mayor empoderamiento y expresión de la sociedad civil, en el contexto de los procesos de desarrollo democráticos, -- desde Chiapas, el resurgimiento de la cuestión étnica, los piqueteros en

¹ El capital territorial es algo como el valor económico potencial, intrínseco del espacio territorial, a partir de sus recursos naturales, su infraestructura, capacidades sociales y culturales de la comunidad y la armonía del medio ambiente y el paisaje.

Argentina, los indignados en muchas partes del mundo, y ahora en Chile con la explosión social — han venido creando un contexto que ha promovido la conciencia y el establecimiento de vínculos de las empresas, con las comunidades de su entorno.

Las empresas buscan la legitimidad de sus actividades por parte de las comunidades a través de variados mecanismos que, en diferentes grados, terminan por alinear las voluntades de la comunidad -no de forma incondicional, ni permanente- con los intereses de la empresa. Por el otro lado, las comunidades —regularmente pobrísimas— ven en la empresa una fuente de recursos, que puede generar beneficios personales o grupales.

En concreto, esto se traduce en que las empresas -de mayor a menor- mineras y en menor grado las forestales, disponen de un monto de recursos y de una u otra manera, en conjunto con las comunidades y las autoridades locales, se decide su asignación. En cambio, las empresas agrícolas aún no se suman a este proceso.

Esta ha sido una relación de tipo oscilante, de acercamiento y alejamiento, en función del grado de conflictividad y de liderazgos internos, en que se enmarcan las relaciones entre la empresa y la comunidad, en un momento dado, a partir de hechos históricos y coyunturales -y están fuertemente determinadas por las expectativas de los diferentes agentes- que son las comunidades y autoridades locales. Sin embargo, lo que ha predominado ha sido un criterio transaccional en el que se intercambia permisos para operar sin conflictos por “beneficios” para la comunidad.

Un tema central en esta forma de relacionamiento es el monto de recursos destinados por las empresas a las “actividades comunitarias” y el destino que éstos tengan. El problema que presenta este tipo de relación es que va a estar siempre sujeto al vaivén de las condiciones coyunturales y al grado de tensión entre las partes. Esto, constituye una suerte de trampa sin salida en que las relaciones con las comunidades nunca terminan de estabilizarse, de consolidarse y sobre todo, de armonizarse², porque tienen su base relacional en un principio transaccional.

Estimamos que el problema central de esta dinámica radica en que la empresa nunca ha terminado de insertarse en el territorio en que se inscribe, siendo siempre un ente ajeno, externo, no integrado, donde por lo general, contrastan brutalmente la riqueza de las empresas con la pobreza del territorio y su deterioro.

Para este efecto, lo que se propone para la discusión es que, en vez de mirarse frente a frente la empresa y la comunidad, en un eterno forcejeo, miren conjuntamente hacia un futuro, que no debería ser otro que promover un desarrollo -tan acelerado como sea posible- del territorio que comparten, en el que el valor de la comunidad y la empresa crecen de manera sinérgica.

El término “desarrollo” comenzó a usarse una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y desde entonces ha

² I. Caravaca y F. Zoido, “El desarrollo territorial en Andalucía”, Cuadernos Geográficos N° 038 Universidad de Granada, España 2006.

disfrutado de gran popularidad. Es un concepto que ha evolucionado, pero es sin dudas semánticamente plural y compuesto de diversas características que aluden a atributos positivos³:

- Potenciar el capital humano del territorio
- Potenciar las ventajas comparativas del capital territorial
- Potenciar la economía local
- Potenciar la participación en la toma de decisiones

Para lograr estos objetivos es fundamental la voluntad de participación de dos agentes esenciales: por un lado, el Gobierno debe proponer políticas eficaces, realistas y coordinadas entre sí; aportando los mecanismos adecuados para una buena información y participación de la ciudadanía en las políticas; y por otro, es imprescindible que la sociedad civil se involucre y tenga el deseo manifiesto de mejorar su situación y del territorio en que reside.

