

Capítulo 3

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

Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez, Anthony Bebbington, Denise Humphrey Bebbington

1. Introducción

En regiones y países ricos en minerales, las dinámicas territoriales rurales (DTR) y la formación de territorios inducidas por la expansión de las industrias extractivas no deben ser interpretadas como procesos aislados. Ambos procesos deben verse más bien como resultado de múltiples interacciones producidas en diversas escalas, de la interacción entre los actores locales y sub-nacionales y como resultado de la influencia ejercida por grandes procesos de cambio económico que ocurren en espacios supra-territoriales (a escala nacional, regional y mundial).

En la literatura sobre las industrias extractivas, los efectos territoriales de la expansión de la industria extractiva en los países ricos en minerales (metales e hidrocarburos) han sido escasamente abordados. Aunque dentro de la literatura sobre la “maldición de recursos” varios autores han discutido los efectos relacionados con la explotación de minerales en la situación política de espacios sub-nacionales, así como en conflictos internacionales (véase por ejemplo, Collier y Hoeffler 2005; De Soysa y Neumayer 2007; Jones y Weinthal 2001) y los efectos económicos, sociales y ambientales de la industria extractiva a gran escala, ninguno ha analizado explícitamente los efectos espaciales y los procesos de formación de territorios a diversas escalas, ni a nivel nacional ni a nivel sub-nacional. Sin embargo, en regiones donde la expansión de las industrias extractivas se produce a ritmo acelerado, los impactos territoriales de la expansión no deben ser subestimados, pues los impactos territoriales son de particular importancia para los países de bajos ingresos que basan sus estrategias de desarrollo en la explota-

ción de sus riquezas minerales. Los procesos de territorialización inducidos por la expansión de la industria extractiva impactan no sólo la gobernanza de los sectores extractivos (Banco Mundial 2005; ICMM 2006) sino además la gobernanza de los territorios en sí mismos.

Esto es particularmente cierto en países andinos como Bolivia donde el crecimiento acelerado de las industrias extractivas, observado desde la década de 1990, ha estado marcado por la adaptación del marco legal e institucional y de la administración pública, orientada a facilitar tal expansión (Unión Europea 2002). Esto ha producido cambios continuos en los sistemas político y económico dentro de los cuales las DTR ocurren.

Bolivia es un país que en las últimas dos décadas ha experimentado una profunda transformación a nivel social y político (Crabtree y Whitehead 2001; Crabtree 2005). Sin embargo, sea dentro de un régimen neoliberal o de uno nacionalista, los gobiernos nacionales han mantenido y reforzado la dependencia de la economía en una base primario-exportadora; consiguientemente, su proclividad a la expansión de los sectores de minerales (hidrocarburos y metales) ha sido consistente, mediante argumentos basados en la necesidad de obtener los recursos financieros que el país necesita para su crecimiento y sus programas de desarrollo social. Tal estrategia, así como las reformas institucionales necesarias para su aplicación, ha encontrado tanto apoyo como resistencia de los actores locales y regionales dentro del país. Las reformas no sólo han afectado la base económica sobre la cual las economías nacionales y locales dependen, también han afectado las bases estructurales de las relaciones entre el gobierno central y los sub-nacionales (Bebbington *et al.* 2009).

No obstante, las consecuencias territoriales de la expansión de la industria extractiva y las disputas políticas que han acompañado la distribución de los ingresos minerales han sido poco abordadas, la reconfiguración del territorio del país y el cambio en la dinámica económica y política observada en los territorios locales donde la extracción de minerales ocurre, están entre los principales impactos que Bolivia está experimentando en su historia reciente. Además, dado que los disturbios sociales y políticos tienen un fuerte arraigo en las zonas rurales y que muchos de los más pobres de la población rural se encuentran en zonas rurales ricas en minerales, el análisis de tales impactos en el espacio rural son de vital importancia para investigar la sostenibilidad de una estrategia de desarrollo con base en industrias extractivas.

Este capítulo presenta los resultados de la investigación sobre dinámicas territoriales rurales en Bolivia, referidos a los efectos territoriales. Como parte de un

proyecto más amplio en materia de DTR en América Latina, a través del estudio de la industria de hidrocarburos, la investigación tuvo como propósito analizar los vínculos entre la expansión de una economía basada en la extracción de hidrocarburos y los cambios institucionales, políticos y sociales que se observan en Bolivia desde el año 2000 (véase también la introducción a este volumen). En este capítulo, nuestro objetivo es entender las formas en que los territorios se construyen en contextos de riqueza mineral y la medida en la cual la base de recursos naturales influye en el desarrollo de determinadas dinámicas territoriales. Nuestro estudio se centra en el departamento suroriental de Tarija (ver Mapa 1.1), una región que concentra el 80% de los recursos de hidrocarburos de Bolivia.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones además de esta introducción. La segunda sección presenta un resumen del proyecto de investigación, el marco conceptual para entender el proceso de formación de territorio. Al hacer eso, nuestro objetivo es mostrar cómo el proceso de formación de territorios es parte de las DTR. La tercera sección presenta una visión general del contexto nacional en el cual se ha dado la expansión de la industria de los hidrocarburos desde finales de 1990 y describe las consecuencias políticas y económicas de esa expansión. En la cuarta sección analizamos el proceso de formación de territorios, mediante la introducción de conceptos y presentación de evidencia sobre proyectos territoriales e identidades territoriales. La quinta sección concluye con implicaciones políticas.

