

# Gas y desarrollo

## Dinámicas territoriales rurales en Tarija-Bolivia

Boletín No. 1, La Paz

### Presentación

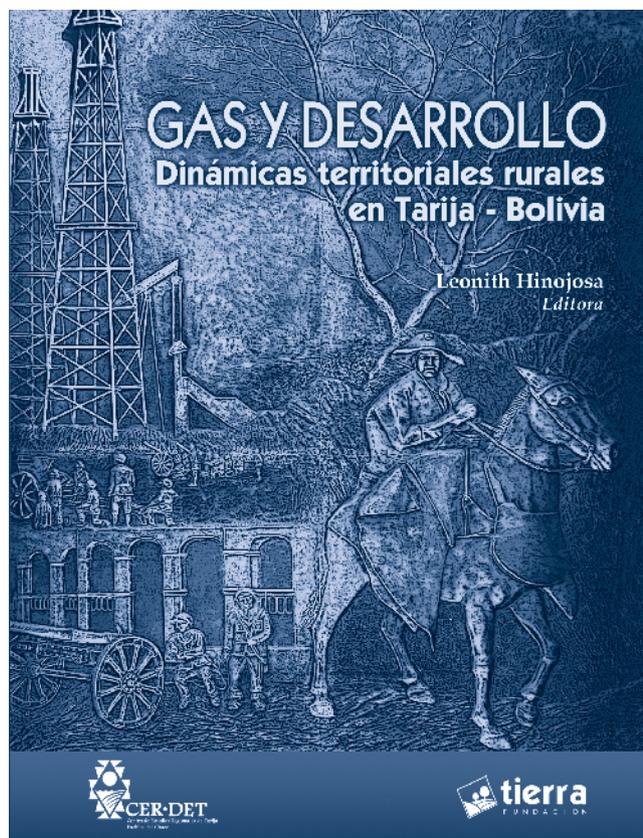
¿Cómo se hace desarrollo territorial rural? ¿Qué explica que unos territorios sean dinámicos, mientras otros se queden rezagados? ¿Qué tipo de acción pública conduce a que las dinámicas sean exitosas? En los estudios de desarrollo y en la práctica de la política pública éstas han sido algunas de las preguntas centrales que académicos, políticos, activistas de la sociedad civil y los propios actores del espacio rural han intentado responder.

En esa búsqueda por entender el porqué del éxito y qué causas explican la diferenciación, se han identificado factores que tienen que ver con la base económica (la idea del crecimiento y la productividad); con la base ambiental (las particularidades físicas del capital natural y su capacidad de generar servicios ecosistémicos); con las estructuras organizativas e institucionales (el capital social); con las estructuras de poder y el contexto político (la economía política del desarrollo); y con las interrelaciones entre actores y espacios.

En zonas rurales donde los recursos naturales incluyen riquezas minerales y de hidrocarburos, y el potencial de esa riqueza coloca a las inversiones de gran escala en el centro de una estrategia de desarrollo, que sobrepasa lo rural, el proceso de cambio en los territorios rurales rebasa sus límites y, al mismo tiempo, ubica a lo rural en el centro de procesos de cambio supra-territoriales (es decir, regionales, nacionales e internacionales).

Esto requiere, entonces, analizar escalas y relaciones espaciales.

La investigación Gas y desarrollo: Dinámicas territoriales rurales en Tarija-Bolivia quiere aportar al debate sobre “cómo se hace desarrollo rural” mediante el análisis de las siguientes relaciones: i) la relación entre la riqueza mineral y las dinámicas económicas y sociales que se dan dentro de los territorios ricos en recursos minerales; ii) la relación entre actores que interactúan en torno a la riqueza mineral; iii) la relación entre la expansión de industrias extractivas y la formación de territorios.



### Contenido

Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos: una lectura histórica y contemporánea	2
La formación de territorios asociada a la expansión de la industria del gas en Tarija	4
Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos	6
Las tensiones Estado - indígenas debido a la expansión de la industria hidrocarburífera en el chaco boliviano	8
Articulación entre inversión pública y alianzas territoriales en Villamontes y Entre Ríos	10
Desafiando la maldición de los recursos en Tarija: pobreza y política social financiada por las rentas de hidrocarburos	12
Sostenibilidad ambiental y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas: el caso de las dinámicas territoriales rurales en Tarija	14
Conclusiones	15

## Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos: una lectura histórica y contemporánea

La situación política, social y económica de los campesinos, indígenas y ganaderos —los principales actores sociales en los municipios de Villamontes y Entre Ríos— ha cambiado considerablemente en la última década por la acción separada o combinada de dos fenómenos: las transformaciones políticas que vive el país y el incremento de la renta proveniente de los hidrocarburos. El primero ha influido principalmente en la reconfiguración del poder local (creció la participación política campesina e indígena), mientras que el segundo factor generó el incremento de los recursos administrados por ese poder local (con más dinero para infraestructura y burocracia que para producción), lo cual ha derivado en renovadas pugnas entre actores y regiones por captar esos recursos y otros fondos procedentes del gas.

Desde los 70 hasta los años 2000, los ganaderos eran el sector más poderoso de la región: se dedicaban a la actividad económica más importante —con 150 mil cabezas de ganado vacuno aproximadamente— y participaban, junto con sectores urbanos, de la administración política local, detenida por los partidos políticos que alternaban en la presidencia de la nación. Desde 2006, esos actores empezaron a ser desplazados del poder por representantes de organizaciones indígenas y campesinas, aliadas del nuevo partido de gobierno, el Movimiento Al Socialismo (MAS).

Los pueblos indígenas Guarani, Weenhayek y Tapiete son los habitantes más antiguos de la

región. Los primeros, dedicados principalmente a la agricultura, suman más de 3.600 habitantes en 36 comunidades, y son los mejor organizados, especialmente en Entre Ríos, donde se encuentra la mayoría: en dos décadas lidiaron con la carencia de títulos de propiedad de su territorio y una situación de semi servidumbre, hasta obtener del Estado la titulación de 91 mil hectáreas de la tierra comunitaria de origen (TCO) Itika Guasu. Los weenhayek también lograron el reconocimiento legal de 30.176 hectáreas para su TCO, sin embargo, padecen de divisiones organizativas y son uno de los sectores rurales con mayores índices de pobreza extrema: el 81% de sus 3.500 integrantes —2.000 viven en Villamontes— no logra cubrir sus necesidades alimenticias la mitad del año, cuando termina la temporada pesquera. Los

---

*“El acceso a la burocracia estatal ha hecho más fuertes a las dirigencias indígenas y campesinas”*

---

tapiete también se dedican a la pesca, además de la caza; un tercio de ellos convive con los weenhayek. Son el grupo más reducido (85), no obstante, tienen su propia organización, assembleístas departamentales y regionales, y desde 2001 son titulares de una TCO de 24.800 hectáreas.

Los campesinos llegaron a Entre Ríos en el siglo XIX y a Vi-

llamontes en 1960, provenientes de zonas vallunas de Tarija y de departamentos vecinos. De 120 comunidades campesinas, la mayoría están asentadas en el primer municipio y se dedican a la agricultura, mientras que en Villamontes se afincaron en menor cantidad, debido a la escasez de terreno agrícola apto.

Antes de 2006, indígenas y campesinos daban su eventual apoyo a partidos políticos, y éstos distribuían algunos beneficios económicos a los líderes comunales. Con el arribo del MAS a la presidencia, esos líderes accedieron a cargos electivos a nivel regional, departamental y nacional, ya sea empleando la sigla de aquel partido (campesinos) o en alianza con él (indígenas). En ambos casos aprovecharon el apoyo extendido que goza en el área rural el Movimiento Al Socialismo y los réditos políticos de la creciente inversión pública en el campo. Han sido pactos de conveniencia mutua, que entre indígenas y campesinos resultaron inestables debido a que ambos sectores disputan tierra y recursos naturales en el mismo territorio (aunque también conviven en varias comunidades “mixtas”).

