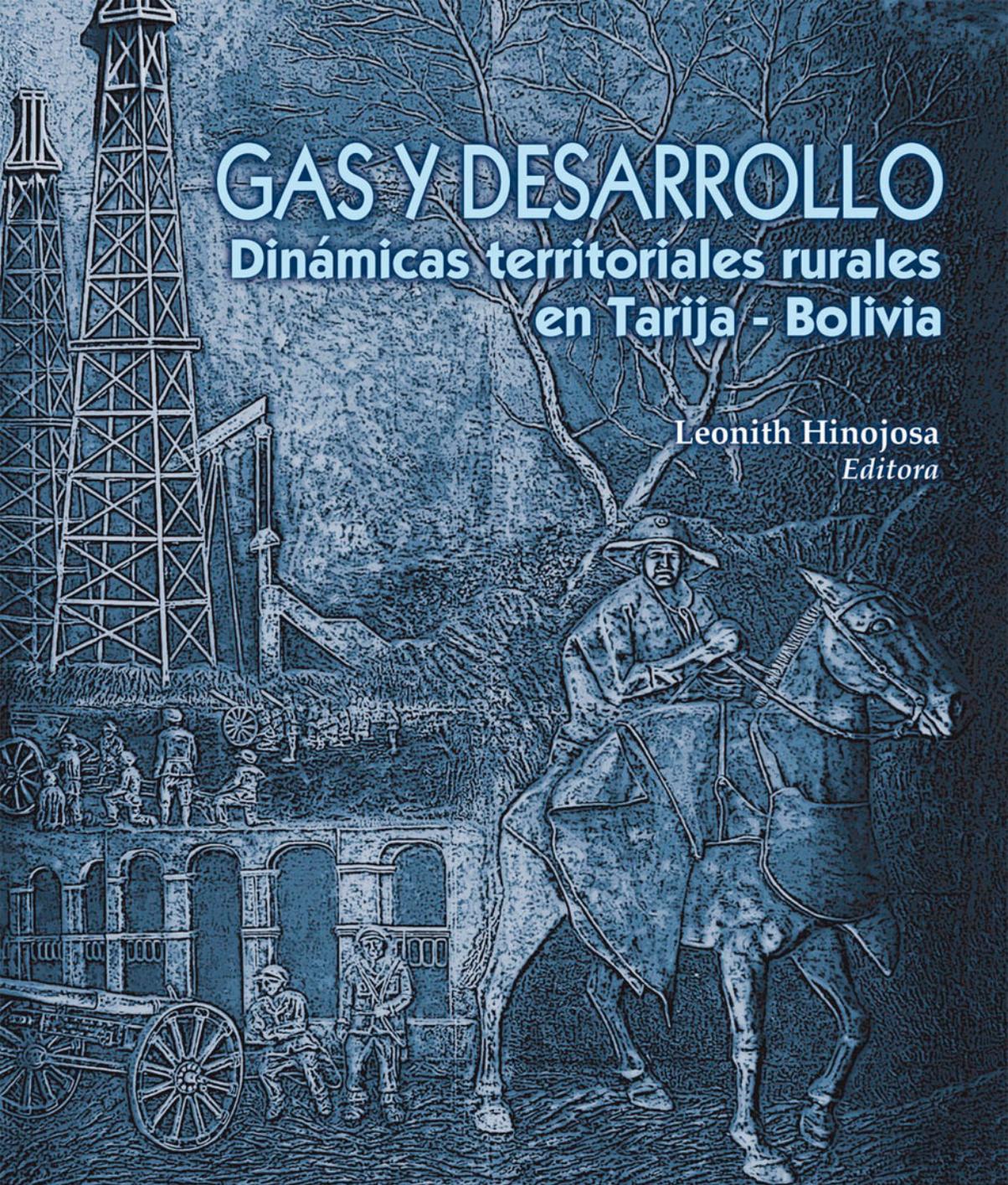


GAS Y DESARROLLO

Dinámicas territoriales rurales en Tarija - Bolivia

Leonith Hinojosa
Editora





Gas y desarrollo

Dinámicas territoriales rurales en Tarija - Bolivia

Leonith Hinojosa
Editora

2012

Esta investigación 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).

Los límites y nombres mostrados y las designaciones utilizadas en los textos, mapas y gráficos no implican la aceptación o reconocimiento oficial por parte de las autoridades, organizaciones o personas que brindaron la información. Contenidos topográficos de mapas bajo licencia de ESRI Inc.

© Leonith Hinojosa

© Fundación TIERRA

© Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CERDET)

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: guidodcf@yahoo.com
Sitio web: www.cerdet.org.bo

Edición: Floriana Soria Galvarro

Diseño: Jaime Alvarez Condori

Foto de tapa: Mural H. Alcaldía Municipal de Villamontes

© Fundación TIERRA, 2011

ISBN: 978-99954-770-6-6

Deposito Legal: 4-1-582-12

Impreso en La Paz, Bolivia, febrero 2012

Primera edición: 1000 ejemplares

Impresión:  SCORPION 2460067

Abreviaturas

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
APG-IG	Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu
ASOGAPO	Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCGT	Consejo de Capitanes Guaraníes del departamento de Tarija
CCGTT	Consejo de Capitanes Guaraníes y Tapiete del departamento de Tarija
CEDLA	Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario
CERDET	Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
DANIDA	Cooperación Danesa para el Desarrollo (Danish International Development Agency)
DTR	Dinámicas Territoriales Rurales
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FEGACHACO	Federación de Ganaderos de la provincia Gran Chaco
FONDIOC	Fondo para el Desarrollo Indígena-Originario-Campesino
Fundación FAUTAPO	Educación para el desarrollo
Fundación TIERRA	Fundación - Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
GNL	Gas natural licuado
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior
ICMM	International Council on Mining and Metals
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IDRC	International Development Research Centre /Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
IE	Industrias extractivas
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LPP	Ley de Participación Popular
MA	Millenium Ecosystem Assessment (Evaluación de Ecosistemas del Milenio)
MAS	Movimiento Al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre

MDT	Modelo digital del terreno
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MUSEF	Museo de Etnografía y Folklore
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OECD/OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ORCAWETA	Organización de Capitanes Weenhayek y Tapiete
OTBs	Organizaciones Territoriales de Base
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDOT	Plan de Ordenamiento Territorial
PEI	Proyecto Educativo Indígena
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PN	Parque Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRONEFA	Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa
PROSOL	Bono Productivo Solidario
PROVISA	Proyecto de irrigación Villamontes – Sachapera
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SE	Servicios Ecosistémicos
SED	Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNIS	Sistema Nacional de Información de Salud
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SUSAT	Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UU AA	Unidades Agropecuarias
YPFB	Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos
ZONISIG	Proyecto de Zonificación Agroecológica y Establecimiento de una Base de Datos y Red de Sistema de Información Geográfica en Bolivia

Contenido

Reconocimientos	13
Presentación.....	15
Capítulo 1	
Dinámicas territoriales rurales y formación de territorios asociadas a la industria del gas en Tarija, Bolivia.....	21
<i>Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez, Anthony Bebbington</i>	
1. Introducción	21
2. Marco metodológico y área de estudio	23
3. Marco conceptual para entender dinámicas territoriales rurales en contextos de expansión de industrias extractivas de hidrocarburos.....	26
4. El contexto nacional en que se da la expansión reciente del gas	28
5. Las dinámicas territoriales rurales en Tarija.....	30
Las dinámicas territoriales a partir de la expansión de la explotación del gas.....	31
Las dinámicas económicas rurales en los municipios de Villamontes y Entre Ríos.....	33
6. Principales actores y alianzas y proyectos territoriales	36
El papel de lo urbano	36
Los actores rurales y la formación de coaliciones.....	37
El efecto gas sobre el capital social y el capital político	39
7. Construcción de territorios	41
8. El rol del capital natural en las DTR y la cuestión de la sostenibilidad.....	44
9. Organización del libro	46
Capítulo 2	
Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos: una lectura histórica y contemporánea	49
<i>Guido Cortez</i>	
1. Introducción	49
Colonización y ocupación de la frontera chaqueña.....	51
2. Actores sociales y organización sociopolítica en Entre Ríos y Villamontes.....	53
Los pueblos indígenas	53
1) Los guaraníes.....	55
2) Los weenhayek	57
3) Los tapietes.....	59
El sector ganadero	59
El sector campesino.....	62
Los menonitas	64
El sector urbano	64

3. Procesos de cambio socioeconómico y político impulsados por la actividad hidrocarburífera.....	66
Alianzas políticas entre los actores sociales.....	72
4. Conclusiones y recomendaciones	83

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	91
2. Marco conceptual	93
La formación de territorios y los proyectos territoriales	96
3. La expansión de la industria del gas en Bolivia.....	97
La expansión del sector de hidrocarburos en Tarija	99
4. Efectos territoriales de la expansión de la industria del gas	100
Proyectos territoriales en Tarija	102
Identidades territoriales	106
5. Conclusiones	107

Capítulo 4

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

Juan Pablo Chumacero

1. Introducción	111
2. La reforma agraria en Bolivia	112
3. Las actividades agropecuarias en los territorios de Villamontes y Entre Ríos.....	114
4. La desigual estructura de tenencia de la tierra	116
5. El proceso de saneamiento de tierras	118
6. Tierra e identidad	123
7. Hidrocarburos y conflictos territoriales	124
8. Gas, tierra y dinámicas territoriales rurales.....	125
9. Reflexiones finales	127

Capítulo 5

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

Denise Humphreys Bebbington

1. Introducción	132
2. Una historia de despojo.....	134
3. Los hidrocarburos en Tarija.....	135
4. Las luchas contemporáneas por la tierra, la auto-gobernanza y el acceso a los recursos financieros	137

Las luchas por la tierra.....	137
La autonomía y la auto-gobernanza	140
Las salvaguardas sociales y ambientales	141
5. Los hidrocarburos en el Parque.....	144
6. Conclusiones	150

Capítulo 6

Articulación entre inversión pública y alianzas territoriales en Villamontes y Entre Ríos..... 153

Juan Pablo Chumacero

1. Introducción	153
2. Inversión pública en la Prefectura de Tarija	154
3. Inversión pública en los gobiernos municipales de Villamontes y Entre Ríos.....	158
4. Coaliciones locales e inversión pública en Villamontes.....	161
5. Coaliciones locales e inversión pública en Entre Ríos.....	164
6. Reflexiones para el debate.....	164

Capítulo 7

Desafiando la maldición de los recursos en Tarija:

pobreza y política social financiada por las rentas de hidrocarburos 171

Leonith Hinojosa

1. Introducción	171
2. Políticas sociales y programas de lucha contra la pobreza en contextos de descentralización fiscal.....	173
3. La descentralización fiscal y las políticas sociales en Bolivia y Tarija.....	176
La descentralización fiscal “de jure” de los ingresos de los hidrocarburos	177
La descentralización fiscal “de facto” al interior de Tarija	180
Iniciativas de política social en Bolivia.....	181
4. Iniciativas de política social en Tarija	183
5. Efectos de las políticas de descentralización intra-regional, políticas sociales y programas contra la pobreza en Tarija	185
6. A manera de conclusión: la (in)sostenibilidad de la política social descentralizada.....	191
La sostenibilidad fiscal.....	191
Sostenibilidad social y política	193

Capítulo 8

Sostenibilidad ambiental y servicios ecosistémicos en contextos

de expansión de industrias extractivas: el caso de las dinámicas

territoriales rurales en Tarija - Bolivia 197

Leonith Hinojosa, Karl Hennermann

1. Introducción	197
2. Base conceptual y metodológica para entender la relación entre capital natural, servicios ecosistémicos y dinámicas territoriales rurales	201

Servicios ecosistémicos	201
Enfoque de estrategias de vida y acceso a capital natural.....	201
Propuesta metodológica para identificar cambios en la relación servicios ecosistémicos y factores ambientales - DTR	203
3. Evaluación del cambio ambiental en contextos de expansión de la industria de hidrocarburos en Tarija, Bolivia.....	210
Impactos de las DTR en el cambio ambiental “medible”	210
Cambios ambientales “percibidos” y conflictos socio-ambientales	220
Análisis cruzado de datos cualitativos y cuantitativos.....	224
4. Sostenibilidad socio-ambiental de la expansión de hidrocarburos y gobernanza del capital natural	226
Gobernanza de los hidrocarburos.....	228
Gobernanza del agua	230
Gobernanza de la tierra	231
5. Conclusiones	232
Capítulo 9	
Conclusiones	237
<i>Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez, Anthony Bebbington</i>	
Implicancias de política	240
1) Desde el Estado	240
2) Desde las organizaciones de la sociedad civil y la población.....	241
3) Desde las empresas	242
Bibliografía	243

Índice de Cuadros y Anexos

Cuadro 2.1. Cambios en la población urbana y rural entre 1992 y 2010	64
Cuadro 2.2. Elecciones de Ejecutivo Seccional en Villamontes.....	82
Cuadro 4.1. Provincia Gran Chaco: Número y superficie de UU.AA por estratos en 1984	116
Cuadro 4.2. Provincia O'Connor: Número y superficie de UU.AA por estratos en 1984	117
Cuadro 4.3. Superficie que ha entrado al saneamiento, por tipo de propiedad (en hectáreas)	118
Cuadro 6.1. Ejecución financiera de ingresos por fuente de financiamiento (en miles de millones de bolivianos)	156
Cuadro 6.2. Transferencias a gobiernos municipales (en millones de bolivianos)	157
Cuadro 7.1. Iniciativas de política social implementadas por el nivel central y regional de gobierno	184
Cuadro 7.2. Principales indicadores de desarrollo en Tarija, Villamontes y Entre Ríos.....	186
Cuadro 7.3. Resultados de desarrollo a nivel nacional, regional y local.....	188
Cuadro 7.4. Estructura del ingreso de la Prefectura de Tarija (%).....	192
Cuadro 8.1. Activos y factores ambientales para el desarrollo de DTR en contextos de expansión de industrias hidrocarbúrficas.....	204
Cuadro 8.2. Indicadores indirectos de impacto de los recursos financieros de la industria extractiva en el capital natural.....	209
Cuadro 8.3. Percepción de problemas relacionados con la explotación del gas (porcentaje de respuestas respecto del cambio observado desde el año 2000 hacia adelante)	223
Cuadro 8.4. Percepciones sobre el impacto de la explotación de gas en conflictos relacionados a acceso a activos naturales (porcentajes)	225
Anexo 6.1. Ingresos y ejecución de ingresos en Villamontes y Entre Ríos	168
Anexo 8.1. Percepción cualitativa del cambio en activos y factores ambientales en Villamontes y Entre Ríos a partir de la expansión de la industria del gas (a partir del año 2000, en porcentajes)	235

Índice de Gráficos

Gráfico 6.1. Estructura de gastos de inversión en el municipio de Villamontes 2005 - 2008.....	159
Gráfico 6.2. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Villamontes 2005 - 2008.....	159
Gráfico 6.3. Estructura de gastos de inversión en el municipio de Entre Ríos 2005 - 2008.....	160

Gráfico 6.4. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Entre Ríos 2005 - 2008.....	160
Gráfico 7.1. Distribución del IDH.....	178
Gráfico 7.2. Distribución de Regalías (Ley 3058).....	179
Gráfico 7.3. Distribución del IEHD.....	179
Gráfico 7.4. Principales problemas sociales identificados en la municipalidad de Villamontes.....	185
Gráfico 7.5. Cambios porcentuales en indicadores de educación 2000 - 2009.....	189
Gráfico 7.6. Cambios en indicadores de salud, departamento de Tarija 2000 - 2009.....	189
Gráfico 7.7. Cambios en indicadores de salud, Villamontes, 2000 - 2009.....	190
Gráfico 7.8. Cambios en indicadores de salud, Entre Ríos, 2000 - 2009.....	190
Gráfico 8.1. Modelo de evaluación de factores y activos ambientales.....	207
Gráfico 8.2. Estimación del cambio temporal en factores y activos ambientales.....	208
Gráfico 8.3. Estimación del cambio ambiental global.....	208
Gráfico 8.4. Percepción cualitativa del cambio en activos y factores ambientales en Villamontes y Entre Ríos a partir de la expansión de la industria del gas (2000 hacia adelante).....	222
Gráfico 8.5. Calidad ambiental global en 2001 y 2008 (índice global, ponderado por <i>stakeholders</i>).....	226

Índice de Mapas

Mapa 1.1. Departamento de Tarija, Bolivia.....	24
Mapa 2.1. Departamento de Tarija con misiones franciscanas fundadas en el siglo XVII y XIX y demandas territoriales indígenas actuales.....	50
Mapa 3.1. El departamento de Tarija y la nueva región El Chaco.....	101
Mapa 4.1. Avance del saneamiento de tierras por municipio.....	119
Mapa 4.2. Tarija: TCO en los municipios de Villamontes y Entre Ríos.....	121
Mapa 4.3. Avance del saneamiento de tierras por municipio, TCO, oleoductos y gasoductos.....	122
Mapa 5.1. Áreas de desarrollo hidrocarburífero actual y potencial, 2009.....	139
Mapa 8.1. Cambio en disponibilidad de agua, 2001 - 2008.....	213
Mapa 8.2. Cambio en el acceso a agua, 2001 - 2008.....	214
Mapa 8.3. Cambio en acceso a red vial, 2001 - 2008.....	216
Mapa 8.4. Cambio de aptitud agropecuaria, 2001- 2008.....	218
Mapa 8.5. Recursos hidrocarburíferos, 2008.....	221
Mapa 8.6. Cambio de calidad ambiental, 2001 - 2008 ponderado por entrevistados.....	227

Los autores

Leonith Hinojosa (editora)

PhD, Universidad de Manchester. Investigadora en el Departamento de Geografía de la Open University y asociada a la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo y el Brooks World Poverty Institute de la Universidad de Manchester. Economista de formación, estudia y publica sobre temas de economía del desarrollo y geografía económica. Su trabajo reciente de investigación, con énfasis en países andinos, incluye la economía política de estrategias de desarrollo basadas en industrias extractivas, agua y minería, pobreza y políticas sociales, y formación de mercados en áreas rurales. Otra área de su trabajo es la evaluación de impacto de acuerdos de libre comercio y de proyectos de desarrollo.

Anthony Bebbington

Higgins Profesor de Ambiente y Sociedad y Director, Escuela de Postgrados en Geografía, Clark University, EEUU; Asociado Profesorial de la Universidad de Manchester; Investigador Asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES); Profesorial del Concejo de Investigaciones Económicas y Sociales del gobierno británico (2007-2010). Fue elegido como miembro de la Academia de las Ciencias Nacionales de los EEUU (2009). Formado como geógrafo, su trabajo se enfoca en: estrategias de vida y pobreza rural; ONG y movimientos sociales; e industrias extractivas, conflictos sociales y desarrollo territorial. Sus libros en castellano incluyen: *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas* (2007/2011, IEP/CEPES); *Los Movimientos Sociales y la Política de la Pobreza* (2011, IEP/CEPES/GPC, A. Bebbington, M. Scurrah, C. Bielich); *Minería y Desarrollo en el Perú* (2007, IEP/PSG/Oxfam/CIPCA, y otros); *El Capital Social en los Andes* (2001 Abya Yala, con VH Torres); y *Los Actores de Una Década Ganada* (1992, Abya Yala, con G. Ramón y otros).

Denise Humphreys Bebbington

Profesora Asistente de Investigación para el Instituto de Desarrollo, Comunidad y Medio Ambiente y Directora para el Programa de Género y Estudios sobre la Mujer, Clark University (EEUU), e Investigadora afiliada al Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CERDET). Anteriormente se desempeñó como Coordinadora para el Programa América Latina del Global Greengrants Fund, Representante para el Perú para la Fundación Interamericana y Subdirectora para la

región Sudamérica para Catholic Relief Services. Su trabajo explora la expansión de las industrias extractivas y el desarrollo de la gran infraestructura en América del Sur, las respuestas de las organizaciones del movimiento socio-ambiental, y la ecológica política de los hidrocarburos en Tarija, Bolivia. Ha publicado en *Latin American Perspectives*, *World Development*, *Development and Change*, *New Political Economy* entre otros.

Guido Cortez Franco

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires UBA, Argentina. Fue investigador junior del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), en el año 1997. Es Director del Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CERDET) desde el año 2005, institución que acompaña a organizaciones indígenas del chaco tarijeño en la recuperación de tierras tradicionales y en la ejecución de proyectos productivos. Diplomado en Pedagogía 2010.

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Licenciado en Economía y Magister en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador (en proceso de defensa de tesis). Trabaja en la Fundación TIERRA en Bolivia desde el año 2000. Fue director de la oficina regional Valles en Chuquisaca durante 2006-2007 y actualmente es responsable de la Unidad de Investigación a nivel nacional. Su trabajo de investigación está referido a temas como tenencia y acceso a la tierra, derechos indígenas, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Entre sus investigaciones recientes se cuentan: *Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas*; *Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia*; *Mapeo y estado de situación de los territorios indígena originario campesinos en Bolivia*; y *Mujeres rurales, acceso y control sobre la tierra en comunidades indígenas campesinas*.

Karl Hennermann

Diplomado en Geografía (Universidad de Regensburg) y Master en Business Research (Universidad de Munich). Experto en SIG y tecnología geoespacial con 20 años de experiencia. Trabaja en el área de informática geoespacial con aplicaciones a la planificación y gestión medioambiental, desde la Universidad de Manchester en el Reino Unido. Como voluntario en MapAction, su trabajo es en SIG para la gestión de ayuda humanitaria y de emergencias. Ha sido también profesor e investigador en la Universidad de Munich y consultor en informática e información geográfica. Sus publicaciones incluyen el renombrado libro *Kartographie und GIS* y diversos artículos en revistas científicas.

Reconocimientos

Este libro es resultado del proyecto de investigación en Dinámicas Territoriales Rurales en Bolivia llevado a cabo por la Universidad de Manchester, la Fundación TIERRA y el Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CERDET), en colaboración con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y su programa sobre Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) en América Latina (www.rimisp.org/dtr). El proyecto DTR en Bolivia fue coordinado por Leonith Hinojosa con el apoyo de Anthony Bebbington. El equipo de investigadores estuvo integrado por Juan Pablo Chumacero y Guido Cortez. Karl Hennermann es coautor del capítulo ambiental y participó en el diseño y análisis SIG en la investigación. Denise Humphreys Bebbington estuvo relacionada al equipo DTR a través de su investigación doctoral dentro del programa de investigación Territorio, Conflictos y Desarrollo en los Andes (TCD-Andes) desarrollado en la Universidad de Manchester (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/es). El programa TCD-Andes, coordinado por Anthony Bebbington y financiado por el Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido (RES-051-27-0191), investigó las relaciones entre las industrias extractivas, dinámicas territoriales y tendencias de desarrollo en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia; y dentro de la Universidad de Manchester generó bases para la presente investigación.

Nuestro trabajo no hubiera sido posible sin la apertura y colaboración de actores clave en el Gobierno Regional de Tarija, en los municipios de Villamontes y Entre Ríos, en la oficina de Tarija de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, en varias de las empresas de hidrocarburos que operan en el chaco, en las ONG de Villamontes y Entre Ríos y, sobre todo, en las organizaciones indígenas de los pueblos Weenhayek, Guaraníes y Tapiete y las organizaciones comunitarias de ganaderos y campesinos de Villamontes y Entre Ríos. Para todos ellos va nuestro mayor agradecimiento. En el trabajo de campo contamos con el valioso apoyo de Juan Carlos Llanos, Yenny Herrera, Martha Cruz y del equipo de CERDET, a ellos les quedamos muy reconocidos. Agradecemos con deferencia los valiosos comentarios de Miguel Urioste y Miguel Castro sobre el manuscrito, y de Félix Modrego y Daniela Acuña sobre capí-

tulos individuales. Gracias también a Floriana Soria Galvarro y Diego Olivera por su apoyo editorial.

Finalmente, nuestro especial agradecimiento es a RIMISP por su continua confianza y apoyo a nuestro proyecto, y al International Development Research Centre (IDRC) que financia el programa DTR; con ellos y el conjunto de socios que conforman el programa compartimos la gran satisfacción de ser parte de la red DTR en Latinoamérica y la aspiración de que nuestro trabajo contribuya a la generación de dinámicas territoriales que conduzcan a un crecimiento inclusivo y sustentable.

Leonith Hinojosa

Presentación

En mi disciplina –la Geografía– el estudio de las regiones y los territorios tiene una larga historia, con raíces tanto europeas como americanas. Dicho sea de paso, esta tradición regionalista no ha sido siempre feliz, y en diferentes momentos ha sido criticada por ser conservadora, descriptiva, sin teoría y sin metodología rigurosa. Sin embargo, el afán de entender tanto el carácter de la región como la producción de estructuras espaciales persiste, no solo en el ámbito académico sino también en las esferas más populares. Muchas veces, por ejemplo, los políticos regionalistas invocan el “espíritu regional,” los “intereses” de las regiones hasta el “destino” de la región. Inclusive los libros de turismo toman por dado que existen regiones que se llaman “el Chaco,” “los Yungas” etc. y que, por sus características especiales, deben ser objeto de interés turístico. Y obviamente esto no se da solamente en Bolivia: en los otros países andinos se invocan muchas supuestas identidades y esencias regionales –la cajamarquina, la cuzqueña, la cuencana, la antioqueña, etc.– Con frecuencia, estas invocaciones pasan desapercibidas, pero vale la pena sujetar estas constataciones a un poco más de escrutinio y preguntar ¿en qué sentido realmente existen estas regiones? Y si es que decidimos que existen, ¿hasta qué punto son las identidades y características que las definen estables y estáticas, o existen más bien en procesos de cambio permanente?

Me parece que estas preguntas son válidas para presentar este libro por tres razones que quiero comentar aquí (hay otras razones también). Primero, llámense regiones u otra cosa, muchos espacios no-metropolitanos en los países andinos están experimentando procesos de transformación profunda a raíz de la expansión y la intensificación de las industrias extractivas y los procesos político-económicos que acompañan esta expansión. Dicho de otra manera más coloquial, el Cajamarca (Perú) de hoy (anfitrión de la mina de oro más grande de América Latina, mas varios otros proyectos mineros nuevos y grandes) no es el Cajamarca de hace dos décadas, el día-al-día de Cotacachi-Intag (Ecuador) ha sido cambiado por los conflictos mineros de los últimos veinte años, y el Tarija actual tiene un sentido bastante distinto al Tarija de los años 90. El surgimiento de la nueva economía extractiva ha cambiado muchos espacios latinoamericanos de manera importante y quizá para siempre.

Segundo, en los conflictos sobre la extracción, los discursos políticos hacen mucho uso del concepto de región, sea cuando los actores se definen como movimientos regionales, sea cuando las demandas que se hacen se enmarcan como demandas “regionales”. Hace algunos años, por ejemplo, dirigentes y manifestantes en Tacna y Moquegua en el sur del Perú invocaron derechos regionales para insistir en su debida porción de los ingresos fiscales producidos por la minería. En Tarija también se ha escuchado el argumento de que “a la región le toque su porcentaje” y que además este porcentaje debe ser alto. Este lenguaje regionalizado tiene muchas consecuencias, entre otras cosas sugiere que la relación política que define el uso y el control de las rentas extractivas debe definirse en términos espaciales (nación-región), en contraste con otros discursos que más bien insisten en la centralidad de la relación Estado-ciudadano; un lenguaje completamente distinto (y con consecuencias muy distintas) para pensar la gobernanza de la extracción.

Tercero, el libro muy conscientemente hace uso del término “territorio” y no “región”. Este no es el sitio para entrar en una discusión amplia sobre las convergencias y divergencias entre los dos conceptos, o sobre las sutilezas del concepto “territorio” (para estos temas ver, por ejemplo, los libros de José Bengoa 2007 y Robert Sack 1986). Sin embargo, quiero usar los dos términos para reflexionar sobre otro tema, el control y la gobernanza del espacio. En un contexto como el boliviano, el término territorio inmediatamente sugiere la figura del territorio indígena. Mientras estos territorios son espacios con identidades e historias, también implican la existencia de institucionalidades indígenas para gobernar este territorio dentro del espacio mayor del Estado-nación (o Estado-plurinación). Y como recién me comentó el historiador ecuatoriano, Pablo Ospina, esta noción de la gobernanza también está presente en ciertos conceptos de la región. Para él, la palabra “región” invoca la noción del *rex* controlando un espacio. Las transformaciones regionales y territoriales son, por lo tanto, también transformaciones en los regímenes de gobernanza. La expansión de la economía de extracción en estos espacios es, entonces, un proceso que re-estructura la gobernanza y transforma las formas de control del espacio. Bajo esta lectura, las empresas extractivas son mucho más que agentes económicos en las dinámicas territoriales, son sujetos políticos reescribiendo sistemas de gobernanza.

Este libro tiene relevancia para estos diferentes debates (más otros). El libro sugiere una manera especialmente fructífera para entender y estudiar una región, y en este sentido intenta ser un aporte a la tradición regionalista en la geografía. También presume la existencia de regiones y territorios, pero los entiende como construcciones sociales, fenómenos inestables producidos por un conjunto de factores sociales y materiales y que pueden cambiarse en la medida en que estos factores también cambian. El libro nos demuestra que para entender la construc-

ción de Tarija, del chaco, de los territorios indígenas o de los territorios del gas, hay que analizarlos en términos de los distintos “proyectos territoriales” de diferentes actores, de las coaliciones sociales que terminan definiendo los proyectos regionales más poderosos, de las dinámicas catalizadas por la nueva economía del gas, de las formas de intervención del Estado central y del capital privado, de las interacciones entre la economía política y el ambiente, etc. O sea, nos sugiere una manera para pensar la producción del espacio.

Frente a la movilización discursiva de las ideas de “región” o “territorio” en las disputas sobre el gas y el control de sus rentas, el libro cuestiona la facilidad con que muchas veces se invocan estos referentes espaciales como si fueran actores sociales obvios. El análisis del libro demuestra con mucha claridad que no hay un solo proyecto regional o territorial. Existen, más bien, varios proyectos a veces en disputa, a veces avanzan paralelamente. Estos proyectos son construidos por actores y coaliciones sociales y siempre privilegian ciertos intereses y marginalizan otros. La implicación es que nunca hay que confiar en los discursos que invocan *el* interés de *la* región.

En su fondo, el libro es una narración analítica de la transformación de una región, y como tal abre otras líneas de reflexión también. La transformación que narra es el resultado del crecimiento significativo de una economía de extracción de hidrocarburos. Ahora bien, se puede analizar la problemática de esta transformación en términos normativos, plantearla como un problema de “desarrollo,” y preguntar si ¿se redujo la pobreza?, ¿creció el PIB?, ¿se construyó infraestructura?, ¿fue sostenible?, etc. De hecho algunos de los capítulos del libro construyen sus argumentos en estos términos. Estas discusiones son importantes y hemos participado en ellas en otros artículos (ej. Bebbington *et al.* 2009 en *Debate Agrario*). Sin embargo, me parece igualmente útil plantear la discusión en términos de transformaciones. Algunas de las transformaciones de las cuales este libro habla incluyen: la distribución y disponibilidad de rentas fiscales; las relaciones sociales y las economías locales dentro de los territorios y las organizaciones weenhayek y guaraní; los gastos y los programas sociales del gobierno departamental y nacional; los mismos procesos de construcción territorial y formación de actores y coaliciones sociales; las relaciones entre el chaco tarijeño y otros espacios del departamento;... Se podría haber hablado de otras transformaciones también: de imaginarios del futuro entre una gama de actores sociales, desde las familias indígenas hasta las autoridades estatales; de la vida diaria al lado de los caminos que van hacia los campos petroleros; de la arquitectura urbana de Caraparí y Villamontes con los palacios municipales y nuevos mercados municipales; y otros. El punto es que mucho, mucho ha cambiado, y los cambios han sido profundos. Y aunque el gas no es el único motor de cambio en Tarija –las economías vitícola,

soyera y turística también se han dinamizado— sería difícil pretender que el eje de las transformaciones descritas en este libro no haya sido la economía del gas.

Esto nos plantea otro tipo de pregunta menos desarrollada en el libro, salvo en un capítulo. Esta pregunta es ¿qué implica toda esta transformación para la democracia, tanto para la democracia en general como para la democracia en el tipo de Estado perfilado por la nueva Constitución Política del Estado boliviano? Si un cambio en la estructura productiva de una región produce transformaciones de tanta envergadura, ¿estas transformaciones deberían ser objeto de debate político antes y durante estos procesos de transformación?, ¿hasta qué punto? Obviamente no es posible debatir toda transformación con anticipación simplemente porque no se sabe que va a pasar hasta que se dé en la práctica. Sin embargo, la experiencia comparativa e internacional ahora es tal que hubiera sido razonable anticipar ciertos de los cambios profundos que se han dado en Tarija. Sin embargo, da la sensación que los cambios se dieron sin el debate político anticipado que su envergadura merecía. Aunque hubo discusiones en base al estudio del PNUD sobre “La economía más allá del gas” y ciertas mesas de concertación, la mayor parte del debate parece haberse dado en el camino, una suerte de respuesta adaptativa a una historia ya narrada, pero al inicio del proceso de expansión de la industria hizo falta más discusión abierta sobre qué tipo de Tarija se quería construir, cuáles tipos de transformación se querían promover y cuáles no. En términos más tecnocráticos, no hubo un plan previo concertado y debatido para manejar las transformaciones que se les venían a los pobladores del departamento.

Estos antecedentes plantean un desafío para el futuro, y por lo tanto un interrogante para la democracia plurinacional del Estado boliviano. Suponiendo que vienen más transformaciones a consecuencia de los nuevos proyectos hidrocarbúricos que se quiere promover además de las grandes inversiones en infraestructura que acompañarán este proceso, ¿se dará —y cómo se dará— un debate público y político sobre el tipo de región que se quiere crear sobre la base de los nuevos proyectos de gas?, ¿cómo quieren que sean las relaciones sociales, las relaciones inter-étnicas y las relaciones económicas en esta nueva región?, ¿qué tipo de ambiente cotidiano es el que se quiere vivir día-al-día?, ¿cómo será la relación entre la población y el Estado, como será el agua...? Las respuestas a estas preguntas dependerán mucho de quienes participan en los debates y a quienes los gobiernos intentan empoderar y a quienes excluir. Uno pensaría que en la medida en que el debate sea más incluyente y menos asimétrico, y en la medida en que el gobierno (aunque tenga su posición preferida) facilite un proceso que busque convergencias entre las visiones de diferentes actores sociales, los resultados serán más estables y más políticamente viables.

Se espera que este libro aporte información de utilidad para estos debates. Los capítulos se basan en un sostenido trabajo de campo (de todos), combinado con trabajos cuantitativos (de Leonith Hinojosa y Juan Pablo Chumacero) y la experiencia acumulada de dos décadas de trabajo con poblaciones indígenas y campesinos en el chaco de Tarija (Guido Cortez).

Esperamos que esta combinación de diferentes maneras de producir el conocimiento, junto con la integración disciplinaria (economía, estudios para el desarrollo, geografía, sociología), otorgue una cierta legitimidad a los argumentos elaborados. Los argumentos son, sin embargo, nada más que un insumo al debate público pendiente sobre el futuro Tarija que se quiere construir sobre la base de su sub-suelo. En la medida en que este debate sirva para construir una coalición social amplia con un proyecto territorial compartido, se estará acercando a un contexto en el cual se va a poder hablar, legítimamente, de intereses y demandas regionales. Dicho de otra manera, y volviendo al inicio del prólogo, la región incluyente solamente se produce a través del debate político en la esfera pública. La gran tarea para Bolivia es asegurar que la misma economía política de extracción no socave esta esfera pública.

Anthony Bebbington

Capítulo 1

Dinámicas territoriales rurales y formación de territorios asociadas a la industria del gas en Tarija, Bolivia

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

1. Introducción

¿Cómo se hace desarrollo territorial rural?, ¿Qué explica que unos territorios sean dinámicos mientras otros 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 estas han sido algunas de las preguntas centrales a las que académicos, políticos, activistas de la sociedad civil y los propios actores del espacio rural han buscado responder. Son también las preguntas que motivan el programa Dinámicas Territoriales Rurales (RIMISP 2007) a cuyas respuestas el proyecto DTR en Bolivia busca contribuir.

En esa búsqueda de entender el porqué del éxito y qué explica 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.

Si el “éxito” de un territorio se define como “un ciclo virtuoso localizado de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental” (RIMISP 2007a), para estudiarlo dentro del contexto de estrategias de desarrollo basadas en la expansión de industrias extractivas en Bolivia, hay en el concepto de Dinámica

Territorial Rural (DTR) tres elementos que requieren cierta definición. Estos conceptos son: dinámica territorial, territorio y espacio rural.

Dinámica territorial. Se refiere al proceso de cambio continuo orientado a una triple condición de crecimiento, inclusión y sostenibilidad ambiental.

Territorio. Un territorio es definido como “un espacio rural con una identidad construida socialmente, la cual incluye un marco institucional y un conjunto de agentes sociales” (Schejtman y Berdegué 2004). Esta definición sugiere que, respecto a otros conceptos de análisis del espacio (por ejemplo, la región), lo territorial se centra en un espacio físico geográfico que contiene a actores que mediante instituciones localizan sus espacios de poder.

Lo Rural. Lo rural hace alusión a características particulares del territorio donde los recursos naturales –que son transformados en capital natural y servicios ecosistémicos– constituyen la base del dinamismo. Pero también lo rural 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.

Por lo tanto, entender cómo se dan las DTR, implica entender cómo los procesos de cambio económico transforman territorios y las ideas (los imaginarios) sobre lo rural.

En espacios rurales donde los recursos naturales incluyen riqueza mineral (metales e hidrocarburos como el gas y el petróleo) 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 supraterritoriales (i.e. regionales, nacionales, internacionales). Esto requiere, entonces, analizar escalas y relaciones espaciales.

El estudio de las 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. Nuestra investigación en Bolivia, el segundo país más importante en reservas gasíferas en Latinoamérica, ha estudiado estas relaciones a partir de las siguientes hipótesis orientadoras:

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

Segundo. Un factor fundamental que explica las diferencias en DTR entre territorios que tienen riqueza mineral son los actores (y sus coaliciones) quienes logran influir y dar soporte a los gobiernos locales, las mismas que también ejercen influencia en las acciones de las empresas. A su vez, dichas coaliciones se diferencian de forma cualitativa en base al proceso de formación institucional previo al establecimiento de la industria extractiva y el poder que detentan se basa en el acceso y control de activos (naturales, humanos, sociales y políticos).

Tercero. 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 tangible sus proyectos territoriales. Los actores y coaliciones que se ubican en lo supra-territorial toman al espacio rural como parte de los proyectos territoriales, pero estos proyectos no necesariamente incluyen a todos los grupos rurales.

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

Quinto. La expansión de las industrias extractivas produce cambios institucionales que tienden a retroalimentar su expansión. Tales cambios sobre todo se refieren a los derechos de propiedad sobre activos naturales. Pero también la expansión induce a que los actores rurales reivindiquen sus derechos de propiedad al mismo tiempo que estén dispuestos a negociarlos a cambio de compensaciones.

Sexto. El conflicto respecto de usos alternativos del capital natural (entre actividad gasífera u otra actividad productiva basada en capital natural) y de las secciones del territorio rural donde este se ubica, se exacerba o resuelve en espacios públicos que trascienden lo rural.

2. Marco metodológico y área de estudio

El enfoque metodológico para abordar las hipótesis mencionadas ha sido el de estudios de caso comparados. Dentro de la escala de territorialidades que las DTR suponen, los dos casos abordados en este trabajo han sido considerados

como sub-territorios, (delimitados por el espacio municipal) y que son parte de un espacio mayor (el departamental o regional). Las DTR en ambos sub-territorios fueron analizadas comparativamente, fundamentalmente bajo criterios de tipo institucional y de administración pública.

Geográficamente, nuestra investigación se situó en el departamento suroriental de Tarija (ver Mapa 1.1), una región que concentra el 80% de los recursos de hidrocarburos de Bolivia.

Mapa 1.1. Departamento de Tarija, Bolivia



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

La selección de espacios municipales también se basó en las historias particulares de su conformación y evolución. Como parte de territorios mayores ambos sub-territorios han evolucionado dentro del mismo contexto y, sin embargo, produciendo resultados de desarrollo diferentes.