2. Marco conceptual

El marco utilizado para estudiar DTR en Bolivia se basa en elementos combinados de la ecología política y la geografía económica. Se centra en la comprensión de las relaciones de poder entre los diversos actores que deciden sobre la propiedad, uso y control de los recursos minerales, los beneficios obtenidos de su extracción, así como en el acceso y control de otros recursos naturales (especialmente tierra y agua). Dicho acceso influencia la dinámica de la actividad económica primaria (agricultura, pesca y ganadería) generada por la población rural. El estudio postula que las diferencias entre los territorios dinámicos y rezagados se pueden explicar por la influencia de las alianzas y coaliciones entre actores locales y/o regionales, las cuales dan soporte a los gobiernos locales, así como influyen en la forma en que las grandes empresas de hidrocarburos invierten en la región. Para analizar estas relaciones de poder es necesario analizar tres elementos: 1) el origen del poder que cada grupo detenta; 2) las estructuras institucionales que permiten que los actores accedan a posiciones de poder; y, 3) las características de los actores y de los territorios que facilitan la formación de

alianzas y coaliciones para un proyecto territorial en particular. La medida en que la expansión de la industria de los hidrocarburos afecta a la población local es estudiada mediante el enfoque de medios de vida sostenibles. Esto implica mirar los efectos del desarrollo de hidrocarburos en el acceso y el control que las personas tienen a los recursos naturales, físicos, financieros, sociales y políticos, de los cuales dependen sus medios de vida.

Cómo se desarrolla la industria de los hidrocarburos y el cambio que esta produce es analizado a través de las articulaciones que la industria de hidrocarburos genera, en alguna medida articulada al enfoque de “cadena de valor” que algunos autores proponen (Bridge 2008; Coe *et al.* 2004; Gereffi y Korzeniewicz 1994). Al igual que otros recursos naturales cuya explotación genera cadenas de valor, una posible cadena de valor de hidrocarburos incluye un conjunto de actores con funciones propias, diferenciadas por los diferentes procesos y momentos en que cada actor participa en la creación de valor añadido. Las negociaciones entre los actores sobre la distribución social y espacial de los ingresos y otros beneficios producidos en la posible cadena de valor influyen en el proceso de formación de territorio.

Lo que es particular en el proceso de formación de territorio en las zonas rurales, donde la industria de los hidrocarburos se desarrolla, es que la extracción de recursos minerales (gas) ocurre en los espacios donde también se dan otras actividades económicas basadas en el uso de los recursos naturales (por ejemplo, la agricultura y la pesca). Ello introduce elementos relacionados a la competencia por el uso y control de los recursos y del territorio donde se encuentran los hidrocarburos. Entender las formas mediante las cuales los actores y sus coaliciones compiten, así como las estructuras de poder en que esta competencia se produce, es clave para entender la construcción de proyectos territoriales y la producción del territorio.

Aparte de las relaciones producidas dentro de la cadena de valor, otras formas de articulación entre la industria del gas y el desarrollo territorial también se pueden esperar. Una de ellas surge de los recursos fiscales que genera el sector del gas, lo que puede permitir a los gobiernos locales y nacionales implementar estrategias de inversión y desarrollo. Otra forma de articulación puede surgir de la acción que las empresas desarrollan directamente en las comunidades locales y las regiones donde tienen influencia, lo que puede tomar la forma de las intervenciones corporativas de responsabilidad social o de acciones más localizadas de acuerdo a la dinámica propia de la empresa en el espacio local donde se ubica.⁶⁴

64 En la práctica, las intervenciones de las empresas no hacen referencia explícita a territorios, sino a grupos de población situados en las áreas donde se da la actividad extractiva, estos grupos pueden estar ubicados de forma dispersa o dentro de espacios administrativos claramente delimitados (por ejemplo, las comunidades indígenas o municipios).

En este marco, la formación de alianzas y coaliciones, y sus efectos sobre DTR implica la comprensión de los tres tipos de articulación:

En primer lugar, la articulación entre la industria extractiva de hidrocarburos y lo que puede llamarse “proyectos territoriales” (Wilson 2004). Si bien este tipo de conexión ocurre en un espacio geográfico determinado, también da al territorio un significado.

En segundo lugar, la articulación entre los espacios locales, nacionales e internacionales, que precede al establecimiento de la industria del gas, y que fue dando forma a la acción pública sobre la incipiente cadena de valor y la conformación de territorios.

En tercer lugar, la articulación entre la incipiente cadena de valor y el marco institucional que rige los recursos naturales (hidrocarburos, tierra y agua) y los recursos financieros obtenidos del sector de hidrocarburos.

En base a estas formas de articulación, las alianzas y coaliciones son motivadas por proyectos territoriales, los cuales responden a las formas específicas en que los grupos, con identidades territoriales particulares, negocian sus intereses. No obstante la fuerte base local y regional de la formación de proyectos territoriales basados en la acumulación de activos tangibles e intangibles, la formación de tales proyectos puede ser reforzada o debilitada por factores externos al territorio.

Basados en la literatura sobre riqueza mineral y desarrollo, donde se ha hecho hincapié en que la articulación entre ambos depende de un conjunto de arreglos institucionales y sociales que facilitan la conexión de este tipo (véase Dietsche 2008; Rosser 2009), postulamos que el rol que juegan las instituciones y el marco normativo orientado en asegurar que la población local mantenga o mejore su acceso a recursos naturales y activos físicos, financieros y humanos, es fundamental. Ello también se extiende a que las poblaciones locales obtengan beneficios de los activos sociales y políticos que se generan dentro del espacio donde la extracción de recursos minerales (hidrocarburos) sucede. Sin embargo, es precisamente esta dimensión institucional y la baja participación de la población rural en la toma de decisiones sobre asignación de recursos la que recibe poca atención de quienes promueven la expansión del sector de hidrocarburos. Por lo tanto, el efecto esperado de que el desarrollo de una adecuada cadena de valor en la industria de los hidrocarburos (a la Gereffi) se convierta en un vehículo para el desarrollo local y que se dé el crecimiento pro-pobre y la reducción de la desigualdad y la sostenibilidad ambiental están sujetos a las formas en que instituciones y políticas están diseñados y adaptados para estos fines.