El acceso a la burocracia estatal ha hecho más fuertes a las dirigencias indígenas y campesinas; por ejemplo, un assembleísta de este sector reemplazó interinamente al ex gobernador opositor Mario Cossío. Ese empoderamiento, sin embargo, no ha cambiado las malas condiciones socioeconómicas de las familias indígenas rurales. Cuando hubo mejoras a ese nivel, éstas se debieron a la redistribución de recursos a través de pro-

gramas sociales, o a las compensaciones económicas entregadas por las empresas petroleras.

La renta petrolera es el origen de ambos recursos. En el caso del Estado, la inversión pública en la región se financia con la regalía departamental y los réditos del impuesto directo a los hidrocarburos, IDH. Tarija recibe una importante asignación por esos conceptos, dados los volúmenes de gas que se producen en el departamento. Así, entre 1988 y 2008, sus ingresos anuales crecieron de tres millones de dólares a más de 270 millones, colocando a su población con el mejor ingreso per cápita del país: más del doble que la media nacional.

Gran parte de ese dinero financia la creciente inversión municipal y departamental en programas sociales y obras de infraestructura vial, educativa y de servicios básicos, en los que ya se incluye al área rural. Estas iniciativas redujeron los niveles de pobreza extrema y moderada, y ampliaron la cobertura de servicios básicos; sin embargo, escasos fondos fueron destinados al fomento productivo, y algunas organizaciones sociales han comenzado a reclamar una asignación directa de recursos (casi toda la población rural se identifica como desempleada o subocupada por falta de capital o acceso a mercados). Frente a esa demanda, la Prefectura repartió dinero a cada familia rural a través del Bono Productivo Solidario o Prosol.

En la última década, este tipo de reclamos se verifica a todo nivel. La Prefectura, luego de presionar al gobierno nacional y obtener una mayor participación en los crecientes ingresos por el gas, tuvo que lidiar, a su vez, con el apremio de los municipios productores que deseaban una mayor tajada de los

recursos logrados. La pugna por dinero, de la que salieron ganando Villamontes y, en menor medida, Entre Ríos, se extendió al campo político con la creación de la Autonomía Regional del Gran Chaco, alentada por el gobierno para debilitar a sus opositores políticos. De esta pulsión en cada localidad por obtener y manejar el propio cupo, se deriva una gran fragmentación administrativa, cuya mejor expresión es el funcionamiento de once “gobernadores regionales”. Éstos representaban inicialmente al gobierno departamental y ahora manejan administraciones territoriales casi autónomas y que compiten con los municipios en el ejercicio de ciertas funciones.

Otra derivación del auge gaseero es la formación de una hipertrofiada burocracia municipal, cuyo tamaño no guarda proporción con la pequeña estructura productiva local. Eso muestra cómo la economía de los municipios depende más de los impuestos y regalías petroleros que de la acción directa de las empresas. A lo sumo, la población que no está empleada en la administración pública, trabaja en actividades comerciales y de servicios de baja rentabilidad, y cuya duración depende en gran medida de la permanencia de las petroleras. Eso explica la afluencia de migrantes que engrosó la población citadina de Villamontes durante el *boom*: en 2001, el censo nacional contó a 16.113 habitantes; en 2010, el padrón electoral tenía en sus registros a casi 19 mil votantes mayores de 18 años.

El dinero del gas también llega a la sociedad a través de las compensaciones que pagan las empresas petroleras a los pueblos indígenas por impactos socioambientales y servidumbres en sus territorios. La Organización del Pueblo Weenhayek (Orcaweta)

recibió, entre 1999 y 2012, 900 mil dólares aproximadamente, mientras que la Asamblea del Pueblo Guaraní del Itika Guasu había acordado con la firma Repsol una compensación de 13,5 millones de dólares, desde 2010, por la perforación de cuatro pozos durante cerca de 20 años.

La compensación a los weenhayek financió, inicialmente, la construcción de viviendas, pero luego, se generaron pugnas internas por el acceso a los cargos dirigenciales — desde los que se distribuyen los recursos— y por discrepancias sobre el uso del dinero. Entre los guaraníes del Itika Guasu, se observó un manejo más adecuado de los fondos gracias a una mayor institucionalidad organizativa.

Frente a esto, la entrega de indemnizaciones debería estar regulada con una orientación productiva y de equidad de género, y para su administración correcta, deberían formarse recursos humanos idóneos y propios. También es aconsejable la verificación del tipo de gasto hecho por los campesinos destinatarios del Prosol.

Por lo descrito, es urgente la ejecución de políticas destinadas a la capacitación técnica y productiva de los pobladores rurales —campesinos, ganaderos e indígenas— acompañada del fomento de experiencias en las que se hayan desarrollado técnicas productivas y formas de agregación de valor a los productos.

A eso se suma el desafío que plantea la pugna entre los actores por acaparar más renta petrolera y por obtener el predominio sobre grupos antagónicos a costa de su eliminación. Todo ello deriva en violencia, desconfianza y conductas oportunistas que impiden la concreción de proyectos territoriales inclusivos y sostenibles.

## La formación de territorios asociada a la expansión de la industria del gas en Tarija

**E**n Tarija, el desarrollo de diversos proyectos territoriales, encabezados por sectores que pugnan por la propiedad y distribución de la renta del gas, contrasta con el poco impacto que ha tenido esa misma renta en mejorar el desempeño de la agricultura y la ganadería, las principales actividades económicas de la población rural del departamento. La brecha entre esa realidad y las expectativas que genera el discurso de “gas para el desarrollo” han generado desencanto en la población. El presente capítulo describe esa situación y plantea algunas pautas de acción.

Previamente, es necesario precisar cómo se han formado y desenvuelto los proyectos territoriales en la región. Un proyecto territorial expresa la visión común que tiene un grupo sobre lo que quiere hacer en un espacio cuyos límites están definidos, precisamente, por los objetivos del proyecto. Con el incremento de los ingresos por hidrocarburos en la última década, se formaron en el país y en Tarija proyectos territoriales alrededor de la apropiación de la renta generada por esa actividad.

El antecedente inmediato de esos proyectos en la historia nacional fueron los conflictos ocurridos a principios de siglo, como la “guerra del gas” de 2003. Las protestas se originaron en la desigual apropiación de los beneficios de la industria extractiva, debido a la incapacidad de ésta de mejorar el empleo y los ingresos familiares. El actual gobierno llegó a la Presidencia en 2006 con la promesa de hacerse cargo de esa industria —

de los hidrocarburos— para modificar, desde el Estado, al criticado modelo primario-exportador. No obstante, no hubo un cambio radical en la estructura productiva nacional y la estrategia de desarrollo continúa siendo la misma.

Así, en el principal departamento productor de gas, Tarija, no es casual que los proyectos territoriales giren alrededor de esa industria. Las expectativas de la población ante los crecientes ingresos públicos por los hidrocarburos han alentado la formación de varias alianzas y coaliciones que se disputan el acceso a esas rentas y se agrupan alrededor de identidades particulares. Ello ha exacerbado antiguos pleitos sostenidos entre actores sociales por la tierra y otros recursos naturales, y animado planes de desarrollo e iniciativas autonómicas de diversa fisonomía.