Los casos seleccionados fueron los de las secciones municipales de Villamontes y Entre Ríos, ambos en el departamento de Tarija en el suroriente boliviano, el primero ubicado en la zona del chaco y el segundo entre el valle tarijeño y el chaco. Puestos dentro del contexto de expansión de la industria de los hidrocarburos la comparación de estos dos casos ha buscado estudiar el impacto de factores externos y extraterritoriales en la transformación de espacios *más locales*. La comparación de los casos buscó también dar cuenta de la interacción entre los procesos organizativos de diverso grado de consolidación, con los de movilización social, articulación política, integración económica y generación de identidades territoriales.

Los métodos de investigación usados combinaron instrumentos cualitativos y cuantitativos. La investigación cualitativa incluyó la identificación exhaustiva de las organizaciones e instituciones del sector público, privado y de la sociedad civil (local y comunitaria) presentes en las áreas rurales de los estudios de caso, así como la identificación de las principales organizaciones e instituciones en centros urbanos. A los representantes de estas organizaciones se los entrevistó con una guía estructurada que luego fue procesada en base a frecuencias y rankings; se lograron realizar y validar 138 entrevistas. Esta parte de la investigación también incluyó entrevistas no estructuradas a informantes clave del Estado, las empresas y las comunidades en Tarija, y las ciudades de Santa Cruz y La Paz. Las entrevistas se realizaron en varias fases durante el período 2009-2010. La necesaria revisión documental y bibliográfica se hizo en Tarija, La Paz y Manchester. Los resultados preliminares de la investigación fueron presentados y discutidos con grupos focales conformados por representantes de todos los sectores incluidos en las entrevistas; estos se llevaron a cabo en la ciudad de Tarija y los centros urbanos de Villamontes y Entre Ríos. La investigación cuantitativa se realizó para documentar la dimensión ambiental de las DTR. Esta incluyó la modelación de los cambios ambientales (en términos de servicios ecosistémicos) en bases de datos SIG alimentadas por información de imágenes de satélite (véase el capítulo de Hinojosa y Hennermann para mayor detalle).

3. Marco conceptual para entender dinámicas territoriales rurales en contextos de expansión de industrias extractivas de hidrocarburos

De los múltiples enfoques para estudiar el desarrollo rural, nuestra investigación sobre DTR toma conceptos de estrategias de vida y acceso a activos (*livelihoods* en la jerga anglosajona), de servicios ecosistémicos, de capital social y capital político, de descentralización fiscal y de articulaciones productivas.¹ Con ello, combinamos elementos de economía política, geografía económica y de estudios del desarrollo y nos ubicamos conceptualmente en:

- i) los marcos generados para hablar del desarrollo territorial, marcos que enfatizan las interacciones entre lo productivo y lo institucional;
- ii) un concepto de “proyectos territoriales”, que plantea entender cómo distintos actores buscan construir e imponer su visión de territorio;
- iii) un concepto de escala, que insiste en la importancia de entender la articulación entre lo internacional, lo nacional y lo local en la construcción de territorio;
- iv) articulaciones productivas, que plantean entender las dinámicas que se dan dentro de la estructura productiva en relación con los espacios físicos en los cuales operan;
- v) conceptos de estrategias de vida y acceso a capitales, que permiten entender las diversas formas de actividad económica que las poblaciones rurales desarrollan en base a su acceso a activos y las relaciones sociales y de poder que influyen en dicho acceso.

Planteamos que, para el estudio de las DTR, el enfoque de estrategias de vida permite entender la lógica de cambio de los pobladores rurales en base a su acceso, control y acumulación de activos. Estos se refieren a: activos naturales (tierra, recursos del subsuelo, agua, bosque, etc.), activos físicos y financieros (infraestructura, maquinaria, equipo, dinero, etc.), capital humano (salud, educación), capital social y capital político. De todos estos activos, los activos naturales (tam-

1 En alguna medida, la industria extractiva de hidrocarburos podría ser estudiada a partir del enfoque de cadenas productivas pues involucra a un conjunto de actores y funciones a la largo de la cadena, distintos procesos y momentos de agregación de valor, y negociaciones entre estos distintos actores sobre la distribución social (y espacial) del valor producido en la cadena (Bridge 2008; Coe *et al.* 2004; Gereffi *et al.* 1994). Sin embargo, en Bolivia, los encadenamientos productivos –si acaso se dan– son sobre todo extra-territoriales. El elemento de mayor influencia dentro de lo que sería una cadena es su articulación a la acción pública del Estado a través de la generación de ingresos fiscales.

bién denominados capital natural), por su capacidad de generar servicios ecosistémicos (MA 2005), no solamente permiten entender los cambios en las estrategias de vida rurales, sino que posibilitan discutir la sostenibilidad de las DTR y de las estrategias de desarrollo basadas en la extracción de recursos naturales no renovables (ver el capítulo de Hinojosa y Hennermann).

Para abordar el tema del rol de actores y coaliciones en las DTR, articulamos los conceptos de capital social y de capital político. Entendemos al capital social como las relaciones de confianza y apoyo mutuo, organizaciones, redes, normas de conducta y funcionamiento, en conjunción a elementos culturales únicos. El capital político se refiere a la capacidad de influencia de los grupos que acumulan capital social en la toma de decisiones y se hace tangible en las instituciones que genera. Para entender dicha conexión y, por tanto, la formación de coaliciones y su efecto en las dinámicas territoriales rurales, elaboramos en el concepto de *proyectos territoriales* (Wilson 2004; ver también el capítulo sobre territorios de Hinojosa *et al.* en este volumen).

El rol de la inversión pública y la descentralización fiscal, como elemento principal de la política pública localizada, tiene conexión con el debate sobre si los recursos naturales no-renovables son una “maldición” o más bien una “potencialidad”. Ambos temas permiten abordar el efecto de la acción pública del Estado sobre las posibilidades de desarrollo territorial, tanto de los territorios ricos en recursos minerales como de los que no (ver el capítulo sobre pobreza y política social de Hinojosa en este volumen y las referencias citadas).

En los diversos temas de nuestra investigación y los respectivos capítulos en este volumen, los elementos conceptuales elaborados arriba se contextualizan dentro de la “estrategia de desarrollo basada en la industria extractiva” que varios gobiernos de la región identifican como medio para promover el desarrollo de países de bajos ingresos y niveles de pobreza altos. Por la ubicación de los recursos hidrocarbúricos en el área rural y la inevitable gran escala en su explotación, entender las DTR dentro de esta estrategia facilita ver las relaciones económicas y de poder a diversas escalas, las mismas que enfatizan lo local (léase, lo rural) pero que lo trascienden y conectan con lo nacional y global. Así, a nivel macro el argumento económico de aprovechar las ventajas comparativas que plantea el modelo primario exportador, en base a inversión externa (debido a la insuficiencia de ahorro interno), se complementa con un argumento geopolítico, cual es el de garantizar la auto-suficiencia energética y de afectar el posicionamiento del país rico en hidrocarburos en ámbitos regionales internacionales. A nivel local, el argumento económico favorable al crecimiento se sustenta en la renta fiscal que las localidades pueden obtener bajo determinados esquemas de descentralización fiscal. (Ver los Capítulos 6 y 7 en este volumen).

Desde un enfoque más normativo señalamos que, para que funcionen las articulaciones entre lo productivo, lo institucional y lo territorial, tienen que existir o surgir un conjunto de arreglos institucionales y sociales que faciliten la presencia del sector extractivo. Al mismo tiempo, tales arreglos tendrían que facilitar modelos de crecimiento que reduzcan la pobreza, mejoren la distribución y permitan la sostenibilidad ambiental. Es considerando estos aspectos normativos de una estrategia de desarrollo que conectamos los conceptos de estrategias de vida con los de capital social y político.

En las secciones siguientes se hace el análisis de dichas articulaciones y se discute las condiciones bajo las cuales el crecimiento en base a un modelo extractivo genera inclusión y sostenibilidad.

4. El contexto nacional en que se da la expansión reciente del gas

El punto común de las estrategias de desarrollo impulsadas en Bolivia desde inicios de su época republicana es que éstas han estado basadas en la extracción y exportación de sus recursos naturales, esencialmente minerales (metales y gas). Lo que diferencia a unos períodos de otros es la ideología nacionalista o privatista de los gobiernos de turno para asignar derechos de propiedad y uso de los recursos minerales. La tendencia nacionalista se orienta a la estatización del sector, esto es, el Estado se otorga el derecho sobre la propiedad de los recursos, su explotación y el control de los beneficios de la extracción. Bajo un régimen privatista, el Estado otorga al sector privado (sea este de origen nacional o extranjero) la propiedad o el derecho de usufructo de los recursos mineros y captura los beneficios de la explotación vía impuestos u otras formas de compensación. Desde mediados de la década de 1980 en que se impulsan programas de ajuste estructural,² la privatización de las industrias extractivas de metales e hidrocarburos explícitamente se dirige a la inversión directa extranjera (Onorato *et al.* 1998; Banco Mundial 1996). El impulso a los hidrocarburos se da por el posicionamiento de Bolivia como el segundo país con mayores reservas de gas en el continente sudamericano y por su relativa mayor sostenibilidad ambiental frente a la minería metálica (Banco Mundial 2005). La “nacionalización” de los hidrocarburos que el gobierno de Evo Morales del Movimiento al Socialismo (MAS) impulsa desde 2006, en la práctica, se da bajo la forma de una renegociación de contratos con empresas internacionales para incrementar sus contribuciones y busca la participación directa del Esta-

2 Para un resumen de las reformas de ajuste estructural y la reubicación de Bolivia en el ámbito internacional véase De la Garza y Toledo (2002).

do en las fases de producción, transformación y comercialización de gas y petróleo (Gaceta Oficial de Bolivia 2007). El renovado énfasis en industrias extractivas se da además en un contexto regional (sudamericano) en el cual crecientemente se busca la integración energética y de infraestructura (Molina *et al.* 2009).³

Los resultados de las diversas estrategias de política de los últimos 20 años han sido: un nivel de crecimiento sostenido del PIB (113% entre 1988-2008) (INE 2009a); una estructura productiva que no cambia en la relación de sectores primarios, secundarios y terciarios y que, dentro de los primarios, reposiciona a las actividades extractivas de hidrocarburos y minerales y disminuye el peso de la agricultura;⁴ y un reforzamiento de la dependencia externa de la economía por efecto de los hidrocarburos (en menos de 10 años, los hidrocarburos representaron de 6% a 50% de las exportaciones).

Un proceso paralelo a la definición de la base productiva de la economía del sector público ha sido el de la concentración o desconcentración de las finanzas y la toma de decisiones a nivel del Estado. Históricamente, este proceso estuvo caracterizado por un elevado nivel de concentración de la acción pública en la ciudad de La Paz. Con las reformas institucionales que durante la década de 1990 siguieron al paquete de ajuste estructural de mediados de los años ochenta,⁵ se da un proceso de descentralización administrativa y fiscal que habilita a espacios sub-nacionales (las municipalidades) a ser actores –con capacidad de decisión y recursos financieros– en las dinámicas de sus jurisdicciones territoriales y, en particular, en el área rural.⁶ Luego, hacia 2006 con la reformulación de la Ley de Hidrocarburos, se refuerza el proceso de descentralización fiscal a través de la mayor orientación de recursos a los gobiernos departamentales y, a través de ellos a los municipales.⁷ Junto a lo anterior se da la reformulación del Servicio

3 En determinados momentos estas políticas no habrían estado orgánicamente vinculadas (entrevistas de Anthony Bebbington a representantes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-IIRSA y del BID, que cofinancia la Iniciativa (IDB 2007).

4 Las manufacturas son básicamente pequeñas y medianas empresas (18 y 19% del PIB entre 1988-2008). Las actividades agropecuarias caen de 17% en 1989 a menos de 15% en 2008. Los minerales, por efecto de precios internacionales entre 2004-2008, crecen de 11% a cerca de 15%.

5 Las reformas institucionales promovidas por la coalición en el gobierno MNR-MBL (1993-97) bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, incluyen la reforma de la Constitución, la ley de capitalización, la reforma educativa, la ley para la descentralización y la ley agraria.

6 Antes de la Ley de Participación Popular las municipalidades del país solo tenían jurisdicción sobre áreas urbanas (Farfán 2004).

7 Hacia 2008 la Prefectura de Tarija recibió el 36% de los ingresos totales que por concepto de renta de hidrocarburos reciben las prefecturas del país, lo que incluye los ingresos por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), las regalías departamentales y el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH). En los últimos años Tarija recibió 340 veces de lo registrado en 1997.

Nacional de Reforma Agraria y el régimen de distribución de tierras (conocida como la Ley INRA).⁸ (Véase también el capítulo de Chumacero sobre tierra en este volumen).

5. Las dinámicas territoriales rurales en Tarija

Las dinámicas provinciales observadas en Bolivia tienen diversas bases productivas. Mientras en varias de las regiones llanas del “Oriente” (particularmente en los departamentos de Tarija y Santa Cruz) y de algunos valles de Cochabamba y La Paz es la agricultura comercial de mediana y gran escala, en otras como en el chaco tarijeño el dinamismo está ligado a la expansión de la extracción de hidrocarburos y la inversión pública financiada por las rentas del sector (Hinojosa *et al.* 2009).

En los sub-territorios de Tarija las dinámicas territoriales que se observaron en alrededor de dos décadas previas a la expansión del gas (1980-1990) están diferenciadas por tres factores fundamentales: ubicación geográfica y articulación con centros urbanos, disponibilidad de activos naturales para la agricultura comercial y capacidad de hacer alianzas por parte de los actores de cada sector productivo. En las zonas de valle de las provincias del centro y oeste de Tarija, buena parte del dinamismo estaría explicado por el desarrollo del sector vitivinícola que emerge sobre la base de un grupo empresarial de mediana escala (para los estándares de Tarija y Bolivia) y que se habría beneficiado del mercado abierto por el crecimiento de la ciudad de Tarija y de otros centros urbanos menores (Beck *et al.* 2001) y de la inversión pública que se dio a partir de la producción de petróleo y la producción de azúcar en la provincia Bermejo. Este sector de agroindustria y el crecimiento urbano habrían articulado a un significativo grupo de agricultores, potenciado la estructura de cultivos al interior de los valles (uva y otras frutas, maíz, papa y diversas hortalizas) y, de alguna forma, incidido en flujos migratorios de retorno (Junta del Acuerdo de Cartagena 1988).⁹ En la zona del chaco (hacia el sur este del departamento), las dinámicas habrían estado dominadas por el desarrollo comercial de frontera y el crecimiento urbano de Yacuiba. Como resultado de estas dinámicas, la composición del PIB departamental era más o menos equilibrada entre la agricultura, los hidrocarburos, las manufacturas y servicios (en un rango de 10% y 20% cada uno). Las repercusiones de estas dinámicas en el bienestar social también fueron positivas, hacia 2001 el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas había disminuido de 69% a 51% durante

⁸ Ley N° 1715 de 18 de Octubre, 1996.

⁹ Las zonas alto-andinas de Tarija donde no se produce uva demuestran mucho menor crecimiento económico.

el periodo intercensal 1992-2001 y la pobreza extrema de 35,9% a 14,6% (frente a 34,2% y 21,0% registrados a nivel nacional) (INE 2009a).

Con la expansión de las explotaciones gasíferas en la zona del chaco a partir del año 2000, el chaco y Tarija se repositionan en el escenario económico y político nacional. El potencial concentrado en el departamento de Tarija (30% del petróleo nacional, 56% del gas natural y alrededor del 85% de las reservas de gas del país, CEDLA 2008) produjo un cambio substancial en la estructura productiva de la economía departamental, en sus finanzas públicas (ver el capítulo de Hinojosa sobre política social) y en el peso relativo de cada sub-territorio (ver el capítulo de Hinojosa *et al.* sobre territorios).

Las dinámicas territoriales a partir de la expansión de la explotación del gas

Dada la concentración de hidrocarburos en el territorio tarijeño y el patrón de distribución de las rentas (regalías) del sector, hacia inicios de la década de 2000 el departamento de Tarija, más que otros en Bolivia, promovió una estrategia de crecimiento que articulaba la expansión de la explotación de gas con miras a su exportación a mercados de México, Estados Unidos y potencialmente Chile. La disputa que esto provocó en otros grupos y regiones del país condujo a lo que luego se denominó “la guerra del gas”, la cual no cuestiona la estrategia de desarrollo respecto de su base productiva (la explotación primaria de los hidrocarburos) sino que refleja la lucha de poder para el control de sus rentas (Molina *et al.* 2009; Perreault 2006; PIEB – Comunidad de Estudios JAINA 2005). Esta, como el vicepresidente de Bolivia e ideólogo del MAS, García Linera, sugiere, fue también el resultado del empoderamiento de una clase plebeya que hasta entonces había estado relegada (García Linera 2010) y la lucha de grupos por llevar adelante sus visiones de “proyectos territoriales” (Hinojosa *et al.* en este volumen). Si bien la recomposición de la geopolítica interna (nacional) no estaba puesta claramente desde el principio (léase a Poveda y Rodríguez 2006), el conflicto político en torno a la distribución de las rentas de los hidrocarburos condujo a reformas institucionales del Estado y del territorio nacional que, hacia fines de 2010, incluía una nueva Constitución y cinco leyes fundamentales, entre ellas la Ley de Autonomías.¹⁰

De forma similar, al interior de Tarija, si bien se dio una cierta unidad en torno al proyecto regional de apoyar la expansión del sector extractivo (Lema 2008), las disputas entre sus sub-territorios –o para ser más precisos entre los líderes

10 Ver Fundación TIERRA (2010a) para un resumen y breve análisis de estas leyes.

de los sub-territorios y sus respectivas instituciones– se dieron también por la búsqueda de un mayor control de rentas y un reposicionamiento en la geopolítica doméstica. De esta manera, el significativo cambio en el flujo de recursos fiscales provenientes del gas ha estructurado también las relaciones institucionales al interior del departamento.¹¹

Estas relaciones de escala entre lo nacional, lo regional y lo local resultan decisivas para entender las dinámicas territoriales. Por un lado están los niveles institucionales establecidos para la administración estatal (gobierno central, prefectura o gobierno departamental y gobiernos municipales) y, por otro lado, la legitimidad política (democrática) de estos niveles administrativos para tomar y ejecutar decisiones de política pública que afectan tanto a sus respectivas jurisdicciones como al proceso de conformación de territorios.

Los cambios en las dinámicas económicas de la región de Tarija producidos durante la última década con la expansión del gas y sus efectos en las finanzas e inversión pública, ha conllevado a la reactivación de conflictos intra-regionales alrededor de la tierra y los recursos naturales (ver el capítulo de Chumacero en este volumen). Los múltiples actores del área rural (ganaderos, campesinos agricultores, menonitas, grupos indígenas y el movimiento sin tierra), algunos de ellos copartícipes de élites locales, se han venido enfrentando y buscando soporte a sus reivindicaciones a través de estrategias diferentes. Una ha sido la construcción de espacios de “segundo nivel” que los articule y represente; por ejemplo, los pueblos indígenas guaraníes están articulados en torno al Consejo de Capitanes Guaraníes del departamento de Tarija (CCGT) y el pueblo Weenhayek en la Organización de Capitanes Weenhayek y Tapiete (ORCAWETA) y éstos, a su vez, en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Esta construcción de representatividades no ha sido fácil pues, por ejemplo, la participación de la ORCAWETA en la CIDOB es directa, mientras que la del CCGT es sólo a través de la Asamblea de Pueblos Guaraníes nacional; no sintiéndose los pueblos indígenas guaraníes de Tarija propiamente representados, establecieron canales de articulación directa con el Estado y las empresas de hidrocarburos. Bajo esta otra forma de articulación y negociación directa de la representación de base con los sectores estatal y privado, los grupos indígenas, aunque no oficialmente, designaron candidatos para asambleístas nacionales, departamentales y regionales del chaco y, al interior de los municipios, comités de relacionamiento con las empresas privadas y la corporación estatal YPFB). Las articulaciones –e inclusive alianzas– también se han dado dentro del mismo Estado, no solamente por motivos

11 Por ejemplo, entre 2004 y 2008, los recursos controlados por la Prefectura se incrementaron de Bs. 523 millones a Bs. 1.982 millones, mientras que los de los municipios subieron de cero a Bs. 444 millones (ver también Chumacero 2010a).

administrativos, sino también políticos (por ejemplo entre municipios para crear frentes subregionales, o entre municipios y gobierno nacional). El resultado de ello es que las formas de construcción de articulaciones de alguna forma han debilitado las alianzas de grupo (por ejemplo, dentro de los pueblos indígenas) y han dado lugar a articulaciones que en cierta medida facilitan el clientelismo y el desarrollo de relaciones más asimétricas. (Ver Cortez en este volumen).

Los cambios institucionales que han sido necesarios para impulsar la estrategia “desarrollo a través del gas”, así como los que han surgido durante el proceso de construcción de proyectos territoriales, pusieron en evidencia la superposición de atribuciones dentro de organismos del Estado para determinar la propiedad y control de los recursos naturales, tanto en espacios formales (y legales) como en la práctica. Es precisamente en la práctica donde el ejercicio de poder se hace manifiesto y los intereses de grupos dominantes se imponen. Por ejemplo, entre las instituciones que rigen el acceso a la tierra y los recursos del subsuelo, la adjudicación y control de la tierra no solo pasa por lo que determina el INRA (organismo creado expresamente para normar sobre tierra) sino también por la Ley de Hidrocarburos y, en la práctica, por la forma cómo ésta es implementada por los organismos públicos del sector (YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía).

Las dinámicas económicas rurales en los municipios de Villamontes y Entre Ríos

La dinámica territorial en Villamontes ha estado dominada por su creciente espacio urbano, limitado nivel de articulación vial con la ciudad de Tarija –que, no obstante, continúa siendo su mayor mercado para la producción agropecuaria– y un mayor relacionamiento con el departamento de Santa Cruz hacia el norte y Yacuiba hacia el Sur, sobre todo por efecto de la carretera asfaltada.

Desde mediados de 1950 hasta el año 2000 la región de Villamontes se ha considerado “ganadera” por excelencia, aunque su estructura productiva revelaba más bien una economía diversificada de ganadería bovina extensiva y tradicional con bajo rendimiento, pesca comercial, algo de manufactura (aceites de soya y pequeñas y medianas empresas de equipo para agricultura) y agricultura en gran parte de subsistencia y de secano. Sus principales mercados para la agricultura y la manufactura eran locales, la ciudad de Tarija para la ganadería comercial y los mayores centros urbanos de Tarija y ciudades principales del país para la pesca.

Entre Ríos ha tenido históricamente una dinámica económica marcada por las actividades agropecuarias, pero en disminución (71,6% de la población en 1972 tenía como principal actividad la agricultura, ganadería, caza y silvicultura y sólo

47,0% en el 2001) (INE 2005). Su producción agropecuaria (principalmente maíz, maní, fruticultura y un poco de horticultura, y ganadería vacuna a pequeña escala) tenía como principal mercado la ciudad de Tarija y, estacionalmente, los mercados regionales de centros urbanos menores hacia el departamento de Santa Cruz (Camiri, Yacuiba, Santa Cruz) y la ciudad de La Paz (para el maní).¹²

Con la expansión de la explotación del gas en el departamento, las dinámicas rurales descritas no cambiaron mucho en ninguno de los municipios. No obstante, y aunque no se tienen estimados recientes, se opina que crecientemente en Villamontes, Entre Ríos, así como en otros municipios del chaco, la población dedicada a actividades de servicios ligadas al sector gasífero (construcción, hotelería y catering, servicios no calificados y comercio) habría crecido.¹³ Además, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la demanda de mano de obra por parte de las empresas de hidrocarburos, así como por las empresas contratistas que ejecutan obras para los municipios y la prefectura, también habría generado empleo temporal que habría inducido la migración intra y extra departamental (por ejemplo de zonas del altiplano boliviano).

Si bien la mayor parte de articulaciones productivas de mayor valor agregado de las empresas de la industria del gas se dan con empresas subcontratistas de Santa Cruz,¹⁴ la industria ha articulado negocios locales y ha motivado nuevos emprendimientos con capitales también locales. Pero lo que ha generado mayor impacto tanto en las economías de Villamontes como en la de la ciudad de Tarija (y las que esta articula en los valles del resto del departamento) es la inversión pública que ha sido habilitada con la transferencia de rentas del gas.¹⁵ En el tiempo y como resultado –al menos en parte– de las restricciones institucionales para la inversión pública en cada nivel de gobiernos sub-nacionales, la inversión pública fue fundamentalmente orientada a infraestructura vial, habilitación urbana, electrificación rural, infraestructura de servicios de educación y salud en área rural y, muy recientemente, infraestructura hídrica (atajados, represas, pozos y algo de riego en Villamontes). (Ver los capítulos de Chumacero sobre inversiones y de Hinojosa sobre política social; también, Ministerio de Hacienda 2008).

12 Declaraciones de dirigentes agrarios e indígenas y de miembros del equipo de CERDET (septiembre 2009).

13 Cortez (2009) y declaraciones de diversos actores dadas en entrevistas (2009-2010).

14 En entrevistas a empresas de la industria del gas se manifestó que todas las operaciones se dirigen desde Santa Cruz debido a que esta ciudad concentra todas las facilidades de servicios, infraestructura y recursos humanos que la industria necesita (entrevistas agosto 2010).

15 Para una revisión de la política de inversión pública en el período 2006-2009 véase Gobierno Departamental de Tarija (2009).

Estas dinámicas económicas habrían producido los siguientes efectos: primero, una cierta mayor diversificación de actividades productivas y con énfasis a partir del período de expansión del gas. Segundo, reducción de pobreza, en particular la referida a necesidades básicas. Si bien esta tendencia se venía observando ya desde inicios de los años noventa, durante la década de 2000 se ha reforzado (ver el capítulo de Hinojosa sobre política social) y colocado a Tarija entre los primeros departamentos con mayor nivel de índice de desarrollo humano en el ranking nacional.¹⁶ Tercero, signos de mejora en la distribución de ciertos activos y, sobre todo, a favor de grupos indígenas, si bien no se puede decir mucho sobre un efecto agregado en la distribución de ingreso u otros indicadores de bienestar. (Ver Cortez 2010).

Respecto a los efectos sobre vocaciones productivas –e identidades territoriales forjadas en base a ellas– no se tiene evidencia para concluir. En Villamontes “lo ganadero” ha continuado en el discurso regionalista y ha orientado la asignación de recursos públicos. Sin embargo, en opinión de los propios ganaderos, en la última década la productividad del sector habría caído, el stock de ganado no habría crecido significativamente y sus mercados locales se habrían reducido por falta de competitividad frente a la competencia de los ganaderos de Santa Cruz (y de la carne argentina que ingresa vía contrabando). También los costos laborales se habrían incrementado por efecto de una menor oferta de mano de obra, tanto de trabajadores asalariados (los jornaleros del sector) quienes se habrían desplazado a otros sectores como la construcción, que remunera mejor, como por abandono de prácticas de patronazgo –y esclavitud– de grupos indígenas.

Las externalidades de la expansión de la explotación del gas en las dinámicas territoriales descritas serían fundamentalmente dos: un efecto indirecto sobre el deterioro de la base social que da soporte al crecimiento económico por el surgimiento de conflictos por acceso a activos naturales y disputas de límites territoriales (por ejemplo, entre las provincias O'Connor y Gran Chaco a raíz del reclamo del Campo Margarita). Este además habría impactado en la distracción de recursos públicos y privados de un esperado uso productivo.

16 En Entre Ríos la tasa de pobreza registrada en 2001 era alta (37,3% de pobreza moderada y 50% de indigencia) (calculada en base a las NBI, PNUD-INE 2005). La reducción observada durante el período 1992-2001 es significativa y cercana a lo registrado en la ciudad de Tarija, con mayor incidencia en la reducción de indigencia y marginalidad. La mayor parte de la población afectada por la pobreza está en el área rural y en los pueblos indígenas. Durante el mismo período la tasa de alfabetismo creció en cerca de 10%, el porcentaje de viviendas con acceso a servicios básicos de agua y saneamiento casi se duplicó, pero la tasa de mortalidad infantil continuó alta y el acceso a servicios de salud continuó siendo bajo (INE 2004).

Se ha insistido también en que otra externalidad negativa de la explotación del gas sobre el sistema productivo habría sido el deterioro de la base ambiental, por ejemplo, a partir de la reducción de recursos forestales, cercamiento de ciertas zonas pro-conservación con exclusión de poblaciones locales y consecuente privación de los activos naturales que estas requieren para sus estrategias de vida, y contaminación de aguas por efecto del gas y las obras de infraestructura (CERDET 2006; Mamani 2003). Sin embargo, si bien no se verifica una mejora significativa del ecosistema de Villamontes o de Entre Ríos, tampoco se ha podido comprobar un deterioro importante en los activos naturales que soportan las dinámicas territoriales. (Ver el capítulo de Hinojosa y Hennermann).

6. Principales actores y alianzas y proyectos territoriales

El papel de lo urbano

Un punto común entre Villamontes, Entre Ríos y la ciudad de Tarija es el rol que las élites urbanas han jugado en la conformación de alianzas y la formación de proyectos territoriales. En Tarija dicha élite emerge de redes familiares de ingresos medio-alto y alto (para los estándares de Tarija) y que, desde su ubicación en la ciudad, tiene inversiones en la agroindustria, la construcción, medios de comunicación y servicios (médicos, legales, educativos). También pertenecen a estos grupos funcionarios de la Corte de Justicia, intelectuales y algunos militares. En la reciente época democrática del país, miembros de estas élites conformaron diferentes partidos políticos conservadores de derecha y centro-derecha y han mantenido membrecía en dos logias masónicas y otras asociaciones de grupo. Tradicionalmente, este grupo ha ocupado el gobierno departamental y el gobierno local de la ciudad; a partir de ello se ha impulsado un proyecto territorial que busca integrar las regiones tarijeñas a través de un corredor biocénico que facilite nichos de exportación (como el vino y el singani). En su discurso, se trata de “sembrar el gas”, es decir, realizar inversiones estratégicas en cadenas productivas diversificadas y que articulen al departamento, en particular a Entre Ríos con la ciudad de Tarija y las otras provincias del oeste del departamento (ver también Fundación FAUTAPO 2009). La articulación con el chaco se ha postulado más bien como una aspiración.

En Villamontes las tradicionales élites urbanas resultaban de una combinación de poder económico (sobre todo ganadero) y político en base a su acceso a la administración pública. Con el crecimiento urbano en las últimas dos décadas estas han pasado a actividades orientadas al comercio, servicios (transporte, construcción, etc.) y la administración pública. Bajo la forma de “familias extendidas”, la

generación más joven, que se ha ubicado en la ciudad y ha accedido a poder político vía la administración municipal u otras instancias estatales, guarda estrechos lazos familiares con quienes continúan en el área rural dedicados a la ganadería, la pesca comercial y la agricultura. Como señala Cortez (2010) estas conexiones han sido instrumentales para las decisiones de inversión pública y para la formación de coaliciones territoriales.

En Entre Ríos, en cambio, la élite urbana es de reciente formación y guarda estrecha relación con la ciudad de Tarija mediante un sostenido flujo migratorio en ambas direcciones; se ha concentrado en el centro poblado mayor y tiene mayor participación en la administración pública, el comercio y servicios de pequeña escala. Su acción pública se hace a partir de su presencia en la administración municipal y su proyecto territorial –si acaso alguno puede ser identificado como tal– es el de articulación con la ciudad de Tarija en base a cadenas productivas.

Los actores rurales y la formación de coaliciones

En la historia contemporánea de Villamontes y Entre Ríos, los actores que han cohabitado el espacio rural han sido los ganaderos, los campesinos y los indígenas. A partir de la explotación del petróleo y el gas, se suman a estos las empresas de hidrocarburos.

Un punto en el tiempo que marca el surgimiento de actores rurales en Tarija es la Reforma Agraria de 1953, la cual, aunque en un proceso largo de implementación, sienta las bases para la apropiación del espacio rural. Como describe Cortez (en su capítulo sobre actores y coaliciones) esta dio lugar a ocupaciones de facto (por ejemplo por familias urbanas y campesinos migrantes en Villamontes); a algún nivel de asignación de tierras a grupos indígenas, pero sobre todo a su “arrinconamiento” en espacios poco productivos; y a un proceso dominante de establecimiento de la ganadería como actividad que definía lo rural en el chaco y sobre todo en Villamontes. En base a esto último, el sector de la dirigencia de los ganaderos se ha articulado a los espacios urbanos donde se decide sobre lo rural y ha ejercido influencia política directa (por su participación en la administración pública) e indirecta a través de su apoyo a agrupaciones político partidarias; así, los partidos políticos “más tradicionales” se apoyaban en la Federación de Ganaderos. En Entre Ríos el sector ganadero ha sido considerablemente más pequeño y por restricciones en la disponibilidad de tierra y agua sólo ha logrado desarrollarse en algunas zonas del sur de la provincia; consecuentemente, su peso político ha sido también bastante menor al que se dio en Villamontes (por ejemplo, no existe una asociación de ganaderos como la que hay en el chaco). Mientras en

Villamontes los ganaderos han formado alianzas con todas las instancias del gobierno local (i.e. municipio y corregimiento) y del departamental, en Entre Ríos el grupo ganadero se ha articulado más al gobierno departamental.

El sector campesino por su parte es el que ha estado fundamentalmente dedicado a la agricultura (no forrajera) y se compone de población local y migrante tanto del interior del departamento como de zonas del altiplano boliviano. Este en Villamontes ha tenido muy poco desarrollo debido a la poca disponibilidad de agua para riego. En Entre Ríos donde hay mayor disponibilidad hídrica la actividad agrícola está más difundida pero es de escala pequeña y familiar. Por otro lado, no siendo reconocidos como parte de pueblos indígenas no son sujetos de beneficios institucionales para el acceso a activos naturales u otros beneficios otorgados a la población indígena y tampoco han recibido mucha atención en el proceso de titulación impulsado por el INRA. (Ver el capítulo de Chumacero sobre tierra).

Con estas características en ninguno de los municipios la participación política de este grupo ha sido importante y, desde que se establecieron elecciones locales hacia inicios de la década de 1980, su asociación (la Federación Campesina) se ha orientado a brindar apoyo electoral de tipo clientelar. En Villamontes, hacia el segundo período del MAS, dicho apoyo se ha orientado al partido del gobierno central; con ello la organización campesina ha logrado tener alguna representación en la Asamblea Plurinacional (i.e. el Congreso legislativo de Bolivia). Tal representación ha sido solamente de grupo y no de sector, esto es, el grupo representa a los campesinos y no a los productores agrícolas; las pocas alianzas políticas que se han dado entre sectores campesinos e indígenas han sido coyunturales y débiles debido a que ambos grupos compiten por el acceso a la tierra y sus recursos naturales.

Los grupos indígenas (guaraníes, weenhayek y tapiete) han sido los que históricamente ocuparon buena parte de los espacios rurales en Tarija, sobre todo en el chaco. A pesar de que estos grupos se han reducido significativamente en el tiempo como resultado de procesos de enajenación y desposesión tanto de sus activos naturales como de su capital humano, siguen siendo sujetos importantes del espacio rural (véase el capítulo de Humphreys Bebbington). En los últimos 30 años, el sector indígena de Villamontes y Entre Ríos no ha desarrollado actividades económicas con base rural rentables más allá de la pesca comercial; más bien sus estrategias de vida han sido diversificadas y con un importante componente migratorio. No obstante este reducido peso económico, con la influencia del reconocimiento de la importancia de "lo indígena" como correlato de acuerdos internacionales basados en el Convenio 169 de la OIT, partir de 1990 su presencia ha

sido más frecuente en los escenarios de concertación política del departamento y del país. (Ver también el capítulo de Cortez).

Dicho proceso de visibilidad y de presencia política no sólo ha sido un resultado de factores exógenos. El surgimiento de organizaciones indígenas en Tarija se remonta a los años ochenta y surge de forma articulada con otros grupos indígenas de zonas bajas de Bolivia, sobre todo del departamento de Santa Cruz. Una de estas primeras organizaciones étnicas ha sido la Asamblea de Pueblos Guaraníes (APG) que dio lugar a la APG Itika Guasu (en Entre Ríos, provincia O'Connor).¹⁷ Por su parte, el proceso organizativo del pueblo Weenhayek en Villamontes fue más tardío y se dio en áreas geográficas más restringidas. En el pueblo Tapiete el proceso organizativo casi no se dio.

En el proceso de conformación de representaciones de grupo –de los pueblos indígenas– la articulación de las organizaciones ha sido jerárquica y de abajo hacia arriba, con un modelo que parte de la comunidad y termina en lo federativo.¹⁸ Si bien en el diseño esta forma de articulación habría buscado facilitar la participación y representación frente a otras organizaciones y el Estado en la práctica –y sobre todo desde la expansión del gas– las articulaciones, alianzas y negociaciones de las diversas instancias de representación indígena con los sectores de gobierno y con actores privados se han venido dando más bien de acuerdo a lo que era más conveniente. Como veremos más adelante, si bien esto habría permitido hacer las relaciones más operativas y funcionales, también habría tenido el efecto de hacerlas más clientelares.

El efecto gas sobre el capital social y el capital político

Uno de los impactos fundamentales de la expansión de la industria del gas en Tarija ha sido que se trastocaron las estructuras organizativas, del escenario político doméstico (regional o local) y de la forma de articulación de lo local con espacios y actores extra-regionales. Esto define las dinámicas territoriales que se han venido dando en la última década (Cortez 2010, Hinojosa *et al.* 2010). Este efecto gas, sin embargo, requiere ser visto como parte de un contexto mayor don-

17 La fortaleza de la organización guaraní solo se ve en Entre Ríos. Las organizaciones guaraníes del chaco (en Yacuiba y Caraparí) son considerablemente más débiles (CERDET 2006).

18 En un primer nivel están las comunidades de cada etnia; un segundo nivel de organizaciones agrupa a las “subcentrales”; un tercer nivel está constituido por grupos como la Asamblea del Pueblo Guaraní o la organización de Capitanes Weenhayek, cuya mayor representación es a nivel provincial. Finalmente, un cuarto nivel de organización se da a nivel nacional, mediante la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que representa a todos los pueblos indígenas de la amazonía, chaco y oriente (con un aproximado de 300 mil personas) (Datos de CERDET).

de se dan cambios en las estructuras de poder dentro del Estado, cambios en los grupos que acceden al poder y nuevas formas de relacionamiento entre actores quienes, siendo o no actores territoriales, influyen en las DTR y la conformación de territorios.

En el escenario político de Tarija, hasta el año 2006, las alianzas facilitaban el acceso a los espacios de poder (i.e. de toma de decisiones) bajo canales que iban de arriba hacia abajo y con actores localizados, desde “la sede departamental” (la ciudad de Tarija) incorporando a líderes partidarios de centros urbanos mayores y terminando en algunos dirigentes de localidades rurales. El modelo de centralización departamental con desconcentración administrativa para la gestión pública era claro.

La descentralización fiscal *de jure* que se da en el país, luego de la “guerra del gas”, de la “nacionalización” del gas y la nueva Ley de Hidrocarburos, así como la descentralización intrarregional de facto (ver el capítulo de Hinojosa sobre política social), ha reforzado no sólo el surgimiento de nuevas clases políticas sino también la casi extinción de las antiguas¹⁹ (Seoane 2005; Vacaflor, Lizárraga y Tapia 2005).²⁰ Dentro de esta nueva clase se incluye a agrupaciones de diversa naturaleza como los comités cívicos regionales, el comité cívico departamental, los comités locales de desarrollo y las organizaciones indígenas. Todas estas, de una forma u otra, han estado influenciadas por el flujo de rentas de los hidrocarburos y, sobre todo, han buscado influenciar su apropiación a través de la asignación de la inversión pública, en particular en infraestructura (ver Cortez 2010; Chumacero 2010a); su participación en la definición de iniciativas de política social y de reducción de pobreza ha sido casi nula (ver Hinojosa 2010); esto, junto a la superposición de programas sociales implementados desde el gobierno central condiciona la eficiencia de la política social y su sostenibilidad (Frets-Cibils *et al.* 2006).

El “efecto gas” hace también que otros sectores que no tenían mayor presencia en los movimientos regionales (como los campesinos) encuentren cierto espacio para negociar su apoyo político a las organizaciones y dirigentes regionales y locales (sean éstas las de Tarija, del chaco, o de cada sección municipal) a cambio de atención y reconocimiento de sus demandas. Así, toma fuerza la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija, la cual mediante movilizaciones y protestas

19 Partidos políticos como ADN (de derecha), el MIR y MNR (de centro derecha) que tradicionalmente eran representativos en Tarija desde 1982, cuando se recupera la democracia, hacia 2009 habrían casi desaparecido.