En base a la literatura existente, los contenidos básicos de una propuesta estratégica de gestión territorial se podrían resumir en cinco elementos que determinan el desarrollo de un territorio, todos de igual y crucial importancia:

- Fortalecimiento Institucional: este concepto engloba el sistema de relaciones públicas y público-privadas en el territorio. Dice relación con las fortalezas de los organismos locales y regionales; la gobernabilidad y gobernanza; con los recursos monetarios disponibles; las

³ I. Caravaca y F. Zoido, "El desarrollo territorial en Andalucía", Cuadernos Geográficos N° 038 Universidad de Granada, España 2006. Nosotros hemos agregado el de mercados locales.

capacidades técnicas y profesionales de sus equipos humanos; la legislación vigente; los planes, programa e instrumentos.

- Crecimiento Económico: este concepto dice relación con el aumento del producto bruto; el incremento de la formación bruta de capital; el mejoramiento de la infraestructura; la elevación del nivel de empleo, el incremento de la productividad y de los ingresos; aumento de las exportaciones; etc.

- Equidad Social: este punto dice relación con la evolución de las variables demográficas básicas; el nivel de empleo e ingresos; educación y salud; acceso a los servicios básicos, vivienda; consumo; transporte; Internet. Los principios básicos de este punto se basan en la Declaración Universal de los derechos Humanos y además en el caso del mundo indígena en el Convenio OIT-169.

- Sustentabilidad Ambiental: básicamente se trata de proteger y conservar la capacidad de sustentación y de acogida de la base de recursos naturales renovables, vale decir, que la tasa de extracción no supere la tasa de renovación. En el caso de los recursos naturales no renovables, se deben extraer de la manera más eficiente con el menor impacto ambiental técnicamente posible. En una sola frase, propender a conservar el capital natural.

- Promoción Cultural: la UNESCO, en 1982, declaró: "...que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos

los valores y efectuamos opciones. Así, el ser humano se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones y crea obras que lo trascienden”.

Este proceso de desarrollo territorial en los términos antes señalados debe guardar u observar ciertos principios⁴:

- El principio de equilibrio y diversidad territorial: se trata de que un territorio se desarrolle de manera armónica o balanceada, en los aspectos constitutivos del desarrollo territorial, respetando las vocaciones particulares de dicho espacio, tanto estáticas como dinámicas.

- El principio de cohesión territorial: se refiere a la conexión entre las partes que forman un territorio, entendiendo aquí la importancia de su articulación física; la articulación económica, encadenamientos hacia atrás y hacia adelante; y la articulación social del espacio territorial.

- El principio de solidaridad territorial: se trata de establecer la idea de solidaridad en el tiempo y en el espacio. En consecuencia, es un desarrollo en el largo plazo, que debe ser capaz de incluir a todos los agentes en el territorio, con independencia de su vocación o potencial de inserción.

⁴ I. Caravaca y F. Zoido, “El desarrollo territorial en Andalucía”, Cuadernos Geográficos N° 038 Universidad de Granada, España 2006.

Desde el punto de vista de una aproximación analítica a los cinco elementos que condicionan el desarrollo territorial, deben ser considerados desde una perspectiva de la proyección de las condiciones objetivas actuales en las que se desenvuelve la humanidad y, por cierto, Chile.

Uno de los elementos que deben ser altamente considerado, es el proceso de empoderamiento de la sociedad civil y la demanda democrática cada vez más generalizada – como resultado de una dinámica de desigualdad creciente y de insatisfacción social incremental-, en que durante mucho tiempo pareciera ser que, al final del día, “muchos trabajan para muy pocos”. La quimera de la post crisis del petróleo en el mundo y la vuelta de la democracia en América Latina, a fines del siglo pasado, terminó por desvanecerse con la crisis asiática del 1998; la explosión de la burbuja inmobiliaria del 2008; los procesos migratorios intrarregionales y el surgimiento de una suerte de neopopulismo nacionalista en la región, ahora el COVID, entre otros eventos.⁵ A nuestro juicio, completamente inconducente, pero que tiene explicaciones claras en su origen en países como Venezuela, Nicaragua o Bolivia.

⁵ No dejó de resultar muy sorprendente para los políticos españoles, el informe de la OECD (2011) sobre la proyección de la economía española, y su recuperación hacia el 2020, de los niveles de empleo y crecimiento históricos. Esto ocurriría con total independencia del régimen político que gobierne, esto de alguna forma sugiere un cierto “automatismo” e independencia de los sistemas económicos (sin el efecto COVID naturalmente).



Imagen de minería en Perú.
Gentileza de Tiempo Minero.