La formación de territorios y los proyectos territoriales

Con base en el planteamiento esbozado más arriba, la construcción social de un territorio puede ser entendida como un proceso que va de la mano con la formación de las dinámicas territoriales. Tal proceso está influenciado por las intervenciones externas (por ejemplo, el gobierno central y las corporaciones que controlan la industria de los hidrocarburos). Sin embargo, también responde a cuestiones relativas a la gobernabilidad y la ciudadanía. Las identidades sociales y culturales se aglutinan alrededor de elementos institucionales, étnicos o de género, de interacciones transfronterizas y de efectos producidos por la transferencia de tecnología en las culturas locales (Schejtman y Berdegué 2004; véase también RIMISP 2007, 2008).

La ventaja de ver el proceso de formación de territorios en términos de “proyectos territoriales” es que nos permite hacer explícita la idea de que este proceso de construcción social de la identidad territorial involucra a actores, instituciones e ideas que están en competencia y conflicto entre sí. Tanto la competencia como los conflictos surgen de la distinta comprensión que los grupos en alianza tienen acerca de la naturaleza del territorio que se construirá, del rol que el territorio debe desempeñar en la economía nacional e internacional y la política, y de la forma en que el territorio debe ser gobernado. Bajo esta concepción algunos (por ejemplo, Wilson 2004) invocan la noción de “proyecto de territorio” o “sistema territorial” para centrar el análisis en cómo el Estado trata de estructurar su control del espacio. Mientras que en nuestro caso la visión y proyecto que el gobierno central tiene es un elemento fundamental del análisis, también reconocemos que hay un conjunto de actores clave –todos con importantes bases de poder– que buscan imponer su visión y el significado del territorio que ellos quieren construir. Por lo tanto, todos los actores (es decir, el Estado en todos sus niveles, la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, los pueblos indígenas y las empresas de petróleo y gas) juegan un papel en la construcción de los territorios.

Cabe señalar que, en nuestro enfoque, se relievaa la necesidad de reconocer que la competencia entre los proyectos territoriales es un factor crucial que determina el proceso de desarrollo que, en el tiempo, se produce en estos territorios. La conexión entre una posible cadena de valor de los hidrocarburos y los resultados observados en el desarrollo de varios espacios donde se expande responde y es parte de esa competencia. En consecuencia, los elementos centrales incluidos en nuestro enfoque para comprender la formación del territorio son los siguientes:

- Los actores y sus imaginarios para construir ideas sobre el desarrollo territorial, ideas que surgen de la interacción entre las estructuras productivas e institucionales.
- Un concepto en torno a “proyectos territoriales”, que tiene como objetivo captar las formas en que los actores construyen y buscan posicionar su visión del territorio.
- Un concepto en torno a escala, lo cual permite resaltar la importancia de tomar en cuenta la conexión local-nacional-internacional en la construcción de los territorios.
- La exploración de conceptos en torno a vínculos y desarticulaciones entre los agentes económicos y los sectores para entender los efectos de la industria de hidrocarburos en los territorios donde esta se expande.
- Un concepto en torno a las estrategias de subsistencia y la acumulación de activos, que conecta la actividad económica desarrollada por la población local dentro de un territorio a la dinámica económica introducida por la industria de hidrocarburos.

En las dos secciones siguientes utilizamos este marco para analizar el proceso de transformación territorial inducido por la expansión de la industria de los hidrocarburos en Bolivia.

3. La expansión de la industria del gas en Bolivia

Desde la década de 1990, la economía de Bolivia estuvo dominada por la implantación de políticas neoliberales que buscaban generar estabilidad económica mediante la reducción del déficit fiscal y la inflación, y la mejora de la balanza de pagos (De la Garza y Toledo 2002). Las reformas estructurales incluyeron políticas destinadas a liberalizar y desregular la economía y el mercado laboral, la privatización de empresas estatales y la reducción de la administración del gobierno. Estas políticas y reformas estructurales trataron de responder a la fuerte crisis económica observada en la primera mitad de la década de 1980, producida en buena cuenta por la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación (estaño, plomo y plata) y la ineficiente gestión económica que desencadenó la hiperinflación, la quiebra de empresas públicas y privadas, la pérdida de ingresos estatales, el desempleo masivo y el subempleo, y una importante migración de la población rural del altiplano y regiones occidentales hacia las tierras bajas del oriente.

Después de más de 30 años de propiedad pública, los dos principales sectores de exportación (minería en las regiones al oeste de Potosí, Oruro y La Paz y los hi-

drocarburos en el sur-este) se abrieron a la inversión extranjera directa. Luego de una intervención coordinada entre las instituciones financieras internacionales, el gobierno boliviano y las empresas multinacionales, hacia 2005 los sectores de extracción de minerales fueron totalmente dominados por la gran inversión directa extranjera. El entonces amplio sector de la pequeña minería y cooperativas se redujo al mínimo; mientras algunos trabajadores mineros fueron reubicados en nuevas grandes minas, la mayoría se reubicó en la agricultura de todo el país y el sector informal de los grandes centros urbanos de La Paz y Santa Cruz, así como en ciudades secundarias, tales como Tarija. Las inversiones privadas, algunas de origen nacional, también se orientaron a los sectores de agro-industria y la agricultura de exportación, en particular, la caña de azúcar, soya y semillas oleaginosas. Estas nuevas inversiones en su mayoría localizadas en la parte oriental del país (en las regiones de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) también atrajo a los inmigrantes de las regiones occidentales.

Estas olas de inversiones y los flujos de migración que siguieron estuvieron fuertemente respaldados por las reformas institucionales que, a su vez, fueron parte de un paquete neoliberal orientado a reforzar la estrategia de desarrollo de las exportaciones primarias que ha caracterizado a Bolivia a lo largo de su historia republicana. Desde el gobierno del MNR-MBL con Sánchez de Lozada (1993-1997), las reformas institucionales incluyeron cambios en la Constitución Política del Estado del país, la capitalización (privatización) de las principales empresas públicas, una ley de descentralización, una nueva ley agraria (la Ley INRA) y la reforma del sector de la educación. Luego del éxito de las políticas de ajuste estructural a nivel macroeconómico y del substancial incremento de los precios internacionales de metales e hidrocarburos observado entre 2004 y 2008, las tasas de crecimiento de los agregados macroeconómicos se elevaron de manera significativa. El PIB en 2008 fue casi el doble de lo que fue en 1988 y los ingresos fiscales por concepto de regalías crecieron en poco más de 10 veces.