20 Reportes del Observatorio de Conflictos CLACSO-OSAL http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=3099

sociales (hacia 2007) logra negociar con la Prefectura de Tarija la entrega anual de un Bono Solidario (PROSOL) de aproximadamente 285 dólares a cada familia *campesina* para la adquisición de animales o implementos agrícolas, el único programa de esta clase en todo el país.

El “efecto gas” también ha hecho más visible al sector indígena (de los pueblos originarios de tierras bajas) que históricamente permaneció “invisible” en las esferas económicas y políticas de la región. La expansión del gas refuerza el posicionamiento de estos para reivindicar sus derechos de propiedad sobre tierra y territorio, pero también los hace vulnerables a decisiones que se dan fuera de sus territorios y del propio territorio departamental. (Ver Chumacero 2010b; Fundación TIERRA 2009).

Finalmente, los conflictos que se han dado por el acceso a las rentas del gas han trastocado las delimitaciones administrativas territoriales, debido a las debilidades institucionales que han existido desde siempre en el departamento y sobre todo en el área rural en lo que se refiere a definición de límites y derechos de propiedad. (Ver Hinojosa *et al.* 2010).

7. Construcción de territorios

Nuestra hipótesis sobre cómo se da el proceso de formación de territorios se centra en la competencia entre los proyectos territoriales que grupos internos y externos al territorio promueven. Dichos proyectos son construidos a partir de “imaginarios” sobre estrategias de vida preferidas, proyectos políticos y relaciones de poder en torno al control de los recursos minerales y las rentas que generan.

En la construcción de territorios en Tarija en el período 2000-2010 se puede distinguir a cada uno de los diversos actores que se mencionan en la sección precedente (élites urbanas locales, ganaderos, campesinos, indígenas, gobierno central y empresas) en base a los discursos que elaboran sobre sus proyectos territoriales.²¹ No obstante que en Tarija han coincidido distintos discursos que han posicionado distintas visiones de la región, el proceso de formación de territorio giraba en torno a cómo construir el colectivo regional considerando las diversas identidades territoriales (tarijeña, chapaca, chaqueña, indígena, campesina y ciudadana) (Lizárraga y Vacaflares 2007: 25). Sin embargo, desde el momento en

21 Nótese que la construcción de discursos en cada grupo no siempre es de consenso. Al interior de cada grupo las opiniones son diversas y en algunos casos inclusive opuestas, lo cual redundan en la conformación de alianzas y de proyectos territoriales. (Entrevistas 2009-2010).

que se dan las disputas a nivel nacional por la estrategia de cómo explotar el gas (la denominada “guerra del gas”) y cómo distribuir las rentas, la formación de territorios en Tarija deja de ser un proceso fundamentalmente endógeno –como históricamente habría sido– para pasar a ser uno fuertemente influenciado por factores extra-territoriales.

El discurso de las élites urbanas en la ciudad de Tarija –y, al inicio, también de Villamontes– ha sido usar los recursos del gas para insertar la economía doméstica (del departamento o del municipio) a los circuitos internacionales. De ahí, por ejemplo, el énfasis en redes viales como la biocéntrica y el apoyo a agentes económicos que estén mejor posicionados para insertarse en grandes mercados.

El discurso subsiguiente de líderes locales en Villamontes, apoyado por grupos ganaderos y campesinos, apunta más bien a controlar las rentas del gas para una articulación de tipo más intra-regional y direccionada a los principales mercados urbanos donde la producción local es comercializada. Para lograr tal control identifican al espacio inmediato de gestión territorial –por ejemplo la municipalidad– como el espacio privilegiado en el cual demandas y proyectos políticos pueden encontrarse.

El discurso de grupos indígenas aparece más bien direccionado a buscar el reconocimiento de sus derechos territoriales sobre el espacio que reclaman como históricamente suyo y, a través de ello, lograr acceso directo a espacios de negociación (con el gobierno o las empresas) sobre recursos financieros de retribución y/o compensación.

Por su parte, el discurso del gobierno central ha evolucionado de un proyecto central “nacional”, cuyo eje de control estaba en La Paz, hacia uno de “autonomías” que delega atribuciones con carácter territorial a espacios sub-nacionales.

Para cada uno de estos proyectos, el acceso a, y control de, las rentas del gas tangibilizan las relaciones de poder entre los diversos agentes y sientan las bases financieras para llevar adelante los respectivos proyectos territoriales. Este proceso de construcción de territorio durante la década, y sobre todo en períodos electorales, ha conllevado tensión, conflicto y redefinición de proyectos territoriales. Así, de un proyecto “unificado” de departamento enarbolado hasta poco después de la elección del primer gobierno regional en 2006, en 2010 el departamento –mediante votación– terminó administrativamente partido en dos (entre la nueva región de “El Chaco” y el resto del departamento). Este resultado, no buscado ni planificado al interior de Tarija, aparece más bien como un producto de la influencia del gobierno central que articula las demandas de los dirigentes

locales por una descentralización intra-departamental con el objetivo político de quebrar el poder del gobierno regional establecido en Tarija y así incrementar sus posibilidades de controlar los recursos gasíferos del chaco.

Cabe resaltar que, dados los hechos, en el proceso de construcción de territorios en Tarija aparece confrontada la idea de territorio que se formula en términos de espacio político para la *administración* del desarrollo local con la idea de territorio para la *toma de decisiones* y gestión del desarrollo (en el sentido DTR).

Los líderes locales ubicados en gobiernos locales (prefectura y municipios) reclaman la autonomía territorial en base a argumentos históricos de origen y del rol de Tarija en la geopolítica boliviana (Querejazu 1971) y a argumentos reivindicativos sobre el acceso y control a recursos territoriales. Por ejemplo, la siguiente nota es ilustrativa del sentimiento de algunas élites, quienes evocan la historia del departamento para fundamentar el porqué de la pretendida autonomía para Tarija y además relacionan esta evocación histórica a la explotación del gas:

“Conviene recordar que al año de 1810, Tarija igual que Paraguay y Uruguay éramos provincias de Argentina y que los “intereses” de no más de 17 comerciantes afincados en la tierra misma, fuertemente ligados al mercado de Potosí, nos ensartaron en Bolivia, mientras que las otras provincias, terminaron siendo Estados soberanos. No es tarde para repensar en estos hechos, porque –tampoco– fuimos parte formal y reconocida de Bolivia hasta el año de 1889.²² Lo que significa que –Argentina– recién resigna sus derechos sobre Tarija después de 63 años, al menos.

El pueblo nuestro [Tarija] es esencialmente autónomo y libre de origen, y su anexión se debe a un acto de fidelidad por autodeterminación precisamente; para ser no solamente castigados con una guerra donde perdimos más de 270 mil kilómetros cuadrados; y hay quienes –en el occidente– que creen que “han ganado la guerra con el Paraguay”, miran a Tarija como su “billetera” del gas...”²³

En el ámbito rural, los campesinos equiparan “territorio” con el espacio que le garantice el control de recursos básicos para su producción y reproducción (tierra, agua y bosque por el carácter extensivo de la producción pecuaria) (Calzavari 2006, citado en Lizárraga y Vacaflores 2007). El planteamiento de los indíge-

22 De acuerdo a la historia oficial, el departamento de Tarija fue creado en 1839 por el presidente Andrés de Santa Cruz.

23 Oscar E. Lazcano H., 2007.

nas suma a lo reclamado por los campesinos, un dominio total del territorio, lo que incluye el control de recursos del subsuelo y/o de los espacios en los cuales los hidrocarburos se encuentran. En la mayoría de casos, esto incluye la expropiación de tierras de terceros (los campesinos y ganaderos) o su expulsión de los territorios indígenas si no se llega a un acuerdo.²⁴

8. El rol del capital natural en las DTR y la cuestión de la sostenibilidad

En un modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos no-renovables, las implicancias de la explotación del capital natural y la afectación de su capacidad de generar servicios ecosistémicos son de crucial importancia para la sostenibilidad del modelo y de las DTR que este genera. Como Hinojosa y Hennermann (en este volumen) sugieren en su análisis de sostenibilidad ambiental de las DTR, esta relación entre el medio ambiente y las dinámicas territoriales puede ser vista desde dos enfoques complementarios. El primero enfoca los activos naturales como condicionantes de las DTR. El segundo mira al impacto de las DTR en el medio natural y su capacidad de generar servicios ecosistémicos. Visto de esta forma, la cuestión ambiental aparece como componente esencial de las dinámicas territoriales donde las posibilidades que un territorio tiene para desarrollar procesos sostenibles de desarrollo humano dependen del capital natural y del potencial que este tiene para producir servicios ambientales. Al mismo tiempo, es la propia actividad humana la que modifica el capital natural y co-produce los servicios ecosistémicos. (Véase también MA 2005).

Como señalan, en territorios caracterizados por la expansiva presencia de industrias extractivas de hidrocarburos, los hidrocarburos como parte del capital natural son un factor que condiciona las dinámicas territoriales no sólo por su efecto en reconfigurar el territorio (Hinojosa *et al.* en este volumen) sino por sus otros efectos en redefinir el acceso, uso y gestión de otros recursos naturales (como agua y tierra) del cual depende el desarrollo de otras actividades productivas en el medio rural. Por otro lado, las transformaciones del capital natural producidas por la explotación de hidrocarburos y la creciente inversión en infraestructura pública que la acompaña (Chumacero 2010a) condicionan la provisión de servicios ecosistémicos y, con ello, el desarrollo de nuevas dinámicas territoriales.

24 Por ejemplo, los indígenas guaraníes de la TCO Itika Guasu han planteado comprar las tierras de los terceros que se encuentran dentro de la TCO. Los recursos financieros para ello saldrían de las regalías del gas. (Declaración del Capitán de la TCO Itika Guasu).

En la discusión sobre sostenibilidad un tema que aparece en el debate es el tipo de conocimiento que se usa para elaborar argumentos respecto de si las industrias extractivas pueden o no ser sustentables; a argumentos basados en conocimiento moderno (con uso de ciencia y tecnología) se oponen los que más bien usan conocimiento tradicional y popular (Hinojosa 2007). En el estudio de los efectos ambientales de las DTR en Tarija, Hinojosa y Hennermann (en este volumen) combinan elementos del Sistema de Evaluación de Ecosistemas (MA 2005) con los enfoques de estrategias de vida. Mediante el análisis de imágenes de satélite, se cuantificó el cambio ambiental “medible” originado por las DTR en los últimos 10 años y, en paralelo, mediante entrevistas a los actores de los territorios en estudio se captó su visión cualitativa sobre los cambios ambientales “percibidos” y los factores de conflictos socio-ambientales. Con ello los autores discuten la sostenibilidad socio-ambiental de la expansión de hidrocarburos y la gobernanza del capital natural.

De la evaluación cuantitativa de los cambios observados en las condiciones del medio ambiente a lo largo del período 2001-2008 sugieren que, ni la expansión de la explotación de hidrocarburos, ni las DTR que los acompañaron, han generado cambios que indiquen significativo deterioro ambiental o que muestren un nivel de mejora que satisfaga las expectativas del impacto esperado de las rentas gasíferas. En este sentido, se puede sugerir que la industria del gas puede ser ambientalmente sostenible y que la mejora del medio natural para la producción de servicios ecosistémicos depende más bien de cómo se use la renta del gas.

No obstante, también sugieren que la distribución de cambios en los espacios territoriales estudiados es bastante desigual y, que el cambio ha afectado más a aquellas zonas que ya estaban en condiciones de desventaja relativa, zonas potencialmente más concentradoras de poblaciones indígenas o de pequeños campesinos. Este efecto de desigualdad en la distribución geográfica de cambios en los factores que afectan la generación de servicios ecosistémicos, junto al nivel de conflicto por el acceso a capital natural y las rentas de los hidrocarburos, induce una conclusión “menos optimista” respecto de la sostenibilidad socio-ambiental de las estrategias de crecimiento basadas en rentas gasíferas y plantea como tema central la cuestión de gobernanza de los recursos naturales en dos aspectos fundamentales. Primero, para reafirmar la necesidad de conceptualizar el medio natural en un sentido amplio que incluya el enfoque de capital natural y servicios ecosistémicos, así como las relaciones sociales y de poder que determinan el uso, intercambio y la transformación de los activos naturales. Segundo, en las implicaciones de política que se pueden derivar se destaca la necesidad de considerar a los activos naturales y los servicios ecosistémicos como elementos que requieren

regulación social y estatal, así como de abordar el tema de derechos de propiedad sobre los activos naturales en forma más articulada a los proyectos territoriales que conducen a DTR inclusivas y sostenibles.

9. Organización del libro

Para presentar los hallazgos de esta investigación, este libro se organiza en nueve capítulos. Cada capítulo ha sido redactado de forma tal que pueda ser leído de forma separada de acuerdo a los intereses temáticos del lector. En esa medida, cada uno incluye una primera sección metodológica y de contexto específica que luego es seguida por una discusión a profundidad de los temas específicos abordados en la investigación. Las referencias de bibliografía, a las cuales se hacen referencia en cada capítulo, se encuentran agregadas al final del libro.

Este primer capítulo de *Introducción* explicita el enfoque metodológico, introduce los lineamientos del marco conceptual que guiaron nuestro análisis y sintetiza los principales hallazgos de la investigación. Para esto último, describimos el contexto en el cual se da la expansión de la industria extractiva en Bolivia y luego describimos las dinámicas territoriales que se observaron en Tarija, con especial énfasis en el chaco tarijeño. Seguido a ello analizamos el rol de los actores y coaliciones en las DTR y los procesos de construcción de territorio y exploramos la dimensión ambiental de las DTR a partir de una evaluación de su sostenibilidad.²⁵

El segundo capítulo, *Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos: una lectura histórica y contemporánea* por Guido Cortez, aborda el tema de actores y alianzas y sus proyectos territoriales, desde una perspectiva histórica del origen y rol de cada grupo en las DTR de los municipios de Villamontes y Entre Ríos, en el chaco tarijeño. El capítulo destaca la influencia de las nuevas estructuras estatales y legislativas, creadas desde 2006, y el impacto que la redistribución de la renta hidrocarburífera tuvo en las estrategias políticas adoptadas por los actores sociales locales para llevar adelante sus proyectos de grupo y territoriales.

El tercer capítulo, *La formación de territorios asociada a la expansión de la industria del gas en Tarija* por Leonith Hinojosa, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez, Anthony Bebbington, Denise Humphrey Bebbington, analiza el proceso de construcción de territorios y la generación de identidades territoriales dentro de un marco de análisis que se centra en proyectos territoriales.

25 Una versión resumida de este capítulo introductorio se encuentra en Berdegué y Modrego (eds.), (en prensa).

El cuarto capítulo, *Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos* por Juan Pablo Chumacero, presenta una reflexión sobre la cuestión de los derechos de propiedad de la tierra, en relación con las DTR y la formación de territorios y aborda de forma específica el caso de los territorios de comunidades de origen que afecta a los pueblos indígenas del llano.

El quinto capítulo, *Las tensiones estado-indígenas debido a la expansión de la industria hidrocarburífera en el chaco boliviano*, por Denise Humphreys Bebbington, presenta una mirada profunda a pueblos indígenas del chaco tarijeño, su lucha por el control territorial de sus tierras y las tensiones emergentes debido a la vulneración de sus derechos durante la expansión de la industria de hidrocarburos.

El sexto capítulo, *Articulación entre la inversión pública y las coaliciones territoriales en Villamontes y Entre Ríos*, por Juan Pablo Chumacero, presenta una síntesis de la evolución de la inversión pública que se dio en el departamento de Tarija durante el período 2006-2010 como resultado del proceso de redistribución de los varios impuestos a los hidrocarburos y articula el efecto de este ingreso público al surgimiento de coaliciones territoriales y proyectos de desarrollo.

El séptimo capítulo, *Desafiando la maldición de los recursos en Tarija: pobreza y política social financiada por las rentas de hidrocarburos* por Leonith Hinojosa, analiza el efecto del incremento de las inversiones públicas e ingresos fiscales de los gobiernos departamental y municipales en el diseño de políticas sociales y de programas de lucha contra la pobreza.

El octavo capítulo, *Sostenibilidad ambiental y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas: el caso de las dinámicas territoriales rurales en Tarija-Bolivia* por Leonith Hinojosa y Karl Hennermann, aborda la dimensión ambiental de las DTR con una mirada a la sostenibilidad ambiental de las DTR bajo un enfoque de servicios ecosistémicos.

El noveno capítulo, *Conclusiones*, recoge los temas fundamentales que los casos estudiados enseñan y sugiere implicancias de política pública orientadas a apoyar a que las DTR que surgen dentro de un contexto de expansión de industrias extractivas de hidrocarburos sean inclusivas y sostenibles.

Capítulo 2

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

Guido Cortez

1. Introducción

El presente capítulo presenta una comparación de los procesos de ocupación territorial y conformación de grupos sociales en torno a los cuales se han estructurado las dinámicas territoriales en el ámbito rural de los municipios de Villamontes y Entre Ríos en el chaco tarijeño. Se destaca en el informe la influencia de las nuevas estructuras estatales y legislativas en las acciones y estrategias adoptadas por los actores sociales locales, en una coyuntura política nacional de profundas y varias reformas políticas y de disputas por la redistribución de la renta hidrocarbúfera.

La región donde hoy se ubican los municipios de Entre Ríos y Villamontes fue conocida en la época colonial como área de frontera. Hasta principios del siglo XVIII la zona estaba exclusivamente habitada por unas siete etnias indígenas, entre ellas: los guaraníes, conocidos entonces como chiriguano, los weenhayek llamados por los españoles matacos, los tapietes, los tobas, algunas familias tsirakuas²⁶, chorotes y chulupíes (hoy nivaklés).

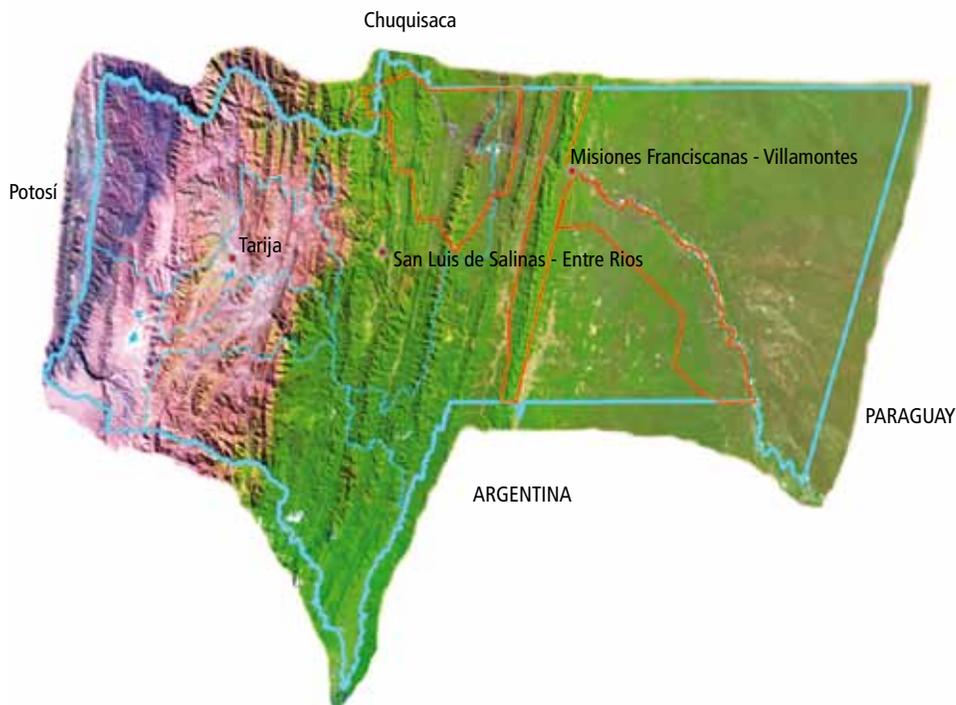
La penetración hacia el chaco tarijeño por parte de los colonizadores españoles se realizó a partir de la ciudad de Tarija, en dirección al este, con la fundación

26 Probablemente pertenecientes a la etnia ayorea.

de la población de San Luis de las Salinas en la actual provincia O'Connor, lo que influyó en el alejamiento de la población guaraní hacia el noreste de esta provincia.

En el siguiente mapa del departamento de Tarija se puede identificar dos de las principales misiones franciscanas que congregaban a población guaraní, weenhayek y toba para 1865. En rojo se puede apreciar las actuales demandas territoriales indígenas en los municipios de Entre Ríos y Villamontes y las principales misiones franciscanas.

Mapa 2.1. Departamento de Tarija con misiones franciscanas fundadas en el siglo XVII y XIX y demandas territoriales indígenas actuales



Fuente: Elaboración: Ángelo Lozano, CERDET, 2010.

El ingreso de misioneros franciscanos a partir de 1606 en territorios indígenas²⁷ del chaco tarijeño, permitió con los años la pacificación de parte de las poblaciones nativas y posteriormente abrió paso a la ocupación de la frontera del chaco tarijeño que se dio a partir del avance de grupos de colonizadores ganaderos procedentes de la ciudad de Tarija.

Colonización y ocupación de la frontera chaqueña

Una vez ocupado y poblado el valle de Entre Ríos, la colonia española no pudo ingresar más hacia el oriente por la resistencia de las poblaciones indígenas. Entre 1860 y 1905, los franciscanos lograron fundar varias misiones en el chaco, donde parte de la población indígena buscó refugio temporalmente. Recién a partir de 1907, la República boliviana ingresó en la zona, conocida a partir de entonces como Villamontes, e instaló una administración. Este fue un proceso algo tardío en la historia del país, lo cual se explica porque, a diferencia de las regiones mineras en los andes, en el chaco no se identificaban atractivos económicos y se tenía como limitantes la falta de agua, las elevadas temperaturas chaqueñas que en el verano alcanzaban 40°C y, especialmente, hasta finales de 1890, la resistencia acérrima de las poblaciones indígenas al ingreso de foráneos.

El Estado boliviano impulsó la colonización del chaco, considerado agreste y salvaje, como una forma de sentar su soberanía política y generar un modelo de desarrollo de ganadería extensiva, basado inicialmente en la población criolla y, posteriormente, en familias de origen mestizo procedentes del valle central de Tarija y Chuquisaca. Bajo este paradigma, las poblaciones indígenas chaqueñas no formaban parte de la construcción de un modelo de desarrollo, pues se las consideraba primitivas, hostiles y un estorbo para la extensión de las haciendas ganaderas, a menos que formen parte de la fuerza de trabajo para las haciendas.

En Villamontes, desde 1907,²⁸ la mayor parte de la extensión de las tierras fue adjudicada a pobladores de origen criollo mestizo dedicados a la actividad de crianza de ganado vacuno, en tanto las poblaciones indígenas eran arrinconadas hacia zonas marginales. Ello produjo su migración hacia la frontera del chaco salteño en Argentina, como relata el antropólogo sueco JanAke Alvarsson (1988) al referir lo sucedido con familias tobas en 1918.

27 Fray Manuel Mingo, 1981.

28 En 1905 se produce la llamada revolución liberal que expulsa a los franciscanos de las misiones en Villamontes en 1907, quedando estos territorios bajo administración del Estado, que pasaría a distribuir las tierras a familias de colonizadores criollos.

El descubrimiento de reservas petroleras en el chaco tarijeño en 1925 es considerado como una de las causas que impulsaron el desencadenamiento de la Guerra del Chaco entre Bolivia y el Paraguay (1932-1935), y que propiciaron indirectamente flujos inmigratorios moderados. A la finalización de esta contienda bélica y luego de la reforma agraria boliviana en 1953, sólo tres grupos indígenas permanecerían en la región del chaco tarijeño (los guaraníes, los weenhayek y los tapietes), ocupando una reducida extensión de su hábitat tradicional y siendo discriminados por la población colonizadora castellano-hablante que se veía a sí misma como defensora y pobladora de las zonas de frontera y portadora de valores de la civilización cristiana occidental.

Estos dos grupos, los indígenas y los criollos colonizadores criadores de ganado vacuno, son los que han constituido hasta el presente las dos principales identidades sociales rurales en los municipios de Entre Ríos y Villamontes, en una estratificación jerárquica que se mantuvo hasta finales de 2000 cuando la población criolla, amparada por los gobiernos republicanos y centralistas, ocupaba la mayor cantidad de tierras y también los cargos públicos, así como desempeñaba distintas profesiones que se iban conformando en los incipientes centros urbanos de ambos municipios.

La actividad ganadera fue vista desde un inicio como “la vocación productiva del chaco villamontino” debido a las pasturas naturales existentes, las vastas llanuras al este del Aguara Güe y la presencia del río Pilcomayo donde los animales se abastecían de agua todo el año. Por el contrario, en Entre Ríos donde sólo una parte de su extenso territorio es apto para la ganadería, la población se dedicó principalmente a actividades agrícolas extensivas de cultivo de maíz y maní, enfrentando dificultades y limitaciones por el acceso a agua para riego, la minifundización de la tierra y una geografía física muy accidentada.

El segundo *boom* petrolero, que generó apogeo entre 1966 y 1973 en zonas como Villamontes y Camiri (ubicada al norte de la región), declinó rápidamente en los siguientes años. El agotamiento de los pozos, cuya perforación sólo llegaba hasta unos 1.800 metros de profundidad debido a la tecnología disponible, produjo una dinámica económica urbana bastante débil en ambos municipios hasta el año 2000. No obstante, Villamontes fue recibiendo flujos inmigratorios moderados mientras que Entre Ríos fue expulsando constantemente parte de su población económicamente activa.

La ciudad de Villamontes tuvo un crecimiento poblacional más continuo que la localidad de Entre Ríos, debido a corrientes migratorias procedentes del valle central tarijeño y de áreas rurales del chaco chuquisaqueño. La nueva

población se fue asentando en el área urbana, pero sin contar con un aparato productivo articulado, más allá de la ganadería que abastecía de carne a los centros urbanos del departamento de Tarija y el crecimiento de un pequeño sector campesino productor de cítricos, sandías y verduras. Por su parte, la actividad pesquera comercial en el río Pilcomayo, de ser casi inexistente hasta 1950, llegó a tener un crecimiento importante en las décadas de 1980 y 1990, con una extracción que se estima entre unas 900 a 1.200 toneladas en los mejores años.²⁹

Con esas estructuras productivas, el empleo público aparecía como uno de los pocos espacios institucionales que ocupaba relativamente a un pequeño sector urbano, por lo que las complejas luchas político-partidarias para ocupar cargos públicos eran parte de la dinámica central en estos dos centros urbanos. Hasta el año 2000, ambos municipios aquejaban niveles crónicos de desempleo y subempleo de gran parte de su población urbana; también niveles elevados de pobreza extrema que afectaba en gran parte su población rural.

2. Actores sociales y organización sociopolítica en Entre Ríos y Villamontes

A continuación describimos los principales actores sociales en los dos municipios seleccionados para la presente investigación, ambos en la región chaqueña del departamento de Tarija. Consideraremos a la provincia O'Connor como parte de la región chaqueña, por compartir características de ecosistema de esta región, aunque parte de esta provincia también es caracterizada como una zona de transición entre los valles interandinos y la llanura chaqueña. La población guaraní de esta provincia forma parte de la nación guaraní en Bolivia asentada en el chaco boliviano.

Los pueblos indígenas

Lo indígena en Bolivia es una categoría que engloba a grupos culturalmente distintos y que históricamente no se sentían parte de una misma identidad social colectiva. Los grupos étnicos a los que nos referiremos como indígenas resistieron los procesos de discriminación étnica, cultural, política y económica hasta lograr, a partir de 1990, la lenta y progresiva recuperación de parte de su territorio, el reconocimiento de sus derechos culturales y un paulatino empoderamiento po-

29 Estimaciones realizadas por personal del CERDET en base a entrevistas con concesionarios ween-hayek, 2009 y 2010.

lítico, que se hace evidente con el arribo al poder del primer indígena a la presidencia del país en enero de 2006.

En dicho proceso de revalorización de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos indígenas y campesinos, entre 1990 y el 2006, se puede resaltar la contribución de la cooperación internacional europea dirigida a la realización de reformas estatales descentralizadoras, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el trabajo desarrollado por ONG extranjeras y bolivianas, lo que también contribuyó al fortalecimiento de organizaciones rurales campesinas e indígenas.

Son muy elocuentes las afirmaciones del Documento País elaborado por la Comisión Europea:³⁰

“Desde 1976, la Comisión Europea ha prestado ayuda a casi todos los procesos políticos, sociales y económicos por los que ha atravesado este país. Esta contribución se ha materializado principalmente a través de la cooperación bilateral, la financiación de organizaciones no gubernamentales y, desde 1998, un importante programa de seguridad alimentaria...” pág. 17.

“La prevención de conflictos ha sido un objetivo indirecto explícito de la cooperación de la CE (Comisión Europea) en Bolivia a partir de 2003, con especial énfasis en cuestiones de desarrollo alternativo y en la consolidación de la democracia y el consenso”... pág. 18.

“Bolivia es un importante beneficiario de ayuda al desarrollo, tanto de donantes bilaterales como multilaterales. Esta ayuda supone cerca del 10% de su PIB. En 2004, el 58% del presupuesto de inversión del Estado provino de la cooperación internacional”. pág. 19.

Hay también interpretaciones críticas y negativas hacia los resultados conseguidos con los recursos de la cooperación extranjera en Bolivia en sus diferentes niveles (multilateral, bilateral, desde instituciones religiosas y laicas a organizaciones de la sociedad civil y/o organizaciones de base)³¹, lo cual es un tema que merece ser estudiado en mayor profundidad y rebasa los objetivos de este capítulo.

30 Comisión Europea, (2007).

31 Antonio Rodríguez Carmona, 2009.

Según manifestó Roberto Laserna hacia el año 2003:

“Las agencias de cooperación internacional han tenido y tienen aún un papel muy influyente en el proceso político boliviano. En parte se debe a la significativa dependencia del país. Cerca de la mitad de la inversión pública proviene de donaciones y créditos concesionales en los que ellos tienen gran capacidad de decisión. Su capacidad es aún mayor cuando el sistema político o el gobierno no pueden definir sus prioridades con claridad, o cuando la presión social inmoviliza la toma de decisiones. Con todo, la cooperación internacional ha sustentado y apoyado el proceso de modernización del país, financiando el déficit de un Estado que tiene una base tributaria muy débil y pequeña. Frente a las dubitaciones y oscilaciones en la actitud de los sucesivos gobiernos con respecto a los cambios institucionales de sus predecesores, las entidades internacionales muchas veces actuaron presionando en defensa de la continuidad del proceso”.³²

“Otro actor clave de todo el proceso es la Iglesia Católica. Por un lado, sus movimientos de base, formados por religiosos, sacerdotes y laicos, han animado instituciones no gubernamentales que contribuyeron a la reorganización de los sectores populares que fueron claves en la lucha contra las dictaduras y en la resistencia al ajuste estructural. Muchas de esas instituciones sustentan el nuevo comunitarismo tanto como el viejo populismo corporativo”.³³

Los grupos étnicos presentes actualmente en el chaco tarijeño y que son reconocidos como actores sociales y políticos activos de ambos municipios son tres y son los siguientes:

1) Los guaraníes

Los guaraníes habitan en los dos municipios seleccionados para el estudio, su población aproximada es de 3.600 habitantes, distribuidos en 36 comunidades en el municipio de Entre Ríos y unas 1.700 personas en 12 comunidades en el municipio de Villamontes. Los rasgos fisonómicos indígenas en un grupo significativo de pobladores de la ciudad de Villamontes hacen presumir que esta cantidad sería mucho más elevada, no obstante ellos no se identifican en la actualidad con dicha etnia.

32 Roberto Laserna, 2003, pág. 21.

33 Ídem.

En ambos municipios, la población guaraní se dedica habitualmente a actividades agrícolas y conviven generalmente en comunidades denominadas “mixtas” con familias campesinas inmigrantes. En Entre Ríos hay unas nueve comunidades que se dedican a la pesca en el río Pilcomayo, crían animales menores (cabras y cerdos) y, recientemente, en otras 10 comunidades se trabaja en la crianza de ganado vacuno. La organización guaraní en este municipio es indudablemente una de las mejores organizadas en el chaco tarijeño y en sólo dos décadas ha logrado un reconocimiento social y político inesperado, cuando años atrás una gran parte de sus comunidades carecían de títulos de propiedad y parte de su población asentada en propiedades ganaderas estaban sometidas a un modelo de explotación económica y social caracterizada como “empatronamiento”.³⁴

En Entre Ríos la organización guaraní ha accedido al derecho de demandar una Tierra Comunitaria de Origen y a la titulación de 91 mil ha³⁵ (hacia el año 2010), y aspira a que el Estado pueda reconocerles unas 216 mil ha.³⁶ Una dificultad en este reconocimiento es que al interior de la demanda territorial se han identificado alrededor de 120 propiedades no indígenas, varias de las cuales están amparadas por la misma Ley INRA promulgada el año 1996.

Las comunidades guaraníes en el municipio de Villamontes conviven con familias campesinas mestizas en las llamadas comunidades mixtas, lo que entre otras razones complicó la posibilidad de plantear una demanda de Tierras Comunitarias de Origen, por lo cual actualmente sus comunidades han sido saneadas por el Estado boliviano como comunidades rurales individuales. La migración temporal de su población joven para la búsqueda de empleo es frecuente, los destinos incluyen el norte argentino.

34 El empatronamiento incluía un sometimiento a condiciones de trabajo obligatorio para la hacienda, que generalmente no era remunerado en dinero sino con víveres, coca y ropa. Los indígenas eran sujeto de actitudes explícitas de discriminación étnico cultural, la falta de libertades políticas y de ejercicio de derechos de ciudadanía. Este régimen de explotación y semi-servidumbre concluyó hacia el año 1994-1996 gracias al proceso de reorganización iniciado en 1989. (Miguel Castro, 2004).

35 Las tierras dotadas en su mayor parte están ubicadas en zonas de pendiente y no son potencialmente aptas para la agricultura por este motivo y por la escasez de fuentes de agua.

36 La Ley INRA establece que el Estado deberá dotar a las comunidades las tierras necesarias para su sobrevivencia socioeconómica y cultural, pero como los propietarios no indígenas tienen también derecho a conservar las tierras que cumplen una función económica y social, hay un porcentaje cercano al 50% de las tierras que se espera sean entregadas por el Estado a las TCO guaraníes en Entre Ríos y a los weenhayek en Villamontes y Yacuiba. El problema es que la ley no especifica si esto ocurrirá en cinco o cien años.

A principios de 2011, un asambleísta guaraní del Itika Guasu fue elegido Presidente de la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija, un hecho histórico tomando en cuenta la pertenencia a este grupo poblacional minoritario.

2) *Los weenhayek*

El pueblo Weenhayek está compuesto por unas 3.500 personas, de las cuales unas 2 mil residen en el municipio de Villamontes, la mayoría de ellas en el margen derecho del río Pilcomayo y unas 400 personas en un barrio de la misma ciudad. Más del 76% se identifican como pescadores (CERDET - Consultora DEL 2009) y la mayoría de las mujeres como artesanas que elaboran tejidos de una fibra vegetal, conocida como carawata. En 1992 los weenhayek demandaron la recuperación de un territorio de 195 mil ha y, recién durante los años 2008 y 2009 se logró titular 30.176 ha; se espera que en 2011 se alcancen las 48 mil ha.

En 1990, habían registradas 16 comunidades asentadas bajo una excesiva presión demográfica en sólo 5.600 ha. Hacia el año 2010, al contar con mayor cantidad de tierras tituladas, el número de comunidades se incrementó rápidamente llegando a 45, como una forma de consolidar la ocupación de su territorio todavía con una demanda de tierras en curso; adquirir reconocimiento como organización comunal y por lo tanto con derecho a recibir recursos de su organización matriz; y como estrategia para disminuir los conflictos intrafamiliares en comunidades sobrepobladas y afectadas por un proceso de deterioro ambiental debido al sobre-pastoreo, desertificación, cambio de clima, reducción del nivel de lluvias, etc.

El pueblo Weenhayek es uno de los sectores rurales con mayores niveles de pobreza extrema, reside en zonas con bajos niveles de precipitación pluvial y elevadas temperaturas promedio en verano, y ha atravesado mayores dificultades de organización intercomunal por divisiones internas entre sus líderes comunales. Un estudio efectuado el año 2009³⁷ revela que más del 81% de su población no logra cubrir sus necesidades nutricionales en el periodo fuera de la temporada de pesca (entre octubre y marzo). En época de pesca, esta actividad se ha convertido en una de las principales generadoras de ingreso, aunque en mayor medida para unas 70 familias que gozan de la condición de concesionarias de puestos de pesca.³⁸

37 CERDET - Consultora DEL, *Informe de Línea Base en seguridad alimentaria. Pueblo Weenhayek y Guaraní. Villamontes - Tarija*, 2009.

38 En 2010 existían alrededor de 35 concesiones pesqueras exclusivas para familias weenhayek, las cuales pertenecen a familias ampliadas, por ello consideramos como mínimo dos familias emparentadas en promedio a cargo de la administración de los puestos de pesca.

Desde el año 1997, varias empresas petroleras (Brittish Gas, Petroandina, y el Consorcio Transierra integrada por Petrobras, Total y Andina) han realizado nuevos trabajos exploratorios de extracción de hidrocarburos o de instalación de ductos que atraviesan el río Pilcomayo en cuatro áreas al interior de la demanda territorial del pueblo Weenhayek. Luego de complejas negociaciones iniciadas el año 2001 y concluidas hacia 2005, la organización del pueblo Weenhayek (la ORCAWETA) acordó con tres de estas empresas recibir en total un monto anual cercano a los 200 mil dólares, ello ha agudizado las pugnas internas por el acceso a cargos de liderazgo, la captura de espacios de poder donde se decide la redistribución interna de dicha renta; también ha generado divisiones internas en los últimos cinco años. No obstante, se observa también un mejoramiento de las condiciones de infraestructura educativa y de salud debido a la reciente intervención del Proyecto Educativo Indígena (PEI), financiado por la cooperación bilateral holandesa, e implementado a través del Ministerio de Educación, el municipio de Villamontes y la organización indígena. Con el ingreso de recursos económicos procedentes de las regalías petroleras se observa, desde el año 2007, una inversión del municipio y del Corregimiento Mayor de Villamontes destinada a la construcción y ampliación de nueva infraestructura educativa.

El pueblo Weenhayek de Tarija es uno de los pocos pueblos indígenas que obtuvo el reconocimiento de un calendario escolar diferenciado del resto del sistema escolar público; logro que se concretizó hacia finales de 1990 mediante la gestión ante el Estado de sus maestros bilingües y con apoyo de la Misión Evangélica Sueca. Dicho calendario articula las vacaciones escolares con el ciclo anual de la temporada de pesca (abril-septiembre) para que los niños puedan acompañar a sus familias durante esta actividad ocupacional. Esto ha reducido la deserción escolar y ha facilitado una mayor dedicación de las familias a la pesca comercial.

Son relevantes también los avances, iniciados en la década de 1980, en la implementación pionera de un sistema de educación bilingüe, que se aplica hasta el tercer año de primaria y que, hacia el año 2010 ha permitido el ingreso a la actividad laboral de cerca de ochenta maestros interinos bilingües, de los cuales una decena está profesionalizado. Desde mediados del año 2000, estos maestros están afiliados a la Federación Sindical de maestros rurales de Villamontes y se han integrado a la dinámica de tipo sindical de esta organización.³⁹ Dentro de las 700 familias weenhayek, el grupo de maestros, aproximadamente ocho enfermeros auxiliares y los propietarios de concesiones de pesca, son un segmento que ha logrado un ingreso económico mensual regular que garantiza la seguridad alimentaria de sus familias. No sucede lo propio en el resto de la población indígena.

39 Testimonios de dos maestras y un maestro bilingüe en Villamontes y Capirendita, 2009 y 2010.

La actividad pesquera, a lo largo de 140 kilómetros, está concesionada a familias del pueblo Weenhayek. Se estima que, entre abril y agosto, esta actividad genera un mínimo de 1 millón 200 mil dólares, distribuidos entre las familias weenhayek, unas pocas familias guaraníes que participan como asalariados y algunos trabajadores criollos mestizos. Ello forma parte de una cadena productiva y comercial que involucra a centenares de familias criollas y mestizas dedicadas al transporte, comercialización y preparación de alimentos. Sin embargo, concluida la época de pesca, entre los meses de octubre a marzo, más del 81% de las familias weenhayek enfrentan un periodo de inseguridad alimentaria, y adoptan diversas estrategias de subsistencia, entre ellas la captación de rentas de empresas (gasíferas y de extracción de ripio y arena) que actúan dentro del territorio. La distribución de tales rentas ha generado pugnas entre las comunidades del pueblo Weenhayek y al interior de ellas.