---

*Un proyecto territorial expresa la visión común que tiene un grupo sobre lo que quiere hacer en un espacio cuyos límites están definidos, precisamente, por los objetivos del proyecto.*

---

Una muestra de esto es el *proyecto territorial departamental*. Liderado por la Prefectura y defendido por la élite política de Tarija, el proyecto pretendía, a punta de inversión pública financiada por el gas, corregir la histórica marginación impuesta por el gobierno

central de La Paz. La capital departamental mantendría la primacía en la toma de decisiones sobre la región e invertiría en lo siguiente: desarrollo humano; diversificación económica; exportación de productos selectos (“nichos” de mercado); y, de manera central, integración regional —especialmente con la zona gasera del Chaco—, con un corredor bioceánico que incremente el comercio hacia esos “nichos de exportación”. Luego de la “guerra del gas”, uno de los actores del proyecto, el Comité Cívico, añadió el objetivo de autonomía administrativa y poderes legislativos para Tarija con el fin de ejercer el mayor control posible sobre los ingresos del gas.

Una similar idea surgió, pero en un espacio diferente, con el *proyecto territorial Chaco*. Inicialmente impulsado desde 2002 por alcaldes del Chaco tarijeño, en alianza con sus pares de municipios chaqueños de Santa Cruz y Chuquisaca, este proyecto “multirregional” tenía por objetivo la conformación de un nuevo departamento autónomo del gobierno central y, por supuesto, de los gobiernos departamentales de los cuales se escindiría. Esta iniciativa no prosperó, y en 2007 se circunscribió a los precursores de años atrás: las autoridades de los municipios de Yacuiba y Villamontes —ahora, apoyadas por la Asociación de Ganaderos—. Esta vez postulaban una autonomía regional, limitada al departamento: al principio, lograron una inédita transferencia del 45% de los ingresos prefecturales por el gas y, dos años más tarde, vía referendo, obtuvieron autonomía administrativa.

El *proyecto territorial de los pueblos indígenas* también persigue autonomía, especialmente para el control de los recursos naturales presentes en lo que ellos reivindican como territorios suyos. Los pueblos Weenhayek, Guaraní y Tapiete trabajan en ese empeño desde los años 90, aunque las demandas de titulación estatal de tierras comunitarias de origen (TCO) se han incrementado en el último decenio, con el inicio de las actividades de exploración de hidrocarburos. Así, la TCO donde hay campos de gas se convierte en un proyecto territorial que no sólo proporciona recursos naturales de valor cultural y productivo, sino que también da acceso a las rentas de la industria gasera.

Simultáneamente, los *proyectos territoriales de organizaciones campesinas* también echaron mano de la carta de juego autonómica. En 2007, la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija organizó movilizaciones sociales que demandaban la creación de “municipalidades rurales” para arrebatarse a las élites urbanas el control de los recursos que el tesoro de la nación transfiere a los gobiernos locales. La presión social (bloqueos de carreteras, huelgas y otras medidas) llevó a la Prefectura, ese año, a crear el Bono Productivo Solidario (Prosol), que consiste en la transferencia anual de 285 dólares a cada familia campesina para la compra de ganado o insumos agrícolas. Este programa fue pionero en el país en transferencias monetarias para fines productivos.

La situación política nacional ha influido sobre el curso de los proyectos citados. El *proyecto departamental* dejó de ser el dominante y dio paso a fuerzas políticas más enfocadas en proyectos territoriales sobre los límites municipales. A su vez, el *proyecto territorial Chaco* ya no depende de los municipios

que lo impulsaron, sino que se convirtió en instrumento del gobierno central contra las aspiraciones autonómicas tarijeñas (*proyecto departamental*) y para asegurar su control sobre los recursos del gas en el Chaco. A eso se suma el enfrentamiento entre las identidades que sustentan a cada proyecto, lo que genera competencia entre proyectos territoriales.

Esto ha derivado en una falta de correspondencia entre los procesos políticos y la satisfacción de las expectativas de la población a través de resultados concretos de desarrollo. En Tarija, el desarrollo productivo urbano es incipiente y en el área rural no se generaron oportunidades para que los hogares emprendieran actividades económicas fuera de las tradicionales: la ganadería y la agricultura. Es más, incluso el apoyo a estos rubros, financiado con el dinero del gas, ha sido estéril.

Ante esto, es aconsejable que las políticas públicas y las intervenciones de desarrollo tomen en cuenta los siguientes aspectos con relación a la actividad gasera: la distribución de los ingresos tendría que ser favorable a grupos en situación de pobreza; debe haber una relación adecuada entre las estrategias de crecimiento de la industria del gas y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas; el Estado debe reformar sus instituciones para que estén acorde con el desarrollo de esa industria y para que administren los recursos naturales con el objeto de crear una base productiva sostenible que vaya más allá de los hidrocarburos. Esta última idea implica la constitución de una “cadena de valor del gas” que trascienda la mera extracción primaria y la exportación del hidrocarburo y, más bien, reduzca la segmentación y despilfarro de los recursos que genera ese sector.

## Marco metodológico y área de estudio

**Estudios de caso comparados.** Ambos han sido considerados como subterritorios (delimitados por el espacio municipal) y forman parte de un espacio mayor (el departamental o regional). Las dinámicas territoriales rurales de ambos territorios fueron analizadas comparativamente, bajo criterios de tipo institucional y de administración pública, fundamentalmente. La investigación se situó en el departamento sudoriental de Tarija, que concentra más del 80% de las reservas de hidrocarburos de Bolivia. Los municipios elegidos fueron Villamontes y Entre Ríos.

**Métodos de investigación.** Cualitativos: identificación exhaustiva de organizaciones e instituciones, entrevista a sus representantes; entrevistas no estructuradas a informantes clave entre 2009 y 2010; y presentación y discusión de resultados con grupos focales. Cuantitativos: modelación de cambios ambientales en términos de servicios ecosistémicos, en bases de datos SIG, alimentadas con imágenes satelitales.

## Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos

En Villamontes y Entre Ríos el gas ha revolucionado la percepción, el uso y los sueños que proyectan sobre la tierra sus habitantes, especialmente sus principales actores: los campesinos, indígenas y ganaderos. En consecuencia, también los cambió a ellos, las relaciones que entablan entre sí y los proyectos que se trazan. Todo en sólo diez años, y en gran medida por las razones que van a continuación.

La dimensión productiva de la tierra cedió importancia a su dimensión territorial. Desde hace medio siglo, las actividades rurales en Villamontes y Entre Ríos han estado unidas a aquella esfera, representada por la ganadería y la agricultura, los principales rubros económicos de la población del campo. Por eso, hasta que llegó el nuevo auge de los hidrocarburos, el poder económico y político iba especialmente aparejado de muchas cabezas de ganado pastando en grandes extensiones de pocos propietarios. Con la industria del gas eso pasó a segundo plano; lo que cuenta es la jurisdicción política y administrativa de esa tierra con recursos renovables y no renovables: es decir, el territorio.

Los titulares del territorio, entonces, pasan a desempeñar un papel importante en la región. Ellos son los pueblos indígenas y los gobiernos municipales, departamental y nacional (con sus respectivos seguidores y aliados). Ambos compiten por el control de los territorios y sus recursos para

impulsar proyectos favorables a sus intereses.

En Villamontes, el gobierno local, aunque vinculado con los ganaderos, ha dirigido buena parte de la renta del gas a un proyecto más urbano y de prestación de servicios. En Entre Ríos, quizás debido al mayor peso campesino e indígena en el municipio, la nueva élite asociada a la administración pública local invirtió en obras de infraestructura rurales; sin embargo, no hay un proyecto territorial claro debido a la ausencia de una identidad entrerriana fuerte.

En contraste, los guaraníes de Itika Guasu, en el mismo municipio, tienen buenas oportunidades de consolidar su visión de desarrollo aprovechando los recursos que recibirán por la ex-

plotación de gas en su territorio y gracias a sus fortalezas institucionales y sociales. Le queda un tramo más largo por recorrer al pueblo indígena Weenhayek, que es titular de una tierra comunitaria de origen (TCO) en el municipio de Villamontes, y es también receptor de recursos del gas debido a la presencia de esa industria en su territorio.