Los efectos sociales de la estabilización económica y el crecimiento durante los dos períodos neoliberal y anti-neoliberal también han sido notorios. Entre 1992 y 2001 las tasas de pobreza disminuyeron de 70,5% a 58,6% y entre 1999 y 2007 de 63,4% a 60,1%. Otros indicadores sociales como la mortalidad infantil, alfabetización y matrícula escolar también mostraron una mejora considerable.

Sin embargo, la estructura de la economía no ha cambiado mucho. La participación de la manufactura en el PIB sigue siendo alrededor del 18%, el de la agricultura (el segundo sector más importante) se ha reducido a menos del 15%, mientras que los sectores de minerales ha aumentado en alrededor de dos puntos en 20 años. Al no ser los sectores de minerales capaces de generar mayores efectos

en el empleo y los ingresos familiares, debido a su carácter de enclave y el sistema de impuestos que lo rigió hasta 2006, los efectos macroeconómicos y sociales no fueron suficientes para contrarrestar el descontento popular con el modelo de crecimiento y la distribución del crecimiento.

La inestabilidad política provocó cambios consecutivos en el gobierno durante la década de 2000, lo que condujo en 2006 a la elección del primer presidente indígena en la historia del país (Evo Morales, líder del sector de la coca del Movimiento al Socialismo - MAS) y su re-elección en 2009, facilitada por el cambio constitucional antes de 2008. El gobierno de Morales fomentó nuevos cambios institucionales de apoyo a las políticas nacionalistas y populistas orientadas a poner en práctica un amplio proyecto de cambio en la política del país y las estructuras sociales. En su discurso el nuevo gobierno cuestionó el modelo primario exportador basado en la gran inversión privada y propuso una nueva visión del desarrollo basada en la propiedad nacional y una mayor participación del Estado en la economía, especialmente en el sector de hidrocarburos, con el fin de producir un nuevo modelo de desarrollo anti-neoliberal (Gobierno de Bolivia 2006). En dicho contexto, la “nacionalización” del sector de hidrocarburos se convirtió en el cambio fundamental,⁶⁵ uno que le daría al gobierno los recursos fiscales que requería para su proyecto de cambio social y de reposicionar al país dentro de un movimiento de izquierda e indigenista a nivel de la región sudamericana. A pesar de los cambios significativos en el discurso en relación con el período precedente neoliberal, ningún cambio radical en la estructura productiva de Bolivia se hizo efectivo. De la misma manera que en el periodo neoliberal, el modelo primario-exportador con base en la industria extractiva siguió siendo “la estrategia de desarrollo” apoyada por el gobierno del MAS.

La expansión del sector de hidrocarburos en Tarija

A principios del año 2002, las reservas de gas probadas en el chaco de Tarija fueron de 52,3 trillones de pies cúbicos. Del 18% de los beneficios captados por el Estado en forma de regalías, 11% fue para Tarija y el 1% para las regiones de Pando y Beni (todas en la parte este de Bolivia); el resto era para el gobierno central en La Paz. En ese momento, dicho patrón de distribución motivó a la clase política de Tarija a presionar sobre el gobierno central para firmar contratos con el consorcio Sempra Energy (con sede en California) y otras compañías petroleras como British Gas y Pan American Energy para exportar gas natural licuado (GNL) a

⁶⁵ La “nacionalización” del sector de hidrocarburos fue, en la práctica, una renegociación de los contratos con empresas petroleras internacionales en el país. Esto facilitó un aumento significativo de los ingresos tributarios y la participación del Estado en áreas importantes de los procesos de producción, transformación y comercialización de gas y la explotación petrolera.

través de los puertos de Chile a la costa mexicana, desde donde el gas sería enviado a California. El proyecto “GNL” fue diseñado para un período de 40 años, lo que apuntaba a asegurar que al menos 11% de las regalías fueran para Tarija y que eventualmente ello abriera posibilidades de incrementar la transferencia de la renta fiscal en el futuro cercano.

Aunque el proyecto fue apoyado por el entonces presidente Sánchez de Lozada, también trajo una creciente oposición de las regiones occidentales del altiplano boliviano. En ese momento dos posiciones totalmente polarizadas entre los grupos de “oriente” y “occidente” de Bolivia se encontraban confrontadas. La primera articuló un discurso en torno a pro-progreso y desarrollo para los pueblos del sur y el este de Bolivia, donde los recursos de gas se encuentran. La segunda sostenía que los recursos del gas debían ser utilizados para desarrollar también otras regiones del país, en particular las del altiplano occidental que son más pobres.