CONTEXTO GENERAL DE LA PROPUESTA

Se entiende el territorio como un sistema en que se da la interacción entre un espacio (terreno) y los actores sociales, en el que desempeñan y desarrollan sus planes de acción, serán tres los agentes principales, (a) la comunidad organizada, (b) la autoridad local y (c) las empresas. En consecuencia, lo primero es que estos tres actores elaboren y concuerden un plan de trabajo o proyecto⁶, que como el nombre lo dice, proyecte el territorio hacia el futuro –compartido- en un contexto de desarrollo territorial. Esto es que, en última instancia, sienta las bases de una sociedad de oportunidades, más democrática y equitativa, sustentable en el tiempo y que sustituya -tan definitivamente como sea posible- la actual sociedad de privilegios.

EL CONTEXTO POLÍTICO

Existe un acuerdo bastante amplio respecto de las bases políticas del país, en casi todos los sectores de la sociedad. Se trata de los aspectos clásicos de la cultura política occidental, basada en conceptos tales como igualdad, libertad, democracia, vida, paz, desarrollo, etc. Y eso es un gran activo ya que está internalizado en todos los actores. Sin embargo, también hay consenso en que las inequidades son a veces excesivas, y es aquí donde se debe centrar la acción política. Esto en particular puede tensar muy fuertemente, las relaciones entre las empresas y la comunidad. Las acciones deben estar encaminadas a

⁶ Aquí se trata de levantar un verdadero Acuerdo Territorial, en el que se comparte una visión futura común y se establecen los compromisos de las partes para alcanzarla.

reducir esta brecha y el camino no es solo redistribuir recursos, sino además se deben desarrollar los territorios, ya que buena parte de estas diferencias son inequidades territoriales.

EL CONTEXTO TERRITORIAL

Los territorios no son entes espaciales vacíos y dada sus características físico-naturales y socio-económicas, tienen bastantes grados de libertad menos de los que se puede pensar. Por ejemplo, los territorios del norte del país son desérticos –mineros, el centro es más urbano-industrial-agrícola; el sur es forestal-ganadero-acuícola, etc. En los territorios hay ciudades, carreteras, infraestructura, áreas protegidas, planes que regulan el uso del suelo, etc. En definitiva, un conjunto de vocaciones y restricciones, a las que se debe dar un enfoque de optimización, a partir de la realidad concreta sobre la que se esté actuando. En este escenario es fundamental que los agentes involucrados deben ser capaces de ver más allá de su interés corporativo y convencerse que un mejor “barrio” es bueno para todos, es decir, un mejor territorio, más ordenado, mejor gestionado, más desarrollado. En definitiva, que tenga más valor lo que es un beneficio para todos.

EL CONTEXTO LEGAL

Operativamente lo primero es sentar las bases legales que definirán la relación entre estos tres agentes y el territorio. En el caso de las empresas cuyos proyectos ingresan al SEIA, están afectas a un conjunto de cuerpos legales y normativas, entre las cuales destacan la RCA del proyecto, la ley 19.300 sobre medio ambiente, y el DL. 40 que

reglamenta el SEIA; la ley 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente. A esto se suma la ley 19.253 de Pueblos Indígenas, el Convenio OIT-169 sobre Pueblos Indígenas; las normativas que afectan al territorio, como son los diferentes instrumentos de regulación territorial, como Planes Reguladores, Ordenanzas Municipales, entre otros.

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

En la modernidad hay una recomposición de la relación Estado-mercado a favor de este último. Sin embargo, las instituciones son esenciales para construir un país. En este sentido, además de las instancias públicas nacionales que son relativamente equivalentes para todo el país -como son los diferentes Ministerios y sus representaciones regionales-, en el ámbito del gobierno regional y sobre todo local, se pueden encontrar diferencias abismantes: no es lo mismo el gobierno de la Región Metropolitana que el de la Región de Aysén y no es lo mismo la Municipalidad de Valparaíso que la de Rapa Nui. Son ejemplos al azar, pero se pueden encontrar innumerables casos de impresionantes diferencias; hay municipalidades que no cuentan con ningún profesional, que no sea algún joven de Servicio País. Esto es de la mayor relevancia para entender el tipo de relación que puede establecerse entre la empresa y el territorio, o mejor dicho entre la empresa y las autoridades locales y regionales⁷.