3) *Los tapietes*

Los tapietes son un grupo étnico sobre el cual se debate todavía su origen histórico. Mientras algunos miembros de esta comunidad creen pertenecer a la familia guaraní, se ha sugerido que los tapietes podrían haber sido “guaranizados” (Hirsch, S. en I. Combes 2005) o que su origen estaría emparentado con los mataco (hoy weenhayek) chorote (Nordenskiöld 2002), lo que es muy poco probable. Actualmente, los tapietes suman unas 85 personas (Arce *et al.* 2003), de las cuales sólo 50 viven en la comunidad de Samaihuate, localizada a unos 120 Km de Villamontes, y el resto en comunidades weenhayek. Debido a su escaso número en Bolivia, se están formando nuevas familias en base a alianzas matrimoniales con mujeres weenhayek y personas del pueblo Guaraní.

Los tapietes se dedican a la caza, la pesca en el río Pilcomayo y a actividades de agricultura de subsistencia rústica. Disponen de un territorio recuperado de 24.800 ha, reconocido por el Estado boliviano en 2001. El año 2010 les ha sido reconocido el derecho a tener un asambleísta en la Asamblea Legislativa Departamental y otro asambleísta en la Asamblea Regional del Chaco. Aunque están organizados de manera independiente, participan activamente en eventos interétnicos.

El sector ganadero

El sector ganadero ha sido el actor económico más fuerte y con mayor influencia política en Villamontes y en Entre Ríos entre la década de 1970 hasta el año 2000. Su dirigencia tuvo significativa influencia en la elección de autoridades locales y en la designación de los alcaldes hasta 1984, con lo cual, no obstante los exiguos

recursos de los gobiernos locales (en comparación con lo observado a partir de la explotación gasífera desde el año 2000), los propietarios más grandes de tierras recibieron mayor atención de parte de las entidades públicas locales y departamentales. Esto fue corroborado mediante entrevistas, donde se manifestó que en Villamontes “los que reciben mayor atención son los que tienen mayor capacidad de organización, como la Federación de Ganaderos”.⁴⁰ Ello revela que la influencia política del sector ganadero es todavía importante y serían sus grupos dirigenciales los que más se benefician, a pesar del reclamo de los afiliados menos afortunados sobre la poca atención del Estado.

En Villamontes, hasta el año 2000, se estimaba cerca de 700 propiedades ganaderas afiliadas a la Federación de Ganaderos; hacia 2010 se menciona que el número de familias inscritas fue de más de mil.⁴¹ Una posible división de propiedades ganaderas explicaría en parte este crecimiento. Según datos del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PRONEFA),⁴² los propietarios ganaderos de Villamontes manejaban la mayor cantidad de ganado vacuno en todo el departamento de Tarija, (aproximadamente 100.118 unidades), distribuidas en casi tres millones de hectáreas.⁴³ Se calcula que sólo un número cercano al 5% podría ser considerado como grandes productores con hatos mayores a 400 cabezas de ganado.

Llama la atención que una parte significativa de los propietarios ganaderos, grandes y medianos (que no superan el 20% del total de las familias ganaderas), residen también en la ciudad de Villamontes. La mayoría de estas familias ha logrado reunir los excedentes económicos necesarios que les permitieron a varios de sus hijos acceder a la universidad en ciudades cercanas y lograr cargos públicos. Se ha observado que las relaciones de parentesco entre algunas familias ganaderas y funcionarios públicos ha facilitado la elaboración y ejecución de proyectos favorables para el sector ganadero⁴⁴ lo que no se ha dado tan claramente en los sectores campesino e indígena, donde la mayoría de su población adulta no ha concluido estudios secundarios. Podemos concluir que los profesionales procedentes de familias ganaderas constituyen un segmento importante de la burocracia pública y facilitan alianzas y políticas públicas favorables al sector ganadero, al que también pertenecen.

40 Entrevista a un profesional agrónomo en Villamontes, 2010.

41 Testimonios de dirigentes ganaderos de Villamontes entrevistados.

42 PRONEFA, 2010. Resumen del Catastro en el departamento de Tarija proporcionado por el Dr. Ricardo Lema.

43 Entrevista con el vicepresidente de la Federación de Ganaderos de Villamontes, 2009-2010.

44 Hasta el año 2000 el sector ganadero era identificado como el principal generador de riqueza en Villamontes, era un sector con influencia casi determinante en las instancias públicas locales.

El proceso de doble residencia de las familias ganaderas, también se observa en el municipio de Entre Ríos, aunque no es tan contundente como lo es en Villamontes. Más precisamente, los contados grandes propietarios ganaderos y concesionarios de áreas forestales residen generalmente en la ciudad de Tarija y han visto debilitados sus lazos políticos en Entre Ríos. Hacia el año 2010, se calculaba unas 1.200 familias ganaderas en Entre Ríos; sin embargo, hay que destacar que una parte de los pequeños productores ganaderos también se identifican como campesinos, lo cual indica que se trata de productores con cantidades reducidas de ganado mayor. Según datos del PRONEFA, en Entre Ríos se contabilizaron 49 mil cabezas de ganado, esto es, cerca de la mitad de las existentes en Villamontes.

Para la mayoría de los pequeños y medianos propietarios ganaderos de Villamontes y Entre Ríos, la producción ganadera enfrenta problemas de sequía, escasez de forraje para sus animales, degradación de los suelos por sobrepastoreo y un estancamiento económico debido a la falta de capital que les permita realizar inversiones de importancia para la instalación de cerramientos y cultivo de pasturas. La gran mayoría de las propiedades ganaderas emplea un sistema de crianza extensivo, lo que limita el incremento de la productividad y la renta. Este sistema de crianza extensiva está en desventaja por falta de competitividad en calidad ante la importación de carne vacuna procedente de Santa Cruz y el norte argentino, que está copando crecientemente los mercados urbanos de Tarija desde el año 2000.

Como el municipio de Villamontes dispone desde 2005 de mayores recursos públicos (procedentes de las regalías y el impuesto a los hidrocarburos) que el Municipio de Entre Ríos, el Corregimiento Mayor de Villamontes está invirtiendo agresivamente en la perforación de un centenar de pozos semi-profundos y la construcción de más de una decena de tanques australianos, como una medida que trata de solucionar parcialmente la escasez de agua en unas 100 propiedades ganaderas (de las 700 registradas) del municipio.

En Villamontes, cerca de 138 propiedades ganaderas se encuentran al interior de la demanda del pueblo Weenhayek y aproximadamente más de 30 serán afectadas por recortes de tierra, parcial o total, por el no cumplimiento de la función económica y social, un requisito establecido por la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). En Entre Ríos, más de 132 propiedades ganaderas y campesinas se encuentran también al interior de la demanda territorial del pueblo Guaraní del Itika Guasu. Igualmente, aquellas propiedades que no cumplan la función económica social serán revertidas total o parcialmente en beneficio de las comunidades indígenas. Este prolongado proceso

de revisión de la propiedad de la tierra (iniciado en 1996) no ha concluido todavía en ambos municipios pero ya ha generado tensiones y conflictos violentos entre ambas poblaciones, promoviendo un escenario de confrontación política y social y de competencia en el cual uno de los sectores cree que ganará o perderá tierras a expensas del otro.

El sector campesino

La población campesina de origen mestizo se ha asentado primero en Entre Ríos desde mediados del siglo XIX y, posteriormente a partir de la década de 1960, en el municipio de Villamontes, mediante flujos migratorios del valle central de Tarija y la región del chaco chuquisaqueño.

En Entre Ríos, el sector campesino es un sector más numeroso que el de Villamontes y está presente en más de 120 comunidades rurales. La mayoría procede, desde 1960, del valle central de Tarija y de departamentos vecinos (Potosí y Chuquisaca). Los campesinos poseen pequeñas propiedades y están ubicados en estrechos valles; debido a limitaciones de acceso a sistemas de riego, todavía es predominante el cultivo basado en el régimen de lluvias. Sus principales cultivos son el maíz, la soya y las hortalizas.

En Entre Ríos, el origen heterogéneo de la población migrante campesina, y su dispersión geográfica incide todavía en la definición de su identidad cultural, que se debate entre sentirse parte de la cultura campesina chapaca,⁴⁵ conformar los aspectos culturales de una cultura propia entrerriana o compartir la identidad chaqueña.⁴⁶ En ambos municipios, desde la década de 1980, los campesinos se han organizado en centrales campesinas bajo un modelo de sindicatos rurales. Su organización sindical ha coordinado acciones reivindicatorias con el movimiento campesino del valle central de Tarija y las otras regiones del departamento de Tarija, a excepción de la provincia Gran Chaco. Es principalmente un sector dedicado a la agricultura de maíz, maní y más recientemente de hortalizas.

En el municipio de Villamontes el arribo esporádico de inmigrantes de origen campesino mestizo desde el valle central de Tarija, y desde el chaco chuquisa-

45 Lo chapaco es la identidad regional del valle central tarijeño que valoriza la influencia española y la religión católica combinada con la cultura local campesina y que se ha formado desde muy temprano en el siglo XVI.

46 Testimonio de una mujer entrerriana en un taller de difusión de resultados de la investigación en julio 2010.

queño desde 1960,⁴⁷ ha ido conformando un sector campesino relativamente pequeño, que se ha ubicado generalmente al norte de la ciudad de Villamontes, en las faldas de la Serranía del Aguarañe, donde existen varias fuentes de agua que les permite desarrollar una agricultura con riego y la producción de cítricos (naranjas, mandarinas), hortalizas (tomate, cebolla y papa), maíz y sandías.

Debido a las elevadas temperaturas y los escasos sistemas de riego, la actividad agrícola fue muy débil. Hasta el año 2003, la mayoría de los productos agrícolas eran traídos desde la ciudad de Tarija; luego, el esfuerzo de las familias campesinas de la región chaqueña logró incrementar la producción de cítricos, sandías y hortalizas en la estrecha franja de tierras ubicadas al norte de Villamontes. Ello consolidó un pequeño sector campesino con acceso limitado a fuentes de riego y tierras, ubicado en algunas comunidades mixtas con familias guaraníes.

Los campesinos han logrado tener mayor incidencia en las políticas públicas del municipio de Villamontes desde el año 2000, ya que desde esta instancia se busca promover un sector productivo que abastezca a la región con productos locales. Un efecto de ello es que, desde hace pocos años, la producción local de tomates de invierno se destina a la ciudad de Tarija.

Hasta el año 2006 la organización campesina sindical era muy débil y no estaba muy articulada con el movimiento campesino del departamento de Tarija, lo que recién se observa con el ascenso del gobierno indigenista de Evo Morales y, más precisamente, desde el año 2007, cuando se organiza para defender las reformas adoptadas por el gobierno nacional frente a las movilizaciones organizadas por los partidos de oposición. Actualmente es un sector con peso político propio en el municipio.

El peso demográfico de la población campesina se hace más evidente en el municipio de Entre Ríos con la participación política de las centrales campesinas en las elecciones locales designando los candidatos para los cargos públicos bajo las banderas del partido gobernante a nivel nacional.

47 Las migraciones al chaco tarijeño tuvieron un repunte a partir de 1960 impulsadas por la dotación de cinco hectáreas por familia campesina que efectuó la reforma agraria promulgada el año 1953. En el chaco villamontino que es más apto para la ganadería que la agricultura la ocupación de la tierra fue más improvisada, por lo que varias familias accedieron de hecho a propiedades que varían entre las 300 hasta las 2 mil ha.

Los menonitas

En el chaco, la migración de cerca de dos centenares de familias menonitas tradicionales hacia el municipio de Villamontes, Entre Ríos y Yacuiba es un fenómeno reciente iniciado a finales de 1990, y la mayoría proceden de la zona oriental del Paraguay.

Las colonias menonitas no tienen una relación significativa con las instituciones estatales ni con otras organizaciones sociales. Sin embargo, por su dinámica económica, su producción de leche y quesos se ha incrementado rápidamente y ocupa un mayor espacio en el mercado de Villamontes y en la ciudad de Tarija. Este grupo se dedica también al cultivo de la soya en Yacuiba y Villamontes, y a la crianza de ganado lechero bajo un sistema de estabulado.

El sector urbano

En el municipio de Villamontes, la fuerte relación económica y social de las familias rurales (ganaderas, campesinas e indígenas) con el centro urbano ha generado un relativamente significativo crecimiento de su población urbana. A ello se añade la llegada de inmigrantes de municipios vecinos del chaco chuquisaqueño, localidades del valle central tarijeño e incluso de familias ganaderas del chaco salteño (Argentina) que se asentaron en este municipio desde la década de 1960. No habiendo dato censal, el fuerte crecimiento poblacional se observa en el periodo 2002 a 2010 en la cantidad de población mayor de 18 años que se inscribió para participar en las elecciones de dicho año (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Cambios en la población urbana y rural entre 1992 y 2010

	Censo 1992 N° habitantes rural y urbano	Población rural 1992	Población urbana 1992	% de población urbana Censo 1992	Censo 2001 N° habitantes rural y urbano	Población rural 2001	Población urbana 2001	% de población urbana Censo 2001	Diferencia intercensal de habitantes	Inscritos en la Corte Departamental Electoral (2010)*
Municipio de Villamontes	19.568	8.482	11.086	56,65	23.765	7.652	16.113	67,8	4.200	18.897
Municipio de Entre Ríos	17.763	17.763			19.339	16.921	2.418	12,5	1.576	9.833
Departamento de Tarija	291.407	159.438	77.024	26,43	391.226	247.736	143.490	36,67	99.819	264.747

*personas mayores de 18 años habilitadas para votar⁴⁸.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo Nacional 1992 y 2001; Corte Nacional Electoral.

48 Según la OPS en Bolivia el 39,62% de la población es menor de 15 años. Lo que nos lleva a concluir que las personas habilitadas para votar superan el 50% de la población de cada municipio. <http://www.ops.org.bo/condsalud/situaciondemografica/1-terceraparte.htm>

Sorprende que, en la localidad de Entre Ríos, el crecimiento urbano y rural en los últimos cincuenta años sea bajo. Ello se podría explicar por las limitaciones productivas agropecuarias y forestales, las que no lograron generar y dirigir el excedente económico a actividades comerciales y de servicios en su reducido centro urbano. Tradicionalmente, la producción agrícola campesina estaba más orientada hacia el autoconsumo e intercambio a nivel local y es, recién desde el año 2006, como resultado de mayor inversión pública con fondos de las regalías del gas, que se observa una relativa dinámica económica en Entre Ríos (en un porcentaje menor que la observada en Villamontes). Aún así la población mayor de 18 años inscrita para votar es aproximadamente la mitad de los inscritos en Villamontes.

En el año 2001, en Villamontes es notable el crecimiento urbano, en detrimento de la población rural; en los años posteriores al *boom* hidrocarburífero se percibe un mayor crecimiento de la mancha urbana en gran parte atribuible a la inmigración de pobladores de municipios vecinos. El próximo censo poblacional dará más luces sobre el impacto de la inmigración y crecimiento urbano en Villamontes.

Se puede afirmar que en ambos municipios, hasta el año 2006 la conformación de sus grupos dirigenciales ha estado influida por la pertenencia a un partido político, en función del grupo que estaba en el gobierno nacional, y por el grado de status socioeconómico generalmente dado por actividades relacionadas con la extracción de madera y la ganadería. La designación de los candidatos de los partidos políticos tradicionales más fuertes para los cargos locales dependía estrechamente de las estructuras políticas nacionales y de las ubicadas en la ciudad de Tarija, respectivamente. Esta dependencia generó un sentimiento pro-descentralización en municipios como el de Villamontes y el de Entre Ríos. En Villamontes esto se tradujo en la demanda de autonomía política y económica respecto de la capital departamental, lo cual fue además resultado del escenario político de pugnas entre sectores sociales, organizaciones y regiones para acceder a una mayor participación en la renta hidrocarburífera.

A excepción del empleo público en los sectores de educación, salud, fuerzas armadas y otras instituciones públicas, el resto del empleo para la población urbana de ambos municipios ha estado en actividades comerciales y de servicios, de baja rentabilidad. Los cambios económicos provocados por la extracción de hidrocarburos, observados con mayor fuerza desde el año 2004, dado el incremento de las regalías e impuesto a los hidrocarburos (IDH) explican la nueva dinámica socioeconómica y política que se está viviendo en todo el país y con mayor fuerza en el departamento de Tarija. La sección presentada a continuación se ocupa de estos cambios.

3. Procesos de cambio socioeconómico y político impulsados por la actividad hidrocarburífera

Bolivia ha atravesado por dos ciclos de expansión de la producción hidrocarburífera. El primero fue en el periodo 1924-1937, con una etapa de nacionalización en 1937, y concluyó a principios de 1940 con el agotamiento de los pozos. A mediados de 1960 el país experimentó un nuevo *boom* económico y, en 1967, se nacionalizaron los pozos petroleros que estaban en manos de la empresa norteamericana Gulf. Sin embargo, la mayoría de los pozos se agotaron para 1976 y la renta petrolera fue mínima en adelante. Hasta fines de la década de 1980, Tarija recibía entre tres a seis millones de dólares. Este ingreso administrado de forma burocrática y política, desde la capital departamental, financió proyectos agroindustriales como dos fábricas de azúcar, una planta industrializadora de leche, una fábrica de papel, vidrio, cemento, y de aceite; de éstas las fábricas de papel y vidrio no funcionan en la actualidad por problemas de corrupción y la de aceite ubicada en Villamontes ha sido reactivada recién en 2008 con capitales extranjeros y privados nacionales. Otra parte de los recursos se invirtió en la instalación de servicios básicos, principalmente en la ciudad capital y, en menor medida, en ciudades menores como Yacuiba. La insuficiente asignación de recursos para las provincias más rurales alimentaría más tarde la frustración y el reclamo de sus poblaciones, empobrecidas y subempleadas. Al producirse el tercer *boom* hidrocarburífero en la década de 2000, la lucha de las provincias y secciones municipales por acceder a una más amplia distribución de la renta departamental desencadenó un conjunto de movilizaciones de carácter regional y sectorial en todo Tarija. Lo propio sucedió a nivel nacional, especialmente en las deprimidas regiones andinas.

Es innegable que el nuevo *boom* económico iniciado el año 2001, basado en la explotación y exportación de gas natural tuvo un impacto cuantitativo y cualitativamente más importante que el de los periodos anteriores en el ámbito económico y social, tanto en Bolivia, como en el departamento de Tarija y los municipios de Villamontes y Entre Ríos. En esta ocasión el gobierno neoliberal, en 1997, apostó por atraer inversión transnacional con miras a la exportación del gas como *commodity* en el mercado internacional, a cambio de una estructura impositiva muy favorable para las empresas transnacionales.

Dado que más del 70% de la producción de hidrocarburos se localiza en el chaco tarijeño, a partir del año 2004, el incremento de las regalías e impuestos benefició a la población tarijeña y en especial de los pobladores chaqueños.

En un principio para el año 2000 se esperaba en Villamontes, y en menor medida en Entre Ríos, un fuerte impacto en el nivel de generación de fuentes de empleo y contrataciones de servicios realizadas por las empresas transnacionales⁴⁹ y las empresas petroleras capitalizadas.⁵⁰ Muchos pobladores locales sintieron un shock cultural con el inicio de grandes proyectos ligados con la actividad hidrocarburífera, como lo relata un profesional de una empresa transnacional al comparar los acontecimientos en el período 2001-2010:

“El cambio en Villamontes es abismal, ahora hay infraestructura, hoteles, alimentación, antes era difícil encontrar dos o tres personas (especializadas), todo el mundo se dedicaba a la pesca, agricultura. (...) El cambio se produjo en 2001 cuando se hizo el gasoducto (Yacuiba-Río Grande) y se puso el campamento que tenía casi 2 mil personas, con gente de toda Bolivia. La gente en Villamontes empezó a despertar, a capacitarse, pero ya era tarde. La construcción duró un año. Nunca se pensó en una visión de preparación para que cuando haya empresas se tenga gente e infraestructura... En ese momento se vio el enfrentamiento entre zonas, Yacuiba versus Villamontes, Villamontes contra Machareti. Todos querían que su gente sea tomada (contratada)”.

Una funcionaria de otra empresa describió los cambios en Villamontes de la siguiente manera:

“En Villamontes las empresas de perforación, de sísmica, de construcción de plantas, etc., han hecho que se dé un desarrollo comercial grande. Ese panorama es real, pero eso no es sostenible porque en algún momento las empresas se irán”.⁵¹

La llegada de centenares de trabajadores de las empresas elevó los precios de los alquileres de las viviendas y del costo de vida en los centros urbanos donde se instalaban, también impulsó la construcción de nuevos hoteles familiares. Sin embargo, en los municipios con mayor presencia de empresas hidrocarburíferas, el impacto respondió al pago de impuestos y regalías antes que a la acción directa de éstas en la economía departamental. En este sentido, si bien el *boom* gasífero se inicia el año 2001, es evidente que el incremen-

49 Repsol, British Gas, BP, Petrobras, Total Fina Elf.

50 Empresas que se forman con la semi-privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en 1997, y que se conforman en Andina, Chaco y Transredes. Esta última a cargo del transporte de hidrocarburos a través de ductos. El control de las decisiones pasó a las empresas transnacionales con mayoría de acciones.

51 Entrevista a dos funcionarias de una empresa petrolera, 2010.

to de las regalías hidrocarburíferas se ha visto multiplicado por las políticas públicas nacionalistas promovidas por el Movimiento al Socialismo desde el año 2004 y profundizadas el año 2007. Así, al normarse que el departamento productor percibiría como regalías el 15% del total de las ganancias hidrocarburíferas y, recientemente, un 4% más por concepto de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), los ingresos anuales del departamento de Tarija pasaron de aproximadamente tres millones de dólares en 1988 a más de 270 millones en 2008.⁵²

Este nuevo escenario político y económico se estableció luego de un violento conflicto político e ideológico entre un sector político nacionalista (principalmente apoyado por sectores campesinos, indígenas y urbano populares de las áreas andinas del país) y un sector con una visión económica más liberal, defendida por sectores políticos y empresariales y respaldados por sectores urbanos de clase media de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando, Beni, y parte de Cochabamba y Chuquisaca.

Este conflicto político ideológico, que dividió al país desde el año 2003 hasta 2009, se ha replicado al interior del departamento de Tarija con un enfrentamiento político que aglutina por un lado al partido oficialista (con base en sectores campesinos, indígenas, y sindicatos urbanos) y por otro a partidos de la oposición, que aunque en retroceso y con posiciones defensivas, son apoyados por una parte de los sectores urbanos.

Se puede afirmar que el escenario político anterior a 2006 estaba conformado casi exclusivamente por partidos políticos policlasistas, liderados por miembros de las élites políticas urbanas y empresarios privados. Los líderes políticos a nivel nacional mantenían una relación clientelista con sus militantes partidarios en base a la disposición de puestos de empleo en varios niveles del aparato burocrático estatal. Era notorio entonces la permisividad o tolerancia hacia estrategias lícitas e ilícitas de enriquecimiento económico, en base a la ubicación en la función pública, y sin un control del sistema de justicia para sancionar delitos cometidos por autoridades públicas. De esta forma, hasta el año 2003, con un Estado afectado por niveles de corrupción generalizados, la planificación de políticas públicas de desarrollo sufrían la injerencia de intereses políticos regionales y empresariales para orientar la escasa inversión pública disponible hacia los sectores urbanos más poblados de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

52 Reporte Energía. Disponible en: http://www.reporteenergia.com/noticias/index.php?option=com_content&view=article&id=1120%3Aen-cinco-anos-tarija-recibio-us-900-millones-por-regalias&Itemid=60

El nuevo escenario político iniciado el año 2006 nos muestra la emergencia y relativa consolidación de una amplia alianza de organizaciones de tipo sindical y étnico en torno a un partido político (MAS), considerado como su “instrumento político”⁵³ para el ejercicio del poder estatal y en torno a un caudillo único, que pretende consolidar un discurso político y cultural hegemónico. Ello fue acompañado por la apertura del sistema electoral a agrupaciones ciudadanas y de organizaciones indígenas o campesinas, que se incrementan en número a nivel municipal y departamental y que han debilitado a los partidos tradicionales que anteriormente tenían la exclusividad de la representación política en los niveles estatales. Estas reformas del Estado, promovidas desde el año 2006, apuntaban a generar: medidas de redistribución económica hacia los sectores sociales con menores ingresos, nuevos derechos constitucionalizados para el ejercicio de cargos públicos (asambleístas nacionales, departamentales, y regionales del chaco en base a pertenencia étnica), y derechos para que las organizaciones indígenas con base territorial puedan ejercer en el futuro competencias político administrativas territoriales y de administración de justicia en base a usos y costumbres tradicionales.

También se avanzó en el reconocimiento de autonomías departamentales con capacidad legislativa a nivel departamental y una “curiosa” autonomía regional para la región del chaco tarijeño (al cual pertenece el municipio de Villamontes) que llama la atención por haberse acelerado en la provincia que cuenta con mayores reservas de gas del país. Ello ha sido parte de las pugnas discursivas sobre el derecho preferencial a ser más beneficiados que el resto del departamento y del país, lo cual se expresa en propuestas atomizadoras, segregacionistas y egoístas en los discursos con tintes regionalistas (intra-departamentales) y que han sido apoyados por el gobierno nacional desde 2008 para debilitar la oposición política en el departamento de Tarija.

Esta reconfiguración del Estado nacional y subnacional, que se visualiza en varias normas legales como la nueva Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, y en la correlación de fuerzas políticas en los gobiernos nacional y departamental (dentro de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y la Asamblea Departamental), ha sido favorable para las organizaciones populares y se constituyó en el marco de referencia para la acción política de los actores sociales colectivos a nivel de las regiones y espacios locales. Habiendo dejado atrás la “simple demanda de reivindicaciones económicas”, ahora las estrategias de las organizaciones sindicales y étnicas apuntan a acceder a mayores espacios de

53 Las organizaciones sociales que conforman hoy el MAS-IPSP fundaron inicialmente el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos IPSP, como una estrategia para pasar de las reivindicaciones económicas laborales a la toma del control político estatal.

poder público y la conformación de alianzas intersectoriales a fin de lograr una mayor influencia en el aparato público y la recepción de proyectos de desarrollo sectorial.

Dicho de otra manera, a nivel municipal en Villamontes y en menor medida en Entre Ríos, las alianzas y estrategias políticas entre la mayoría de actores sociales organizados en sindicatos, organizaciones indígenas, partidos políticos y otros gremios corporativos, se efectivizan, en gran medida, en relación y afinidad con las posiciones adoptadas por sus organizaciones matrices a nivel nacional (por ejemplo, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, el partido del MAS, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, la Confederación de Maestros urbanos y rurales, las confederaciones de ganaderos a nivel departamental y nacional). Esto es así por el peso relativo de estas confederaciones y partidos en la toma de decisiones políticas o su influencia en los espacios administrativos, políticos, judiciales a nivel nacional.

Los anteriores sectores de élite y conservadores de Villamontes y Entre Ríos, agrupados en partidos políticos nacionales que monopolizaban la participación política, han sufrido las repercusiones de las fuertes derrotas electorales en los últimos cuatro años de los partidos políticos tradicionales de centro y derecha y el fracaso de su estrategia de movilización activa y ocupación de oficinas públicas en cuatro departamentos de Bolivia el año 2009. Como resultado del fracaso de la oposición política de los partidos locales de derecha de Villamontes y Entre Ríos, se dio un desbande y disgregación de sus niveles organizativos, lo que explica el incremento de agrupaciones ciudadanas a nivel local municipal y regional del chaco, como es el caso del Partido Autónomo Nacional (PAN) que integra a autoridades locales de partidos tradicionales en el chaco tarijeño y que han optado por aliarse a los que eran sus enemigos declarados en años precedentes.

Lo señalado permite afirmar que las dinámicas territoriales económicas y políticas, desde el año 2006, han sido altamente dependientes de la cantidad de recursos procedentes de las actividades hidrocarburíferas y de las luchas entre sectores sociales y municipios que aspiran a ser beneficiados con mayores porcentajes de la renta hidrocarburífera. También se ha observado que, las poblaciones del departamento de Tarija y de los municipios de Villamontes y Entre Ríos perciben que, desde el año 2004, el fuerte incremento de la inversión pública del gobierno departamental y municipal ha dado lugar a una nueva dinámica territorial relacionada con la ampliación de la infraestructura vial y de servicios básicos (luz, agua, gas natural) en los centros urbanos y varias zonas rurales del departamento. Por ello, existe un consenso generalizado para

defender el 11% de las regalías, como una compensación justa por ser el mayor departamento productor. Esta distribución de regalías es cuestionada por las otras regiones del país que consideran excesiva la renta petrolera asignada a las regiones productoras como Tarija, la cual concentra menos del 6% de la población nacional y el 5,4% del territorio nacional.

Se espera que la inversión pública departamental tenga significativo impacto al finalizarse el asfaltado de la vertebración caminera, iniciado el año 2005, que unirá la ciudad capital con todas sus provincias y permitirá el tránsito continuo, a diferencia de lo que todavía sucede con las interrupciones de carreteras en época de lluvias. Se espera también que con este mejoramiento de los caminos se brinde mayor seguridad a la población, en general afectada por frecuentes accidentes en rutas de montaña muy angostas e inestables.⁵⁴ Otros efectos esperados son la disminución de los costos de transporte, que tendría impacto en la producción agropecuaria, la reducción del tiempo de viaje y la reducción en el desgaste de los vehículos utilizados. No obstante, se ha observado también que la lucha política al interior de la nueva Asamblea Departamental ha demorado la reanudación de obras en la construcción de esta carretera, la cual forma parte de uno de los tres corredores bioceánicos que cruzarán Bolivia en el futuro.

A nivel departamental pero también a nivel de los municipios de Villamontes y Entre Ríos, los distintos actores sociales y políticos valoran la fuerte inversión en la infraestructura de salud, educación y la extensión de la red de electrificación en la mayoría de las comunidades rurales, por beneficiar principalmente a la población en general y particularmente a la de las provincias que estuvieron en el pasado marginadas por el Estado nacional y el departamental. Asimismo, los programas sociales a nivel departamental y nacional tienen impacto en la reducción de los niveles de pobreza extrema y moderada, lo cual se atribuye a la abundancia relativa de recursos públicos para la inversión que, desde el año 2006, ha permitido extender la cobertura de servicios básicos a la mayoría de los sectores sociales. No obstante el avance, son todavía varios los sectores sociales que reclaman que sus condiciones de vida no mejoraron significativamente y demandan una asignación directa de recursos para sus organizaciones.

54 Percepción común testimoniada en entrevistas con pobladores de las áreas rurales y urbanas de Tarija. Un segmento de la población chaqueña se ha abstenido durante años de viajar a la capital departamental por temor a sufrir un accidente en las carreteras de tierras que atraviesan seis cadenas montañosas.

El periódico el País describía así la demanda de la dirigencia campesina del departamento de Tarija en el año 2008:

“Ante esa situación, dijo Alfaro, los campesinos exigen la transferencia directa, hacia las comunidades campesinas, de los recursos económicos que llegan al departamento, producto de la explotación de los hidrocarburos. Los campesinos serán los que de manera directa ejecuten los proyectos de fomento e incentivo a la actividad productiva y, de esa manera, garantizarán el suministro de productos hacia las ciudades del departamento”.⁵⁵

Alianzas políticas entre los actores sociales

Analizando las tendencias de la inversión pública a nivel nacional, departamental y municipal a partir del *boom* del gas (que se orientan en base a la correlación de alianzas, fuerzas políticas y estrategias electorales), y sus efectos en las dinámicas territoriales en los municipios de Villamontes y Entre Ríos podemos ir corroborando algunas de las hipótesis propuestas por esta investigación relacionadas con los factores que más han incidido en el cambio de la situación social y económica de los distintos sectores sociales y el establecimiento de alianzas coyunturales o estratégicas.

Desde la recuperación de la democracia en 1983 y hasta el año 2005, los partidos políticos tradicionales a nivel nacional lograron concertar una coalición de alianzas entre sí, que contemplaba la rotación del poder entre elites políticas locales aliadas con el sector ganadero, y con una fuerte base en la clase media y barrios urbanos. Los sectores campesinos e indígenas en los dos municipios estudiados, diferenciados histórica y socialmente del sector ganadero mediano y grande, han tenido serias limitaciones para la consolidación de estructuras productivas sostenibles que les permita a la mayoría de sus miembros, solo en base al esfuerzo de los miembros de sus familias, salir de círculos de pobreza económica e incrementar los niveles de productividad.

Las limitaciones mencionadas anteriormente y que se evidenciaban hasta el año 2009 son: escasa cantidad de precipitación pluvial (entre 300 a 500 ml), procesos de degradación de suelos por sobrepastoreo, prolongadas sequías, escasa cantidad de tierras para las familias campesinas promedio, falta de capital financiero para la inversión en insumos, mala calidad de vías carreteras que los vincule de

55 Periódico *El País*, Tarija, 21 de noviembre de 2008.

manera económica y rápida con centros urbanos y falta de capacitación en el manejo de plagas y comercialización.

A nivel político hasta 2005, los sectores campesinos tarijeños apoyaban generalmente a diversos partidos políticos tradicionales. Desde el triunfo del MAS a nivel nacional, la mayoría del sector campesino, y recientemente una parte de la población indígena se siente identificada con el gobierno nacional encabezado por Evo Morales, en un proceso de múltiples articulaciones sociales y políticas con las grandes federaciones corporativas y étnicas. La población indígena en Entre Ríos y Villamontes mantiene a nivel local una ambivalencia política en sus relaciones con las autoridades locales y con el partido del Movimiento al Socialismo. Grupos directivos del sector ganadero formaron parte de los partidos tradicionales en el poder y por lo tanto fueron aliados estratégicos de las élites urbanas, de la cual una parte de los ganaderos y sus hijos con títulos profesionales también formaban parte. Los sectores medios urbanos y profesionales aliados con el sector ganadero se hacían cargo de la administración pública y con una mirada más hacia el ámbito urbano y en segundo lugar hacia una visión de desarrollo rural en torno a la ganadería.

Las familias campesinas no estaban cohesionadas, y al igual que las familias indígenas, se adherían a los partidos políticos más fuertes que distribuían algunos beneficios económicos a los líderes comunales. Esta subordinación política rural a lo urbano ha cambiado de manera al parecer irreversible desde finales del año 2005, hasta verse en algunas ocasiones en los municipios tarijeños, como en el resto del país, un enfrentamiento entre los sectores campesinos e indígenas rurales con los urbanos, y un cuestionamiento de sectores populares urbanos y rurales contra los partidos políticos tradicionales, representados por familias tradicionales y de mejor condición económica, como resultado del apoyo popular y rural hacia el proyecto nacionalista encabezado por el Movimiento al Socialismo, y las oportunidades de acceder a parte de la renta procedente de las regalías petroleras, a través de la participación protagónica en la lucha electoral y la toma del poder político por medio de alianzas a nivel popular y entre las organizaciones de tipo sindical y étnico en todos los niveles de articulación local y nacional. Algunas demandas de mayor participación en la Asamblea Plurinacional provocó un distanciamiento de la organización matriz de los pueblos de tierras bajas, la CIDOB, que se mantiene crítica hacia las políticas públicas, mientras que algunas regionales como la APG han optado por estrechar su alianza con el gobierno nacional.

Es posible pensar que el constante incremento anual de la renta gasífera desde 2004, que se redistribuye de manera importante en los departamentos produc-

tores como Tarija con el 15% del total de las ganancias, haya tenido una incidencia en la generación de expectativas de los diversos sectores sociales, por acceder a parte de estos beneficios ya sea de manera directa o indirecta. De esta manera se puede entender el aumento de las demandas sociales en todo el país, al observarse en la casi totalidad de los sectores sociales un consenso implícito y positivo respecto a la actividad hidrocarburiífera. Es así, que desde el año 2004, sea por haber accedido a espacios de poder en algunos municipios, o por ser reconocidas como actores sociales prioritarios, las comunidades rurales campesinas e indígenas han recibido de manera creciente una mayor atención de los gobiernos municipales y de los gobiernos locales que dependen de la Prefectura de Tarija.

La Federación de Ganaderos de Villamontes ha asumido un rol más pasivo desde 2006, debilitada por la derrota de los partidos tradicionales, que expresaban sus intereses. Esto es evidente al apoyar el gobierno nacional de manera más contundente el proceso de saneamiento de tierras para poblaciones indígenas, ante lo cual los afiliados a la federación ganadera afectados por recortes y desalojos reaccionan de manera más individual, y no encuentran un respaldo efectivo por parte de su institución representativa.

Desde el año 2004 se visibilizó el crecimiento de la inversión pública en la ciudad de Villamontes y, a partir del año 2006, se hizo efectiva progresivamente una mejor atención al área rural, centrada en programas sociales, construcción y refacción de viviendas y letrinas, construcción de tanques de almacenamiento de agua y mejoramiento de caminos comunales. La disponibilidad de importantes montos económicos procedentes de las regalías y el IDH permitían, por vez primera, la realización de varias obras en el área rural; con ello las autoridades municipales y locales consiguieron su reelección, apoyadas por las familias que se beneficiaron en esta nueva etapa de inversiones. Esta alianza política entre campesinos e indígenas con el gobierno nacional establece un nuevo tipo de relación social y política, en la que ambos sectores se benefician mutuamente, aunque a nivel local continúen participando en la arena electoral con sus propias siglas y candidatos; así, los campesinos estuvieron generalmente identificados con el MAS, mientras los indígenas prefirieron hacerlo con sus organizaciones indígenas.

Si analizamos el desarrollo de los acontecimientos políticos en el Gran Chaco, que culminaron con la aprobación de una singular y única autonomía regional, cabe resaltar que, en el año 2003, los delegados cívicos y políticos de la capital departamental de Tarija defendieron en el parlamento nacional y en los medios de prensa el derecho a seguir percibiendo el 11% del total de las regalías petroleras medidas

en boca de pozo.⁵⁶ Se argumentó que en el departamento de Tarija se encontraban casi el 80% de las reservas de gas de todo el país y que era un reconocimiento histórico por la marginación efectuada por el Estado centralista que había beneficiado primordialmente al eje troncal formado por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Los tarijeños proclamaban el derecho a establecer un modelo de desarrollo económico en base a un proyecto territorial que incluía a todo el departamento de Tarija y cuya articulación, por medio de una carretera bioceánica, impulsaría las potencialidades productivas de la región tarijeña.

Los representantes cívicos y políticos de los tres municipios (Yacuiba, Villamontes y Entre Ríos), que conforman la provincia del Gran Chaco en el departamento de Tarija, a imagen y semejanza de las posturas que plantearon los delegados tarijeños en el escenario nacional, a su vez reclamaron en las Mesas de Concertación establecidas por el prefecto del departamento en el año 2003 su derecho a recibir el 45% del total de las regalías departamentales, en correspondencia a casi el 45% de la superficie que ocupa esta provincia en el departamento; además de ser la provincia que contenía la casi totalidad de las reservas de gas en el departamento. De no ser así se comenzaba a advertir que la provincia del Gran Chaco intentaría separarse y constituirse como un nuevo departamento.

Las autoridades políticas departamentales finalmente reconocieron, por medio de un acuerdo interno, el derecho de estos tres municipios a recibir el 45% de las regalías departamentales por ser las áreas de producción hidrocarburífera. También, junto con los representantes de cada municipio, se acordó una distribución equitativa entre los tres municipios para favorecer un crecimiento económico y demográfico equilibrado en la región del chaco y no reproducir procesos de acumulación y centralización excesiva en sólo uno de los centros urbanos en detrimento de los otros.