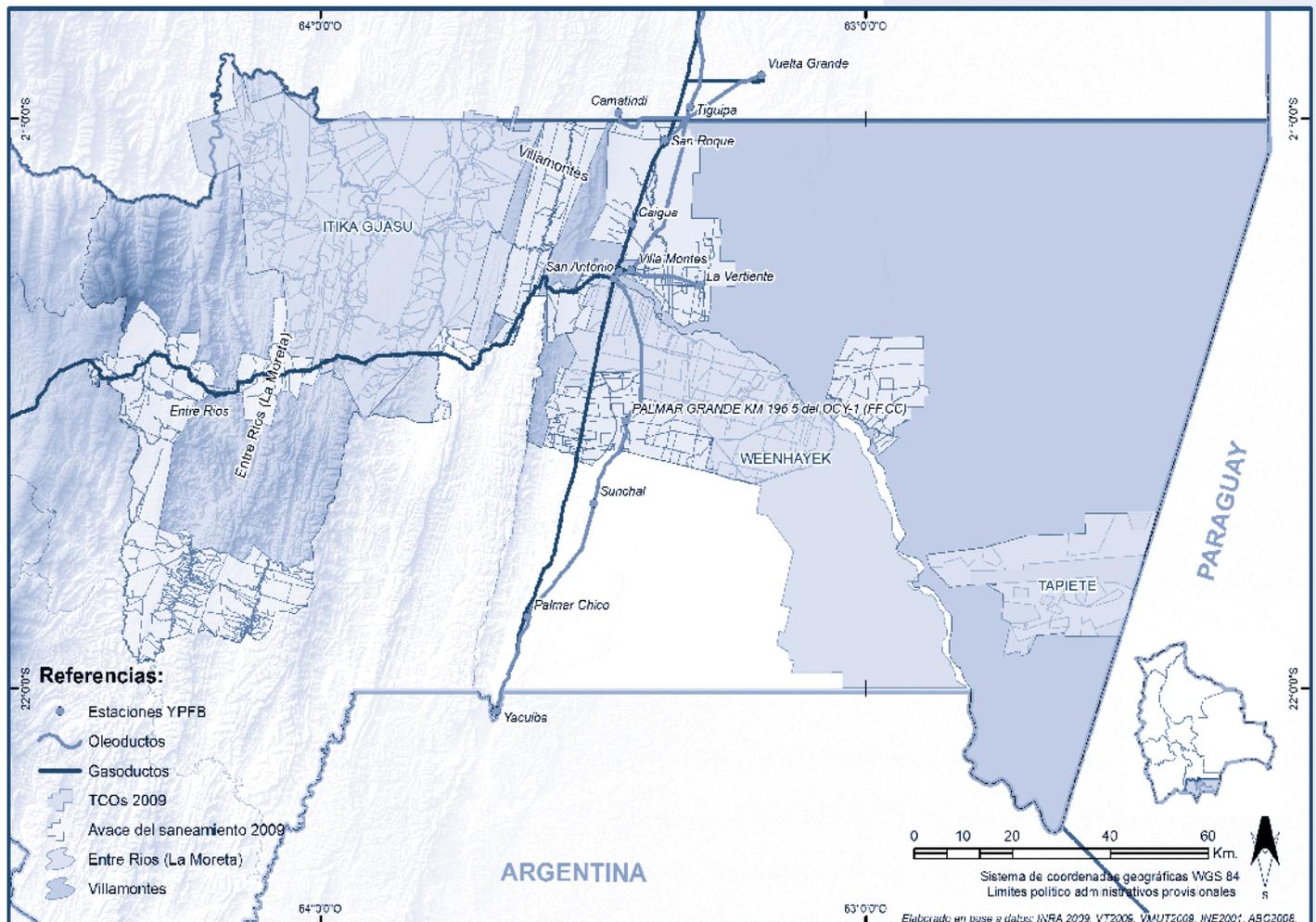
El proceso de titulación de tierras jugó a favor de ambos pueblos indígenas. En Tarija el saneamiento de la propiedad rural ha sido lento y contó con escaso financiamiento, salvo para la titulación de territorios indígenas y de zonas de interés para la inversión en hidrocarburos. Esto explica la mensuración y titulación de las TCO Weenhayek, Tapiete e Itika Guasu. Los cam-

**Superficie en proceso de saneamiento, por tipo de propiedad (en hectáreas)**

Tipo de propiedad	Entre Ríos		Villamontes	
	Superficie	%	Superficie	%
Sin definir	96.128,18	27,84	166.488,46	39,74
Solar campesino	22,54	0,01	275,82	0,07
Pequeña	19.660,77	5,69	12.916,03	3,08
Mediana	43.576,48	12,62	77.648,37	18,54
Empresa	29.671,14	8,59	55.990,31	13,37
Comunidad	67.000,27	19,40	61.589,86	14,70
TCO	88.473,81	25,62	43.991,30	10,50
Otra	774,05	0,22	-	-
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>345.307,25</b>	<b>100,00</b>	<b>418.900,15</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, 2009.

### Avance del saneamiento de tierras por municipio, TCO, oleoductos y gasoductos



pesinos y ganaderos quedaron afuera, salvo los vecinos de las TCO o los afectados por proyectos gaseros.

La legislación agraria en los últimos 15 años y el proceso de saneamiento han generado la existencia de distintos niveles de ciudadanos rurales: los indígenas, que gozan de derechos limitados sobre el subsuelo de sus territorios saneados; y los campesinos, que carecen de esos derechos en sus tierras poco saneadas. Así, en un momento y en un lugar en que territorio equivale a ingresos por gas, y la tierra como factor de producción vale

*La dimensión productiva de la tierra cedió importancia a su dimensión territorial.*

muy poco, esa diferencia genera rencillas entre actores.

Por lo expuesto —la importancia del territorio y de la situación de quienes lo detentan—, es posible afirmar que las TCO y los gobiernos municipales, departamentales y la administración nacional ofrecen las condiciones

más propicias para la consolidación de proyectos territoriales: tienen una jurisdicción formal sobre el espacio e institucionalidad propia con normas aplicadas desde el principio.

De todos modos, el emprendimiento de proyectos territoriales insuflados de gas no estará exento de conflictos. Cada actor busca imponer su visión de cómo hacer las cosas en espacios que se superponen y superan la dimensión territorial tradicional. Habrá que tomar en cuenta esto y ampliar la vista para juzgar apropiadamente las dinámicas territoriales en la región.

## Las tensiones Estado-indígenas debido a la expansión de la industria hidrocarburífera en el Chaco boliviano

Las escasas probabilidades de que se concreten las aspiraciones territoriales guaraníes en la TCO Yaku Igua, en términos aceptables con la pujante actividad de hidrocarburos en el Parque Nacional Aguargüe, dan cuenta de una situación que no sólo se reproduce en otros territorios del mismo pueblo indígena; también hacen evidente que la concreción de un Estado plurinacional está limitada por una economía nacional altamente dependiente del gas.

El auge de los hidrocarburos desató entusiasmo nacional por los ingentes recursos que prometía el subsuelo, y alimentó animados debates sobre el mejor uso y distribución de la nueva riqueza. La discusión pública llegó a todos los niveles administrativos del Estado, que calculaban su parte en el banquete, y se extendió a gran parte de la sociedad, impregnada de un nacionalismo redivivo que alimentaría el agudo conflicto de 2003, en la “guerra del gas”. Junto con las brillantes imágenes de la abundancia, sin embargo, permanecieron las preguntas irresueltas de quién se beneficiaría del gas, quién costearía su producción y quién se haría cargo de su herencia de saqueo y contaminación. Esas interrogantes, incómodas en medio del bullicio del *boom*, resuenan con fuerza entre los guaraníes que buscan consolidar su territorio en el Parque Aguargüe. Las respuestas que hallaron son insatisfactorias.