⁷ Es de la mayor importancia la modificación en febrero de 2018 de la Ley Orgánica Constitucional de Gestión y Administración Regional, que apunta a una efectiva descentralización política y económica del país.

EL CONTEXTO SOCIAL

Este es quizás la variable más volátil, ya que se ha observado un empoderamiento creciente de la sociedad civil y con un nivel importante de reactividad. Pareciera ser que los sectores sociales se han hartado de esperar el ansiado desarrollo que nunca les llega y lo ve pasar. Crece el PIB de los países, crece el PIB per cápita, crecen las exportaciones, y grandes masas permanecen en la pobreza. Llegando al extremo de países como México, que son extraordinariamente ricos, pero llenos de gente pobre. No hay dudas que los países con sociedades civiles más fortalecidas son más desarrollados.

En consecuencia, el contexto social objetivo del territorio en cuestión es básico para entender el escenario, si se trata de comunidades campesinas, indígenas, trashumantes, periurbanas, etc., y también se deben considerar aquí los trabajadores propios y contratistas, ya que desde el punto de vista de la sustentabilidad social de la empresa, todos son actores relevantes.

EL CONTEXTO ECONÓMICO

Más allá de los matices ideológicos, hay un consenso general de que la economía se enmarca en un contexto de mercados, con elementos regulatorios según sea el caso y el eje orientador está dado por la rentabilidad del capital. Con el tiempo van incorporando mejores condiciones para los trabajadores; se busca también proteger los recursos naturales y el medio ambiente, lo que conlleva mayores costos. Sin embargo, hay un agresivo proceso de innovación tecnológica que debería permitir compensar

estas alzas y seguir siendo competitivo. También en el marco global, priman las economías abiertas e integradas, quizás un buen ejemplo de ello es la Unión Europea, que más allá de sus crisis es una integración de países, que le han brindado bienestar y desarrollo a sus habitantes. No hay que creer que se está en una situación ideal ni mucho menos, hay mucho por mejorar y corregir, pero el contexto general en el mediano plazo estimamos que será el que se ha descrito.

EL CONTEXTO CULTURAL

Actualmente en el marco de la globalización y la integración mundial se puede afirmar que la única diferencia entre los diversos seres humanos que habitamos este planeta es la cultura que caracteriza cada grupo. Por ejemplo, nosotros respondemos una cultura cristiana-occidental, que se podría decir tiene dos matices: uno latino y otro anglosajón, pero que en el fondo se caracteriza por creer en la libertad, la igualdad, la democracia, la solución pacífica de las controversias, etc. Dentro de este marco general hay especificidades dadas por las culturas locales, rural, o urbanas, o bien, como puede ser en Chile el caso de las diferentes etnias, que se deben observar⁸.

Estas particularidades están dadas principalmente por una historia co-evolutiva, con otros grupos sociales, en este caso dominantes, y muy marcado por los territorios que habitan, de hecho, ese es el centro del carácter indígena de

⁸ En el caso de Chile esto se refleja en la Ley Indígena, 19.523, los diversos acuerdos gobierno-comunidades Indígenas, como El Nuevo Trato, el convenio OIT-169, etc.

una determinada etnia. El potenciamiento cultural y la inter-fecundación de diversas visiones y aproximaciones, desde cada cultura, sin duda contribuirá a la tolerancia y a una mejor y más beneficiosa convivencia social.

En el caso de las comunidades indígenas además de la legislación vigente y del Convenio OIT-169 y sus implicancias, es necesario tener presente las particularidades culturales e históricas de este segmento de la sociedad. Estimamos fundamental entender y respetar a las comunidades indígenas de una manera integral. En el sentido de su cosmovisión o doctrina; su filosofía o ideología y su forma de gestionar el territorio y sus recursos, para haber podido sobrevivir por varios miles de años. Esta cosmovisión puede perfectamente convivir con un modo de vida afectado por el contacto permanente con el mundo occidental y naturalmente con el Estado.