Desde entonces el municipio de Villamontes, con una población cercana al 5% del total departamental, logró que se le asigne el 15% del total de las regalías e impuestos que recibe el departamento de Tarija, al igual que los otros dos municipios de Yacuiba y Caraparí. Este acuerdo favorable para este municipio ha permitido una fuerte inversión pública en obras de infraestructura y

56 La reivindicación de los departamentos productores (Santa Cruz, Tarija y Cochabamba) de recibir el 11% del total de las regalías se inició durante el segundo *boom* hidrocarburífero ocurrido entre 1966 y 1976, a raíz de los reclamos de las autoridades cívicas y políticas. Este porcentaje se ha constitucionalizado en la nueva Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, aunque ya era criticado en el 2003 por parte de la población de los departamentos no productores que creen que es un porcentaje demasiado elevado. PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2003*, La Paz.

programas sociales del gobierno departamental. No obstante la asignación presupuestal, el gobierno local de Villamontes frecuentemente reclamaba que la Prefectura de Tarija demoraba y obstruía la aprobación de algunos proyectos presentados, lo que provocaba que una parte de las regalías destinadas al chaco no pudieran ser invertidas. A su vez, los funcionarios prefecturales contestaban que los errores de forma y fondo contenidos en el diseño final de los proyectos, debían ser corregidos antes de lograr su aprobación en la ciudad de Tarija.

Una vez obtenido cierto grado de autonomía económica a nivel administrativo, las autoridades locales chaqueñas, otrora dependientes de los partidos políticos capitalinos, se animaron en el año 2009 a buscar su autonomía política, lo que se concretó con la elección de los ejecutivos seccionales de cada municipio.⁵⁷

La historia del municipio de Entre Ríos fue diferente. Hasta el año 2003 ya se habían explorado cuatro pozos de gas, dos de los cuales resultaron exitosos. Sin embargo, los representantes cívicos y políticos no supieron aprovechar oportunamente la posibilidad de acceder a una redistribución similar a la que recibirían los municipios del Gran Chaco, una vez iniciada la explotación del Campo Margarita. A los pocos meses los tres municipios chaqueños se embarcaron en un conflicto de límites con el municipio de Entre Ríos aduciendo que el Campo Margarita pertenecía al municipio de Villamontes y, por lo tanto al Gran Chaco, a pesar de que hasta entonces el municipio de Entre Ríos había atendido de alguna manera a la población del cantón donde se encuentra el referido campo gasífero. La definición de la pertenencia de este campo al área de Entre Ríos, no pudo ser decidida por el gobierno departamental por temor a las presiones políticas y el discurso separatista de los tres municipios chaqueños. Por consiguiente todavía el 45% los recursos de regalías e IDH del Campo Margarita es entregado a la Provincia Gran Chaco y no a Entre Ríos.

A nivel político, las organizaciones campesinas e indígenas se han aliado con el partido de gobierno por lo que han experimentado un fuerte empoderamiento político en el periodo 2007-2010 y el acceso de algunos de sus miem-

⁵⁷ En la teoría es una autoridad representante del gobierno departamental, pero en la práctica se han convertido en la segunda autoridad territorial que tiende a competir con el alcalde municipal en la ejecución de obras. Se han autodenominado gobernadores regionales, y el Ejecutivo Seccional de Yacuiba se hizo llamar en ocasiones Gobernador Regional de la Provincia Gran Chaco, un nombre que no ha sido aceptado por los municipios de Villamontes y Yacuiba, que buscan preservar el grado de libertad política arrancado a la capital departamental y no someterse a una nueva autoridad centralista a nivel provincial.

bros a cargos políticos de representación en la Asamblea Plurinacional, en la Asamblea Departamental y en la Asamblea Regional del Chaco. En general, las poblaciones indígenas y campesinas de Villamontes y Entre Ríos han votado crecientemente a favor del MAS, pero, a nivel local, no han logrado establecer alianzas electorales debido a que ambos sectores creyeron que podían ganar las elecciones por su cuenta. En un par de ocasiones el sector campesino ha invitado a las organizaciones indígenas a sumarse a sus listas de candidatos pero de manera subordinada, lo que fue rotundamente rechazado por los dirigentes indígenas.

Las alianzas políticas entre sectores campesinos e indígenas son coyunturales e inestables, debido a que ambos sectores compiten por el acceso a la tierra y sus recursos naturales. El sector campesino considera, por ejemplo, que los indígenas weenhayek y, en menor escala, los guaraníes, no están interesados en producir de manera regular sus tierras. En tanto, los campesinos inmigrantes y locales impulsan el lema “la tierra es de quien la trabaja” como una forma de reclamar el derecho a que se les dote de la tierra suficiente que sea trabajada por ellos mismos. Este conflicto por la tierra se percibe en el Proyecto Villamontes-Sachapera, al interior de la demanda territorial weenhayek, donde hay también propietarios ganaderos interesados en acceder a cerca de 350 ha con riego del río Pilcomayo.

El sector indígena aunque no ha desarrollado actividades económicas rentables (a excepción de la pesca comercial), sí tiene un peso importante en el escenario de concertaciones políticas y su posición como actores sociales claves para el desarrollo local es reconocida por entidades privadas y públicas. El empoderamiento político todavía no se ha traducido en una mejora económica de las familias indígenas más rurales, porque en la realidad el empoderamiento ha resultado ser el de los líderes de las organizaciones, que han encontrado nuevas oportunidades laborales en el ámbito público y se están convirtiendo en protagonistas de los bandos políticos en pugna. Si hay una mejora en el ingreso económico de algunas familias indígenas en Villamontes, esta es resultado de una redistribución vía programas sociales o de compensaciones económicas entregadas por empresas petroleras. Lo que no se observa es una mejora en sus actividades productivas, sea en infraestructura productiva, mayor acceso al agua o capacitación técnica.

Las campañas a favor del respeto por la naturaleza y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas han generado una aceptación a nivel constitucional y normativo de consultas públicas antes de que se realicen obras en territorios indígenas, como lo promueve el Convenio 169 de la Organización Internacional

del Trabajo (OIT) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2008. El cambio es radical tomando en cuenta que, en la década de 1970, la empresa nacional YPFB podía ingresar en cualquier propiedad y abrir zanjas de exploración de 40 metros de ancho sin tener que compensar nada a las propiedades afectadas, al tratarse de una obra declarada de prioridad nacional. Con las nuevas normativas internacionales y nacionales, las empresas petroleras transnacionales (Petrobras, British Gas y Transierra), y las empresas nacionalizadas (Transierra, Andina y Chaco) han tenido algunas dificultades y demoras para ingresar a explorar y explotar en tierras indígenas y campesinas. En algunos casos, se debió a las preocupaciones de tipo ambiental y, en otros, a reclamos de compensación económica por los desmontes que se realizarían en la apertura de brechas de exploración y en el tendido de ductos, o por impactos sociales que pudiesen provocarse como resultado de accidentes (roturas de ductos, explosiones, etc.).

Una autoridad indígena de una comunidad weenhayek en Villamontes expresó su interpretación del derecho a la consulta que deben hacer las empresas petroleras de la siguiente manera:

“...no es posible que personas extrañas y empresas de afuera entren en nuestro territorio, que es nuestra casa grande, y que entren sin permiso. ¿Acaso a ellos les gustaría que yo vaya y entre a su patio, a su cocina?, ¿No se van a molestar? Y luego ellos se van a chupar todo lo que está bajo la tierra, van a ganar mucho dinero, y nos van a dejar el suelo hueco, y nosotros tenemos que seguir en la pobreza mientras ellos se hacen ricos. Por eso nosotros les exigimos que nos hagan una consulta, nos expliquen qué es lo que van a hacer y que nos paguen por los árboles que van a cortar, y por los tubos que van a poner para cruzar el río, donde nosotros vamos a pescar”.⁵⁸

Desde otra perspectiva, un funcionario de una empresa contaba su experiencia:

“Cuando se iba a las comunidades nos decían que no tenían servicios básicos, pedían todo. En las negociaciones no se ofrecía dar (todo) tipo de apoyos, se sabía que los recursos no iban a alcanzar para todo. Se buscó negociar con municipios”.⁵⁹

58 Testimonio de Don José Torrez de Vizcacheral, ex líder de la comunidad. Villamontes, 2010.

59 Entrevista realizada en Santa Cruz, 2010.

Otro empleado que participó en reuniones con organizaciones indígenas manifestaba:

“Hoy en día hay mecanismos de consulta, pero también se han vuelto mecanismos de chantaje. Ahora los inversionistas están esquivando muchos lugares”.⁶⁰

Una persona de otra empresa señalaba que:

“Actualmente hay una preocupación con la licencia ambiental antes, era tres a cuatro meses, ahora puede durar entre siete a doce meses... Se van a apalancar proyectos que sean sustentables. Para ello se ha buscado alianzas. Lo que hace viable el tema de sostenibilidad es a través de alianzas entre el Estado, la comunidad y la empresa. Se buscan alianzas por sostenibilidad, también porque cada actor tiene su rol y responsabilidad y también porque cada sector tiene su expertise”.⁶¹

Luego de acuerdos y negociaciones que incluían la compensación de impactos socio ambientales, las empresas han establecido una relación de comunicación y compensación directa con las organizaciones indígenas desde el año 2001 hasta el año 2006. La APG de Yacuiba ha recibido un monto estimado de 500 mil dólares en nueve años. Se estima que la organización ORCAWETA ha recibido desde el año 1999 hasta el 2010 un monto mínimo de 900 mil dólares. Unos 220 mil dólares fueron invertidos los primeros años en la construcción de unas 220 viviendas.

Luego de 2006, la empresa estatal YPFB es la responsable de guiar el proceso de consulta. El problema de una eficiente inversión de estos recursos es incierto en el caso del pueblo Weenhayek debido a las presiones de dirigentes indígenas locales por acceder a estos fondos para cubrir la subsistencia de sus familias, dejándose de lado la posibilidad de invertir en áreas claves como la educación o actividades de producción agropecuaria. En el periodo 2002 a 2004, parte de estos recursos fueron administrados bajo la modalidad de proyectos de infraestructura y servicios, pero luego la presión por parte de los dirigentes ha llevado a que se entregue el dinero a cambio de facturas que respalden algún gasto colectivo (calaminas, motocicletas, etc.). En cambio, en algunas organizaciones guaraníes, como la del Itika Guasu en el municipio de Entre Ríos, los escasos montos recibidos han sido mucho mejor administrados debido a la creciente

60 Ídem.

61 Ídem.

organización indígena y los consensos alcanzados entre sus dirigentes a lo largo de una experiencia organizativa de más de veinte años. Por su parte, las organizaciones campesinas no lograron obtener compensaciones económicas de importancia, en comparación con las comunidades indígenas, debido a que no estaban amparadas por el Convenio 169 de la OIT y por ser varias las familias campesinas de origen inmigrante y establecidas en ambos municipios en las últimas cuatro décadas.

En este contexto, las empresas trasnacionales desarrollan sus actividades económicas y mantienen una relación estrecha con instituciones públicas y organizaciones indígenas y campesinas, a través de acciones de responsabilidad social empresarial. Estas, a decir de un empleado de una empresa, se han ido modificando, pasando de una etapa en la que “cuando alguien hablaba hay que hacer algo por el desarrollo en las comunidades. La respuesta de las empresas era yo pago mis impuestos, el Estado tiene que hacer desarrollo” a otra en la que las empresas se involucraban más. Así, una relacionadora comunitaria de otra empresa señalaba que han habido aprendizajes compartidos y que:

“Las empresas, en términos de su dinámica de interrelación con las comunidades y municipios, también han aprendido. Antes lo que se hacía era asumir un papel más paternalista y no se tenía una visión a futuro. Ahora hay elementos que a las empresas les fortalece al asumir acciones de responsabilidad social corporativa y en el tema de inversión social se tiene mayor impacto porque las inversiones sociales se busca que sean sustentables”.

Desde una perspectiva crítica se puede afirmar que las políticas de responsabilidad social corporativa, aplicadas por parte de empresas petroleras en beneficio de organizaciones indígenas en las tierras bajas de Bolivia, y que se expresan en políticas de compensación económicas responde a la mayor presión social de las mismas organizaciones y del marco jurídico internacional y nacional. Los reclamos indígenas se amparan en convenios internacionales (Convenio 169 de la OIT del año 1989, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas que procuran el respeto a los derechos de las poblaciones.

En este caso las organizaciones indígenas han podido negociar o acordar con empresas petroleras pagos por uso temporal de sus territorios para el tendido de ductos o perforación de pozos gasíferos, conocidos como servidumbre, y otros pagos por concepto de posibles impactos sociales y ambientales. Las empresas petroleras han insistido en presentar estos pagos como acciones voluntarias de responsabilidad social empresarial.

Las comunidades campesinas y propietarios ganaderos no cuentan con los mismos derechos que las comunidades, por lo cual sus negociaciones han sido más desfavorables y de mucha menor cuantía. Los acuerdos realizados con propietarios ganaderos en general son reservados y de acuerdo a la cantidad de terreno afectado por la actividad hidrocarburífera.

Desde la experiencia de CERDET, se sostiene que las acciones y visiones de cada empresa petrolera con relación a los pagos realizados a organizaciones indígenas difieren entre sí. Algunas empresas aceptan entregar montos de dinero significativo, sin hacer un seguimiento o evaluación de los resultados, porque están interesados en concluir sus trabajos en el menor tiempo posible. Son muy pocas las empresas que implementan mecanismos de planificación de la inversión a efectuarse y acompañan las acciones de inversión social. Entre los riesgos de una inversión deficiente han estado el gasto en objetos de consumo perecedero, por lo que los recursos entregados no adquieren la cualidad de ser factores de inversión o multiplicación, así como el peligro de que la mayor cantidad de recursos entregados a algunas organizaciones terminen siendo capturados por algunos grupos dirigenciales.

El sector ganadero ha tenido más influencia en el gobierno departamental y en la Subprefectura de la provincia O'Connor. En el municipio de Entre Ríos colocó concejales en varias de las gestiones. Pero, también, recientemente, ha tenido que compartir espacios de poder con el sector campesino y guaraní. Por otro lado, la influencia política del sector campesino creció en los últimos diez años, al identificarse con el partido del gobierno nacional y por su alianza con las centrales campesinas de la Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija.

A su vez, la organización indígena guaraní en Entre Ríos ha realizado diversas alianzas con sectores urbanos y familias campesinas. Su concejal municipal ha adquirido experiencia en la gestión pública, generando una visión positiva respecto a su trabajo, que beneficia a gran parte de los sectores rurales. La tensión en las relaciones de conflicto entre la organización guaraní y los sectores ganaderos disminuyó, aunque ambos sectores mantienen una relación de competencia que reproduce la polarización social y política a nivel nacional. Ello, en palabras del gobierno, significa la "confrontación de dos proyectos políticos nacionales de país, dos horizontes de país con capacidad de movilización de atracción y de seducción de fuerzas sociales; confrontación en el ámbito institucional –puede ser en el ámbito parlamentario y también en el social– de dos bloques sociales conformados con voluntad y ambición de poder, el bloque dominante y el social ascendente..." (García Linera 2007). Respecto al destino de la inversión pública,

en el municipio de Entre Ríos, los mayores ingresos públicos procedentes de la renta petrolera están siendo destinados de manera diversificada a los tres sectores rurales predominantes (campesinos, ganaderos e indígenas en menor medida) aunque con énfasis en infraestructura de servicios (escuelas, salud, caminos vecinales, etc.), y en inversiones de infraestructura en el pequeño centro urbano, mientras que la demanda sociales la de un apoyo más específico en el área productiva agropecuaria y forestal.

Desde un análisis de las alianzas político electorales, se observa que en el periodo 2005 a 2008, la polarización era clara entre el discurso regionalista tarijeño liderado por los partidos tradicionales de corte liberal democrático con el gobernador Mario Cossío (2006-2010) y el proyecto indigenista y campesino de Evo Morales. Desde el año 2009, el apoyo del gobierno nacional a las demandas autonomistas de Villamontes, Yacuiba y Caraparí, ha quebrado la alianza entre los dirigentes del chaco y los de la ciudad capital.

Visto desde las alianzas electorales en las elecciones nacionales de diciembre de 2009 y las municipales de abril de 2010, tres partidos recibirían la mayor cantidad de votos: a) el Partido Autonómico Nacional (PAN), que es el nuevo partido regionalista del chaco que pretende quebrar la dependencia de la capital departamental y tomar el control político de las instituciones; b) el MAS, que crece en votación pero que no logra una victoria definitiva; y, c) Camino al Cambio, que es el partido del gobernador Mario Cossío y opositor al gobierno de Evo Morales. (Ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Elecciones de Ejecutivo Seccional en Villamontes

	Votos	Porcentaje
Partido Autonómico Nacional	5.638	43,4%
Movimiento Al Socialismo	4.584	35,3%
Camino al Cambio	2.775	21,4%

Fuente: Corte Nacional Electoral, 2010.

Una situación similar se dio en Entre Ríos con la concentración de los votos en las tres fuerzas políticas arriba mencionadas.

Con ello, la estrategia del MAS para derrotar finalmente a las fuerzas opositoras del Gobernador Departamental fue la de hacer alianza con el partido regionalista del chaco y, de esta manera, tomar el control de la Asamblea Departamental que terminaría por suspender al gobernador Cossío, a mediados de diciembre de 2010.

4. Conclusiones y recomendaciones

El proceso político que vive Bolivia, el cual se reproduce en el departamento de Tarija, es el de una sociedad en transformación provocada por una revolución social y cultural. Una alianza entre diferentes organizaciones sindicales y étnicas, organizadas en torno a un partido político nacionalista de base campesina e indígena, ha logrado desplazar electoralmente las élites de partidos políticos tradicionales que controlaban los aparatos estatales, para reemplazarlas por nuevas élites dirigenciales de origen sindical y de organizaciones indígenas y campesinas, aliadas con una burocracia técnica y política identificada con el partido de gobierno que propone un nuevo proyecto estatal con características socialistas y comunitarias. La toma del poder por el MAS, a nivel del gobierno nacional, se profundiza desde el año 2009 en un avance para intentar el control de las gobernaciones departamentales autónomas y los municipios locales.

Los partidos políticos y sus élites dirigenciales que fueron desplazados del gobierno nacional en el año 2005, se refugiaron en sus regiones, principalmente en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Tarija. Sin embargo, estos son cuestionados, cada vez con más fuerza, por el movimiento indígena y campesino, empoderado política y socialmente y reconocido por la nueva Constitución Política del Estado que lo identifica como parte principal de la sociedad organizada, competente para ejercer un control social en el aparato público. Por ejemplo, la aprobación de una ley de investigación de fortunas y que busca sancionar actos de corrupción cometidos desde el año 1990, es uno de los instrumentos legales que presiona, desde la justicia y la opinión pública, a las élites de los partidos políticos que controlaban el aparato estatal a nivel nacional y local. El logro de una reforma política administrativa, relacionada con facultades autonómicas a nivel regional, en la práctica, coexiste con un proceso de concentración del poder estatal y una creciente intervención en la economía, así como un creciente control del aparato judicial y electoral.

Desde el año 2004, los procesos de reorientación y redistribución del ingreso público han sido posibles en gran parte gracias a los ingresos crecientes de la renta hidrocarbúrfica, percibidos tanto por el gobierno nacional, como por las gobernaciones departamentales, los municipios, las universidades. Además, en base a dicha renta, se creó un Fondo Indígena que, hacia fines del año 2010, disponía de más de 150 millones de dólares a ser transferidos a organizaciones sociales para la ejecución de proyectos productivos y organizativos.

El status social de los pueblos indígenas a nivel nacional y por consiguiente de grupos como los weenhayek, guaraní y tapiete en el departamento de Tarija, ha

mejorado en comparación con la década de 1990, abriéndose nuevos espacios laborales en el ámbito público para los representantes de estos pueblos. Desde abril de 2010, dichos pueblos indígenas acceden a cargos políticos en instancias legislativas como la Asamblea Departamental y la Asamblea Regional de la provincia Chaco. A partir de este hecho, los partidos y agrupaciones políticas han mejorado su trato a las organizaciones indígenas y quieren mejorar sus relaciones políticas con ellas.

Un proceso de mayor empoderamiento político también es experimentado por las organizaciones campesinas del departamento de Tarija, con representaciones más numerosas que las de poblaciones indígenas originarias. Algunas de sus autoridades están accediendo a diversos cargos públicos en las administraciones municipales y, luego de la revocatoria del gobernador elegido en diciembre de 2010 (el ex gobernador Cossío), un campesino (quien fuera antes alcalde de una pequeña población) asambleísta departamental fue elegido interinamente para el cargo de Gobernador Departamental. Además, las organizaciones indígenas y campesinas podrán acceder a formas de administración colectiva de sus tierras, bajo la figura de autonomías indígenas originarias campesinas y estarán facultadas para percibir recursos estatales para el ejercicio de su administración y gestión territorial.

Dado que a nivel local los weenhayek, guaraní y tapiete cuentan con demandas de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), sus derechos exclusivos sobre la tierra y los recursos naturales renovables que fueron recuperando son mayores. Adicionalmente, en negociaciones directas con empresas petroleras, las comunidades guaraníes de Villamontes y las comunidades weenhayek han percibido montos significativos de las empresas petroleras desde el año 2001.

Según la organización indígena ello es una compensación por los impactos socio-ambientales ocasionados. De acuerdo a las empresas se trataría de una acción que es parte de sus políticas de responsabilidad social empresarial y de colaboración con comunidades rurales que están en su área de influencia. A raíz de las formas de organización cultural dicho aporte no se ha invertido de acuerdo a una planificación secuencial, por áreas específicas, como se planteó en un principio, sino que ha sido administrado por decisión de las autoridades comunales en gastos de consumo, adquisición de motocicletas y recursos de movilización lo que ha generado divisiones internas por parte de familias que están en desacuerdo con tal forma de distribución.

A la fecha en que este capítulo fue concluido (2010), en Entre Ríos la única organización indígena, la Asamblea del Pueblo Guaraní del Itika Guasu había reclama-

do una compensación a la empresa española Repsol por la perforación de cuatro pozos en su demanda territorial y acordado recibir un pago de 13,5 millones de dólares a partir de 2010 por una intervención que se estima durará unos 20 años. La estabilidad organizativa, el respeto a sus normas organizativas y la generación de lazos de confianza entre sus miembros permiten proyectar un manejo más ordenado y con una visión de inversión en áreas estratégicas para la generación de fuentes de empleo y mejora de la renta familiar.

En toda esta dinámica, los mayores efectos positivos de la explotación de hidrocarburos sobre la producción, el empleo y el ingreso estarían ligados al incremento de inversión pública en infraestructura de carreteras y servicios (educación, salud y vivienda). La inversión en infraestructura para la producción o el apoyo directo a productores se dijo fue casi nula, antes y después del flujo de recursos fiscales y financieros del gas. El Bono Productivo Solidario PROSOL consistente en la entrega a cada familia rural de 285 dólares anuales a cargo de la Prefectura de Tarija, es una de las nuevas políticas que beneficia directamente a los productores ya que está dirigida a la adquisición de ganado menor, la compra de alambre y otras actividades de apoyo a la agropecuaria. Se hace necesaria la creación de instancias de monitoreo y verificación del buen manejo de estos recursos a nivel de las comunidades para resaltar los buenos ejemplos y corregir futuros errores en la gestión de recursos públicos para otros fines no productivos (por ejemplo, compra de vestimenta, etc...).

Desde el año 2005 hasta la fecha, los pobladores de municipios como Villamontes y Entre Ríos perciben un incremento muy importante de la inversión pública en la ampliación de servicios básicos en el área rural y en la infraestructura vial, en el área de salud y educación que integrará las diferentes provincias. También se reconoce la importancia de programas sociales a nivel nacional y departamental dirigido a niños, ancianos, jefes de hogar y mujeres. No obstante, en el municipio de Entre Ríos la inversión pública es menor, pues no se percibe directamente un porcentaje similar de la renta petrolera que recibe Villamontes.

En general, la población de Villamontes atribuye a la actividad hidrocarburífera la posibilidad de que las administraciones municipales y departamentales puedan invertir montos muy importantes en obras de infraestructura largamente anheladas (calles asfaltadas, puentes vehiculares, escuelas, extensión de la red eléctrica, postas de salud, etc.). Hay una percepción compartida de que luego de varios años de marginación, estos municipios pueden ofrecer a sus pobladores obras y beneficios que son inclusivos, y mejorar parcialmente la necesidad de contar con servicios básicos y la creación de algunas ocupaciones nuevas (transporte público a comunidades rurales, trabajo en construcción, etc.). Queda pendiente encontrar maneras de que la producción agropecuaria mejore su producti-

vidad y calidad, pues, curiosamente, gran parte de la población rural se identifica como trabajadores desempleados o sub-ocupados por la falta de herramientas de trabajo y capital, o por la dificultad de acceder a los mercados urbanos con sus productos.

A pesar del empoderamiento político de dirigentes y organizaciones indígenas, hasta el año 2010, las poblaciones indígenas todavía siguen mostrando indicadores socioeconómicos que los ubican como las poblaciones con mayor prevalencia de enfermedades endémicas (mal de chagas, tuberculosis, dengue, etc.), menor acceso a la educación formal a nivel secundario y terciario, y menores ingresos económicos.

En ambos municipios estudiados, el sector ganadero y el indígena, debido a la lucha por la titulación definitiva de sus tierras ocupadas o reclamadas han estado enfrentados política y socialmente entre sí desde la promulgación de la Ley INRA en 1996. Las asociaciones ganaderas han perdido relativamente la influencia política que ejercían en las instituciones locales, porque claramente desde el año 2009 han tenido que ceder parte de los espacios de poder en las instancias estatales locales a las organizaciones campesinas e indígenas. Estas, a su vez, están respaldadas por el gobierno nacional liderizado por Evo Morales, que orienta las políticas públicas hacia una redistribución de la renta pública que beneficie a los sectores populares urbanos y rurales.

Entre todos los departamentos de Bolivia, Tarija es el que mayor cantidad de recursos recibe procedentes de las regalías hidrocarburíferas. Según un índice elaborado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), en 2009 los pobladores de Tarija tienen el mejor ingreso per cápita estimado en 3.920 dólares, monto superior al PIB per cápita de Bolivia de 1.683 dólares según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística (INE).⁶²

Estos beneficios se expresan en una importante inversión en casi todo el territorio departamental y aún más claramente en la región del chaco tarijeño en la ampliación de servicios básicos e infraestructura vial, en programas sociales y en un incremento relativamente pequeño de empleo temporal en el área de la construcción. Sin embargo, todavía no se ha logrado consolidar actividades productivas locales como la ganadería, agricultura y pesca más allá de la entrega de algunos rollos de alambre a una gran cantidad de familias ganaderas, donación de hilos para la elaboración de redes a pescadores, o la entrega de un par de quintales

62 Periódico estatal *Cambio*, 27 de febrero de 2011. <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-02-27&idn=39796>

con agroquímicos a familias campesinas. Las limitaciones ambientales y la falta de generación de redes de confianza entre actores locales diferentes son todavía un serio desafío por superar. En conjunto, el nivel de conflictividad social se ha incrementado en ambos municipios debido a las pugnas intersectoriales por acceder a mayores cuotas de la renta petrolera, mientras sus poblaciones continúan esperanzadas en presenciar un mayor ritmo en el crecimiento económico local, y una mayor generación de ingresos.

Examinando los niveles de administración territorial observamos una tendencia a una mayor fragmentación administrativa a nivel territorial en Tarija, que hasta la fecha no ha logrado concretar la vertebración carretera del departamento. Además de la administración territorial departamental, se han constituido de manera *sui generis*, once administraciones políticas denominadas legalmente Ejecutivos Seccionales⁶³ que originalmente representaban a la administración del Gobierno Departamental, pero que en 2010 se constituyen en administraciones territoriales casi autónomas y que compiten en varias de sus funciones con los municipios autónomos que tienen una base territorial, en tanto exista la renta petrolera. Adicionalmente, encontramos la nueva Autonomía Regional de la provincia Gran Chaco que comprende tres secciones municipales independientes unas de otras, aunque cuentan con una asamblea común que no está facultada para la emisión de leyes.

Dentro de los dos municipios estudiados, posiblemente dos territorios indígenas podrán acceder al estatus de Territorios Indígenas Originarios Campesinos Autónomos, que ya no tendrán dependencia de la jurisdicción municipal y que posiblemente reciban parcialmente los recursos que anteriormente recibían los municipios. Ello alerta sobre futuros conflictos entre ambas administraciones por la redistribución de estos ingresos. Es recomendable estudiar con más detenimiento, las posibles formas de sostenimiento económico de estas nuevas administraciones autónomas, por la tendencia a depender excesivamente de una renta pública, con poblaciones rurales sub-ocupadas y con ingresos económicos relativamente modestos, dado que la mayoría de la población está exenta de tributar por ser pequeños propietarios o familias campesinas e indígenas.

El incremento excesivo de empleados públicos en los municipios ha generado una burocracia costosa y que no tiene un correlato con la estructura productiva rural y municipal, caracterizada por productores con volúmenes de producción excesivamente pequeños.

63 Estas autoridades se autodenominan gobernadores regionales.

Se hace urgente la aplicación de políticas de capacitación técnica productiva a los pobladores rurales campesinos, ganaderos e indígenas, un fuerte apoyo de inversión económica para la provisión de agua y prácticas más eficientes y rentables de producción. De continuarse la producción ganadera de manera extensiva y sin manejo técnico, es previsible que los problemas de erosión y desertización de los suelos se agraven, en un escenario ya preocupante por los efectos del cambio climático.

Por su parte, siendo que la producción agrícola a cargo de la población campesina adolece de prácticas de agregación de valor y de formas administrativas de tipo cooperativo, es recomendable fomentar las experiencias de cooperación entre las organizaciones de productores, los municipios y ONG que hayan desarrollado técnicas de producción y transformación de productos.

Creemos que la profundización de proyectos territoriales sectoriales y de poder corporativo (campesinos, indígenas, ganaderos, de élites de la burocracia pública, empresariales), en pugna de poder permanentes y con visiones de predominio sobre otros –bajo la concepción de que sólo la derrota de los otros sectores en el ámbito político permitirá la sobrevivencia del grupo al que está uno adscrito– contribuye a generar escenarios de desconfianza y de prácticas de acción oportunistas y que inciden negativamente en la estructuración de proyectos territoriales inclusivos y sostenibles.

En este sentido, las prácticas de corrupción, generalizadas en los procesos de adjudicación de obras públicas, deben ser combatidas agresivamente. De no hacerlo, la calidad de las obras construidas no puede ser garantizada, ni fiscalizada adecuadamente en caso de que algunos funcionarios estén involucrados en estos actos. La formación y el reconocimiento de principios de conducta ética deberían, por lo tanto, formar parte de las currículas educativas ya que en el presente son todavía decisiones de tipo individual y voluntario. Los sectores sociales enfatizan la defensa de sus derechos pero no asumen responsabilidades por deberes de ciudadanía activa. En el largo plazo, las poblaciones que comparten prácticas de acción con contenidos éticos, fortalecen las relaciones de confianza a nivel interpersonal, interinstitucional e intersectorial, donde la competencia y las luchas de poder permanecen vigentes pero en un escenario no destructivo, sino de competencia con reglas de juego claras y legítimas.

En las poblaciones indígenas de territorios como el chaco tarijeño, las prácticas de gestión administrativa de recursos económicos son recientes y se requiere la formación de recursos humanos propios que puedan aprender las reglas y normativas administrativas y legales. La entrega de recursos económicos a organiza-

ciones indígenas debería estar regulada, bajo criterios normativos que preserven la equidad de género y el desarrollo productivo. Ello facilitará que se reduzcan los casos donde, por falta de seguimiento administrativo, se den divisiones organizativas y luchas internas por acceder a recursos financieros. Ello también ayudaría a que los nuevos grupos directivos que proclaman el buen uso de los recursos, no terminen repitiendo los errores administrativos denunciados anteriormente por ellos mismos.

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.

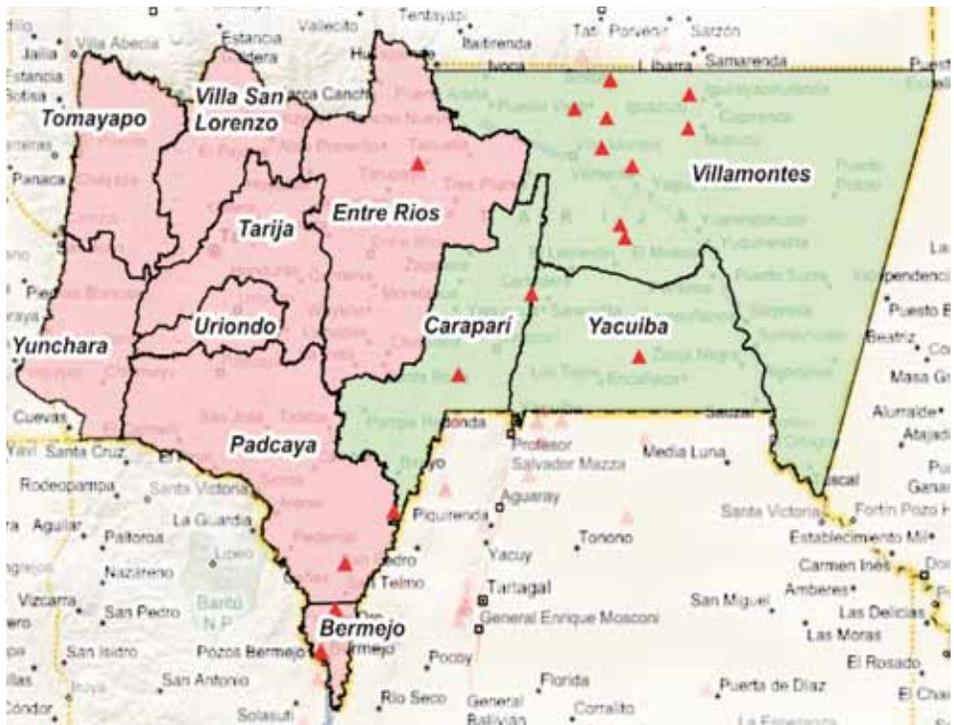
Las luchas en torno a la distribución de los ingresos del gas también han influido en la formación de las identidades territoriales. Ambos puntos, los proyectos territoriales y las identidades territoriales, se desarrollan en la siguiente sección.

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.

Identities 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).

Capítulo 4

Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos

Juan Pablo Chumacero

1. Introducción

De manera tradicional, la tierra es un factor fundamental para el desarrollo rural, ya sea desde la cotidiana perspectiva agrícola o ganadera o desde otras visiones alternativas, como el ecoturismo o la preservación de áreas ecológicas. La estructura de tenencia de la tierra, además de la estructura productiva, la relación con lo urbano y la existencia de coaliciones favorables al desarrollo, es un elemento determinante de las dinámicas territoriales a nivel local en determinado espacio. El desarrollo de un territorio es distinto si se tiene una estructura agraria heterogénea caracterizada por la existencia de grandes y pequeños propietarios o si se tiene una estructura más homogénea.

Esta situación es y ha sido plenamente válida para los municipios de Entre Ríos y Villamontes, los casos de estudio de la investigación en dinámicas territoriales rurales en Bolivia. De manera general, Entre Ríos es un territorio caracterizado por la pequeña agricultura campesina, dedicada a la producción de maíz, hortalizas y frutales, con algo de pequeña y mediana ganadería, mientras que Villamontes es un territorio con vocación para la ganadería de tipo extensivo, con medianos y grandes propietarios. Además, en ambos municipios se ha tenido, años atrás, importantes iniciativas de explotación maderera. Los procesos de formación de esferas de poder y control sobre el rumbo de su desarrollo han sido distintos, pero han estado ligados a la estructura de tenencia de la tierra.

Sin embargo, desde hace diez años, se ha dado un auge de la explotación hidrocarbúfera en el departamento de Tarija y, en particular en Villamontes, que ha trastocado las relaciones de poder, las alianzas entre actores, la importancia de la tenencia de la tierra, la estructura productiva y en síntesis, los factores que inciden en las dinámicas territoriales rurales en ambos municipios. El presente capítulo intenta analizar este proceso de cambios desde la perspectiva de la tenencia de la tierra y su cambio de rol en el proceso de desarrollo en los dos municipios estudiados. Para ello se ha revisado la bibliografía existente para la zona, se han realizado entrevistas con diversos actores urbanos y rurales y se ha considerado la experiencia acumulada de la Fundación TIERRA en el tema agrario en el país.

2. La reforma agraria en Bolivia

La segunda reforma agraria en América Latina fue la boliviana, en 1953, siendo posiblemente una de las más contundentes por su significación en el cambio de la estructura agraria nacional de ese entonces. Hasta esa fecha, el área rural de altiplano y valles en el país estaba controlada por las grandes haciendas latifundistas que se mantenían gracias a relaciones laborales de servidumbre y de semi-esclavitud a las que la mayoría de la población rural, de origen quechua y aymara, se encontraba sometida. La Reforma Agraria de 1953 revirtió esta situación, afectó la gran propiedad y otorgó derechos propietarios a los indígenas campesinos bajo el principio de que la tierra es de quién la trabaja, desde una perspectiva que favorecía al campesino y a la producción familiar dentro de marcos organizativos de tipo comunitario. Los sindicatos agrarios en las comunidades de ahora tienen su origen en esa época.

Es importante hacer notar que, si bien la reforma agraria se aplicó en los valles y el altiplano, no sucedió lo mismo con las tierras bajas del país: de la amazonía, del oriente y del chaco boliviano. Estas zonas, a mediados de los cincuenta estaban escasamente pobladas, tenían una estructura de tenencia más o menos equitativa basada en la pequeña propiedad familiar y los pueblos indígenas en ellas vivían al margen de la sociedad boliviana y el Estado, que en estas áreas tenía una presencia muy débil. No obstante, durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, el Estado propuso la marcha al oriente, para generar una vía de desarrollo rural de la mano de la agricultura, principalmente con los cultivos del algodón, el azúcar y el arroz, realizando inversiones importantes en cuanto accesos camineros e industrias estatales (ingenios azucareros por ejemplo). Posteriormente, en la época de las dictaduras (años 1970, principalmente), las extensas tierras baldías del oriente son otorgadas vía el Estado a distintas personas y en grandes

cantidades a cambio de favores políticos, dando lugar a un nuevo latifundio, esta vez, en las tierras bajas de Santa Cruz y el Beni principalmente.

En el caso tarijeño, la Reforma Agraria de 1953 llegó al valle central afectando grandes haciendas y transfiriendo esas tierras a comunidades campesinas. El chaco en cambio, hasta finales del siglo XIX había sido una zona controlada por la población indígena originaria del lugar, con esporádicos, aunque insistentes intentos de colonización que llegaban del brazo de las misiones religiosas. Así, la reforma agraria no llegó al chaco tarijeño porque se trataba de un área de colonización en la frontera del espacio territorial controlada por el Estado. En todo caso, la reforma agraria dotó tierras fiscales en esta región a colonizadores para la explotación maderera y el establecimiento de la ganadería, lo cual se dio durante los primeros setenta años del siglo XX avalando en el proceso, las ocupaciones criollas de territorios que pertenecían a los pueblos indígenas de la zona, quienes fueron arrinconados a las partes más alejadas y menos productivas de su territorio.

Ante una nueva estructura agraria con altos niveles de inequidad y ante un proceso agrario seriamente distorsionado por la corrupción en cuanto a la distribución de tierras en el oriente, en 1992 se paralizan las labores estatales relacionadas con la tierra y en 1996 se promulga una nueva ley de tierras, la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, usualmente denominada Ley INRA. Sus principales objetivos fueron la regularización de derechos propietarios sobre la tierra en todo el país (saneamiento legal de tierras), el reconocimiento de los territorios indígenas bajo una nueva modalidad de propiedad colectiva de la tierra: las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), la identificación de tierras fiscales y su posterior redistribución. Asimismo, esta ley creó una nueva institucionalidad agraria en el Estado, tanto en el ámbito ejecutivo como en el judicial y en el relacionado con el control social. En este sentido, desde 1996 el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es el encargado de ejecutar las políticas agrarias en el país, principalmente el saneamiento de tierras.

Luego de diez años de aplicación de esta nueva normativa y ante los pobres resultados en cuanto a saneamiento de tierras, en 2006, durante la primera gestión de Evo Morales, se promulga la denominada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que básicamente busca agilizar el proceso de reversión de tierras improductivas, priorizar la titulación colectiva y el reconocimiento de los territorios indígenas de tierras altas y tierras bajas.

Es en este contexto histórico nacional que en el presente capítulo se analizan las relaciones entre la tierra y las dinámicas territoriales rurales de los municipios de Entre Ríos y Villamontes en el departamento de Tarija.