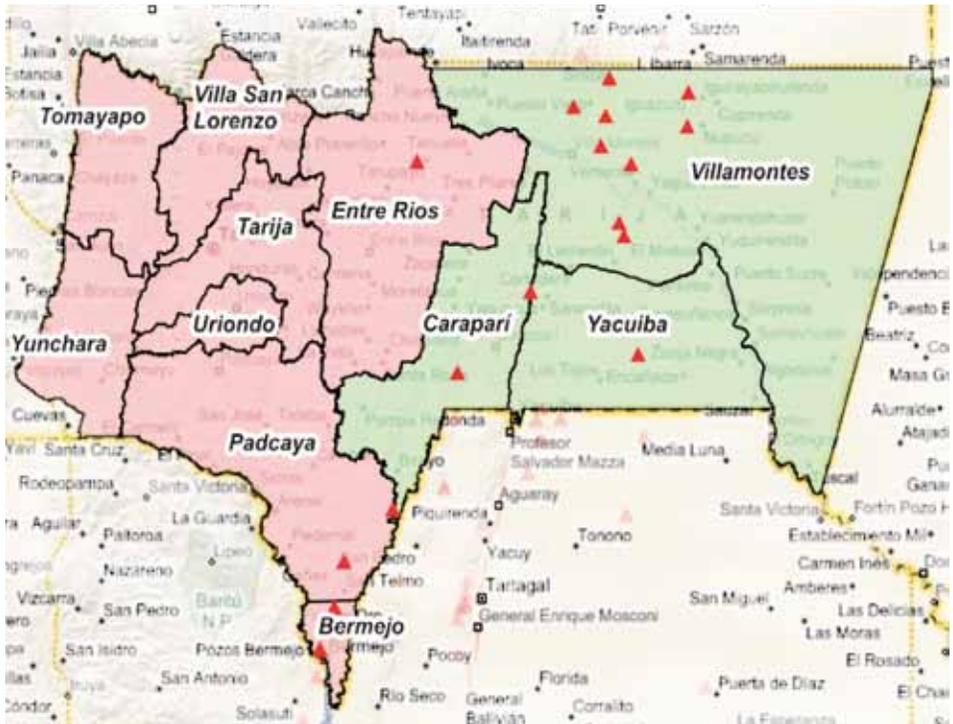
Las luchas en torno a la distribución de los ingresos del gas también han influido en la formación de las identidades territoriales. Ambos puntos, los proyectos territoriales y las identidades territoriales, se desarrollan en la siguiente sección.

4. Efectos territoriales de la expansión de la industria del gas

Los procesos de cambio económico y político sucedidos en Bolivia también implicaron cambios y reacomodos de las fuerzas políticas –y de los respectivos territorios a los que claman representar– tanto a nivel nacional como regional (ver también el capítulo de Cortez en este volumen). De acuerdo a como regiones y localidades se beneficiaron de la estabilización macroeconómica y del crecimiento, el proceso de diferenciación espacial observado en el periodo previo al *boom* del gas muestra ya una cierta tendencia más favorable en zonas bajas del oriente, particularmente en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, y menos positiva en las de occidente (Hinojosa *et al.* 2009). Cambios notoriamente positivos también fueron observados en algunos valles de Cochabamba y La Paz. Contrariamente, amplias zonas de mayor altitud en Oruro, Potosí y La Paz mostraron un decrecimiento de sus economías e incremento de pobreza. Más allá de un cierto patrón de distribución fiscal, las luchas entre el oriente y el occidente también se pueden interpretar, al menos en parte, como producto de la disputa entre proyectos territoriales diferentes. Consecuentemente, se puede decir que tanto la asignación de recursos fiscales provenientes del gas, como la organización del sector

hidrocarburos en su conjunto, han ido respondiendo a las estrategias utilizadas por los grupos y alianzas políticas para promover sus proyectos territoriales. Ello se ha observado no sólo a nivel del país, sino también al interior de Tarija. Así, en las dos últimas elecciones de los representantes nacionales y regionales, las disposiciones adicionales que se votaron vía referéndum tuvieron que ver con la creación de una región autónoma dentro del departamento de Tarija y con la elección de sus respectivos representantes locales. Con un voto mayoritario favorable, ello dio lugar a la nueva y primera región en el país, la región de El Chaco (ver área de color verde en el Mapa 3.1).

Mapa 3.1. El departamento de Tarija y la nueva región El Chaco



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

En zonas donde se ha observado un cambio positivo significativo, las dinámicas territoriales se generaron por procesos de crecimiento económico vinculado a la agricultura comercial de mediana y gran escala (por ejemplo, en el noroeste de Santa Cruz), a la expansión urbana y al desarrollo de mercados regionales (por ejemplo, en áreas alrededor de las ciudades de La Paz y El Alto) y por las inver-

siones en las industrias extractivas. Estas últimas, además de sus efectos directos, también impulsaron el crecimiento en los sectores de construcción y servicios (por ejemplo, inversiones en infraestructura en las zonas urbanas de Tarija y servicios de *catering* para las compañías de gas).

Las consecuencias de una desigual apropiación de los beneficios generados por el crecimiento económico y la fuerte dependencia del crecimiento respecto de los sectores extractivos, ha sacudido de manera significativa el sistema de gobernanza territorial en Bolivia. La denominada “guerra del gas”, que explotó en 2003 (ver la siguiente sección), reflejó la fuerte competencia por la propiedad y el control de los recursos minerales. El conflicto que inicialmente se planteó en torno a la propiedad de los yacimientos de gas en la región de Tarija se convirtió en 2005 en una disputa sobre el acceso y la distribución de los recursos fiscales generados por la explotación de hidrocarburos. Desde entonces, el gas se ha convertido en el centro de la lucha política que ha articulado fuerzas sociales y coaliciones políticas; también produjo agitación política y dividió al departamento de Tarija y al país en varios frentes.⁶⁶ En Tarija estas luchas dieron lugar a movimientos como “El Chaco” y, al rebasar las fronteras de Tarija, han articulado frentes macro-regionales (por ejemplo el movimiento de la “media luna”). En ambos casos, las alianzas y coaliciones han buscado generar reformas institucionales que permitan: la redefinición de la propiedad de los recursos (por ejemplo, mediante la nacionalización de los recursos o su territorialización a escala local); una mayor presión fiscal sobre las empresas para garantizar un mayor nivel de renta; el control territorial de las rentas; y, finalmente, las autonomías regionales.

Proyectos territoriales en Tarija

La propiedad de los recursos gasíferos y la distribución de los ingresos fiscales provenientes de la extracción de gas no sólo han motivado el diseño de proyectos territoriales en torno a estos recursos naturales y financieros a nivel nacional. También a nivel regional se han producido fundamentales transformaciones que afectan el nivel de vida de la población rural y la probabilidad de los pobres rurales de mejorar su situación. Son estos cambios a escala regional y local los que –tal vez– afectaron de manera más directa a las poblaciones locales y, por tanto, motivaron la generación de proyectos territoriales a escalas menores a la nacional.