La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) Yaku Igua representa, desde 2000, a varias comunidades guaraníes rurales dispersas y

asentamientos urbanos de la provincia tarijeña Gran Chaco. Ya antes de su creación, sus miembros habían presentado sucesivas peticiones al Estado para la obtención de papeles sobre el territorio que ellos reclamaban como ancestral. A lo sumo, lograron en 2001 la titulación de 300 hectáreas, pero no en calidad de tierra comunitaria de origen (TCO). De tal suerte, insistieron con una demanda de 300 mil hectáreas, que luego redujeron a 70 mil ante la resistencia aliada de autoridades locales, rancheros y campesinos. Como entre estos opositores se cuentan miembros de la recién creada Región del Gran Chaco, la reivindicación indígena se complicó aún más.

Con todo, en 2008, los guaraníes dieron un paso importante al acordar junto con el Servicio Na-

---

*Las preguntas irresueltas de quién se beneficiaría del gas, quién costearía su producción y quién se haría cargo de su herencia de saqueo y contaminación.*

---

cional de Áreas Protegidas (Sernap), la administración conjunta del Parque Aguargüe, con el objetivo de promover su conservación y defenderlo de amenazas, como las crecientes actividades agrícolas, las quemadas, la tala ilegal y el desarrollo de hidrocarburos en su área de amortiguamiento. De ese

modo, la organización firmante del convenio, el Consejo de Capitanes Guaraníes y Tapiete de Tarija (CCGTT), no sólo se acercaba a su objetivo de controlar el territorio para emprender iniciativas de desarrollo social y ambientalmente sostenibles; además, velaba por un ecosistema que surte de agua a Villamontes, Yacuiba y Caraparí, las principales ciudades del Chaco. Sin embargo, el Estado tenía otros diseños para la serranía.

Ya en 1996 el sitio había sido declarado como “área tradicional de hidrocarburos”, y poco antes de que arranque la administración Sernap-CCGTT, el gobierno había autorizado tres operaciones de exploración de hidrocarburos. La china Eastern Petrogas se adjudicó trabajos alrededor de los antiguos pozos abandonados y contaminantes de la Standard Oil, en Sanandita; la multinacional Petrobras se propuso expandir el campo San Antonio, uno de los más grandes del país, y hacer prospección en 900 kilómetros cuadrados aproximadamente, cavando más de 200 zanjas para tender cuatro mil kilómetros de líneas sísmicas; mientras que el consorcio boliviano venezolano Petroandina haría tareas similares en siete bloques de cerca de 300 kilómetros cuadrados cada uno.

Los indígenas se enteraron de los proyectos a través del Sernap, pues ni Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) ni el Ministerio de Hidrocarburos les habían informado ni consultado. Las operaciones ponían en riesgo los recursos hídricos y el proyecto territorial guaraní, así que el CCGTT pidió explicaciones, se reunió

con representantes gubernamentales del sector energético y les expresó su desacuerdo. Durante las pláticas quedó en evidencia el urgente, pero poco articulado deseo del gobierno de ahondar en el desarrollo de los hidrocarburos. Pese al esfuerzo de los funcionarios por convencer a los líderes de que confíen en Yacimientos, porque “pertenece a todos los bolivianos”, aquéllos se dieron cuenta de que en el fondo *su* empresa estaba al lado de las petroleras.

No fue una constatación aislada. Las crecientes objeciones indígenas a los proyectos extractivos no plantean una oposición cerrada al desarrollo regional, sino demandan la observancia de la

legislación que vela por el medio ambiente, garantiza la consulta previa e informada a los afectados y les reconoce parte de los beneficios del negocio. Precisamente, esas disposiciones incluidas en la Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos fueron impulsadas por los propios indígenas de tierras bajas, en alianza con pueblos de tierras altas y con el apoyo del partido de gobierno, el Movimiento Al Socialismo (MAS). No obstante, el cumplimiento de esos mecanismos encontró obstáculos desde el inicio de la administración de Evo Morales, y su propia existencia está en riesgo ante el anuncio de una nueva regulación que favorezca la inversión petrolera.

Un cambio de este tipo resulta imperativo para el Estado si se considera la creciente importancia estratégica del gas en la economía boliviana. La expansiva inversión pública, adicta de petrodólares, aleja cada vez más al gobierno de su promesa inicial de vencer la crónica dependencia nacional de la exportación de materias primas. Bajo esa lógica, una pieza importante del proyecto de Estado plurinacional —la reivindicación territorial guaraní, despertada luego de cien años de sojuzgamiento— se convierte en un obstáculo para lo que el gobierno considera como “el interés colectivo mayor de todos los pueblos”: el derecho del Estado.

## Hipótesis orientadoras

El estudio de las dinámicas territoriales rurales (DTR) en contextos de riqueza mineral busca aportar al debate sobre “cómo se hace desarrollo rural”, mediante el análisis de las siguientes relaciones: i) la relación entre la riqueza mineral y las dinámicas económicas y sociales que se dan dentro de los territorios ricos en recursos minerales; ii) la relación entre actores que interactúan en torno a la riqueza mineral; iii) la relación entre la expansión de industrias extractivas y la formación de territorios. La investigación en Bolivia ha estudiado estas relaciones a partir de las siguientes hipótesis orientadoras:

**Primera.** Las DTR se transforman como resultado del efecto combinado del establecimiento de industria extractiva en el espacio rural y la acción del Estado, que se habilita a partir de la captura de la renta de los sectores extractivos.

**Segunda.** Un factor fundamental que explica las diferencias en DTR entre territorios que tienen riqueza mineral son los actores (y sus coaliciones). Éstos influyen y apoyan a los gobiernos locales, e inciden en las acciones de las empresas. Las coaliciones se diferencian de forma cualitativa por el proceso de formación institucional previo al establecimiento de la industria extractiva. El poder que detentan se basa en el acceso y control de activos (naturales, humanos, sociales y políticos).

**Tercera.** Los actores y coaliciones del espacio

rural desarrollan proyectos territoriales y generan identidades territoriales tomando a lo local —lo municipal— como el espacio inmediato desde donde se pueden forjar y hacer tangibles sus proyectos territoriales. Los actores y coaliciones que se ubican en lo supraterritorial toman al espacio rural como parte de los proyectos territoriales, pero estos proyectos no necesariamente incluyen a todos los grupos rurales.

**Cuarta.** El grado de descentralización fiscal es determinante en el impacto sobre el cambio económico y social de los territorios rurales. La sola desconcentración administrativa genera capacidades de gestión, pero no permite procesos autosostenidos de desarrollo territorial.

**Quinta.** La expansión de las industrias extractivas produce cambios institucionales que tienden a retroalimentar su crecimiento. Tales cambios, sobre todo, se refieren a los derechos de propiedad sobre activos naturales. La expansión también induce a que los actores rurales reivindiquen sus derechos de propiedad y a la vez están dispuestos a negociarlos a cambio de compensaciones.

**Sexta.** El conflicto con respecto a los usos alternativos del capital natural (entre actividad gasera u otra actividad productiva basada en capital natural) y a las secciones del territorio rural donde éste se ubica, se exacerba o se resuelve en espacios públicos que trascienden lo rural.

## Articulación entre inversión pública y alianzas territoriales en Villamontes y Entre Ríos

**E**l lentismo y la política influyen en que la inversión de los gobiernos locales de Villamontes y Entre Ríos no siempre sea planificada ni su resultado eficiente para mejorar la vida de la población.

El primer factor es una consecuencia de la presión que ejercen los diversos sectores del municipio por obtener un beneficio particular de los crecientes y abundantes ingresos por el gas. A su vez, el cálculo político lleva a las autoridades a gastar con rapidez para satisfacer a esos sectores —sus votantes—, y para evitar que los fondos se reviertan a las arcas del gobierno central. Mientras más débil es la coalición de actores vinculados con el gobierno local, más exitoso el apremio corporativo y, en consecuencia, más elevada la dispersión de recursos.