3. Las actividades agropecuarias en los territorios de Villamontes y Entre Ríos

El municipio de Villamontes, a inicios de la década de 2000, a pesar de ser principalmente urbano (68% de la población era urbana) tenía como principales actividades económicas (20% aproximadamente) a las relacionadas con la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura, ocupando a alrededor de un 25% de la población económicamente activa (INE 2005).

Tradicionalmente la ganadería ha sido la principal actividad en el área rural, tanto en términos de ingresos, superficie y forma cultural de vida. Para 2004 se estimaba que la población de ganado caprino en el municipio ascendía a 25 mil cabezas, mientras que la porcina llegaba a 13 mil y la bovina a 81 mil (Gobierno Municipal de Villamontes 2004). En la actualidad, se calcula que el ganado vacuno, el principal en el municipio, asciende a 130 mil unidades repartidas entre más de mil ganaderos, pequeños, medianos y grandes, todos afiliados a FEGA-CHACO (Federación de Ganaderos de la provincia Gran Chaco) (Freddy Toledo 2009). Un cálculo más conservador, proveniente de la prefectura del departamento, afirma que, para 2010, la cantidad de ganado bovino en el municipio fue de 110 mil cabezas y que el ganado menor (cabras, cerdos y ovejas) llegaba a 47 mil unidades (PRONEFA 2010). Todo ello refleja claramente la vocación ganadera del área rural de la zona.

En las últimas décadas, sin embargo, las actividades agrícolas han ido cobrando mayor importancia, en la medida en que se han venido dando procesos de migración interna, apertura de caminos, acceso a mercados e infraestructura de riego que han permitido habilitar determinadas áreas con potencialidades agrícolas. De esta manera, en la zona de pie de monte y en las áreas de PROVISA (Proyecto de irrigación Villamontes-Sachapera) ahora se cultiva principalmente maíz (1.500 ha en 2001) y, en menor medida, frutas como sandías y cítricos, hortalizas como el tomate y la cebolla, y otros cultivos como la soya (Gobierno Municipal de Villamontes 2004).

Asimismo, la actividad pesquera es fundamental para la población indígena de la región y para la población en general, por el movimiento económico que genera y por la cantidad de mano de obra directa e indirecta que emplea. Se estima que en años recientes se ha estado pescando anualmente alrededor de 900 y mil toneladas de sábalo que son vendidas en diversos mercados de todo el país. Si se considera no sólo los ingresos por la venta de pescado, sino también la cadena de comercialización, las fábricas de hielo, los taxistas, los comerciantes minoristas,

los pequeños locales de venta de pescado y los pequeños comercializadores en los mercados, se calcula que cada año esta actividad genera un movimiento económico de más de un millón de dólares.

Por otro lado, el municipio de Entre Ríos, que en 2001 tenía alrededor del 87% de su población en el área rural, también contaba –en el mismo año– como principales actividades económicas a la agricultura y la ganadería, que representaban un 47% de la economía local y que aglutinaban a un 48% de la población (INE 2005).

Para 2007, alrededor de 13 mil hectáreas de la superficie municipal estaban destinadas a la agricultura, de las cuales un poco más de las cuatro quintas partes estuvo dedicada al cultivo del maíz. Luego, en porcentajes menores al 10% se siembra maní, cítricos, frutales, hortalizas y otros cultivos menores. Debido a las especiales condiciones de calor, humedad y calidad de suelos, los rendimientos promedio de estos cultivos superan a los del departamento de Tarija, haciendo del municipio una zona fundamentalmente agrícola y, en menor medida, ganadera. En 1984 se estimaba que el ganado vacuno ascendía a 41 mil cabezas, mientras que el ganado porcino sumada 18 mil y el caprino, 16 mil (INE 1989). Para 2008 se calculaba el número de cabezas de ganado vacuno en 53 mil y en la actualidad se supone que el número asciende a 85 mil, pertenecientes a más de 2 mil afiliados a ASOGAPO (Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor) (Walter Ferrufino 2010). El dato de PRONEFA sin embargo, sostiene que para 2009, la cantidad de ganado vacuno en Entre Ríos era solamente de 50 mil cabezas, cifra un poco menor al número total de ganado caprino, ovino y porcino, que alcanza a 56 mil unidades, lo que de alguna manera refleja la menor especialización ganadera vacuna de la región.

Un aspecto importante de resaltar es que, en ambos municipios, la principal actividad de buena parte de la población rural ha estado articulada al trabajo de la tierra, ya sea con la ganadería o la agricultura, por lo que es preciso considerar al menos tres actores relevantes: los ganaderos, los campesinos y los indígenas.

En Villamontes, el sector ganadero es el más numeroso y tradicionalmente con mayor poder; el sector campesino se ha ido conformando recientemente, en la medida que se han dado procesos de migración de los valles tarijeños y chuquisaqueños a las zonas de pie de monte, y el sector indígena que se halla compuesto por el pueblo Weenhayek, el Tapiete y el Guaraní.

En Entre Ríos, el sector más numeroso es el campesino, aunque tradicionalmente no ha accedido a espacios de poder hasta hace unos pocos años. El gobierno municipal ha estado normalmente bajo el control de medianos y grandes ganaderos,

además de algunas familias dedicadas a la explotación de madera, actividad que se ha reducido significativamente hacia 2010. El tercer actor relevante desde la perspectiva agraria es el pueblo Guaraní de Itika Guasu, que en los últimos años ha ido ganando espacios de negociación y decisión.

En ambos casos, el sector campesino y principalmente el sector ganadero han estado expuestos a serios problemas de escasez de agua, desaparición de pastos naturales y agotamiento del suelo por su uso excesivo. Esto ha determinado que, al menos en la ganadería, la productividad haya disminuido y que la producción esté expuesta a la competencia proveniente de Santa Cruz, Argentina y Paraguay, con la correspondiente disminución del aporte regional a los mercados locales y nacionales.

4. La desigual estructura de tenencia de la tierra

De acuerdo al Censo de 1984, en la provincia Gran Chaco, a la cual pertenece el municipio de Villamontes, más del 91% de la superficie estaba en manos de grandes unidades agropecuarias y sólo el 3% de la superficie pertenecía a pequeños campesinos y ganaderos (más de 84% de las unidades productivas); los pueblos indígenas no fueron registrados. A pesar de que a la fecha ha habido algún avance en cuanto a una estructura más equitativa de la tenencia de la tierra, la tendencia se mantiene. Así, en el municipio coexisten grandes, medianas y pequeñas propiedades ganaderas y campesinas con las Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos Weenhayek y Tapiete, ubicadas a la ribera del río Pilcomayo. La superficie demandada por el pueblo Weenhayek es de 196 mil hectáreas, de las cuales se han titulado alrededor de 30 mil a finales de 2010, mientras que para el pueblo Tapiete se ha titulado casi 25 mil hectáreas de una demanda original de 51 mil.

**Cuadro 4.1. Provincia Gran Chaco:
Número y superficie de UU.AA. por estratos en 1984**

Estrato	Nº Unidades Agropecuarias	Superficie
UU.AA. sin tierras	170	4,7%
UU.AA. pequeñas (0.00 - 49.99 ha)	2.897	79,5%
UU.AA. medianas (50.00 - 499.99 ha)	273	7,5%
UU.AA. grandes (500.00 y más ha)	304	8,3%
TOTAL	3.644	100,0%

Fuente: José Félix Gutiérrez, *Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija*. La Paz, CEDLA, 1988.

La situación es similar en el municipio de Entre Ríos, donde los actores más relevantes respecto a la tierra son los indígenas guaraníes, los campesinos y los ganaderos. La estructura de tenencia de la tierra está establecida siguiendo las características de acceso de cada uno de ellos. Se trata de una situación donde, de manera general, coexisten el minifundio campesino, las medianas y grandes propiedades ganaderas y la Tierra Comunitaria de Origen de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu (APG-IG).

Para Entre Ríos, el Censo Agropecuario de 1984 establecía que de un total de 101 mil hectáreas (20% de la superficie del municipio), un 75% de las tierras estaban en manos de 35 propietarios, mientras que sólo un 13% de la superficie pertenecía a más de 2.300 pequeños propietarios campesinos.

**Cuadro 4.2. Provincia O'Connor:
Número y superficie de UU.AA por estratos en 1984**

Estrato	N° Unidades Agropecuarias		Superficie	
UU.AA. sin tierras	81	3,2%	-	0,0%
UU.AA. pequeñas (0.00 - 49.99 ha)	2.312	92,3%	13.201,24	13,0%
UU.AA. medianas (50.00 - 499.99 ha)	76	3,0%	12.234,31	12,0%
UU.AA. grandes (500.00 y más ha)	35	1,4%	76.113,20	75,0%
TOTAL	2.504	100,0%	101.548,75	100,0%

Fuente: José Félix Gutiérrez, *Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija*. La Paz, CEDLA, 1988.

Con el paso del tiempo, esta situación ha ido cambiando fundamentalmente por dos razones: el crecimiento poblacional natural, donde por herencia las grandes propiedades se han ido dividiendo entre los descendientes y además, porque el pueblo Guaraní ha logrado el reconocimiento de su derecho a la tierra y el territorio, vía TCO, con una demanda determinada de más de 216 mil hectáreas, de la cual se ha titulado alrededor de 95 mil. Tras esta situación, la estructura de tenencia es menos injusta que hace 25 años, pero se mantiene algo del sesgo inequitativo de décadas anteriores. Un 94% de las familias rurales tienen menos de 50 ha, y el restante 6% tienen más de esa cantidad (Gobierno Municipal de Entre Ríos 2008). Ahora, la gran mayoría de campesinos y ganaderos son pequeños y en menor medida, medianos; existen muy pocos ganaderos grandes y el pueblo Guaraní ha salido de la situación de subordinación en que se encontraba.

5. El proceso de saneamiento de tierras

Debido a que el proceso de saneamiento de tierras (regularización de derechos propietarios sobre la tierra), establecido por la Ley INRA de 1996, no ha concluido aún en el departamento de Tarija, la información sobre tenencia de la tierra en Villamontes y Entre Ríos es incompleta y poco precisa. A finales de 2009, sólo un 68% y un 35% de la superficie de Entre Ríos y Villamontes habían entrado al proceso en de titulación, respectivamente. Por lo tanto, no se puede conocer con precisión las características del sistema de tenencia de la tierra en todo el ámbito territorial de ambos municipios.

Sin embargo, sí se puede afirmar que la problemática de la tierra ha cobrado especial importancia en los últimos años debido precisamente a la ejecución del saneamiento de tierras en todo el país, una segunda reforma agraria que busca regularizar derechos propietarios y cambiar la estructura de tenencia.

Cuadro 4.3. 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	-	-
TOTAL GENERAL	345.307,25	100,00	418.900,15	100,00

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

En Villamontes, en Entre Ríos y en Tarija en general, el proceso ha sido bastante lento y ha estado limitado por las posibilidades de financiamiento ligadas a intereses específicos ya sea del gobierno central, departamental o la cooperación internacional. En general, el proceso de saneamiento de tierras en el país ha estado determinado por el financiamiento externo de diversas fuentes como el BID, el Banco Mundial, la cooperación danesa (DANIDA) y la cooperación

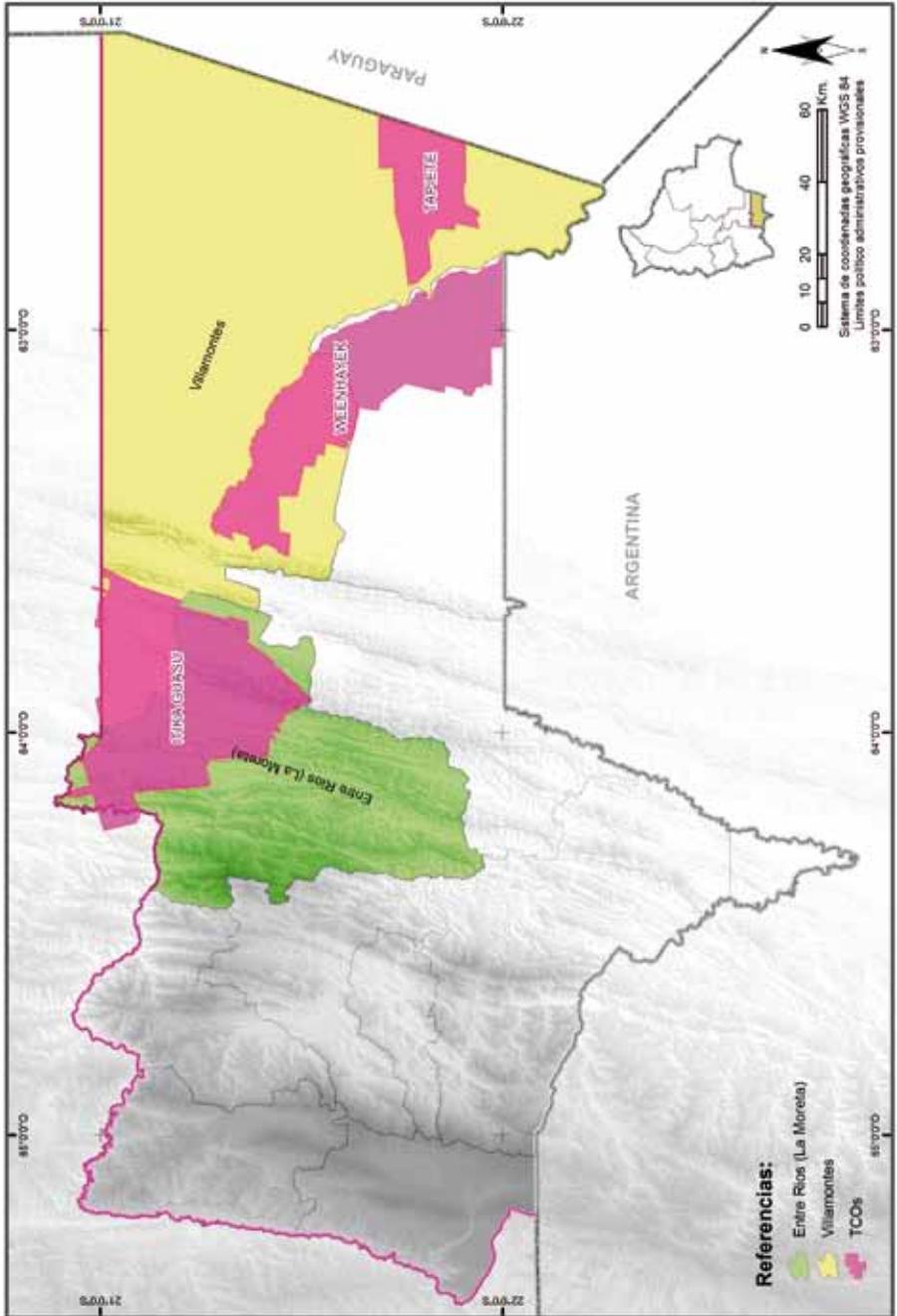
holandesa entre otras. Así un poco más del 60% del presupuesto del INRA hasta 2008 provenía de la ayuda internacional, con objetivos y sectores claramente establecidos para la regularización de derechos propietarios. Por ejemplo, DANIDA ha priorizado desde un inicio la titulación de territorios indígenas bajo la forma de TCO, lo que explica que las TCO de los pueblos Weenhayek y Tapiete hayan sido mensuradas y tituladas en el municipio de Villamontes y también la TCO guaraní de Itika Guasu en Entre Ríos, incluyendo a campesinos y ganaderos que se encuentran dentro del espacio territorial demandado como propiedad por estos pueblos indígenas.

Sin embargo, la mayoría de las poblaciones campesinas fuera de las TCO no han sido tituladas debido a que no ha habido un financiamiento específico para ello, salvo aquellas comunidades por las cuales atraviesa la carretera Tarija -Entre Ríos -Villamontes, que va paralela al gasoducto. En este caso las propiedades tuvieron que ser saneadas para aclarar derechos propietarios y, con ello, expropiar tierras aludiendo utilidad pública y así facilitar la inversión hidrocarburífera correspondiente. Las actividades del INRA para titular las tierras que luego serían expropiadas para el gasoducto fueron financiadas por TRANSREDES, la empresa encargada de tender el gasoducto. Aquí claramente se ve que el saneamiento de tierras se ha dado debido al interés conjunto del Estado nacional, del gobierno departamental de Tarija y de las empresas petroleras. Una situación similar se ha dado en la zona donde están establecidos los pozos petroleros en el municipio de Villamontes y asimismo, hubo un financiamiento expresamente destinado a sanear la zona de la Reserva Nacional de Tariquía, en el sur del municipio de Entre Ríos. El mapa a continuación refleja cómo el saneamiento de tierras ha seguido objetivos mayores que el de simplemente regularizar los derechos propietarios de la población rural de los municipios estudiados. Si se ha priorizado alguna zona, ello se ha debido a la necesidad de permitir la expansión de la actividad hidrocarburífera.

En Villamontes, el alcance del saneamiento ha sido escaso y estuvo dirigido especialmente a las TCO Weenhayek y Tapiete y las zonas de explotación hidrocarburífera. En Entre Ríos el saneamiento ha sido aplicado principalmente en el área de la TCO Itika Guasu (incluyendo a terceros y comunidades campesinas dentro del espacio demandado), la zona de la Reserva nacional de Tariquía y las comunidades campesinas por las que pasa el gasoducto y el camino a Tarija.

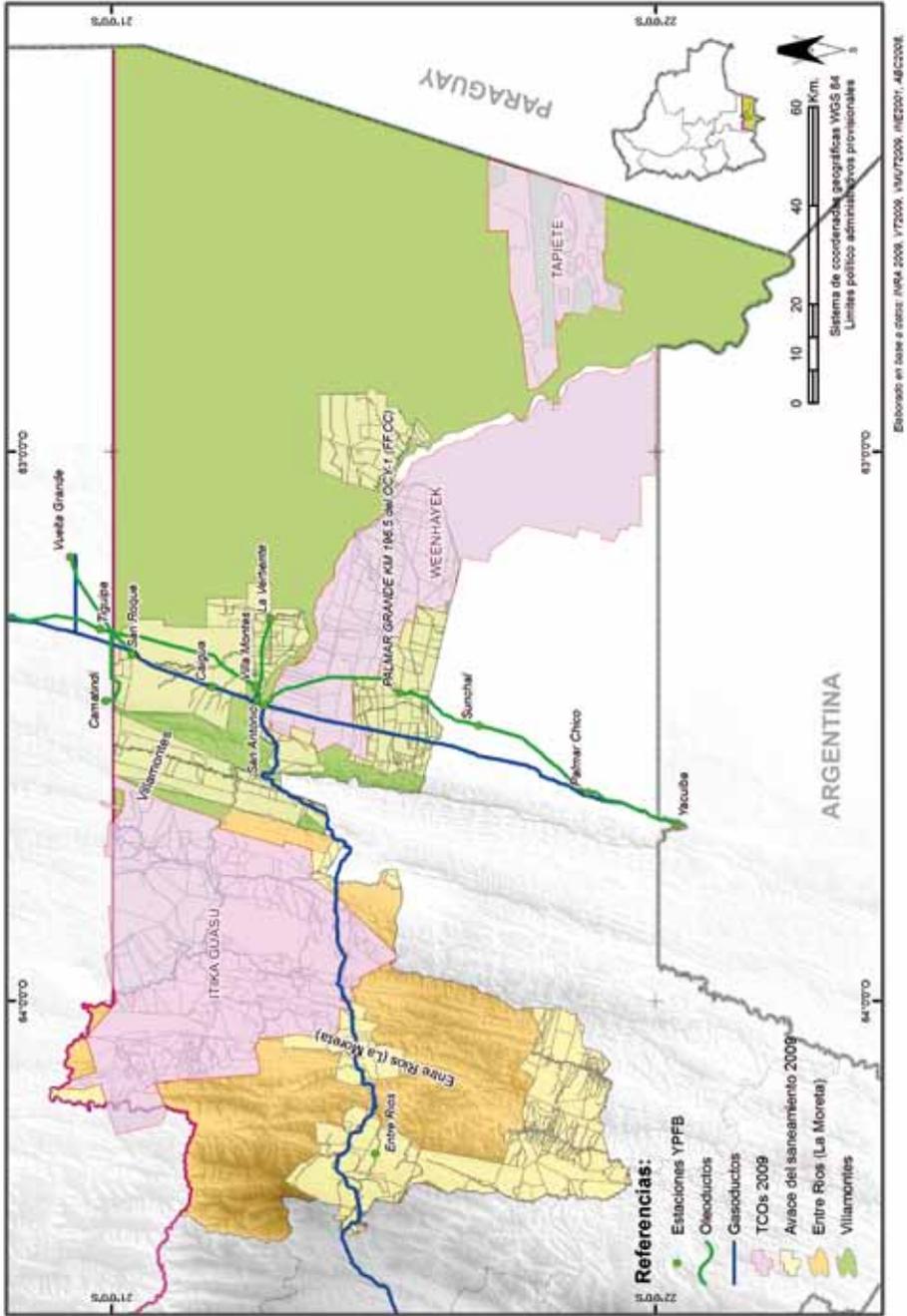
El resto de los territorios municipales de Tarija no ha sido saneado todavía. Ni campesinos ni ganaderos han recibido la atención del Estado, reflejando el poco interés del gobierno central y departamental en beneficiar a actores que no le traen mayores beneficios, en comparación con los que vienen de los hidrocarburos.

Mapa 4.2. Tarija: TCO en los municipios de Villamontes y Entre Ríos



Elaborado en base a datos: INIA 2008, V752008, VUUT2008, AEC2001, AEC2008.

Mapa 4.3. Avance del saneamiento de tierras por municipio, TCO, oleoductos y gasoductos



6. Tierra e identidad

La tierra es de radical importancia en ambos municipios porque es la base productiva de la mayoría de la población rural y también de la urbana. Entre Ríos es un municipio agrícola y ganadero y Villamontes es una zona eminentemente ganadera con un sector agrícola en crecimiento, por lo que las políticas relacionadas con la tierra son de particular importancia para las estrategias de vida de las familias y además porque, tradicionalmente, son la base del ejercicio del poder a nivel local. El chaqueño, como popularmente se denomina al poblador de la zona del chaco, ha forjado su identidad, sus lazos sociales y su relación con el entorno desde su vocación colonizadora, buscando nuevas tierras y migrando, a través del tiempo, hasta llegar a ocupar las zonas donde se encuentran ahora. El chaqueño es además un personaje que ha tenido que luchar contra la dureza del clima, del suelo, del bosque, para poder controlar la tierra y dedicarse a la ganadería. Los más exitosos, los que tienen mejores tierras y más ganado han controlado de manera habitual los espacios de decisión local, ubicados en lo urbano: municipios, comités cívicos, organizaciones políticas, corregimientos. La institucionalidad local ha sido estructurada en base a la tenencia de la tierra, principalmente destinada a la ganadería. Así, el poder ahora urbano, tiene como base la ganadería y es desde lo urbano que se conducen las políticas locales de desarrollo que incluyen a lo rural y a otros actores, como los campesinos y los indígenas.

A este proceso hay que añadirle el surgimiento reciente de los movimientos indígenas, que viene acompañado del reconocimiento formal de sus territorios ancestrales vía titulación y de su derecho a la tierra. Esto ha significado, asimismo, un reconocimiento de su existencia y la necesidad de ser incorporados en la institucionalidad local. En este sentido, la titulación de las TCO ha traído consigo una mayor participación indígena, lo cual, en cierta medida, ha desestabilizado las estructuras tradicionales de poder urbano, de base ganadera.

Desde esta perspectiva, la identidad cultural en la zona ha sido importante en la construcción de proyectos territoriales rurales. Villamontes con la auto representación del "chaqueño", "ganadero", "colonizador"; la TCO Itika Guasu desde el guaraní agricultor y ex esclavo; los weenhayek desde el indígena recolector, pescador y combativo; y, Entre Ríos, que se debate entre una identidad "chaqueña" (articulada al chaco) y otra "chapaca" (ligada a Tarija). En todos estos casos, la tierra juega un papel vital, ya que su uso está determinado de alguna forma por estas identidades culturales: el chaqueño es ganadero, el guaraní es agricultor, el weenhayek es recolector y el entrerriano es campesino, lo que a su vez, forja identidades de tipo económico.

7. Hidrocarburos y conflictos territoriales

Más allá de la importancia de la tierra como activo productivo, la tierra también tiene una dimensión territorial expresada bajo la forma de jurisdicciones político administrativas, tanto para la administración del gobierno como para las organizaciones indígenas a través de las TCO. En ello entran en consideración los recursos naturales, renovables y no renovables y los derechos territoriales que la población de cada jurisdicción tiene o demanda sobre estos recursos.

En la medida en que las dinámicas productivas relacionadas con el gas han venido cobrando importancia en los últimos diez años en toda la región, también se han ido reavivando una serie de conflictos que tienen como base la discusión sobre derechos de propiedad de la tierra, los límites político administrativos y sus efectos en los derechos sobre las rentas del gas.

La titulación de las TCO en ambos municipios ha cobrado una especial dimensión para los pueblos indígenas de Tarija, ya que la TCO de Itika Guasu en Entre Ríos y la TCO Weenhayek en Villamontes, tienen en su territorio pozos gasíferos de mucha importancia para el departamento y para el país. Como los pueblos indígenas tienen reconocidos constitucionalmente los derechos a la consulta y a la participación de los beneficios provenientes de la explotación de recursos no renovables existentes en sus territorios, la titulación de las TCO ha traído una serie de reparos por parte de los distintos sectores de cada municipio, la prefectura e incluso el gobierno central. Para muchos actores de estos sectores, los derechos indígenas a la consulta previa e informada y a la participación de los beneficios de la explotación son excesivos y excluyentes.

La definición de territorios, ya sea indígenas o político administrativos, implica también definir niveles de ingresos locales provenientes de la explotación del gas. Dicha articulación entre lo territorial y la percepción de ingresos fiscales ha estado acompañada de conflictos; por ejemplo, el problema por límites político administrativos entre Villamontes y Entre Ríos tiene origen en la disputa por la ubicación del pozo gasífero Margarita en sus respectivas jurisdicciones. Dados los elevados recursos que las regiones gasíferas perciben por concepto de la renta hidrocarburiífera en Tarija, la definición territorial es fundamental. A esta situación hay que añadirle la consideración de que dicho yacimiento se encuentra asimismo dentro de la TCO Itika Guasu, lo que le brinda al pueblo Guaraní interesantes condiciones para generar su propio desarrollo, pero complica las posibilidades de solución y un acuerdo pacífico sobre la distribución de esas rentas.

Esta realidad les ha traído a los pueblos indígenas además un particular conflicto con el sector campesino de la zona. En la práctica, la Ley INRA primero y luego la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria han permitido la existencia de distintos niveles de ciudadanos rurales. Los pueblos indígenas son reconocidos como tales, junto con sus territorios, vía TCO, con derechos limitados sobre el subsuelo; sin embargo, los campesinos y otros pobladores rurales que viven de la tierra, pero que no se consideran indígenas, no tienen esos derechos y, además, han sido tradicionalmente relegados en la aplicación de la normativa agraria. Por lo tanto, sus tierras no han sido saneadas y estos actores no indígenas no han sido considerados por los programas de redistribución de tierras, ya sea en entre Ríos, en Villamontes, en Tarija o en Bolivia en general, como ya se señaló en secciones anteriores.

Esto ha impedido alianzas estables y estratégicas entre campesinos e indígenas. Esta percepción de injusticia que los campesinos tienen respecto al esfuerzo que el Estado ha hecho a favor de los indígenas ha significado muchas veces que el campesino se vea obligado a aliarse con el sector ganadero y los sectores urbanos para oponerse a las demandas indígenas, porque además, campesinos e indígenas compiten entre sí por el acceso seguro a la tierra.

8. Gas, tierra y dinámicas territoriales rurales

De lo mostrado en las secciones precedentes, se puede deducir que la tierra ha sido tradicionalmente el cimiento en el cual se han construido los ejes de poder en ambos municipios. Sin embargo, en Villamontes esta situación ha cambiado. Existe una nueva élite local que conduce el desarrollo regional según sus prioridades e intereses, la cual se ha ido alejando del escenario agrícola ganadero. Esto no significa sin embargo, que la tierra haya perdido importancia. En todo caso, lo que ha sucedido es que su relevancia ha cambiado de sentido o de significancia: si la tierra tiene recursos naturales bajo su superficie, vale decir, si la tierra es considerada desde su dimensión territorial, ya sea en el sentido de territorio como espacio ancestral de vida de los pueblos indígenas o como el espacio jurisdiccional de una unidad política administrativa, su propiedad es fundamental ya que significa una posible asignación de importantes recursos financieros que pueden generar condiciones de crecimiento y desarrollo para las regiones. La habitual lucha por la tierra como fuente de poder ha derivado en una lucha por el territorio y los recursos naturales existentes en este, lo que ha significado, por lo tanto, que los actores tradicionalmente involucrados en esta pugna también hayan cambiado. Si antes el poder se acaparaba en manos de ganaderos en desmedro de indígenas y campesinos, ahora son los titulares

de los territorios: los indígenas, los gobiernos municipales, departamentales y nacionales –con sus correspondientes grupos y alianzas– los que compiten para controlar el territorio y sus recursos y así dirigir dinámicas de desarrollo funcionales a sus propios intereses.

Así, en Villamontes, esta nueva élite, que nace del sector ganadero, se ha urbanizado y se ha aglutinado alrededor de las instituciones públicas (municipio, corregimiento) debido a que es en estos espacios donde se dirigen los recursos provenientes del auge gasífero. Estos dineros se han estado canalizando en hacer de Villamontes una ciudad intermedia que pueda proveer servicios y aprovechar así su ubicación estratégica como bisagra de comunicación vial entre Bolivia, Paraguay y Argentina, dentro de los proyectos de infraestructura vial bioceánica planificados a nivel nacional. De esta manera, la inversión urbana es evidente y supera en mucho la inversión rural, a pesar de que el origen de la alianza es el sector ganadero rural que tradicionalmente controlaba el poder en el municipio. Esta tensión entre el desarrollo urbano como política pública local actual y el desarrollo ganadero rural, como visión identitaria tradicional, todavía no se resuelve. Los resultados de esta indefinición se evidencian en un estancamiento de la producción de carne, la pérdida de mercados locales, la vulnerabilidad del sector ganadero a los desastres climáticos y su escasa competitividad. Mientras tanto, la actividad comercial urbana, el transporte y la construcción han aumentado considerablemente en los últimos diez años.

En el caso de Entre Ríos, la nueva élite también ha estado articulada al sector público local, pero su apuesta ha estado dirigida al desarrollo del área rural, desde la inversión pública en caminos, atajados, escuelas, postas sanitarias y otras obras de infraestructura. Esto posiblemente se deba al peso de la actividad agrícola y ganadera en la población y el escaso tamaño del área urbana. Confluyen también la existencia de un sector campesino mejor organizado, un pueblo indígena cada vez más empoderado y un sector ganadero relativamente más débil.

En ambos casos, el rol político del sector indígena es preponderante. Si bien no existen actividades productivas determinantes de la economía regional en el sector, a excepción de la pesca que es estacional, su reconocimiento actual como sujeto de derechos sobre la tierra y el territorio lo ha convertido en un actor político de peso a la hora de tomar decisiones que afectan el desarrollo municipal. El hecho que tanto guaraníes como weenhayek reciban importantes recursos por concepto de las rentas del gas influye grandemente en esta situación, sin embargo, esta realidad también los hace vulnerables a decisiones que trascienden lo inmediatamente territorial. Sus posibilidades de desarrollo, o los beneficios mo-

netarios que reciben de las empresas de hidrocarburos, se definen también dentro de las discusiones sobre la normativa pertinente a nivel nacional, en las negociaciones entre el gobierno central, el sector petrolero y los pueblos indígenas, en el pacto fiscal para la distribución de la renta petrolera entre los distintos niveles de gobierno y en los debates departamentales sobre la perspectiva de desarrollo que Tarija debe impulsar.

9. Reflexiones finales

Si bien en Villamontes se evidencia la construcción de proyectos territoriales basados en un fuerte sentido de pertenencia adscrito a una identidad cultural, como la del chaqueño o la del pueblo Weenhayek, estas identidades tienen referencia en proyectos claramente relacionados con la tenencia de la tierra (por ejemplo, el proyecto ganadero y el territorio indígena Weenhayek). El desarrollo de la industria hidrocarburífera ha cambiado las posibilidades de dichos proyectos. La perspectiva ganadera como futuro desarrollo de la zona se ha visto debilitada, en el sentido de que los notables recursos adicionales que el gas ha significado para la región han sido dirigidos a la concretización de otro proyecto territorial, más urbano, dirigido a la prestación de servicios, fortaleciendo con ello nuevas dinámicas territoriales que nacen precisamente de este nuevo enfoque: el comercio, el transporte, la construcción y otros sectores productivos urbanos. Esto no quiere decir, sin embargo, que lo ganadero se haya olvidado completamente. La poca inversión pública rural sí ha estado dirigida a la ganadería, intentando con ello, complementar el visible desarrollo urbano del municipio.

En cambio, el auge del gas ha permitido al pueblo Weenhayek ingresar a un proceso lento de consolidación territorial en la medida en que se van generando capacidades adecuadas para administrar los recursos provenientes de la renta de gas y se coordinen esfuerzos con las instituciones públicas locales. Aun así, es evidente que el territorio weenhayek no es considerado como parte de los proyectos regionales, ya sea el ganadero o el urbano, y que queda bastante por construir al respecto.

En el caso de Entre Ríos, la identidad entrerriana no ha sido lo suficientemente fuerte como para construir un proyecto territorial claramente identificable. El municipio se debate todavía entre posiciones orientadas a lo chapaco, lo chaqueño, lo agrícola, lo ganadero, lo campesino y lo indígena y es evidente que se requieren mayores alianzas para definir mejor estos rumbos. El caso del pueblo Guaraní de Itika Guasu es muy particular en este escenario, porque además de titular la mitad de su territorio como TCO, tienen la posibilidad de recibir

un importante monto de dinero por la explotación del gas en su territorio. Ello podría representar una gran oportunidad para consolidar una visión propia de desarrollo a partir de su proyecto territorial, ya que esta situación va acompañada de una buena organización, del desarrollo de capacidades administrativas, de la existencia de un Plan de Gestión Territorial y una población indígena empoderada con presencia en las instancias públicas locales.

En todo este proceso, es indiscutible que, en el caso de los pueblos indígenas Guaraníes y Weenhayek, el proceso de titulación de tierras ha contribuido a la consolidación de proyectos territoriales. No ha sucedido lo mismo con ganaderos y campesinos, al habérselos excluido del proceso, debido a la falta de financiamiento y la priorización de otros intereses que van más allá de solamente garantizar la seguridad jurídica del propietario de la tierra. Tales intereses han estado relacionados con la regularización de derechos propietarios para facilitar la inversión en hidrocarburos y en caminos; también se relacionan con intereses estatales e internacionales en el reconocimiento de derechos indígenas y áreas protegidas. En este contexto, es vital que el saneamiento de tierras pueda ser concluido lo más rápidamente posible en la región y en el país y que se realice considerando las distintas realidades rurales de cada zona.

Asimismo, es importante evidenciar que el auge de la explotación de yacimientos de gas en la región ha determinado una redefinición de la importancia de la tierra para los actores rurales y urbanos del lugar. La tierra ahora no sólo es substancial como factor de producción y espacio de vida, sino que es un escenario de conflicto debido a lo que tiene en sus entrañas. En este sentido, los hidrocarburos le han cambiado el significado acostumbrado a la tierra, han removido las nociones tradicionales de los territorios en la zona y han generado nuevas dinámicas territoriales donde la tierra, como factor de producción, ha perdido el peso que tenía hasta hace diez o quince años en la economía local y departamental.

De esta manera, los hidrocarburos han cambiado las nociones territoriales en la región y asimismo, han cambiado la propia idea de lo rural, la cual se ha subordinado a otros proyectos más actuales, más urbanos y, asimismo, proyectos que superan la dimensión territorial tradicional. Por ello, para comprender a plenitud las dinámicas territoriales en determinado espacio es preciso considerar una visión de escala, donde los proyectos territoriales se sobreponen en función de los intereses de cada actor, sus demandas, sus identidades, en un juego de poder donde cada quien busca imponer su visión territorial y donde el conflicto no es nada ajeno.

Aun así, también es visible que los proyectos territoriales son más fácilmente consolidados si se los enmarca en un territorio formalmente establecido, que tiene su propia institucionalidad y donde las reglas de juego ya están diseñadas y aplicadas desde un inicio. La TCO, el gobierno municipal, el departamento, incluso el país son territorios que ofrecen una referencia espacial política administrativa más conocida para la construcción de proyectos territoriales que pueden ser canalizados por determinados procesos productivos o identidades de diversa naturaleza.

Capítulo 5

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

Denise Humphreys Bebbington

Entrevistador: Al escuchar a Evo Morales se advierte un desfase entre sus discursos en defensa de la Pachamama, la tierra y el territorio, más hacia fuera, y un discurso más desarrollista hacia adentro, incluyendo denuncias de las ONG que promueven una Amazonía sin petróleo, ¿cómo lo explica usted? [...] ¿Y quién asegura que el Estado no sea tan depredador como las empresas transnacionales?

Álvaro García Linera (Vicepresidente de Bolivia): ... Ciertamente habrá una tensión entre [la] lógica social-estatal de un uso sostenible de la naturaleza, y la necesidad social-estatal de generar excedentes (ganancias) económicos a cargo del Estado. Se trata de una tensión como lo es [en] el “Estado de movimientos sociales”, entre [la] democratización del poder y [el] monopolio de [la toma de] decisiones (movimiento social/Estado). Hay que vivir con esa contradicción vital de la historia. No hay receta. ¿Es obligatorio sacar gas y petróleo del norte amazónico de La Paz? Sí. ¿Por qué?, porque necesitamos equilibrar las estructuras económicas de la sociedad boliviana, porque el rápido desarrollo de Tarija con el 90% del gas va a generar desequilibrios a largo plazo. Se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado...

Entrevistador: ¿Si las comunidades dicen que no, igual el Estado va a entrar?

García Linera: ... El gobierno indígena-popular ha consolidado la larga lucha de los pueblos por tierra y territorio. En el caso de los pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas, el Estado ha consolidado millones de hectáreas como territorialidad histórica de muchos pueblos de pequeña densidad demográfica; pero junto al derecho a la tierra de un pueblo está el derecho del Estado, del Estado conducido por el movimiento indígena-popular y campesino, de sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos. Y así vamos a proceder hacia adelante.

(Vicepresidente Álvaro García Linera, agosto, 2009)

1. Introducción

La expansión de la frontera petrolera y gasífera en la región andina del chaco amazónico ha provocado crecientes y más numerosos y, en ocasiones, violentos enfrentamientos entre los pueblos del llano y los gobiernos nacionales. Desde los espeluznantes eventos de Bagua (Bebbington 2012) hasta la movilización de los grupos de las tierras bajas del Ecuador en contra de inversiones similares (Moore 2010; Rival 2012) y las demandas por una “Amazonía sin petróleo” de los líderes indígenas y los activistas socio-ambientales en Bolivia (FOBOMADE 2009), estos eventos sugieren que se está gestando una nueva ecología política (Bebbington 2009). Porque no obstante las diversas inclinaciones políticas de los presidentes de Bolivia, el Ecuador y el Perú, ellos siguen modelos de desarrollo económico basados en la extracción y exportación de recursos mineros e hidrocarbúricos.

Este capítulo se centra en las emergentes tensiones existentes entre los grupos indígenas guaraníes y el Estado boliviano en torno a la propuesta de expansión de la actividad de exploración de hidrocarburos en las zonas ricas en gas del chaco de Tarija, ocupadas por los guaraníes y considerada por ellos como su territorio ancestral. Así, el capítulo demostrará cómo es que estas tensiones son exacerbadas por las luchas simultáneas por la tierra, la autonomía y el acceso a los flujos de recursos financieros. Sostendré que las iniciativas del gobierno para otorgarles a los guaraníes tierras, territorio, autonomía y recursos financieros están necesariamente ligadas y, en definitiva, subordinadas, a la expansión hidrocarbúrica respaldada y aprobada por el Estado. Dicho de otro modo, el Estado les estará

ofreciendo a estos (y otros) grupos indígenas una suerte de pacto fáustico que contempla la negociación de derechos y territorio para posibilitar la extracción. Sin embargo, al permitir que tal actividad extractiva y el desarrollo de infraestructura concomitante tengan lugar dentro de sus territorios, los grupos indígenas están expuestos a mayores (y más riesgosos) impactos sociales y ambientales, los cuales, en última instancia, ponen en peligro los esfuerzos dirigidos a seguir opciones más sostenibles de desarrollo dentro de los territorios que ellos reclaman como suyos.