66 El aumento de los conflictos observados desde el año 2003 e intensamente durante el segundo semestre del 2005 condujo a las renuncias sucesivas de los presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, a la instalación de un gobierno de transición y la participación de los movimientos sociales, las élites locales y las organizaciones políticas locales y regionales en los procesos de elecciones presidenciales y parlamentarias (Seoane 2005; Vacaflores, Lizárraga y Tapia 2005).

La nueva ola de exploración de hidrocarburos de la década de 2000 y las inversiones en infraestructura que la acompañan cambió notoriamente la dinámica económica de la región de Tarija. Así, aunque esta región tiene una larga historia de extracción de hidrocarburos (sobre todo petróleo), la presencia de las inversiones a gran escala en el sector de gas es un fenómeno más reciente. La dinámica impulsada por la instalación de infraestructura de gas para traer GNL a los principales mercados urbanos dentro y fuera del país, y la inversión pública (en particular, la infraestructura de carreteras, escuelas, salud y de mercado) que ha sido posible gracias al aumento de los ingresos transferidos a los gobiernos regional y municipales, han dado lugar a la aparición de nuevos agentes económicos y a la generación de estrategias productivas articuladas en torno al sector del gas. Esto se puede interpretar como un desarrollo incipiente de una cadena de valor, donde los ingresos del gas han permitido a los gobiernos sub nacionales (regional y municipal) desempeñar un papel distintivo en el desarrollo rural y local.

Un efecto pernicioso del incremento de inversiones públicas y privadas en la región de Tarija ha sido la tensión adicional introducida entre los actores de Tarija y la población departamental por el potencial acceso a las rentas del gas y otras formas de transferencias financieras del gobierno central. Conflictos de larga data sobre la tierra y otros recursos naturales, entre los ganaderos, los campesinos (algunos de ellos migrantes indígenas de origen quechua y aymara de la región del altiplano), los pueblos indígenas de Tarija (guaraní, tapiete y weenhayek), las colonias menonitas, el movimiento sin tierra y varios grupos locales, han sido exacerbados por la forma en que la industria del gas se ha expandido en el departamento.

A pesar de esta tensión –o tal vez como resultado de la misma– a lo largo de la década de 2000 surgieron varias formas de “proyectos territoriales”. Estos son los siguientes:

- *Un proyecto “departamental”,* liderado por un grupo en la prefectura (gobierno regional) y defendido por la élite política y económica ubicada en la ciudad de Tarija y algunos de los actores en los principales centros poblados del departamento. Este proyecto ha planteado la integración regional de Tarija como elemento central, principalmente del chaco (la extensa zona que concentra la mayor parte de los yacimientos de hidrocarburos y que históricamente ha estado desarticulada) al núcleo urbano de Tarija, pero manteniendo la primacía de la ciudad capital como el centro de toma de decisiones en el nivel regional. En este proyecto, las rentas de gas servirían para generar la inversión pública que compensaría la marginación histórica de Tarija por parte del gobierno central en La Paz. Dichas rentas también servirían para: 1) la integración de la región de Tarija

a través de un corredor bioceánico que aumentaría el comercio con las economías vecinas sobre la base de nichos de exportación; 2) invertir en el desarrollo humano en toda la región; y, 3) el desarrollo de una cadena productiva de gas, lo que crearía oportunidades económicas para la población local por medio de la inversión pública estratégica en la diversificación económica, las cadenas de producción y la orientación a nichos de mercado internacional. (Gobierno Departamental de Tarija 2009).

Este proyecto también ha sido fuertemente apoyado por el Comité Cívico de Tarija, una organización multipartidaria que inicialmente incluía una amplia representación de todas las organizaciones de la ciudad capital y una representación menor de las provincias de Tarija. Además de los puntos antes señalados, durante la “guerra del gas” en 2003 y después, el Comité Cívico ha reivindicado la autonomía administrativa y algunos poderes legislativos para la región de Tarija; todo ello para el máximo control posible de los ingresos del gas.

- *El proyecto Chaco.* Desde inicios de 2002, movimientos subregionales dirigidos por las autoridades municipales del chaco tarijeño (Yacuiba, Villamontes y Caraparí), en alianza con otros municipios en el chaco de Santa Cruz y Chuquisaca, promovieron la constitución del “departamento del Chaco” como una nueva región en Bolivia. El objetivo era conseguir la autonomía del chaco, tanto respecto del gobierno central en La Paz como de los gobiernos regionales de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca a fin de superar el centralismo que históricamente se ha reproducido en Bolivia en todas las escalas administrativas. Poco después de la constitución del grupo multi-regional –y del proyecto territorial– este fue erosionado por las élites políticas que temían perder los ingresos del gas si el proyecto Chaco no lograba progresar.

Habiendo fracasado el proyecto multi-regional del Chaco, desde el año 2008 las provincias del chaco de Tarija promovieron un proyecto autonómico dentro de esta región. Este proyecto fue liderado principalmente por los alcaldes y las élites locales de las secciones municipales de Villamontes y Yacuiba (dos de los principales municipios productores de gas) y contó con el apoyo de la Asociación de Ganaderos del Chaco. Financieramente, el proyecto tomó forma sobre la base de un procedimiento *ad-hoc* de devolución fiscal creado por la Prefectura de Tarija en el año 2007, mediante el cual se decidió transferir el 45% de los ingresos de gas recibidos por la Prefectura de Tarija a las secciones municipales del chaco donde se encuentran los campos de gas. Este sistema de redistribución fiscal decidido por el grupo político mayoritario en la Prefectura de Tarija fue único en todo el país. Más tarde, en octubre de 2009, el mismo fue legalizado por el gobierno central de La Paz como una transferencia directa de los ingresos del gobierno central hacia

las provincias del chaco. Esta medida fue interpretada como un mecanismo para debilitar el poder político del grupo asentado en la Prefectura de Tarija. Junto a ello, mediante referéndum en diciembre de 2009, la autonomía administrativa de las provincias del chaco respecto de la Prefectura de Tarija fue votada y confirmada por más del 50% de los electores del chaco.