Los diversos sectores de la región —urbanos y rurales e, incluso, actores externos— pese a su variedad de intereses, suelen llegar a consensos cuando deben aliarse contra un “enemigo común”, que trata de vulnerar su territorio o su espacio de poder; por ejemplo, el gobierno departamental, el nacional o las empresas petroleras. Estas coaliciones que funcionan bien hacia fuera, a la hora de articularse con el gobierno local para encarar la gestión del municipio tienen dificultades en definir un pro-

yecto común; no logran definir una visión territorial consistente y duradera en la que se embarque la población.

Como los beneficios generados por la industria del gas no llegan a la región de manera directa, sino a través de los impuestos y regalías que administran principalmente los municipios, éstos se constituyen en los principales actores del desarrollo y, como tales, los receptores de las demandas sectoriales por cuotas de la renta. Ante la abundancia de dinero, las peticiones crecen en número e intransigencia. Esto deriva en una inversión pública más producto del cabildeo que de una política pública o una estrategia de desarrollo previamente concebida, lo cual afecta a la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Este fenómeno se verifica en Villamontes y Entre Ríos, pero con más nitidez en este último municipio. La presencia de una visión territorial impulsada por una coalición en el poder puede explicar esa diferencia.

Entre Ríos y, especialmente, Villamontes son municipios privilegiados presupuestariamente en un departamento igualmente favorecido por la riqueza del gas. Tarija concentra el 85% de las reservas de hidrocarburos del país, de ahí que reciba el 36% de los ingresos totales de la renta por esa actividad, asignados a las prefecturas y desglosados en

regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y el impuesto especial a los hidrocarburos y derivados (IEHD). En cuestión de trece años, el departamento vio incrementados sus ingresos 340 veces, a la par de contraer una extrema dependencia de ese dinero (81% de sus ingresos totales). Entre 2006 y 2009, recibió 7.800

---

*Mientras más débil es la coalición de actores vinculados con el gobierno local, más exitoso el apremio corporativo y, en consecuencia, más elevada la dispersión de recursos.*

---

millones de bolivianos, y de los 7.900 millones que gastó en ese mismo período, una quinta parte los destinó a los municipios. La parte del león se quedó en el Chaco: Villamontes, con Bs 337 millones y Entre Ríos, muy de lejos, con Bs 126 millones.

Una de las razones de que Entre Ríos reciba menos que Villamontes —pese a que en su jurisdicción funciona el campo Margarita, uno de los más ricos del país— se puede hallar en la diferente capacidad de uno y otro municipio de organizar coa-

liciones territoriales homogéneas y capaces de ejercer presión sobre entidades extraterritoriales, y obtener beneficios de eso. Entre 2006 y 2009, Villamontes recibió la quinta parte de todos los recursos transferidos a municipios por la ahora Gobernación tarijeña.

Ambos municipios han destinado sumas importantes a inversión social (educación, salud y deportes) e infraestructura básica (carreteras, saneamiento básico y otros conceptos). Sin embargo, asignaron menos recursos al sector productivo (desarrollo local y riego); aunque no debe olvidarse que hay restricciones legales a la inversión productiva a nivel municipal y prefectural, limitaciones que no cambiaron con el gobierno masista. Hasta ahí llegan las similitudes. Mientras Villamontes gastó bastante en mejoras urbanas, Entre Ríos, distribuyó equilibradamente entre el campo y la ciudad. Las diferencias pueden explicarse, nuevamente, con las características de las coaliciones locales articuladas con el poder en cada municipio.

En Entre Ríos confluyen sobre el gobierno municipal y la subprefectura actores diversos: una burocracia estatal proveniente de la capital departamental, migrantes, ganaderos, transportistas, campesinos e indígenas. Esa composición heterogénea ha determinado una canalización de recursos más o menos equitativa entre sectores, según su capacidad de negociación y los intereses de los inquilinos del poder local. Sin embargo, la otra cara de la mo-

neda de este rasgo inclusivo de la élite entrerriana es la ausencia de un proyecto territorial definido para el municipio.

Cosa distinta ocurre en Villamontes. Las coaliciones en el poder son fundamentalmente ciudadinas: descendientes de ganaderos y burócratas experimentados, transportistas y prestadores de servicios; sectores beneficiados por el impacto económico de los hidrocarburos y por la intensa llegada de migrantes. Esta nueva coalición se ha articulado con el gobierno municipal y el corregimiento y, acorde con sus intereses, generó una visión de desarrollo más urbana. El proyecto que encaran estos sectores pretende convertir a la capital municipal en una pujante ciudad de servicios, que aproveche su posición geográfica sobre rutas internacionales y haga contrapeso a Tarija y Yacuiba.

Gracias a esa visión, la ciudad se ha modernizado en la perspectiva de desempeñar el papel que conciben sus gobernantes. La inversión en el área rural ha sido menor, comparativamente hablando, pero no desdeñable: la cantidad de dinero es tan grande que alcanza para todos, aunque no en similar proporción. Los ganaderos captaron buena parte, mientras que los campesinos e indígenas fueron menos favorecidos al no participar de las alianzas de poder locales. Los weenhayek tienen un nivel organizativo incipiente y no tan adelantado como los guaraníes del Itika Guasu, en Entre Ríos.

Esta comparación entre municipios, bajo el lente de la inversión pública —influida por

los fenómenos de presión corporativa descritos, pero también por la visión territorial de las coaliciones gobernantes— plantea algunas interrogantes que pueden alimentar el debate:

- En un momento de elevados ingresos por hidrocarburos, ¿qué deberían hacer los gobiernos descentralizados para emprender inversiones estratégicas que impacten positivamente en su desarrollo?
- ¿Cómo se pueden mejorar las alianzas de actores públicos y privados para la generación y puesta en práctica un proyecto de desarrollo que mejore el bienestar de la población?
- ¿Qué papel deberían desempeñar las organizaciones civiles y el control social ante la abundancia de recursos y ante la disputa que éstos generan entre los gobernantes responsables de su administración?
- ¿Cómo se pueden resolver las restricciones normativas a la inversión productiva?
- ¿Cómo se puede superar la visión cortoplacista del Estado, alentada por la presión de gastar para obtener resultados visibles e inmediatos?

## Desafiando la maldición de los recursos en Tarija: pobreza y política social financiada por las rentas de hidrocarburos

La distribución de recursos provenientes de industrias extractivas hacia niveles descentralizados del Estado ha tenido efectos importantes para el desarrollo local y regional: contribuyó a los esfuerzos de reducción de la pobreza no sólo en territorios ricos en minerales, sino también en otras zonas que llegaron a beneficiarse de la redistribución de fondos. Sin embargo, no hubo una correlación entre el incremento de ingresos y la eficiencia en el gasto público y, además, ciertas prácticas políticas han fomentado la generación de conductas clientelares y rentistas.

El crecimiento de los ingresos por la actividad de industrias extractivas en el país (minería e hidrocarburos) ha renovado el debate sobre su empleo en programas sociales y contra la pobreza. En Bolivia, se ha impuesto, sea a través del desarrollo normativo o por el juego político, un modelo de descentralización fiscal como el camino para la utilización de las ganancias.

Ya antes del auge gasero en el país, el Estado había iniciado, con la Ley de Participación Popular de 1994, un proceso de descentralización a través de los municipios como una forma de abrir espacios de participación política a zonas y grupos excluidos tradicionalmente. Esta medida contribuyó a que el nivel central desconcentre el gasto hacia los gobiernos locales. Empero, la disposición no encaró la debilidad institucional del Estado y la sociedad civil, y tuvo efectos limitados en la participa-

ción social. Cabe mencionar que las políticas de descentralización se diseñaron acorde con las moderadas fuentes de ingreso fiscal de la época. Esa circunstancia cambiaría considerablemente con el auge gasero.