El ensayo de interpretación parte del reconocimiento de Bolivia como Estado-nación, a pesar de sus obvias fragilidades y fisuras, y su camino hacia la consolidación de un nuevo Estado Plurinacional. De hecho la nueva Constitución del Estado, aprobada por la gran mayoría en enero de 2009, estableció Bolivia como un país pluricultural. Sin embargo, el ensayo sugiere que la persistente dependencia de la economía boliviana en la extracción y exportación de gas natural parece representar un obstáculo a la realización plena de este país plurinacional. Se sugiere que dicha dependencia (con las reservas de gas más importantes ubicadas en los territorios de los sectores más marginados y vulnerables) está conduciendo a políticas públicas y prácticas de política que socavan los reclamos históricos de territorio, medios de vida y la anhelada justicia de aquellos grupos que sistemáticamente han estado entre los sectores más marginados del país. En este sentido, parece que existe cierta tensión—hasta incoherencia—entre por un lado los artículos de la Constitución que promueven los derechos de los sectores más postergados y el concepto de buen vivir, y por otro lado un modelo de desarrollo basado en la extracción, con la consecuencia de que ciertos compromisos adquiridos con la nueva Constitución aún no se han traducido en nuevas leyes y prácticas.

Este capítulo reseña en primer lugar la larga historia de despojo de tierras y territorio a la que han estado sujetos los guaraníes; estas son las tierras y territorios que las organizaciones guaraníes contemporáneas buscan ahora recuperar en un contexto de expansión de la industria hidrocarburífera. La segunda sección analiza los esfuerzos y compromisos del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) orientados a encarar los asuntos territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas, ofrecer mayor protección a estos grupos afectados por las actividades extractivas y garantizar luego una mayor participación en los beneficios económicos a través de cuatro mecanismos claves: 1) el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); 2) el ofrecimiento de una autonomía y una mayor auto-gobernanza; 3) la introducción de nuevos protocolos y salvaguardas sociales y ambientales—tales como el proceso de consulta libre, previa e informada, y el monitoreo socio-ambiental—; y 4) mayores flujos de recursos financieros (ligados a la extracción de hidrocarburos). La tercera sección presenta un estudio

de caso relativo a las recientes negociaciones entre la organización representativa de los guaraníes en Tarija y el Estado con relación a la propuesta de expansión de la extracción de hidrocarburos en el Parque Nacional y Área de Manejo Integrado Serranía del Aguarañe. A partir de este estudio de caso, el capítulo extrae algunas conclusiones preliminares acerca de los límites de las aspiraciones indígenas a la tierra, el territorio, la autonomía y el desarrollo sostenible bajo condiciones de una extracción auspiciada por el Estado. La implicación es que las potenciales ganancias institucionales para la movilización bajo el pos neoliberalismo no son tan prometedoras como podrían parecer a primera vista.

2. Una historia de despojo

Desde tiempos precolombinos, lo que hoy constituye el chaco tarijeño ha sido habitado por pueblos indígenas nómadas y semi-nómadas⁶⁸, entre ellos los tobas, weenhayek, guaraní y tapiete. Durante siglos, estos y otros grupos repelieron con éxito las incursiones de los grupos del altiplano vinculados al imperio Inca (Calzavarini 2004), así como los empeños de los exploradores españoles por colonizar y pacificar la región. La corona española autorizó a los sacerdotes jesuitas –y después franciscanos– a establecer una serie de misiones con el fin de pacificar y cristianizar a los indios. Eventualmente, estas misiones dieron lugar a una mayor actividad económica, el establecimiento de asentamientos de frontera y el otorgamiento de grandes propiedades de tierras, conocidas como “encomiendas”, a súbditos españoles y criollos. A medida que estos nuevos “señores de la tierra” pretendieron establecer grandes latifundios ganaderos, la encomienda, a su vez, dio lugar a una nueva institución: la hacienda. La cercana presencia de guaraníes convertidos y pacificados significó que estos fueran absorbidos por las haciendas como mano de obra y, en efecto, sostuvieron a la hacienda como una institución rural fundamental hasta bien entrado el siglo XX.

Luego de la independencia, se aceleró el ritmo con el que las poblaciones indígenas fueron expulsadas y despojadas de sus tierras ancestrales. La colonización del chaco tarijeño bajo el régimen republicano empleó la crianza de ganado como el medio para reclamar vastas extensiones de tierras y establecer nuevas formas de subyugación de las poblaciones indígenas dispersas y altamente trashumantes. La secularización de las misiones a fines del siglo XVIII

68 Descritos históricamente como poblaciones nómadas y semi-nómadas, los pueblos del chaco fueron presentados como cazadores-recolectores que trajinan por la región sin ninguna ruta fija. En años recientes, antropólogos y grupos indígenas de la Amazonía-Chaco han sostenido que estos grupos no son nómades sino pueblos con una alta movilidad que trajinan dentro de trayectorias definidas (véase Ramos 1997).

fortaleció aún más el entonces ya firmemente establecido sistema de hacienda y el poder del patrón sobre sus peones. Bajo el período republicano, el Estado redobló sus esfuerzos dirigidos a pacificar y colonizar su frontera oriental a través del empleo sistemático de la violencia. Cuando ocurrió la Masacre de Kuruyuki en 1892 –considerada como la batalla definitiva entre los guaraníes y el ejército boliviano donde perecieron miles de guaraníes– habían transcurrido más de 350 años desde que el Virrey de Lima les declarase la guerra por primera vez (Saignes y Combés 2007).

Algunos grupos pudieron escapar de la subyugación y la esclavitud internándose en las profundidades del bosque. Sin embargo, el advenimiento de la Guerra del Chaco (1932-1935) dio fin a las formas de vida tradicionales de todos los grupos étnicos del chaco. Luego, con la Revolución de 1952, la reforma agraria en el chaco produjo una serie de impactos perversos (a diferencia de la experiencia en el altiplano), entre los que se incluyen la mayor consolidación del sistema de hacienda y las injuriosas prácticas de trabajo forzado. Los guaraníes pasaron a ser invisibles en la medida que se les negó el acceso a los derechos básicos a la tierra y a la ciudadanía y, más aún, la oportunidad de restaurar la propiedad de sus tierras ancestrales.

Fue mucho después –en los años 1970, con el apoyo de académicos y las ONG de iglesia– que se hicieron visibles la escala de las prácticas laborales injustas y la explotación y el despojo extremos de las familias rurales guaraníes. No obstante, tomaría otras tres décadas para que el gobierno actuara definitivamente para poner fin a estas prácticas ilegales; aun hoy, la práctica no ha sido erradicada plenamente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009).

3. Los hidrocarburos en Tarija

La privatización y la capitalización del sector hidrocarburos en los años noventa desataron un proceso nunca antes visto en Bolivia, y en el que las empresas petroleras regionales (Petrobras y Pluspetrol) y las empresas petroleras internacionales (Repsol, British Gas, Amoco-British Petroleum, Total ELF) compitieron agresivamente para posicionar sus proyectos en condiciones de cosechar los beneficios de la bonanza del gas boliviano. Lanzada en medio de un vendaval de superlativos relativos a los hidrocarburos –trillones de pies cúbicos de reservas (TCF), centros regionales de energía y gasoductos creciendo a lo largo de miles de kilómetros–, la imagen remota y atrasada del chaco tarijeño se transformó de la noche a la mañana ante la aparición de una abundante riqueza en medio del desierto.

El *boom* del gas nacional creó un enorme entusiasmo, si no ansiedad, sobre cómo compartirían la bonanza los gobiernos nacional, departamentales y sub-departamentales. Se produjeron animados debates públicos sobre cómo serían mejor usados estos recursos no renovables para crear riqueza y superar la pobreza. Los estimados 48 TCF de reservas probadas y probables de gas natural fueron considerados como los segundos más valiosos en la región después de los de Venezuela. Para las autoridades departamentales, el *boom* del gas significaba una bonanza financiera garantizada vía el 11% de regalías pagadas a los departamentos productores de gas y un porcentaje de los impuestos por hidrocarburos para el resto. Fue la posibilidad de incrementar de manera significativa los ingresos departamentales lo que movilizó el apoyo de las élites tarijeñas al esquema de desarrollar el mega-campo de gas Margarita (ubicado en la Provincia de Entre Ríos). No obstante, el proyecto conocido como GNL produjo una tormenta de críticas a medida que una coalición de actores, entre ellos organizaciones del movimiento social de El Alto y respaldadas por un grupo de intelectuales con fuerte inclinaciones nacionalistas-socialistas, sostuvieron que el gas boliviano debía ser nacionalizado e industrializado para capturar un mayor valor y asegurar beneficios para la nación. Estos renovados sentimientos de “nacionalismo de los recursos”, avivados por grandes diseños de exportación de gas natural a los Estados Unidos, revelaron los profundos vínculos históricos entre las aldeas del altiplano y los campos de hidrocarburos del chaco. Aquellos habitantes del altiplano que lucharon y murieron en la Guerra del Chaco fueron vistos como salvadores de los recursos del país ante el pillaje de codiciosos intereses extranjeros. Era inimaginable que el gas boliviano fuera embarcado a través de Chile y que incluso pudiera estar disponible en Chile –un país que era visto como el que había arrebatado ilegítimamente su acceso al Océano Pacífico en la Guerra del Pacífico un siglo antes y que era considerado el origen de la difícil situación sin salida al mar de Bolivia–.

A nivel nacional, la resultante y amplia oposición social y política al proyecto propuesto condujo a un conflicto abierto y a la guerra del gas (Perreault 2007, 2008), mientras que a nivel subnacional las élites políticas en Tarija y el chaco siguieron respaldando el proyecto destinado al fracaso (Ruiz 2003). Si bien está fuera del alcance de este capítulo analizar la guerra del gas, el punto aquí es que esta imagen de abundancia de gas y riqueza persiste y se ubica incómodamente junto a preguntas irresueltas acerca de cómo se producirá el gas, quién se beneficiará y quién soportará los costos de su producción y su legado de despojo y contaminación ambiental. Con esa observación en mente, paso a examinar los esfuerzos renovados del gobierno del MAS para asegurar las condiciones de extracción con el fin de explotar la gran riqueza de hidrocarburos del chaco, así como sus esfuerzos para ofrecer protecciones y mayor supervisión duran-

te la exploración y la explotación, mientras que, al mismo tiempo, se explaya en promesas de tierra y autonomía para las largamente sufridas comunidades guaraníes del chaco tarijeño.

4. Las luchas contemporáneas por la tierra, la auto-gobernanza y el acceso a los recursos financieros

La gestión territorial indígena es un proceso en el que las organizaciones, dueñas de la tierra, como una TCO, administran este territorio, en consenso entre sus diversas comunidades, tomando decisiones con miras a mejorar la calidad de vida en armonía con nuestros valores culturales y visión del futuro.

(CIDOB 2008)

Las luchas por la tierra

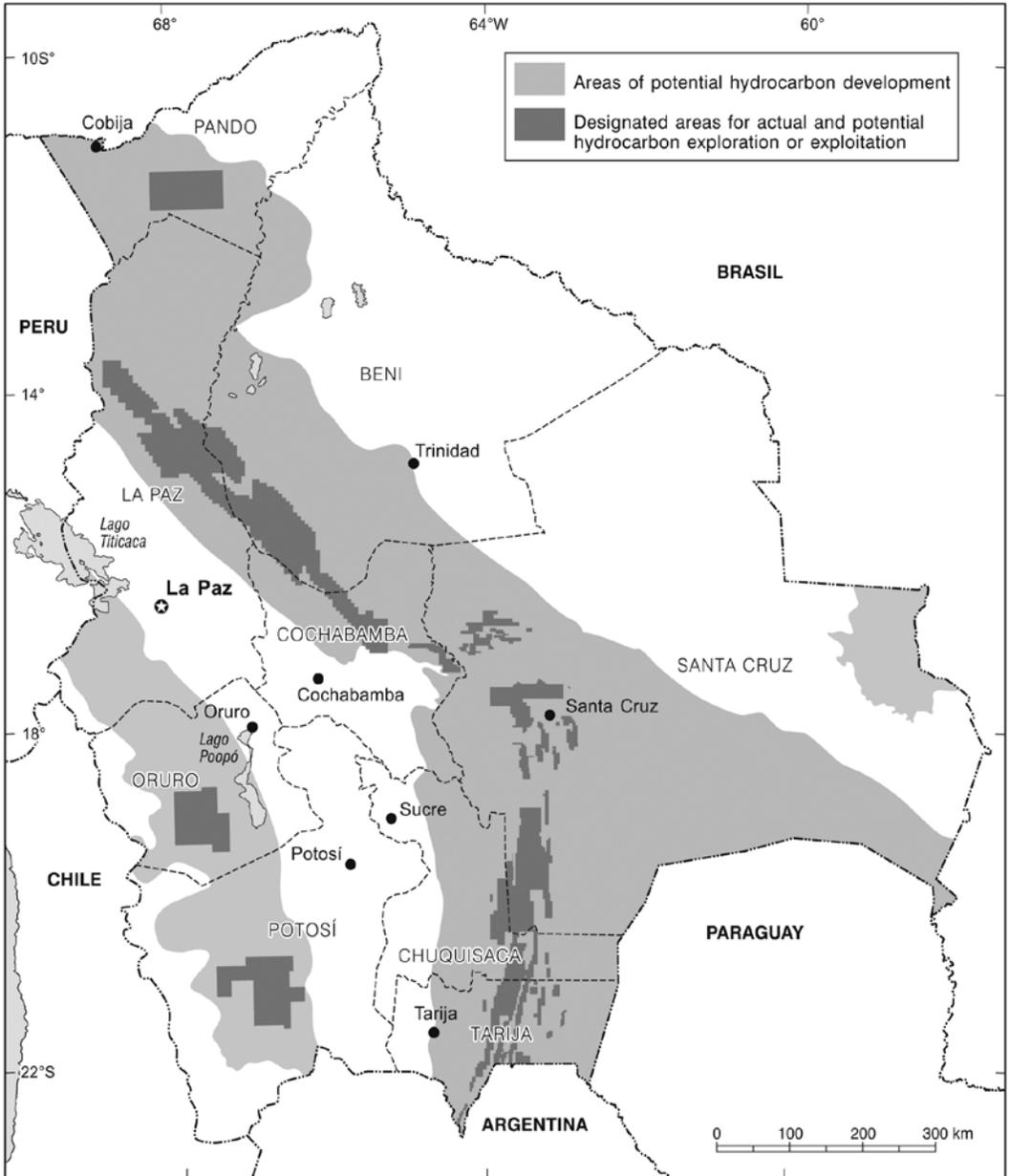
Un elemento clave de la campaña del MAS, que llevó a Evo Morales al poder en el 2005, fue la promesa de concluir la inacabada reforma agraria de Bolivia. Esta promesa incluyó el compromiso específico de impulsar la titulación de los reclamos de tierras indígenas de las tierras bajas. Sin embargo, un reciente esfuerzo dirigido a documentar las tierras que han sido tituladas hasta el momento durante el gobierno del MAS, indica que, mientras ha habido una redistribución de tierras del estado a favor de algunas TCO (más de 20 millones de hectáreas), en otros sentidos el progreso ha sido desalentador en el oriente y en el chaco porque la revolución agraria del MAS ha tenido poco impacto sobre los grandes latifundios y tampoco se ha hecho mucho por reducir el minifundio (Urioste 2009; Fundación TIERRA 2009). La *revolución agraria* del MAS ha tenido poco impacto sobre los grandes latifundios en el oriente y en el chaco, los cuales parecen seguir casi intactos, aunque ha habido una redistribución de tierras del Estado a favor de las TCO (Fundación TIERRA 2009). En Tarija, las cuatro TCO indígenas (dos guaraníes, una weenhayek y una tapiete), a lo largo de un período de 12 años, han asegurado títulos para menos del 30% del total del área reclamada. Los tapiete (el grupo étnico más pequeño con unas 85 familias) ha sido el más exitoso. La TCO guaraní Itika Guasu en la provincia O'Connor (superpuesta al campo gasífero Margarita) ha obtenido menos de 95 mil hectáreas de un total de 530.900 ha. La TCO Weenhayek, la cual también tiene sustanciales operaciones hidrocarburíferas de larga data dentro de su territorio, pidió la titulación de 195.639 hectáreas y ha recibido aproximadamente 37 mil hasta mediados de 2010. Finalmente,

la TCO guaraní Yaku Igua ha experimentado una mayor dificultad para recuperar sus tierras ancestrales, habiendo recibido tan solo alrededor de 300 hectáreas luego de un violento enfrentamiento que involucró a rancheros, una comunidad guaraní y a familias sin tierras. En cambio, algunos líderes indígenas sostienen que el programa de titulación ha permitido que terceros no-indígenas consoliden sus derechos de propiedad dentro de las tierras de la TCO. Más aún, la investigación inicial sobre los patrones de propiedad y ocupación de la tierra en torno a la TCO Weenhayek y la TCO guaraní Itika Guasu, sugiere que es precisamente en aquellas tierras que están en manos de estos terceros donde ocurrirán las potenciales actividades de exploración/explotación de hidrocarburos.⁶⁹

Dado que un gran número de proyectos para el desarrollo de hidrocarburos se concentran en el chaco tarijeño, que se considera almacena cerca del 80% de las reservas conocidas de gas del país, existen importantes superposiciones entre estas reservas, las TCO y las comunidades indígenas y campesinas que están fuera de las TCO. Los proyectos se superponen también con áreas de conservación y, de manera significativa en Bolivia, el estatus de área protegida no necesariamente le impide al Estado extraer hidrocarburos o minerales. El Mapa 5.1 ofrece una imagen de la magnitud de las concesiones de hidrocarburos en Bolivia y en el chaco. Dado que las operaciones de hidrocarburos en el chaco precedieron al establecimiento de las TCO y a la formación de organizaciones representativas de los grupos indígenas, la reconstitución de la identidad y territorio indígenas ha estado significativamente moldeada y limitada por la presencia de estas operaciones.

⁶⁹ La información sobre la titulación de tierras de TCO presentada aquí ha sido brindada por CERDET (2010). También quisiera agradecer a Penélope Anthias por sus aportes sobre la superposición entre la actividad de exploración/explotación y la propiedad de la tierra de terceras partes no indígenas en la TCO Itika Guasu.

Mapa 5.1. Áreas de desarrollo hidrocarburífero actual y potencial, 2009



Fuente: Elaboración: Nick Scarle, Universidad de Manchester, en base a mapas de YPFB.

En Bolivia, al igual que en otros países latinoamericanos, el Estado es el propietario del subsuelo y controla todos los recursos naturales no renovables. La nueva Constitución Política del Estado (CPE) aprobada por los votantes en enero del 2009, ratificó este control estatal sobre los recursos no renovables de la nación a pesar de los esfuerzos de algunos grupos para redefinir las formas de propiedad y control sobre los recursos naturales dentro de las TCO. La mayoría de analistas coinciden en que si bien consagra importantes logros, la nueva CPE no aborda los temas de larga data que afectan a las poblaciones indígenas-campesinas. Subsiste una pregunta central: ¿cómo se beneficiará la población indígena directamente afectada por la extracción de hidrocarburos de las rentas producidas por dicha extracción, y cómo se vincularán estas rentas con sus planes y objetivos de desarrollo más amplios?

La autonomía y la auto-gobernanza

Desde que llegó Morales al poder, pocas palabras han suscitado pasiones y reacciones más fuertes entre los bolivianos que la de autonomía. En efecto, durante 2008, el país bordeó peligrosamente la guerra civil luego de que el gobierno central y la *media luna* se embarcaran en un conflicto sobre la adopción de estatutos de autonomía regional en una serie de referéndum organizados extra-legalmente. Para algunos investigadores, la demanda de autonomía departamental fue una respuesta visceral otorgada por un poderoso bloque de élites políticamente conservadoras de los departamentos orientales más ricos del país (llamada la *media luna*) con el fin de mantener su poder. Para los líderes guaraníes, la autonomía significa nada menos que la reorganización de las estructuras político-administrativas del Estado boliviano, comenzando con el reconocimiento de la autonomía indígena y la reparación y el reconocimiento de antiguos pedidos de autodeterminación (Asamblea del Pueblo Guaraní 2006).

La nueva Constitución reconoce la “autonomía” como un principio de organización social y espacial dentro de Bolivia. Entre los diversos tipos de autonomía reconocida (departamental, provincial, municipal), existe también una categoría de *autonomías indígenas*. Esta les otorga a los gobiernos indígenas –de ser creados– potestades sobre sus recursos naturales de superficie, la administración de justicia, el gobierno participativo y la planificación del desarrollo rural. Para alcanzar tales autonomías, a las poblaciones indígenas se les presentan dos rutas. La primera –y de lejos la más difícil– es la de convertir toda una municipalidad en una autonomía indígena. La segunda –que también está disponible para las TCO preexistentes– es la de pasar de ser una TCO a ser un *Territorio Indígena Originario Campesino* (TIOC). En ambos casos, esto sólo puede lograrse a través de un proceso electoral formal. Esta oferta reducida de autonomía –tanto en el

sentido de que los poderes delegados son limitados, como en el sentido de que tan solo unas cuantas localidades podrían satisfacer los criterios para realizar la transición— corre el riesgo de no cumplir con las esperanzas y expectativas de los líderes indígenas y podría conducir a una mayor frustración generalizada. La autonomía, por lo tanto, se ha convertido en una fuente de tensión entre el MAS y algunos grupos indígenas —tales como el guaraní del chaco tarijeño—, quienes no pueden satisfacer todas las condiciones necesarias para alcanzar la autonomía (y quienes probablemente nunca lleguen a estar en condiciones de hacerlo) y cuyos territorios y comunidades sucede que están encima de valiosas reservas de gas natural.

La existencia de estas reservas ha presentado desafíos particulares para los guaraníes de la provincia del Gran Chaco en Tarija. De un lado, el MAS se ha mostrado reticente a responder a los esfuerzos guaraníes dirigidos a consolidar y ampliar las TCO en aquellas áreas donde las tierras reclamadas yacen sobre reservas de hidrocarburos. De otro lado, con el fin de debilitar aún más al movimiento por la autonomía departamental, el MAS ha buscado forjar una alianza con una mezcla ecléctica de grupos rurales y urbanos como una forma de meter una cuña entre ellos y los grupos pro-autonomía asentados en otras partes de Tarija. El mecanismo para hacer esto consistió en aprovechar los pleitos regionales chaqueños de larga data referidos a ser gobernados desde la Tarija urbana y, así, ofrecerles a estos grupos una autonomía sub regional para la provincia del Gran Chaco, la misma que otorgaría poderes particulares de autonomía con respecto al gobierno departamental de Tarija.

Si bien es claramente funcional a los intereses del MAS (porque debilita los bloques de poder regional), esta estrategia es doblemente desventajosa para los guaraníes. Primero, los grupos con los que el MAS urdió este trato incluyen intereses que son antagónicos a los de los guaraníes, y son quienes explícitamente han estado, en ocasiones, en contra del reconocimiento del territorio ancestral reclamado por los guaraníes. Segundo, al ofrecerles esta autonomía sub-regional, el MAS ha colocado en una posición subordinada la cuestión de la autonomía indígena y la consolidación de la TCO Yaku Igua.

Las salvaguardas sociales y ambientales

El desarrollo y la adopción de protecciones sociales y ambientales relativas a las operaciones de hidrocarburos en territorio indígena han sido un objetivo central de las organizaciones indígenas de tierras bajas, tales como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG Nacional), como parte de una estrategia mayor para ejercer más control sobre el

territorio. Bolivia es signataria de un conjunto de convenciones internacionales importantes que reconocen los derechos de los grupos indígenas y la protección de sus tierras ancestrales, entre ellas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), sobre las que los grupos indígenas se han basado tanto para afirmar como para defender un amplio rango de derechos económicos, sociales y culturales.

Tras la guerra del agua (2000) y la guerra del gas (2003), los grupos indígenas de tierras bajas que se hallaban en conflicto con la minería y la actividad dedicada a la exploración de gas natural y a los proyectos de construcción de gasoductos, empezaron a organizarse para abogar por salvaguardas socio-ambientales adicionales mediante la organización de talleres informativos, resoluciones, marchas e incluso la ocupación de pozos de gas por parte de los miembros de la APG. En forma paralela, los grupos indígenas de tierras bajas establecieron una alianza estratégica con grupos indígenas del altiplano, la cual culminó en el Pacto de Unidad en agosto de 2004, y posibilitó la creación de un frente indígena-campesino de amplia base. El objetivo fue el de incorporar una serie de secciones en la nueva Ley de Hidrocarburos que estaba en proceso de preparación. Los líderes indígenas sostuvieron reuniones de consulta con los líderes nacionales y siguieron abogando por los cambios a nivel del Ejecutivo y del Parlamento, así como también ante la Defensoría del Pueblo, volviendo a movilizar así a sus bases como demostración de su decisión. El resultado fue la incorporación de una serie de artículos en la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058⁷⁰, la que más tarde fue aprobada por el Parlamento en mayo de 2005. El nuevo código de hidrocarburos les ofreció a los grupos indígenas: 1) el derecho a la consulta libre, previa e informada; 2) la participación en los beneficios del proyecto; 3) la compensación e indemnización justa y equitativa (cuando se requiriese debido al daño); 4) el monitoreo y supervisión indígenas de los proyectos y obras; 5) la intangibilidad de los centros religiosos y las áreas de importancia natural y cultural; y 6) las expropiaciones y los derechos de paso.

Además, fueron aprobados tres reglamentos que incluían: 1) la asignación del 5% de los ingresos generados por el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) para constituir el Fondo para el Desarrollo Indígena-Originario-Campesino (FONDIOC)⁷¹; 2) la creación de un mecanismo de Consulta y Participación⁷²; y

70 Artículos 114-128, Ley N° 3058, *Ley de hidrocarburos* (Gobierno de Bolivia), 17 de mayo, 2005.

71 Decreto Supremo N° 28571, *Crear el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas* (Gobierno de Bolivia), 22 de diciembre, 2005.

72 Decreto Supremo N° 29033, *Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas* (Gobierno de Bolivia), 16 de febrero, 2007.

3) la creación de un mecanismo multi-escalar para el monitoreo y supervisión social ambiental.⁷³ Más aún, cada uno de los 44 contratos de hidrocarburos (negociados con las firmas petroleras y gasíferas en 2006) incluyó una cláusula especial que hace una referencia específica al lenguaje contenido en el Convenio 169 de la OIT. Y en el 2007, Bolivia fue el primer país que ratificó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas –fortaleciendo aún más su compromiso para superar las prácticas históricas de exclusión e injusticia–. Para los grupos indígenas, este fue un hito en términos de que el Estado reconocía y asumía su obligación de consultar con los pueblos indígenas, respetando sus formas tradicionales de organización, toma de decisiones, prioridades y visión del desarrollo.

No obstante, la realidad de la implementación ha divergido de estos textos legales. Desde el comienzo, los esfuerzos dirigidos al establecimiento de un proceso participativo de consulta y un mecanismo para el monitoreo socio-ambiental de los proyectos de hidrocarburos han enfrentado obstáculos. En el caso del proceso de Consulta y Participación, las propuestas específicas relativas a proyectos hidrocarburíferos tuvieron demoras en su aplicación. En el caso de la ampliación de un gasoducto en la TCO Itika Guasu, no se aplicó el proceso de consulta dado que el gobierno, para evitar demoras, prefirió una negociación breve, detrás de bastidores, con los líderes. Los esfuerzos dirigidos al establecimiento de un mecanismo multi-escalar para el monitoreo social y ambiental de las operaciones de hidrocarburos en tierras tanto de las TCO como indígenas-campesinas, sufrieron un destino incluso peor. Si bien se eligió a un representante guaraní de la TCO Itika Guasu como representante indígena ante el organismo nacional, ese comité no se reunió para desarrollar la estructura, roles y funciones de los comités socio-ambientales de menor nivel, y esto en un contexto en el que las tensiones crecientes sobre disputas no resueltas con las firmas hidrocarburíferas habían endurecido aún más el diálogo Estado-indígenas. Por último, la iniciativa de emplear el 5% de los ingresos del impuesto directo a los hidrocarburos para establecer el Fondo Indígena, y así permitir que las poblaciones indígenas-campesinas afectadas por la explotación de hidrocarburos participen de los beneficios producidos por la extracción, fue “capturada” por las organizaciones del altiplano. Para los líderes guaraníes, quienes inicialmente propusieron la creación del IDH para proporcionar la compensación a los territorios guaraníes directamente impactados por las operaciones hidrocarburíferas,⁷⁴ el hecho de que los grupos indígenas

73 Decreto Supremo N° 29103, *Reglamento de monitoreo socio-ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro el territorio de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas* (Gobierno de Bolivia), 23 de abril, 2007.

74 Entrevista con Andrés Segundo, ex Capitán de la APG Nacional y ex jefe de UDAIPO Tarija, enero, 2009.

del altiplano hayan sido capaces también de acceder exitosamente a los recursos por los que ellos abogaban, les produjo un profundo desasosiego.

Los líderes indígenas de las TCO Guaraní y TCO Weenhayek en el chaco tarijeño han repetido frecuentemente que ellos no están en contra de los hidrocarburos *a priori*. El líder guaraní Justino Zambrana, jefe del Consejo de Capitanes Guaraníes y Tapiete de Tarija (CCGTT), insiste en que:

Los pueblos indígenas queremos que se nos consulte antes de hacer cualquier actividad en nuestro territorio. No estamos en contra del desarrollo, al contrario, queremos que las comunidades crezcan, que el departamento [de Tarija] mejore pero no a costa de destruir la naturaleza. Nosotros, por mucho tiempo hemos vivido aquí, sabemos cómo la naturaleza ha cambiado por construcciones y actividades que no respetan el medio ambiente.

(Justino Zambrana, Presidente CCGT, 2009)

Sin embargo, los líderes indígenas siguen estando profundamente preocupados por las condiciones en las que se da la extracción, los impactos sociales y ambientales negativos que la extracción pasada ha producido y que permanecen irresueltos por el Estado, y la desigual distribución de recursos financieros generados por la extracción. Tal preocupación y ansiedad se ve exacerbada por las persistentes demandas irresueltas de tierras y territorios, así como por la incapacidad o no disposición del gobierno del MAS a darles más voz y protección a las poblaciones indígenas afectadas por las operaciones hidrocarburíferas. Más aún, su insistencia en avanzar con los planes para expandir tales operaciones a pesar de la fuerte oposición local, revelan no sólo la naturaleza contradictoria de muchas de sus importantes iniciativas de política, sino también su lectura errada de las propias condiciones materiales reales impuestas por un régimen extractivo que mantiene una orientación fundamentalmente neoliberal.

5. Los hidrocarburos en el Parque

La experiencia de involucramiento de la TCO Yaku Igua (y su organización de mayor nivel de representación, el CCGTT) con el Estado sobre los proyectos hidrocarburíferos propuestos, plantea muchas interrogantes con relación al alcance de una innovación institucional progresista en torno a los hidrocarburos en la Bolivia contemporánea. La TCO Yaku Igua, representada por la APG Yaku Igua, está conformada por comunidades rurales guaraníes dispersas y por asentamientos más urbanizados en la provincia del Gran Chaco. Fundada el año 2000 y con

sede en la ciudad de Yacuiba, la APG Yaku Igua ha enfrentado obstáculos significativos para obtener el título legal del territorio que reclama. Una petición inicial hecha ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996 por un líder indígena (antes de la creación de la APG Yaku Igua), fue posteriormente retirada. Una segunda petición fue presentada en 2001 luego de que un violento enfrentamiento entre rancheros, indígenas guaraníes y agricultores inmigrantes sin tierras, terminase en la muerte de seis agricultores, todos miembros del Movimiento Sin Tierra (MST) en la comunidad de Pananti (Mendoza *et al.* 2003). En respuesta al brote de violencia, el gobierno pasó rápidamente a realizar una titulación legal simple –pero no una titulación de la TCO– centrada en dar solución al conflicto inmediato. La cantidad total de tierras tituladas en ese momento no superó las 300 hectáreas. Más tarde ese año, la APG Yaku Igua retornó con otra petición, esta vez pidiendo 300 mil hectáreas –parte de las cuales se superponía con los linderos del PN Serranía Aguara Güe–. La tercera petición para establecer la TCO generó una inmensa oposición de las autoridades locales, quienes junto con familias campesinas, familias sin tierras y rancheros forjaron una alianza en contra de la APG Yaku Igua. En vista de tal oposición y preocupados por restaurar las relaciones crecientemente deterioradas con las familias campesinas y sin tierra, los líderes de la APG Yaku Igua redujeron la propuesta a 70 mil hectáreas, y en 2004 presentaron ante el INRA una nueva petición modificada. Esta vez una alianza de campesinos y rancheros respondió poniendo en escena una serie de bloqueos de carreteras en las inmediaciones de Yacuiba, los mismos que amenazaban con tornarse violentos. Un negociador del gobierno enviado para mediar en el conflicto abandonó las negociaciones y, tras ser amenazado, escapó en medio de la oscuridad.

En diciembre de 2008, el CCGTT y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) firmaron un acuerdo para administrar en forma conjunta el PN Serranía de Aguara Güe.⁷⁵ Este acuerdo se vio facilitado por el hecho de que había guardaparques guaraníes trabajando para el SERNAP y que estos eran miembros activos en la APG Yacuiba, y porque la APG Yaku Igua considera que el PN Serranía de Aguara Güe forma parte de sus tierras ancestrales. Ambas partes acordaron un plan para promover y apoyar la conservación del parque nacional y el área protegida y para defenderlo de las amenazas, incluidas la ascendente agricultura de roza y quema en la zona de amortiguamiento, la tala ilegal y el desarrollo de hidrocarburos. Sin embargo, antes de convertirse en un área

75 Muchos factores condujeron a este acuerdo, entre ellos: el cabildeo persistente de parte de un líder guaraní, quien tenía un contacto personal con el vicepresidente García Linera y el presidente Morales, por una coadministración; la disputa inducida por las rentas de los hidrocarburos entre las municipalidades y el SERNAP; y la decisión del gobierno de Morales de sacar de la administración del área protegida a las ONG internacionales o nacionales.

protegida el año 2000, la Serranía de Aguaragüe ya había sido clasificada por el gobierno como un “área tradicional de hidrocarburos” en 1996 (Coello 2008).⁷⁶ A diferencia de otras situaciones en las que las concesiones de hidrocarburos están con frecuencia superpuestas a áreas protegidas establecidas, en este caso, un parque nacional estaba superpuesto a un área separada para el desarrollo de hidrocarburos sin realizar ningún intento por esclarecer qué derechos serían priorizados.

El PN Serranía de Aguaragüe es una larga y estrecha franja que atraviesa a lo largo del departamento de Tarija desde su borde norte con Chuquisaca hacia el sur, hasta el límite con la Argentina. Tiene un área total de 118.307 hectáreas y consta de dos partes: un parque nacional y una zona de amortiguamiento. La Serranía es la fuente de agua para las tres municipalidades de la provincia del Gran Chaco y los asentamientos urbanos de Caraparí, Villamontes y Yacuiba. La densa vegetación de sus laderas produce un “efecto esponja” que absorbe la humedad y luego canaliza el agua a través de una serie de cursos de agua hacia los llanos del Chaco y el río Pilcomayo. Treinta y tres comunidades guaraníes y weenhayek habitan en o alrededor de la zona de amortiguamiento, y cuentan con una población total de aproximadamente 5.500 habitantes.

Antes de suscribir el acuerdo de coadministración con SERNAP a fines de 2008, los líderes de la APG Yaku Igua y el CCGTT se enteraron vía fax de que una empresa, Eastern Petrogas Ltd. estaría conduciendo actividades de exploración en y alrededor de los pozos petroleros abandonados del campo Sanandita, el cual se encuentra dentro del área reclamada por la TCO Yaku Igua, así como dentro de la zona de amortiguamiento del PN Serranía de Aguaragüe. Sanandita fue uno de los primeros campos petroleros del país, operado primero por la Standard Oil y, más tarde, por YPF hasta los años 1970, cuando cayó la producción y cesaron las operaciones. Eastern Petrogas Ltd. es una firma pequeña, desconocida, de capital chino y con escasa experiencia, pero que suscribió un acuerdo con YPF para realizar actividades de exploración. La carta enviada vía fax por Eastern Petrogas Ltd. sorprendió por igual a los líderes de la APG Yaku Igua, el CCGTT y a los funcionarios de SERNAP. Era claro que la empresa ya había realizado visitas al área –aunque no había solicitado autorización previa para ingresar, tal como lo exigía la ley–. Los líderes de la APG Yaku Igua se preocuparon especialmente por la situación de un conjunto importante de pozos abandonados y resquebrajados que habían estado contaminando los arroyos y las fuentes de abastecimiento de agua de la comunidad durante dé-

76 Decreto Supremo N° 24336, que determina “la división del territorio nacional en una zona tradicional y otra no tradicional, para fines de prospección y explotación de Hidrocarburos” (Gobierno de Bolivia), 19 de julio, 1996.

cadass. Según uno de los funcionarios del SERNAP entrevistado, unos 35 sitios conocidos de contaminación ambiental quedan dentro o justo al lado del campo Sanandita.

El fax de Eastern Petrogas resultó siendo un presagio de lo que se venía. Tras suscribir el acuerdo de coadministración con el SERNAP, el CCGT y la APG Yaku Igua descubrieron entonces otras dos propuestas más de proyectos hidrocarbúrriferos que afectaban al PN Serranía de Aguaragüe. El primero involucraba una propuesta para expandir el existente campo San Antonio, el cual es uno de los tres campos gasíferos más grandes del país y es operado por Petrobras, el más grande productor de gas de Bolivia. La propuesta presentada por Petrobras era la de realizar pruebas sísmicas tridimensionales (3D) sobre un área de aproximadamente 936 kilómetros cuadrados y en la que se construirían cinco campamentos, 500 helipuertos y 1.700 puntos de descarga. Además, se abrirían unas 226 zanjas para asentar un total de 4 mil kilómetros de líneas sísmicas. La segunda propuesta, otra petición para realizar trabajos de exploración en el Bloque Aguaragüe, involucraba a la recientemente constituida Petroandina, la misma que conduciría pruebas sísmicas 3D en siete bloques (aproximadamente 300 kilómetros cuadrados por bloque) y perforaría 14 pozos de exploración (Petroandina 2008). Significativamente, Petroandina es una empresa de riesgo compartido entre YPFB y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA). La reconstitución de YPFB es un elemento clave de la estrategia general del gobierno para ejercer un mayor control sobre la cadena productiva de hidrocarburos, y su participación activa en los trabajos de exploración brinda evidencia respecto a que el país está reafirmando su soberanía sobre los recursos naturales de la nación.⁷⁷ La implicación de este corolario es que el PN Serranía de Aguaragüe es un espacio en el que será ejercida esta soberanía.

La CCGTT y la APG Yaku Igua se encontraron en una posición difícil. Oponerse a estos dos proyectos podría generar repercusiones indeseables considerando su importancia estratégica, la participación directa de YPFB, la urgente necesidad del país de incrementar su producción de hidrocarburos y la escasa receptividad pública de los argumentos sociales y ambientales. De otro lado, tomadas en conjunto, las tres propuestas constituían una seria amenaza a la protección del parque y, posiblemente, los recursos hídricos de la región, lo que socavaba los objetivos del CCGTT de controlar el territorio y desarrollar alternativas de desarrollo más sostenibles en términos sociales y ambientales, tales como el turismo

⁷⁷ Dicho esto, sucede también que se han planteado muchas críticas a YPFB desde el interior de los movimientos sociales y una creciente polémica acerca de si ha existido o no una nacionalización *real* del sector de hidrocarburos. Los críticos señalan los continuos privilegios de los que disfrutaban las firmas privadas que operan en el sector.

eco-cultural y el pago por acuerdos de servicios ecológicos. Uno de los asesores del CCGTT comentó, “de proseguir estas dos propuestas, no quedará nada que proteger en la Serranía de Aguara Güe”. Más aún, el CCGTT y la APG Yaku Igua solo se enteraron de los proyectos pendientes de Petrobras y Petroandina por SERNAP; esto es, ni la empresa estatal YPFB ni el Ministerio de Hidrocarburos acataron los requisitos legales de brindar información y realizar procesos de consulta a los pueblos indígenas.