- *El proyecto territorial de los pueblos indígenas.* Desde mediados de 1990, los pueblos indígenas en Tarija han buscado obtener su autonomía, en particular en lo que respecta al control de los recursos naturales en lo que ellos consideran “su territorio”. Si bien las demandas de los movimientos indígenas (por ejemplo, los guaraníes de Itika Guasu en el centro de Tarija y del grupo weenhayek en el chaco) son de larga data y han tenido como objetivo central conformar “Tierras Comunitarias de Origen (TCO)” en base a su larga reivindicación por la propiedad de la tierra, estas han aumentado y se hicieron más fuertes después que la actividad de exploración de gas se inició en sus territorios. Sin embargo, la expansión de la exploración de gas también ha producido un retraimiento de la posición inicial del gobierno de apoyar a los pueblos indígenas en sus reivindicaciones de derechos a la tierra.⁶⁷

De esta forma, en zonas donde los campos de gas y las demandas de los pueblos indígenas por la tierra se superponen, una TCO no sólo es un proyecto territorial que responde a las necesidades propias de los pueblos indígenas por recursos naturales de valor cultural y productivo; una TCO es también un proyecto territorial que hace posible el acceso a las rentas que la industria del gas produce o –al menos– crea un espacio de comunicación entre pueblos indígenas y compañías de gas y/o entre pueblos indígenas y gobierno.

- *Los proyectos territoriales de organizaciones campesinas.* De forma paralela a los pueblos indígenas, los campesinos de Tarija, en particular los situados en los valles centrales y del oeste, también han hecho público sus proyectos territoriales. A través de la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija, desde el año 2002, los agricultores han promovido una serie de movilizaciones sociales para crear “municipalidades rurales” con el fin de superar el control de las élites urbanas sobre la distribución y uso de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales. Frente a esta demanda, en el año 2007, después de múltiples manifestaciones de descontento social (huelgas, bloqueos de carreteras y actos

67 Por ejemplo, desde 1996, la comunidad guaraní de Itika Guasu ha demandado 229.800 ha. En 2007, sólo se les reconoció 78.541 ha. El resto está “en evaluación” después de la disputa entre la organización indígena, Repsol (la empresa que explota los yacimientos de gas en el territorio reclamado Itika Guasu) y el Estado boliviano (que actualmente es el dueño de los campos de gas y responsable de su utilización) (Canedo 2007).

conexos), la Prefectura de Tarija dictó un programa de transferencia de dinero en efectivo (el Bono Solidario - PROSOL) para el grupo campesino. El bono otorga cerca de 285 dólares a cada familia campesina en la región para la compra de ganado o de insumos agrícolas. Una vez más, este programa departamental fue pionero de transferencias monetarias para fines productivos en el país. El efecto político para el gobierno regional fue que redujo la presión política de los agricultores para insistir en la creación de instituciones rurales con autonomía municipal.

Identidades territoriales

Múltiples narrativas sugieren que, en Tarija, distintas identidades se yuxtaponen tanto a nivel regional como sub-regional (Lizárraga y Vacaflares 2007). En algunos casos, las denominaciones colectivas de “tarijeño”, “chapaco”, “chaqueño”, “entrerriano” conectan a la población de determinadas localidades con las características de origen y cultura del grupo mayoritario en cada localidad. En otros casos, las características culturales y étnicas que definen la identidad de determinados grupos no tienen mucha relación con un lugar específico pre-definido (por ejemplo, el pueblo indígena guaraní, que territorialmente se encuentra repartido en varias zonas del departamento e inclusive en otros departamentos).

Aunque los conceptos de localidad y cultura parecen estar inextricablemente conectados cuando las identidades territoriales se construyen (Escobar 2001), las identidades territoriales también parecen dar lugar a proyectos territoriales en el sentido de DTR. Esto es, tanto las demandas de TCO de los pueblos indígenas como las demandas en base a elementos de identidad de comunidades autónomas y sub-regiones (por ejemplo, la región del Chaco de Tarija) pueden ser vistas como parte del proceso de construcción social del territorio. En este proceso de vinculación de identidades territoriales a proyectos territoriales, para cada grupo, la lucha por el control de los yacimientos de gas o de las rentas que produce su extracción se ha convertido en la estrategia que proporcionaría los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus proyectos territoriales basados en su respectiva identidad territorial.

En las zonas rurales de Tarija, debido a la naturaleza extensiva de la ganadería y de pequeña escala de la agricultura, cada proyecto territorial con base productiva depende del acceso y control de recursos naturales básicos como la tierra, el agua y los bosques (Lizárraga y Vacaflares 2005). Consecuentemente, de forma recurrente, las demandas de control territorial se han venido expresando de parte de cada grupo con intereses comunes y, en ese proceso, la normativa legal que indica “propiedad nacional” de los recursos del subsuelo ha sido objetada. Del

mismo modo, respaldados por mecanismos institucionales de empoderamiento de grupos locales (por ejemplo a través del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), las identidades de grupo han dado lugar a procesos de reposición de la tierra mediante la expropiación o el desplazamiento de quienes no pertenecen al grupo, a pesar de estar igualmente asentados en el mismo territorio (por ejemplo, la expropiación de tierras de agricultores no indígenas y ganaderos de los territorios demandados por los pueblos indígenas).