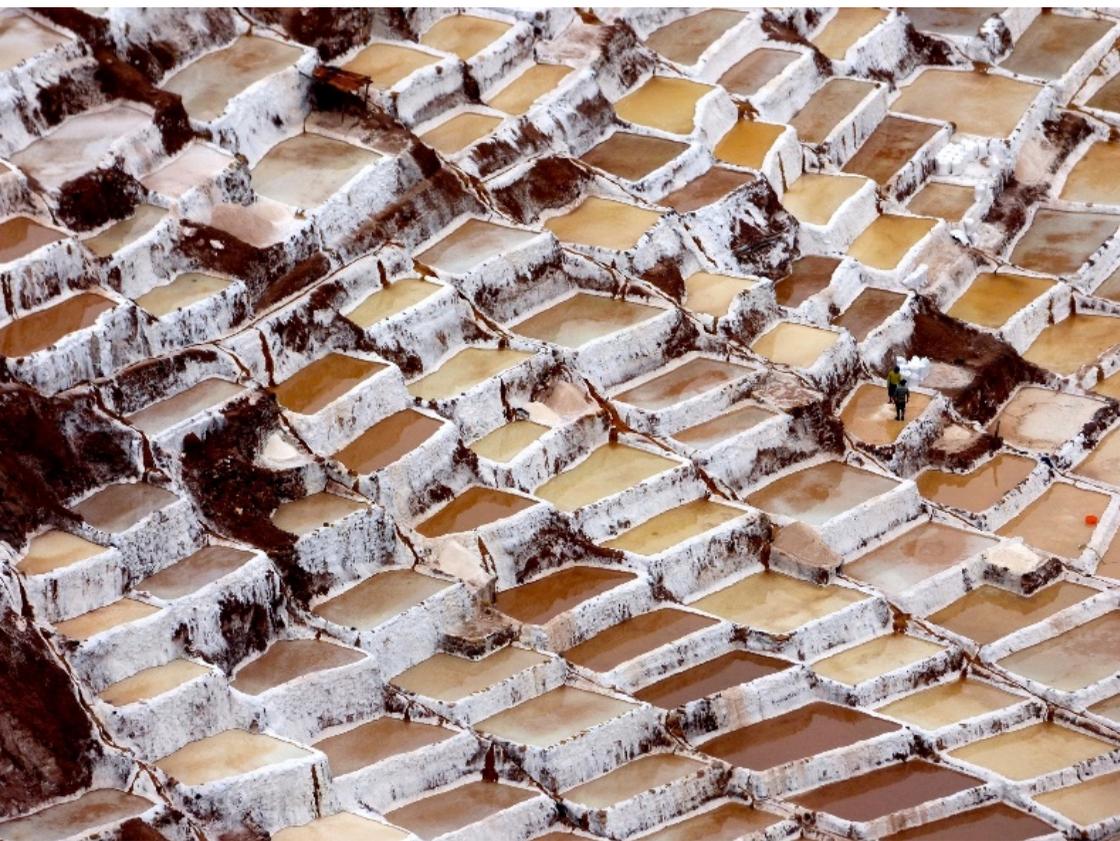
EL CONTEXTO EMPRESARIAL

El rol de la empresa seguirá siendo el eje de la producción y servicios, ya sean éstos privadas o públicas, individuales o asociativas. La iniciativa privada continuará siendo el objeto de los programas de fomento e innovación ya que son los entes llamados a ejecutar las inversiones, generar empleo, y en definitiva incrementar la riqueza del país, en último término son el motor de la economía.

Mas aún se podría afirmar que la modernización económica, que ha significado la emergencia de los mercados como lugar de síntesis de los procesos económicos, ha significado una recomposición de la relación estado-empresas. Esto ha significado nuevos roles

para la empresa, que ya no solo le corresponde generar riqueza económica y empleo, importa la calidad de la riqueza y muy especialmente la calidad de los empleos, pero también abarca los ámbitos del desarrollo del territorio, de las comunidades y de la cultura. Existen innumerables ejemplos de empresas en el ámbito de la minería que de manera fragmentaria colabora en estos aspectos, sin embargo, más bien se enmarcan en la Responsabilidad Social Empresarial.

Lo anterior determina un giro en cómo las empresas enfrentan su relación con el territorio donde se insertan. Esto es, dejar atrás la visión tradicional de Responsabilidad Social Empresarial, que ha estado de alguna manera marcada más bien por una motivación de caridad, que de justicia social que apunte a un genuino desarrollo territorial y de las comunidades en que se insertan.



Salinas de Maras, Perú.