Con el incremento de los recursos, el Estado elevó el grado de descentralización fiscal. Así, en 1998 el gobierno central manejaba el 77% de las rentas de los hidrocarburos, y en 2002, el 68%, mientras que en 2006 su cuota se redujo al 42,2%. Esa considerable modificación se debió a la nueva Ley de Hidrocarburos, promulgada en 2005. La norma gravó el 50% de la producción de las petroleras: 32% a través del impuesto directo a los hidrocarburos o IDH y 18% a través de regalías. Además, dispuso la distribución del 58% del primer tributo a los departamentos y el 67% de las regalías a los departamentos productores.

---

*El aumento de los fondos asignados a los niveles subnacionales no fue acompañado del fortalecimiento de la capacidad administrativa de éstos.*

---

A esta descentralización fiscal “de jure”, se sumó una descentralización fiscal “de facto” en el departamento de Tarija, de la mano de un gobierno regional en

el Chaco que decidió la asignación del 45% de las regalías departamentales a tres municipios productores de gas: Villamontes, Yacuiba y Caraparí. El estatus de esta nueva figura administrativa, única en el país, fue ratificado por un referendo impulsado por los intereses políticos del gobierno central en el departamento.

Con los crecientes recursos, la Prefectura tarijeña comenzó, en 2006, a aplicar un programa de prestación universal de servicios, con énfasis en los sectores pobres. Esta política logró mejorar los indicadores sociales del departamento, aunque hubo una evidente superposición de sus programas con los aplicados por el gobierno central. La coordinación de acciones fue mejor con las administraciones locales.

Villamontes ensayó algo parecido con la orientación de sus recursos hacia el área social, aunque no de manera consistente, mientras que Entre Ríos, con una menor asignación proveniente del gas, no dio prioridad a ningún sector social. Las falencias de ambos municipios en la ejecución de programas de este tipo se deben a limitaciones institucionales (por ejemplo, la incompatibilidad entre programas sociales nacionales y locales), al exceso de inversión en infraestructura —en muchos casos, mal diseñada— y a la escasa inversión para mejorar la calidad de los servicios.

Este panorama explica que, aunque hubo avances en la reducción de la pobreza, ésta aún es percibida por la ciudadanía como

el principal problema social. Así lo manifestaron ciudadanos de Villamontes en entrevistas realizadas en 2009 y 2010. Este dato y los anteriores que aportamos llaman a preguntarse si la mayor disponibilidad de rentas, originadas en industrias extractivas, eleva la capacidad de los gobiernos regionales y locales para emprender políticas sociales y de lucha contra la pobreza, o si socava esa facultad.

Una de las tendencias que se advierte en los programas ejecutados por la administración departamental y las municipales es la percepción de que la pobreza se manifiesta homogéneamente entre las personas y los territorios calificados como pobres. Sin embargo, con un vistazo a los indicadores de desarrollo de Villamontes y Entre Ríos, se constata que aquel problema afecta más a determinados grupos y zonas, en razón de factores como la etnicidad, la inaccesibilidad de ciertas comunidades rurales y la estructura productiva sectorial diferenciada. El diseño de programas y políticas sociales apenas considera esas diferencias dentro de la región e, incluso, dentro del municipio. Bajo la idea de que “no es posible hacer diferencias entre los pobres”, este enfoque universalista trata de cubrir a toda la población, en lugar de aplicar criterios de focalización como la edad, el sexo o la etnia.

También debe tomarse en cuenta, a la hora de debatir sobre el éxito de políticas sociales descentralizadas, su sostenibilidad: fiscal, social y política.

Para la sostenibilidad social y política son importantes la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas y su respaldo a éstas. En el departamento, el concurso de la población suele estar limitado a la negociación para obtener obras de infraestructura, con atisbos de participación,

pero sin un control ciudadano sobre la ejecución de programas regionales y locales.

Entre los fenómenos que afectan a la sostenibilidad fiscal, está el hecho de que la distribución de rentas de los hidrocarburos haya asumido más la forma de una desconcentración de recursos que una verdadera descentralización. El aumento de los fondos asignados a los niveles subnacionales no fue acompañado del fortalecimiento de la capacidad administrativa de éstos. Al contrario, las disputas políticas entre el gobierno central y el departamental robaron tiempo y recursos, además de provocar un aprendizaje institucional más lento.

Por móviles parecidos, el gobierno aplicó sus políticas sociales en zonas ricas en gas y con población campesina, bajo criterios más políticos que técnicos y, en lugar de obtener apoyo sostenido, debilitó la confianza y el sentido de responsabilidad de los supuestos beneficiados.

A eso hay que sumar la dependencia presupuestaria de los recursos del gas, que coloca a los gobiernos locales y al departamental en una extrema vulnerabilidad ante contingencias externas, como cambios en los precios del gas, una caída de inversiones o fenómenos climáticos adversos. De paso, las administraciones públicas no tienen una gran base tributaria, dada la dinámica territorial rural que generan los hidrocarburos y porque sus políticas se orientan a rubros que no contribuyen a los ingresos fiscales.

En resumen, Tarija tiene una política social con una base financiera muy endeble y distorsionada por la política, lo que hace propicio el surgimiento de una administración pública rentista en el departamento y en la Región del Chaco.

## Glosario del desarrollo territorial rural

**Dinámica territorial:** proceso de cambio continuo orientado a una triple condición de crecimiento, inclusión y sostenibilidad ambiental.

**Territorio:** “Un espacio rural con una identidad construida socialmente, la cual incluye un marco institucional y un conjunto de agentes sociales” (Schejtman y Berdegué).

**Lo rural:** características particulares del territorio donde los recursos naturales —que son transformados en capital natural y servicios ecosistémicos— constituyen la base del dinamismo. También es un espacio que sugiere un paisaje particular y donde el desarrollo de estrategias de vida de los pobladores rurales combina un sentido utilitario del capital natural con uno simbólico del paisaje rural.

**Activos y capitales:** Activos naturales (tierra, recursos del subsuelo, agua, bosque), activos físicos y financieros (infraestructura, maquinaria, equipo, dinero), capital humano (salud, educación), capital social (relaciones de confianza y apoyo mutuo, organizaciones, redes, normas de conducta y funcionamiento, en conjunción con elementos culturales únicos), capital político (la capacidad de influencia de los grupos que acumulan capital social en la toma de decisiones).

## Sostenibilidad ambiental y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas: el caso de las dinámicas territoriales rurales en Tarija, Bolivia

La explotación de hidrocarburos en Villamontes y Entre Ríos, y los fenómenos que la acompañaron en la región (“dinámica territorial rural”) no provocaron un deterioro ambiental considerable en ambos municipios, ni tampoco incidieron en mejoras. Eso sí, se derivaron de esa actividad conflictos socioambientales. Esas conclusiones se extraen de un estudio llevado a cabo en la zona durante la época de la expansión de la industria del gas, entre 2001 y 2008.

La investigación evaluó, a través de imágenes satelitales, los cambios que pudieron haberse operado en trece “activos y factores ambientales”, tales como la diversidad natural, la disponibilidad de agua y el acceso a ella, la regulación de la erosión, la aptitud de una zona para la producción agropecuaria, la disponibilidad de espacio para asentamientos humanos o para transporte, la disponibilidad de bosque, la presencia de hidrocarburos o recursos minerales, y la capacidad del lugar de sobreponerse a la contaminación por hidrocarburos (resiliencia), entre otros. Esta fase cuantitativa se completó con entrevistas a actores de los territorios estudiados para conocer su visión sobre las eventuales variaciones ocurridas en la región.