Es interesante señalar que, dentro de un escenario de construcción de identidades territoriales, en medio de una estrategia nacional y regional para ampliar la extracción de hidrocarburos, la dinámica territorial rural observada en toda la región de Tarija ha estado muy centrada en la agricultura y la ganadería, que históricamente son las principales actividades económicas de las zonas rurales del departamento. Los signos de desarrollo productivo urbano son todavía embrionarios, lo cual, en algunos casos, puede reflejar las preferencias de los hogares rurales por medios de vida más agrícolas; pero, también ello muestra las pocas oportunidades que muchos hogares rurales tienen para desarrollar otra actividad económica. En tal escenario dominado por las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras, la utilización de los ingresos del gas para apoyar dichas actividades productivas en el área rural ha sido, por decir lo menos, delusorio. Por lo tanto, entre la población de Tarija hay un sentimiento general de decepción respecto a lo que el gas puede aportar para el desarrollo regional y que puede ser percibido a la hora de debatir la tesis de que los hidrocarburos son la fuente de riqueza que explica el proceso de la dinámica económica llevada a cabo por los productores rurales y empresarios urbanos.

Los principales factores que nos parece deben abordarse para cerrar la brecha entre el discurso “gas para el desarrollo”, que todos los proyectos territoriales reclaman, y la práctica de la formulación de políticas, se desarrollan en la siguiente sección de cierre.

5. Conclusiones

Al momento de redactar este documento (diciembre 2010), Bolivia acababa de re-elegir a Evo Morales para un segundo período presidencial consecutivo, así como a los nuevos gobiernos regionales y locales. Ni el gobierno del MAS (partido de Morales) ni los partidos nacionales representativos regionales y locales en Tarija lograron la mayoría en sus respectivos órganos legislativos. Teniendo en cuenta que, a la fecha, Bolivia tiene nueve “departamentos autónomos”, 237 sec-

ciones municipales “autónomas”, 11 “municipios autónomos de corte indígena” y una “región autónoma”, resulta claro que el país requiere que tanto el gobierno nacional como los regionales y locales elegidos formen coaliciones para que la gobernabilidad sea posible.

Dada la división de las fuerzas políticas que a nivel del departamento de Tarija se ha observado, el otrora unificado movimiento político departamental “autonomista”, que defendía un proyecto territorial a nivel departamental, no es más la alianza dominante. Como producto de la división, grupos del interior de la región dieron lugar a fuerzas políticas “alternativas”, las cuales estuvieron sobre todo interesadas en lograr acceso a los gobiernos municipales bajo una estrategia de establecer alianzas con los gobiernos regional y nacional orientada a construir proyectos territoriales *ad-hoc* y articulada en torno a los límites de las secciones municipales. Lo que es nuevo desde el año 2010 es que, en medio de ambos grupos, el nuevo proyecto territorial de la región “El Chaco” se ha constituido en un proyecto que no depende de la administración municipal y es más bien una expresión de la intervención ejercida por el gobierno del MAS para romper las aspiraciones autonomistas de Tarija y, en general, para asegurar su control sobre los recursos del gas en la región del chaco.

La elección de nuevas autoridades a nivel nacional, regional y local, y los reacomodos políticos que su elección ha significado, configuran un nuevo escenario donde –una vez más– las identidades territoriales se enfrentan y ponen en competencia proyectos territoriales diferentes. En este escenario se sugiere que los procesos de construcción de territorios tendrían que ser apoyados en la perspectiva de facilitar la vinculación entre los procesos políticos y las expectativas de la población, en particular de los pobres rurales, sobre resultados concretos de desarrollo. Los elementos clave que nos parece deben considerarse para que las políticas públicas y las intervenciones de desarrollo respondan a las necesidades de las personas, y sean instrumentales para la generación de DTR inclusivas y sostenibles, se detallan a continuación.

Un primer aspecto es que la distribución de los ingresos del gas tendría que ser favorable a los grupos en situación de pobreza. Aunque el esfuerzo en términos de inversiones públicas dirigidas a mejorar la infraestructura social y productiva de la región ha sido importante, todavía hay mucho que hacer con el fin de que dichas inversiones sean funcionales al discurso general de utilizar los recursos del gas para superar la pobreza y generar condiciones para el desarrollo.

Un segundo tema es el referido a los derechos de los pueblos indígenas. Con la expansión de la exploración de gas en los territorios indígenas, la preocupación

por sus efectos sobre los medios de subsistencia de los pueblos indígenas se ha incrementado. Dado que la pobreza afecta en particular a estos grupos, las políticas públicas y la regulación de la actividad del sector privado tiene que tener en cuenta que la sostenibilidad social de la industria del gas, en gran medida, depende de una relación adecuada entre las estrategias de crecimiento de la industria y el respeto por los derechos de los pueblos indígenas.

Un tercer aspecto se refiere a las reformas institucionales que son necesarias para la gestión de los recursos y el ordenamiento territorial. La estrategia de la política de desarrollo basada en la expansión de la industria del gas, que ha dominado la política de Bolivia desde la década de 2000, también ha puesto de manifiesto la complejidad de la yuxtaposición de instituciones formales e informales que rigen el control de los recursos de la tierra y el subsuelo; ha puesto en evidencia que la conflictividad de posiciones se produce no sólo entre los actores públicos y privados, sino también dentro del propio Estado. Esto pone en debate las formas en que las estructuras del Estado –en todos sus niveles– tendrían que reformarse para producir aparatos institucionales adecuados para el desarrollo de la industria del gas y, al mismo tiempo, para garantizar que la asignación y gobernanza de recursos naturales permita una base productiva sostenible que vaya “más allá del gas”. (Véase a este respecto Fundación FAUTAPO 2009).

Además de estos puntos centrales, si la intención de desarrollar la industria del gas se toma en serio –y no sólo para expandir la extracción primaria y las exportaciones de gas natural licuado– Bolivia tendrá que generar bases sólidas para la constitución de una cadena de valor del gas, lo cual podría reducir la segmentación y el despilfarro de los recursos financieros producidos por el sector de hidrocarburos; con ello, se podrían articular mejor las dinámicas territoriales rurales a una estrategia de crecimiento sostenible e inclusivo en base a la expansión regulada de la industria del gas. (Ver también el capítulo 6 a este respecto).