EMPRESA, COMUNIDADES Y TERRITORIO

Es importante que la acción de la empresa se enfoque en el desarrollo territorial del entorno del área de influencia. Quizás el slogan debería ser “de una sociedad de privilegios a una sociedad de oportunidades”. También se debe destacar que no es rol de la empresa reemplazar la labor y tareas propias del Estado en el desarrollo. Lo que no excluye que las propuestas de la empresa en relación a las comunidades, se ponga en línea con la acción del Estado y la potencie; en materia de salud, educación, infraestructura, comunicaciones, etc.

Pareciera ser que un aspecto que une a la empresa como entidad económica y las aspiraciones de las comunidades por una mejor calidad de vida es la posibilidad de que éstas vean incrementados sus ingresos y así su calidad de vida en una perspectiva sostenible.

1. Empleos directos: las empresas generan empleos al efectuar una inversión, ya sean éstos contratados por la misma o bien por contratistas de estas.
2. Desarrollo de proveedores: las empresas requieren muchos servicios complementarios, como, por ejemplo, servicios de alimentación, de transporte, de vigilancia, de aseo, lavandería, manejo de maquinaria pesada, etc. Esto también puede ser para varias empresas del rubro vale decir, que no sean dependientes de una única fuente de demanda.

3. Capacitación y entrenamiento: la empresa puede implementar programas para elevar algunas capacidades de los miembros de la comunidad, para darles las condiciones que les permitan articularse con las necesidades de la empresa, en diversas materias, como manipulación de alimentos, manejo de maquinaria pesada, manejo de camiones, etc.

4. Expansión de mercados: en general las comunidades tienen algunas actividades económicas que desarrollan, como, por ejemplo, agricultura, artesanías, pequeña minería, turismo, etc. Quizás sea posible que la empresa apoye programas de innovación, desarrollo tecnológico, marketing, etc., que le permita crecer a las eventuales MyPe de la comunidad.

5. Nuevos nichos de mercado: es posible que existan nichos para ocupar pero que, por las capacidades requeridas o las complejidades del negocio, las comunidades no puedan abordarlos, por ejemplo, construcción, energías renovables, agua potable, desarrollo de otros recursos naturales. En este caso, se podría pensar en un *joint venture*, con empresas especializadas, en la cual la empresa en cuestión aparece como articuladora.

El país va a iniciar un año muy especial y particular en su historia, el año 2021. Se va a redactar una nueva Constitución y habrá elecciones, por primera vez de Gobernadores Regionales. Se va a renovar toda la Cámara y la mitad del Senado. Además, hay elección de presidente de la República.

Durante el año 2019 y 2020, a pesar del COVID-19, la sociedad chilena expresó su malestar y su interés por más oportunidades y menos privilegios. Las protestas de la gran mayoría de los compatriotas, no es para avanzar hacia el colectivismo. Es para tener mejores empleos, más ingresos, mejores sistemas de salud, educación y pensiones; viajar más, disfrutar y recrearse. En definitiva, una mejor calidad de vida. La que muchos chilenos ya alcanzamos

Y esto no ocurre en el limbo, corre en un territorio. La RM o Atacama; Providencia o Petorca, y no puede ser que la inequidad territorial, determine el destino de los compatriotas, dependiendo del lugar en donde se nació. En esto es fundamental es concurso de todos, pero muy especialmente del Estado y de las Empresas, que es donde se crea la riqueza de los países.

Para este efecto una cuestión fundamental es, dentro de una "marco de modelo de negocios territorial", proyectar cómo la empresa puede apoyar a las comunidades para que puedan incrementar sus ingresos. En este contexto, las posibilidades de las empresas, que son relativamente limitadas, deben ser compatibles con las condiciones objetivas de la comunidad en cuanto a la capacidad de gestionar "herramientas culturales que les permitan beneficiarse de la modernización".

En este contexto aparecen cinco ámbitos en los cuales las empresas pueden desarrollar actividades alineadas con los objetivos antes descritos, esto es, incrementar los ingresos de las comunidades.

SOBRE EL AUTOR

Tonci Tomic

tonciticomic@gmail.com

Economista Agrario de la Universidad Católica de Chile, con estudios de posgrado en la Universidad de California, Berkeley (1993) y en el Center for Latin American Studies de la Universidad de Stanford (1998). Doctor en Patrimonio Cultural Ambiental, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, España. Profesor de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile y Profesor Asociado de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Central de Chile. En las cátedras de Economía Silvoagropecuaria y en la de Gestión e Institucionalidad Ambiental para el Agro.



VINIFERA