Del análisis de datos “medibles”, se estableció que en nin-

guno de los factores se observan cambios significativos, salvo en el área destinada a la expansión de infraestructura de transporte, es decir, las carreteras que se han abierto en los municipios durante la década pasada. Más llamativa fue la desigualdad en la distribución de “activos naturales” —la tierra, los bosques o el agua— entre diversos sectores geográficos de la región. Esto coloca a unos grupos con más posibilidades de obtener beneficios de esos activos naturales que otros; es el caso de las zonas más alejadas al este de Villamontes o al norte de Entre Ríos, ocupadas principalmente por indígenas y

---

*La conflictividad socioambiental, además, no se manifiesta como una preocupación “conservacionista” por el medio ambiente.*

---

pequeños campesinos. No obstante, la investigación detectó una ligera mejora durante el período analizado.

A partir de estos resultados, cabe preguntarse por qué se han generado conflictos socioambientales en la región si no hubo gran deterioro ecológico. Con base en las entrevistas “cualita-

tivas” llevadas a cabo, se pudo conocer lo que las imágenes satelitales no lograron captar: las comunidades que están expuestas a la influencia de las industrias extractivas a gran escala perciben cambios inmediatos en sus actividades económicas y en su vida cotidiana. Los actores entrevistados expresaron una profunda preocupación por el agotamiento de los recursos forestales, asociado con la expansión de la actividad gasera y la construcción de infraestructura pública. También manifestaron su ansiedad por la situación de las áreas de pastoreo y los escasos recursos hídricos.

La conflictividad socioambiental, además, no se manifiesta como una preocupación “conservacionista” por el medio ambiente, sino que puede originarse en la disputa por el control de ciertos recursos naturales para sacar algún beneficio de ellos (“servicios ecosistémicos”). Por eso, está más difundida la percepción de que ocurren más conflictos por gas en Villamontes —que ha tenido una presencia muy fuerte de las industrias extractivas— que en Entre Ríos, cuyo desarrollo fue menos intenso, pese a su potencial energético.

De esto se puede colegir que los conflictos socioambientales relacionados con la expansión del gas también provienen de la insatisfacción que sienten las poblaciones locales por el escaso o nulo aporte de esa industria a la

mejora de los recursos (“activos naturales”) con los que se ganan la vida.

Complementariamente, la investigación expresa sus reparos sobre la sostenibilidad socioambiental de las estrategias de crecimiento basadas en la renta de los hidrocarburos: “El nivel de conflicto por el acceso a tales rentas muestra que, al menos en parte, la hipótesis de la ‘maldición de

[los] recursos’ podría confirmarse en los espacios estudiados”. Es más, según el estudio, las transformaciones institucionales que se producen en la región para facilitar la expansión del gas “podrían dar lugar a procesos de ‘acumulación por desposesión’”. En otras palabras, empresas que obtengan un acceso privilegiado a los recursos naturales a costa de privar a pobladores locales

del capital natural que les permite sobrevivir.

Esta conclusión lleva a plantear la conveniencia de una regulación estatal y social de los “activos naturales” y de los beneficios que se obtienen de ellos (“servicios ecosistémicos”). Eso implica también resolver el tema de la propiedad de los activos naturales; la base de las desavenencias entre actores de la región y fuera de ella.

## Conclusiones

La expansión de la industria de los hidrocarburos ha provocado efectos indirectos a través de la generación de renta fiscal. Han sido cambios en la institucionalidad estatal; en las normas que regulan los nuevos ingresos; en la relación entre el Estado, las empresas petroleras y la población; en los proyectos territoriales de los grupos de la sociedad civil; y en las relaciones de poder, entre otros numerosos efectos.

El Estado ha definido a la industria del gas como la base de la estrategia de desarrollo del país y también alrededor de aquella se han constituido proyectos territoriales. Se le ha objetado a esta actividad su impacto sobre el medio ambiente o la generación de una cultura rentista en la administración pública y en la sociedad civil, pero en general, la expansión de la industria del gas cuenta con un amplio consenso ciudadano, sólo atenuado por las protestas indígenas y rurales contra un avasallamiento indiscriminado.

No obstante, es necesario abordar al menos tres asuntos fundamentales de política y acción pública, tal como se concluye de las entrevistas realizadas durante la investigación que dio pie a este estudio.

Que el modelo de desarrollo territorial con base en el gas genere empleo, sobre todo, resuelva el problema de escasez hídrica en el Chaco y que las rentas del gas sean administradas de forma eficiente por el sector público.

---

*En general, la expansión de la industria del gas cuenta con un amplio consenso ciudadano, sólo atenuado por las protestas indígenas y rurales.*

---

Que se reduzcan al mínimo los “problemas y la competencia política entre los entes de gobier-

no subnacional” y se generen espacios de coordinación.

Que el gobierno central apoye a las iniciativas locales y regionales; que ayude a resolver los conflictos locales y no los exacerbe; y que brinde un marco legal favorable a la población y sus instituciones.

A partir de esas opiniones y tomando en cuenta los cambios que experimentan las estructuras políticas e institucionales del Estado boliviano, proponemos una serie de acciones para los siguientes actores:

Estado: fortalecimiento institucional y técnico de los niveles autonómicos de Tarija; ordenamiento territorial con criterio de rentabilidad económica, equidad social y sostenibilidad ecológica; orientación de la inversión pública hacia el fortalecimiento productivo, en actividades que hacen competitivos a los territorios del departamento, y vertebración caminera; descentralización efectiva del poder estatal y no entorpecimiento de las iniciativas subnacionales; y mecanismos de evaluación y

monitoreo que faciliten la participación y control social para un uso eficiente de los recursos públicos.

Organizaciones de la sociedad civil: generación de mecanismos propios para regularse a sí mismas, a la acción del Estado, y a las empresas. Para ello deben fijarse objetivos de mediano y largo plazo en lugar de metas electorales o de beneficio inmediato. Además, dada la dimensión de la industria del gas, deben generar alianzas fuera de sus fronteras para que su acción se vea reforzada por actores extraterritoriales. Deben gozar de autonomía con respecto al Estado.

Empresas: que sus acciones de responsabilidad social corporativa y su forma de relacionarse con las comunidades faciliten la sinergia entre los sectores público y privado, y el fortalecimiento de las organizaciones territoriales para la formación de capital social dentro de los territorios donde operan. Además, el resto del sector privado que esté articulado con la industria del gas y con programas de inversión pública es el responsable de que los territorios donde actúan sean competitivos y sostenibles.

Por último, cabe hacer notar la importancia de la información e investigación en el éxito de las dinámicas territoriales. La falta de líneas de base e información para el monitoreo e impacto de los programas y políticas que se emprenden dentro de los proyectos territoriales afecta las posibilidades de éxito. Ante esto, es necesaria la participación proactiva del sector académico.



Esta publicación contó con el apoyo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) a través del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá).

#### **Fundación TIERRA**

Calle Hermanos Manchego N° 2566  
La Paz-Bolivia  
Telf: (591-2) 243 2263  
Fax: (591-2) 211 1216  
Email: fundaciontierra@ftierra.org  
Sitio web: www.ftierra.org

#### **CERDET**

Calle Suipacha N° 290  
Tarija – Bolivia  
Telf: (591-4) 663 5471  
Fax: (591-4) 663 3454  
Email: guidocf@yahoo.com  
Sitio web: www.cerdet.org.bo

#### **Autores del libro:**

Editora: Leonith Hinojosa  
Investigadores: Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez, Anthony Bebbington, Denise Humphrey Bebbington y Karl Hennermann.

Autor de los resúmenes: Andrés Martínez Crespo

Impreso en La Paz, Bolivia, mayo 2012

Impresión: SCORPION 2460067

Puede conseguir un ejemplar del libro Gas y desarrollo: Dinámicas territoriales rurales en Tarija-Bolivia en las oficinas de Fundación TIERRA y/o CERDET. Además, puede descargar una versión digital de esta investigación en la dirección electrónica: [www.ftierra.org](http://www.ftierra.org)