En respuesta, el CCGTT pidió una reunión urgente con funcionarios del Ministerio de Hidrocarburos y de YPFB. Entre los temas de la agenda, se incluyeron también la presencia de Eastern Petrogas Ltd. y los todavía no resueltos sitios de contaminación ambiental en el área del campo Sanandita. Se fijó una fecha con funcionarios de alto nivel del gobierno, quienes aceptaron viajar a Tarija para reunirse con los líderes guaraníes y revisar la situación. Sin embargo, a la reunión solo asistió personal técnico del Ministerio de Hidrocarburos y de YPFB. No asistió ningún funcionario político importante. El tono de la reunión fue cordial y los líderes guaraníes expresaron su total desacuerdo con las acciones del Estado referidas al otorgamiento de permiso para actividades de exploración a empresas de hidrocarburos (en el caso de Eastern Petrogas) sin consulta previa, así como sus temores acerca de las actividades de exploración propuestas de Petrobras y Petroandina en la Serranía de Aguara Güe. En una admisión que reveló ya sea el desconocimiento total de la realidad local, los representantes de YPFB y del Ministerio de Hidrocarburos respondieron que ellos no estaban enterados de que el CCGTT y el SERNAP estaban co-administrando el PN Serranía de Aguara Güe. Tampoco parecieron estar enterados del reclamo territorial pendiente de la TCO Yaku Igua o de la presencia de comunidades indígenas-campesinas en el área.

Incluso más reveladores fueron los intercambios entre los funcionarios del gobierno y los líderes guaraníes sobre cómo serían resueltas las preocupaciones de los guaraníes. Éstos últimos insistieron en que cualquier acción correctiva a ser realizada tendría que incluir la participación y autorización de los representantes guaraníes. Esta posición expresaba el deseo guaraní de ejercer una mayor participación y supervisión de las acciones que habían sido prometidas pero no ejecutadas por YPFB en un área bajo su jurisdicción, así como de establecer su nuevo rol en la toma de decisiones y diseño de políticas relativas al desarrollo de los hidrocarburos en general. El representante de YPFB tan solo respondió, “ustedes pueden confiar en mí... YPFB es vuestra empresa, pertenece a todos los bolivianos”. El esfuerzo por personalizar YPFB, sin embargo, fracasó, y los intercambios entre los líderes y los representantes del gobierno fueron tornándose más tensos a medida que los líderes se daban cuenta de que YPFB y el Ministerio estaban del lado de las empresas hidrocarburíferas. En efecto, la funcionaria de YPFB, una

abogada, señaló que era imperativo perforar en busca de hidrocarburos –de otro modo, las empresas internacionales podrían enjuiciar al gobierno boliviano por las ganancias perdidas–. Los líderes guaraníes insistieron en que el Ministerio de Hidrocarburos y YPFB no estaban siguiendo los mecanismos ofrecidos por el gobierno para proteger a los pueblos indígenas-campesinos.

Si la discusión entre los líderes guaraníes y los funcionarios del gobierno sobre los proyectos exploratorios propuestos revelaron la estrategia desarticulada y apresurada del gobierno boliviano para proseguir con el desarrollo de hidrocarburos y la falta de coordinación dentro del gobierno del MAS, la discusión sobre cómo remediar los sitios de contaminación irresueltos sugieren que el ambiente ha pasado a ser un no-asunto. Si bien la representante de YPFB se disculpó profusamente por la falta de comunicación y por la falta de respeto a las organizaciones indígenas, y admitió que se habían cometido errores, explicó también que resolver los daños ambientales de períodos previos de extracción sería más complicado. YPFB, señaló ella, “solo tiene dinero para perforar” y no para remediar la contaminación del pasado.

En mayo de 2009, unos cinco meses después de la reunión con los representantes del gobierno en Tarija, una comisión de líderes guaraníes, personal de una ONG y periodistas locales realizaron una visita de seguimiento a la región y hallaron que no se había realizado ningún trabajo de remediación. Una segunda visita en septiembre de 2009 informó los mismos hallazgos. A pesar de las promesas hechas por YPFB de actuar en forma decidida, se demoró dos años en iniciar las actividades de remediación ambiental. Aún con la presión creciente para cerrar nuevos tratos, YPFB no ha logrado encarar su legado de contaminación ambiental en el PN Serranía de Aguarañe.

La creciente resistencia indígena a los proyectos de exploración, junto con una caída en los ingresos por hidrocarburos, ha colocado al gobierno en un aprieto y este ha buscado responder con duras críticas. Luego de un encuentro de líderes de organizaciones indígenas en torno a los recursos naturales, el mismo que demandó una moratoria en las actividades de exploración relativas a los hidrocarburos y la minería en el altiplano y en las tierras bajas, Morales atacó a las ONG ambientalistas, por “manipular y confundir a los líderes indígenas” (ABI 2009). El jefe de YPFB, Carlos Villegas (alguna vez miembro de una prominente ONG progresista), se quejó de que el marco institucional que daba preferencia y protegía los derechos indígenas y el ambiente se estaba convirtiendo en inmanejable, y que el proceso de consulta y participación era un obstáculo para el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos de Bolivia. Hacia fines de 2009, el gobierno anunció su propósito de modificar la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y, en particular, la

base legislativa relativa a los procesos de consulta y participación, y las disposiciones para el monitoreo socio-ambiental en las TCO. El analista Marco Ribera de la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) señala que el gobierno está frustrado con el lento ritmo del progreso para atraer pronto nuevos proyectos. El jefe de YPFB se ha quejado también de las “excesivas” demandas de compensación de las TCO indígenas, y aludió a las debilidades del proceso de consulta, que para él se “habían convertido en un medio para que los grupos indígenas buscaran dinero sobre la base del daño ambiental” (La Razón, 2009a). Un día después, el jefe de la institución privada Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH) coincidió rápida y públicamente con el jefe de YPFB (La Razón 2009b). Sobre el tema de la consulta y la participación, “el Estado de movimientos sociales” post-neoliberal de García Linera parece más a tono con el gran capital que con los movimientos indígenas.

6. Conclusiones

Los guaraníes del chaco boliviano han experimentado una larga historia de violencia, despojo y marginación bajo el régimen colonial y republicano, una trayectoria de exclusión que persistió bajo el gobierno revolucionario y las reformas de los años cincuenta. Tan solo en tiempos recientes los guaraníes han podido superar su estatus invisible y se han organizado, movilizado y reclamado exitosamente elementos de su identidad cultural y parte de sus tierras ancestrales. No obstante, al igual que en otras partes de la región Andes-Amazonía-Chaco, las geografías superpuestas de demandas territoriales ancestrales, depósitos hidrocarbúricos significativos y proyectos de infraestructura de gran escala concomitantes, plantean enormes desafíos para estos proyectos guaraníes dirigidos a la reconstitución territorial y la auto-gobernanza.

La propuesta inicial del gobierno del MAS de sacar la ruta de desarrollo del país de la fuerte dependencia de la exportación de materias primas, ha mostrado ser mucho más difícil de lo que se pensaba y ahora parece crecientemente insostenible. Desde su elección en 2006, el MAS ha redoblado sus esfuerzos para incrementar el rol estratégico del gas natural en la economía mediante la profundización del proceso de nacionalización, el incremento de la recaudación por parte del Estado de los ingresos por hidrocarburos y la posterior canalización de tales ingresos hacia una creciente inversión pública a nivel municipal y departamental y hacia una serie de programas de transferencias en efectivo, condicionadas y no condicionadas, a los pobres. Inicialmente, esta fue una estrategia mediante la cual el MAS buscó consolidar su base política en vista de las crecientes regiones rebeldes. Sin embargo, aun cuando el MAS ha logrado ahora la carta mayor de

la baraja en esta trifulca política específica, el rol del gas natural en su estrategia política económica no es distinto al de antes. Este capítulo empezó con una cita tomada de una entrevista con el vicepresidente Álvaro García Linera en la que admite con franqueza la *necesidad* que tiene el Estado de generar ingresos a partir de los hidrocarburos. Paradójicamente, de manera bastante similar a la visión expuesta por los liberales que suscriben el modelo extractivo-exportador, el gobierno del MAS percibe el gas natural como una mercancía que le abre al país una ventana de oportunidad y un camino para salir de la pobreza.

Después de 2006, los altos precios de la energía y de los minerales produjeron una bonanza de ingresos que fortuitamente coincidió con el primer período de gobierno del MAS, lo que permitió la permanente canalización de recursos financieros a la inversión pública. Más recientemente, sin embargo, las condiciones externas han cambiado y, con el fin de mantener los actuales niveles de inversión pública, Bolivia debe producir y exportar más gas natural en un futuro muy cercano. No obstante, los esfuerzos del gobierno dirigidos a reactivar el sector de hidrocarburos se han visto frustrados tanto por su propia incapacidad de ofrecer suficientes garantías sobre que es seguro incrementar las inversiones extranjeras en los campos de gas más importantes de Bolivia, como por la creciente resistencia entre los grupos indígenas que constituyen una parte importante de la base del MAS y cuyos territorios están directamente impactados por las operaciones hidrocarburíferas. La reacción gubernamental ante esta insurrección ha sido rápida, inequívoca, y no muy diferente de la de su controvertido vecino neoliberal peruano: prevalece el derecho del Estado a extraer por el mayor bien común.

El caso de la APG Yaku Igua y el CCGTT captura las tensiones emergentes entre el Estado y los grupos indígenas de tierras bajas a consecuencia de las nuevas propuestas para explorar y extraer hidrocarburos en territorios donde persisten los reclamos irresueltos de tierras y las prácticas discriminatorias. En este caso, los hidrocarburos están profundamente entrelazados con viejos sueños por la tierra y la auto-gobernanza, y la imperiosa necesidad de asegurar el acceso a recursos financieros que garantizarán la sostenibilidad de las comunidades guaraníes. Para los guaraníes de Yaku Igua, las posibilidades de asegurar incluso una pequeña porción de las tierras bajo el régimen de TCO parecen ser cada vez menores. Ya sea que se empeñen en garantizar sus demandas de TCO, co-administrar la Serranía de Aguara Güe o impulsar alternativas de desarrollo, la determinación del gobierno (MAS y no-MAS) de asegurar las condiciones para la expansión hidrocarburífera supera de manera consistente a las demandas y los proyectos políticos (territoriales) por lograr un cambio institucional. Estos conflictos localizados se ven agravados aún más por, y como parte de, procesos políticos más amplios que han dejado a los guaraníes cada vez más vulnerables y marginados.

Primero, sus aspiraciones de autonomía indígena recibieron un golpe cuando funcionarios del gobierno negociaron un acuerdo político con las élites *chaqueñas* para establecer la primera autonomía regional del país. Estas mismas élites desde hace mucho están abierta y violentamente opuestas al reconocimiento formal de cualquier TCO. Segundo, sus demandas por instituciones y procesos más participativos encuentran a un gobierno nacional del MAS cada vez más frustrado, anunciando que la nueva Ley de Hidrocarburos simplificará la consulta y otros mecanismos para garantizar que ellos ya no constituyan un obstáculo para las operaciones hidrocarburíferas. Mientras tanto, el gobierno no ha invitado a los representantes de los grupos indígenas de tierras bajas para que comenten el proyecto de la nueva Ley de Hidrocarburos, aunque otras organizaciones del movimiento social *sí* han sido consultadas. Tercero, nuevamente reflejando la mayor capacidad de apalancamiento político de los grupos del altiplano dentro del MAS, los guaraníes en definitiva sólo han recibido una pequeña porción del Fondo Indígena financiado por el IDH. Si bien la APG Yaku Igua *sí* recibe un pago anual vinculado al gaseoducto Transierra que recorre su territorio y comunidades, estos recursos son insuficientes para promover oportunidades económicas y educativas a miles de guaraníes que viven en la pobreza, y cuyos medios de vida son impactados de manera directa por las operaciones gasíferas.

Ahora, es importante regresar al tema de la tensión entre los nuevos compromisos adquiridos con la nueva Constitución, la dependencia en el gas natural y la realización plena de nuevas políticas y prácticas para un país plurinacional. Aunque no era el propósito de este ensayo dar respuesta a esta inquietud, la materia presentada aquí sugiere que la posibilidad de realizar un Estado Plurinacional está constreñida por una economía altamente dependiente del gas. Por lo tanto los conflictos sobre la expansión de la actividad hidrocarburífera también reflejan la continua y desafiante tarea de realizar el Estado-nación anticipado en la nueva Constitución.

A pesar de la insistencia del gobierno sobre que los hidrocarburos representan el avance de la economía boliviana y de la agenda de cambio social del gobierno, para las organizaciones guaraníes los hidrocarburos son cada vez más el garfio donde cuelgan un creciente número de agravios y tensiones irresueltas con el Estado sobre la tierra, la auto-gobernanza y el acceso a recursos financieros. Tras haber creado expectativas con ofertas de autonomía indígena, tierra y salvaguardas ambientales y sociales, el gobierno se encuentra ahora en la incómoda situación de tener que cambiar las reglas de juego y retractarse de sus promesas y compromisos iniciales con el fin de perforar para el bien común.

Capítulo 6

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

Juan Pablo Chumacero

1. Introducción

Desde la participación popular, hace quince años, los procesos de inversión pública a nivel urbano y rural han estado a cargo de dos actores principales: por un lado el gobierno central y el gobierno departamental, como brazo desconcentrado del gobierno central, y por el otro, los gobiernos municipales, con competencias y niveles claramente definidos.

A partir de 2005, los prefectos son elegidos democráticamente en el país, lo que en la práctica ha significado que las acciones prefecturales se hayan independizado del gobierno central, convirtiéndose los gobiernos departamentales en otro actor adicional, diferenciado del gobierno central, en los últimos años.

En Tarija y, en particular, en los municipios tarijeños de Villamontes, Caraparí y Yacuiba, estos procesos de descentralización del poder han cobrado particular importancia debido a la gran cantidad de recursos que en los últimos años vienen ingresando al departamento como producto de las rentas del gas que se explota en la región. Este hecho se ha traducido en un vertiginoso proceso de inversión pública en varios ámbitos y en un escenario local cada vez más importante para el desarrollo que está determinado por el surgimiento de alianzas de actores diversos. Estas, compartiendo ciertas visiones más o menos comunes sobre el rumbo de sus regiones, han ido compitiendo por el acceso a los espacios locales de

poder para luego acceder a recursos financieros públicos. Del mismo modo, actores y alianzas ya ubicados en espacios políticos públicos han instrumentalizado la inversión pública para mantener sus espacios de poder. El presente capítulo describe estos procesos de articulación entre inversión pública y alianzas territoriales en los municipios de Entre Ríos y Villamontes.

2. Inversión pública en la Prefectura de Tarija

El departamento de Tarija se encuentra localizado al sur de Bolivia, tiene una superficie de un poco más de 3,76 millones de hectáreas y su población para 2001 ascendía a un poco menos de 400 mil personas, de la cuales el 63% se hallaba en el área rural. Para 2010 la población en el departamento ya superaba el medio millón de habitantes.

Tarija produce un 30% del petróleo nacional, un 56% del gas natural y contiene además alrededor del 85% de las reservas de este recurso en el país (CEDLA 2008).⁷⁸ Este hecho determina que la Prefectura de Tarija reciba el 36% de los ingresos totales que por concepto de renta de hidrocarburos reciben las prefecturas del país, lo que incluye los ingresos por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), las regalías departamentales y el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH) (Espada 2009). Las entradas por este concepto han aumentado más de 340 veces en los últimos 13 años, determinando que en los últimos cuatro años, el 81% de los ingresos prefecturales hayan provenido exclusivamente de estas fuentes y que el gobierno departamental sea extremadamente dependiente de los mismos.

El departamento de Tarija está organizado territorialmente en seis provincias que a su vez se dividen en once secciones municipales. Esta división tiene su correlato político administrativo reflejado en un gobierno departamental prefectural, seis subprefecturas (una por cada provincia) y cinco corregimientos⁷⁹ en aquellos municipios donde se consideró necesario abrir una instancia adicional desconcentrada del gobierno departamental.

78 Los datos a 2010 indican que actualmente Tarija produce alrededor del 70% del petróleo y del gas natural y la tendencia es a que este porcentaje siga subiendo.

79 A partir de mayo de 2010, la prefectura ha pasado a denominarse gobernación y las subprefecturas y corregimientos han sido sustituidas por figuras descentralizadas a nivel municipal cuyas autoridades se denominan actualmente ejecutivos seccionales. En el caso de la provincia Gran Chaco, estas instancias se autodenominan como sub gobernación regional o gobernaciones regionales, aunque legalmente no aparecen así en el Estatuto Autonómico Departamental ni en el Presupuesto Departamental.

A partir de 2005, cuando se democratiza la elección de las autoridades ejecutivas a nivel departamental, se ha dado un cambio trascendental en cuanto a la manera de realizar la inversión pública en el departamento. En primer lugar, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre gobierno central y prefectural para la acreditación de nuevas competencias de gasto e inversión a solicitud del gobierno departamental, sin que ello signifique una desvinculación de la gestión en ambas instancias, al ser parte del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, una atrevida estrategia a nivel departamental en Tarija para la descentralización de la gestión pública en base a las subprefecturas y corregimientos, que parte de una discusión interna por la distribución equitativa de los recursos provenientes del gas y de las necesidades de establecer una nueva forma de gestión descentralizada a partir de la elección del Prefecto.

Este nuevo modelo de gestión descentralizada se basa en: 1) una visión de desarrollo del departamento que va de la mano del uso de los recursos provenientes de la renta del gas, 2) la desconcentración de tareas hacia subprefecturas y corregimientos, que va acompañada de una descentralización financiera, 3) un sistema de inversión complementaria, concurrente con los gobiernos municipales y 4) un esquema de participación y control social a partir de los Comités de Desarrollo en cada provincia y a nivel departamental.

La provincia Gran Chaco, principal productora de hidrocarburos, es la única provincia a nivel nacional que tiene el estatuto jurídico de Región Autónoma. El departamento de Tarija que, es el más pequeño a nivel nacional, es también el único que tiene contemplada en la Constitución los cuatro niveles de autonomías: municipal, indígena, región autónoma y departamental.

Durante el período 2006-2009, los objetivos de desarrollo de la prefectura se traducen en cinco rutas que permiten organizar programas y proyectos de desarrollo: 1) Crecimiento económico y empleo, 2) Solidaridad y desarrollo humano, 3) Integración vial, 4) Autonomía, y 5) Transparencia y honestidad.

La desconcentración hacia las subprefecturas y corregimientos significa una delegación de funciones administrativas a estas instancias que se traducen en facultades para la conducción y ejecución de procesos de contratación de bienes, obras y servicios en sus jurisdicciones territoriales respectivas. Este diseño va acompañado de las transferencias descentralizadas de recursos para solventar estas atribuciones.

La distribución de los recursos entre provincias se basa en las necesidades y requerimientos planteados por cada instancia desconcentrada en sus Planes Operativos

Anuales y similares herramientas de planificación –en coordinación con los planes de inversión prefecturales– considerando sus capacidades de generación de proyectos y de ejecución de recursos. En este caso, la provincia Gran Chaco es la excepción ya que por normativa específica,⁸⁰ recibe el 45% de los recursos provenientes de la renta del gas en el departamento de manera directa, lo cual se distribuye por partes iguales en las tres secciones de provincia que la conforman mediante sus instancias desconcentradas: la subprefectura provincial en Yacuiba, el corregimiento de Villamontes y el corregimiento de Caraparí.

La asignación de recursos a los gobiernos municipales vía proyectos concurrentes surge de la necesidad de normar iniciativas de colaboración y coordinación entre niveles de gobierno como resultado de las demandas locales. En este sentido mediante esta figura los municipios pueden acceder a recursos prefecturales para financiar programas de desarrollo económico y humano que normalmente no podrían ejecutar debido a limitaciones de orden financiero. Esta modalidad de gestión se caracteriza por requerir una contraparte mínima municipal de un 10% sobre el total de la inversión, mientras que el aporte prefectural se encuentra en un rango de 75 a 90% (CEDLA 2008). Los proyectos deben estar circunscritos a la prestación de servicios básicos, salud y educación, seguridad ciudadana y apoyo al desarrollo productivo y deben cumplir ciertos criterios de elegibilidad.

Durante el periodo 2006-2009, la Prefectura de Tarija ha recibido ingresos por más de 7.8 mil millones de bolivianos (Bs.), de los cuales un poco más del 80% tienen su origen en los recursos provenientes de la explotación hidrocarburífera (ver Cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1. Ejecución financiera de ingresos por fuente de financiamiento
(en miles de millones de bolivianos)**

	2006	2007	2008	2009	TOTAL	%
TOTAL INGRESOS	1,91	2,01	2,09	1,80	7,81	100,0%
Subtotal renta hidrocarburífera	1,57	1,67	1,63	1,48	6,35	81,3%
Regalías hidrocarburos	1,29	1,35	1,44	1,35	5,43	69,6%
IDH	0,25	0,27	0,15	0,12	0,80	10,2%
IEDH	0,03	0,04	0,04	0,01	0,12	1,5%

Fuente: Informe de Gestión 2006-2009. Prefectura del Departamento de Tarija, 2010.

80 Ley N° 3038 del 29 de abril de 2005.

Estos recursos han sido ejecutados de manera directa por la prefectura o fueron delegados a las provincias, mediante subprefecturas y corregimientos, o a los gobiernos municipales, mediante proyectos concurrentes. Según el Informe de Gestión 2006-2009 de la prefectura, esta institución ha invertido alrededor del 76% de su presupuesto, en los últimos cuatro años. De este porcentaje, que equivale a unos 6 mil millones de bolivianos, un 31% ha sido destinado a actividades de apoyo a la producción (ruta de cambio trabajo), que involucra riego, iniciativas emprendedoras, mecanización, energía, gas, créditos y transformación de productos agrícolas. Otro 35% ha sido invertido en proyectos sociales (ruta de cambio solidaridad) dedicado a proyectos sociales en salud, educación, deporte, vivienda y servicios sociales; mientras que un 33% se ha ejecutado en el sector de infraestructura vial y comunicaciones (ruta de cambio integración) (Prefectura del Departamento de Tarija 2010).

De los más de 7.9 mil millones de bolivianos de gasto prefectural (distinto a los 6 mil millones de inversión), un 57% ha sido invertido de manera directa por la prefectura, en proporciones más o menos similares entre el nivel central y las subprefecturas y corregimientos. Asimismo, un 20% ha sido transferido a los gobiernos municipales bajo la modalidad de proyectos concurrentes y transferencias directas a municipios de la provincia Gran Chaco y un 23% ha sido ejecutado por otras instituciones como la universidad pública, la autoridad de carreteras, la casa de la cultura, el TGN y otras.

Para el periodo 2006-2009, las transferencias de la prefectura a gobiernos municipales llegaron a más de 1.600 millones de bolivianos y equivalieron a un 20,5% del gasto prefectural y a un 27,1% de la inversión prefectural. De todo este monto, un 55% fue destinado para la provincia Gran Chaco, y en esta región, el municipio que más dinero recibió fue Villamontes (20,6%) (Ver Cuadro 6.2).

De esta manera, durante el periodo 2006-2009, la prefectura ha transferido al gobierno municipal de Villamontes un poco más de 337 millones de Bs., mientras que al municipio de Entre Ríos, por no encontrarse en la provincia Gran Chaco, sólo se le fue asignado alrededor de 126 millones de Bs. (Prefectura del Departamento de Tarija 2010). Aún así, dada la situación privilegiada de Tarija respecto al resto de los departamentos, los montos asignados a los municipios superan con creces a los del resto del país.

**Cuadro 6.2. Transferencias a gobiernos municipales
(en millones de bolivianos)**

Nº	Municipios	2006	2007	2008	2009	TOTAL	%
1	Cercado	66.2	67.9	47.2	12.6	193.8	11,8
2	San Lorenzo	41.0	30.6	19.6	16.0	107.2	6,5
3	El Puente	6.5	21.5	7.8	5.4	41.1	2,5
4	Uriondo	8.9	15.2	16.9	7.7	48.7	3,0
5	Punchará	3.6	11.0	5.8	4.1	24.5	1,5
6	Padcaya	13.4	26.9	14.8	3.7	58.8	3,6
7	Bermejo	21.7	40.1	44.1	17.4	123.3	7,5
8	Entre Ríos	29.3	40.6	36.7	20.0	126.5	7,7
9	Yacuiba	61.3	64.9	103.0	89.4	318.6	19,4
10	Caraparí	82.4	48.0	50.2	78.6	259.3	15,8
11	Villamontes	70.8	83.5	91.8	91.1	337.2	20,6
TOTAL		405.2	450.2	437.8	345.8	1.639.0	100,0

Fuente: Informe de Gestión 2006 - 2009. Prefectura del Departamento de Tarija, 2010.

3. Inversión pública en los gobiernos municipales de Villamontes y Entre Ríos

Según información de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), para el año 2008, la inversión agregada en Villamontes ascendió a 131,5 millones de Bs., cifra 7,25 veces mayor al promedio de los ocho municipios con los que Villamontes comparte un número de pobladores más o menos equivalente. Por su parte, para el mismo año, el municipio de Entre Ríos invirtió 67 millones de Bs., lo que es 6,5 veces más que el promedio de los once municipios rurales más parecidos poblacionalmente (FAM 2010). El municipio de Villamontes, entre 2005 y 2008, ha gastado 303,4 millones de Bs., en inversión. En promedio, un 39% de este monto se ha destinado a inversión social, especialmente en los rubros de educación, salud y deportes. Un 29% de la inversión se ha destinado a infraestructura básica, en lo que principalmente se refiere a carreteras y saneamiento básico; un 18,6% se ha destinado a inversiones municipales dirigidas a la prestación de servicios y gestión ambiental, mientras que sólo un 10,6% a apoyo al sector productivo, vale decir, desarrollo local y riego. (FAM 2010) (ver gráficos 6.1 y 6.2).

Gráfico 6.1. Estructura de gastos de inversión en el municipio de Villamontes 2005 - 2008

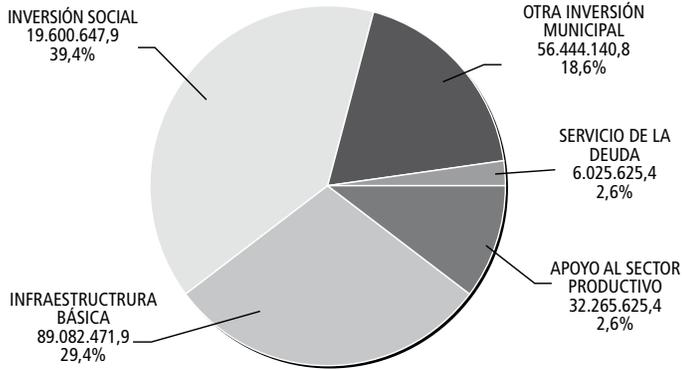
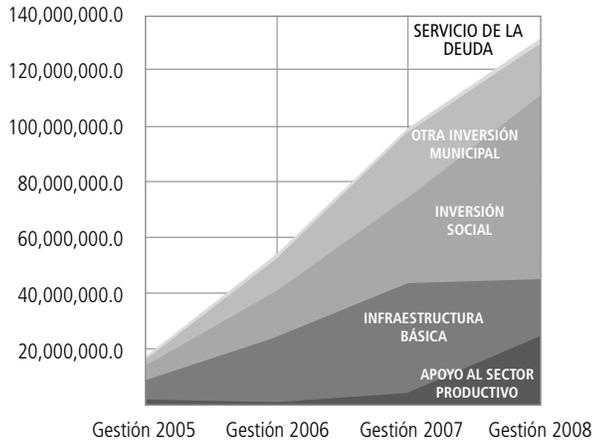


Gráfico 6.2. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Villamontes 2005 - 2008



Fuente: Estadísticas de la Gestión Municipal 2005 - 2008. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM, 2010.

Comparando las cuatro gestiones, es evidente que en 2006 se priorizaba la infraestructura básica y que ahora, en los últimos años, el énfasis está en el sector social y en el apoyo productivo, lo cual se explica por la apuesta local de crecimiento en Villamontes dirigida al desarrollo urbano, para hacer contrapeso a Yacuiba y Tarija, y servir como ciudad comercial y prestadora de servicios, aprovechando que se halla en una encrucijada de varias rutas comerciales internacionales.

En el caso de Entre Ríos, el monto dirigido a inversión durante el periodo 2005-2008 ha ascendido a 185.7 millones de Bs., de los cuales un 42,5% se ha invertido en infraestructura básica (urbana y rural, saneamiento básico y vías carreteras); un 29% se ha dedicado a inversión social, especialmente en educación y en menor medida a salud; y un 18,8% al apoyo al sector productivo, especialmente riego. (FAM 2010) (ver gráficos 6.3 y 6.4).

Gráfico 6.3. Estructura de gastos de inversión en el municipio de Entre Ríos 2005 - 2008

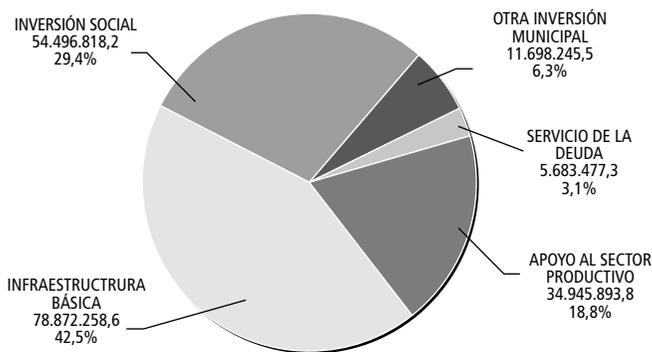
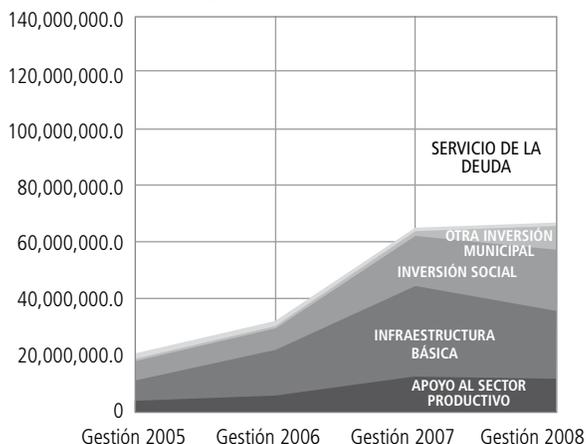


Gráfico 6.4. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Entre Ríos 2005 - 2008



Fuente: Estadísticas de la Gestión Municipal 2005 - 2008. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM, 2010.

A diferencia de Villamontes, en Entre Ríos se ha prestado una mayor atención (al menos en porcentajes) al fortalecimiento de la producción local, posiblemente debido al mayor carácter agrícola de esa región. Asimismo, el peso de la inversión social y la de infraestructura, en los últimos años, parece ser similar, evidenciando necesidades todavía a ser satisfechas en ambos ámbitos.

Coaliciones locales e inversión pública en Villamontes

En Villamontes, si bien se ha realizado inversiones públicas en casi todos los rubros, es evidente que se ha privilegiado el trabajo en el área urbana, apostando por convertir a la ciudad en un espacio dinámico y pujante, que pueda ser un polo de desarrollo en la región.

Asimismo, el constante y creciente flujo migratorio de poblaciones vecinas del chaco chuquisaqueño y cruceño, de otros departamentos andinos y de las otras provincias tarijeñas ha contribuido a la conformación de una sociedad local más diversa, con un notable crecimiento del sector de transporte público y de asentamientos barriales en los márgenes de los barrios más antiguos de la ciudad.

Tradicionalmente, las instituciones públicas y las esferas de poder en Villamontes han estado controladas por el sector ganadero, anclado en la tenencia de la tierra como base de su fortaleza económica y política. Sin embargo, en los últimos años, particularmente desde el *boom* gasífero en la región, se ha formado una nueva élite local, conformada por los descendientes del sector ganadero que han migrado a la ciudad en busca de otras oportunidades de vida y por otros sectores más urbanos que se han visto fortalecidos debido precisamente a los impactos de la actividad hidrocarbúrfica en la región: transportistas, prestadores de servicios, una nueva y más capacitada burocracia estatal (debido también a los efectos de la descentralización administrativa municipal de los años noventa). Esta nueva coalición se ha articulado alrededor de las dos instituciones públicas encargadas del desarrollo local: el gobierno municipal y el corregimiento mayor y a partir de allí se ha diseñado esta visión de desarrollo más urbano de la cual se habla más arriba. (Ver también el capítulo de Cortez en este volumen).

Esta nueva élite, articulada inicialmente en base a la estructura agraria ganadera, ha forjado complejas alianzas que permiten un acceso a nuevas redes y relaciones establecidas para aprovechar las oportunidades que brindan los recursos de la renta del gas en un nuevo escenario de poder caracterizado por un proyecto más urbano que trae un cambio generacional, nuevos intereses, nueva perspectiva de desarrollo que implica acceso a servicios y oportunidades de empleo para distintos sectores poblacionales (construcción, comercio, transporte). En este sentido el

crecimiento de espacios urbanos trajo consigo nuevos actores sociales, antes poco visibles y representativos, que se apropian del nuevo proyecto de desarrollo en oposición a otros similares que podían afectar la posición de la ciudad de Villamontes (por ejemplo, Yacuiba, que pretende controlar los destinos de la provincia Gran Chaco).

De esta manera, todo el centro urbano está pavimentado, se ha construido y remodelado parques, plazas, complejos deportivos, centro de convenciones, un imponente mercado, puentes, además de una nueva sede para la alcaldía municipal, entre otros. En este sentido, los beneficios que la población obtiene por contar con una ciudad con todos los servicios, mejor acceso caminero e inversión social en educación y salud contribuyen a crear identidades de pertenencia fundamentales para fortalecer procesos de construcción de territorios dinámicos.

Es evidente sin embargo, que los más beneficiados en este proceso han sido los sectores urbanos, que de manera general, ante una situación de abundancia de recursos, han podido ver satisfechas sus demandas de infraestructura (mercado, asfalto, entretenimiento, vialidad, servicios). A ello ha contribuido también la especial relación entre gobierno municipal y corregimiento, que a pesar de estar en manos de la nueva élite local, compiten entre sí a la hora de ejecutar proyectos de inversión con el fin de demostrar resultados para sus respectivas facciones políticas (mientras que el alcalde es elegido cada cinco años por voto popular, hasta 2005, el corregidor era elegido directamente por el gobierno departamental, por lo que no siempre tenían intereses comunes).

En la esfera rural, sólo el sector ganadero, gracias a su presencia en la nueva coalición urbana, han podido canalizar de manera importante algo de la inversión para su sector ejerciendo presión sobre el municipio y también sobre el gobierno departamental vía corregimiento. La apertura de pozos de agua en haciendas ganaderas y la dotación de material para cerramientos por parte del corregimiento son parte de estos esfuerzos, que además, de alguna manera contribuyen a una visión de la región como territorio ganadero y chaqueño. En cambio, al margen de la inversión tradicional local que se puede encontrar en cualquier municipio del país, destinada principalmente a escuelas y postas de salud, el sector campesino no ha sido favorecido de manera importante por la inversión pública, ya que no ha logrado incorporarse a las alianzas de poder locales, al igual que los indígenas weenhayek. Esta tendencia ha ido cambiando a partir de 2009 en la medida en que los recursos provenientes de la renta del gas son tan abundantes que son suficientes como para cubrir las demandas de todos los sectores, incluidos los tradicionalmente marginados como los indígenas y los campesinos (existen proyectos recientes que se están implementando

recién relacionados con diversificación productiva y caminos vecinales cuyo impacto está todavía por verse).

Sin embargo, las restricciones normativas, tanto para la prefectura como para el municipio impiden una mayor intervención en lo productivo. Cada una de las fuentes de financiamiento del gasto público, especialmente los montos de coparticipación y los provenientes de las rentas gasíferas tienen asignados porcentajes máximos para los gastos en salud, educación, desarrollo, gastos corrientes y otros.

En línea con el modelo de Estado neoliberal prestador de servicios que cubre las necesidades de la sociedad no cubiertas por el mercado y la iniciativa privada, estas restricciones no han cambiado radicalmente en los últimos años, a pesar del cambio de gobierno en 2005 cuando Evo Morales se convierte en presidente de los bolivianos. Los gastos que más proporción permitida tienen son los referidos a gastos corrientes, salud y educación. El porcentaje para el apoyo al desarrollo productivo es en general menor.

En Villamontes, esta situación se complejiza cuando el corregimiento comienza a recibir grandes cantidades de recursos y le faltan competencias para invertirlos. A pesar de dedicarse a grandes obras de infraestructura, se hace evidente que es preciso compartir estos recursos con la alcaldía, que tiene mayores competencias para la inversión. En este sentido, el año 2005, los municipios de la provincia Gran Chaco (Yacuiba, Caraparí y Villamontes) logran del gobierno central una norma que instruye a la prefectura departamental la entrega del 20% de la renta que recibe la provincia por concepto de la extracción del gas a estos tres gobiernos municipales, para ser invertido en salud y educación. Posteriormente, en 2008, mediante la Ley 3861, se autoriza a la Prefectura del Departamento de Tarija a través de la subprefectura de Yacuiba y los corregimientos mayores de Villamontes y Caraparí, transferir a los gobiernos municipales de Yacuiba Villamontes y Caraparí, un 10% adicional de los recursos económicos de las regalías e impuesto directo a los hidrocarburos que le corresponde a la provincia Gran Chaco, lo que claramente significa más recursos para fortalecer la producción. Un elemento que ayuda a la aprobación de estas normativas es el interés del gobierno central por disminuir el poder del gobierno departamental de Tarija –en ese entonces en manos de la oposición– al reducirle la cantidad de recursos provenientes del gas.

De esta manera, el gobierno local busca maneras innovadoras de superar las limitaciones normativas que fueron diseñadas en otro momento político económico sobre el uso de los recursos en una situación de disminución planificada de recur-

sos estatales (etapa neoliberal), para facilitar un cada vez mayor gasto público en diversos ámbitos de la economía local.

Coaliciones locales e inversión pública en Entre Ríos

Por otro lado, en Entre Ríos la apuesta ha sido claramente en lo rural y en lo urbano, como producto de una coalición articulada a través de una nueva élite local que a diferencia de Villamontes, puede ser un poco más inclusiva y que considera algunos sectores típicamente rurales.

El gobierno municipal (alcaldía) y la subprefectura han sido tomados por una nueva burocracia estatal a nivel local que proviene parcialmente en sus inicios de Tarija y que se ha ido complementando con capacidades de la región. En estos espacios confluyen migrantes, ganaderos, transportistas, tarijeños y prestadores de servicios. Al ser espacios de formación heterogénea, la inversión pública ha sido canalizada de manera más o menos equitativa entre varios sectores, siguiendo las capacidades de negociación de cada uno y los intereses de ejecución en inversión de los partidos de turno.

Asimismo, al ser Entre Ríos un municipio principalmente rural, con una mayoría poblacional campesina y un sector indígena guaraní empoderado y cada vez más informado de sus derechos, la inversión también ha estado destinada a atender necesidades rurales, principalmente del sector campesino. Así, se han construido postas sanitarias y escuelas en todo el territorio municipal, además de la apertura de caminos vecinales y la construcción de sistemas de riego. Paralelamente, en el núcleo urbano se ha levantado un nuevo hospital, nuevo mercado, un complejo deportivo y se están construyendo un coliseo y una nueva terminal de buses. Una inversión considerable desde el gobierno departamental ha sido el asfaltado del camino troncal Tarija -Villamontes, que atraviesa el municipio de Entre Ríos y el territorio guaraní de Itika Guasu. Con todo esto, hay un mejor acceso urbano a servicios: salud, y un mejor acceso a mercados (para las comunidades rurales), eso debido a un notorio mejoramiento en accesos camineros.

4. Reflexiones para el debate

Sobre el uso de los recursos

A pesar de los resultados en cuanto a infraestructura, de manera general, los procesos de inversión en la región han adolecido de algunos problemas. Algunas veces, ante la presión por ejecutar el gasto público y para evitar que los

recursos financieros se reviertan, se ha dado curso a proyectos sobredimensionados o inviables. En otros casos, se ha brindado la infraestructura y equipamiento necesario para determinados servicios, pero no se ha previsto recursos para garantizar un funcionamiento más o menos sostenible en el mediano plazo: se tienen escuelas sin material y equipo educativo y sin profesores, o postas sanitarias sin personal y sin medicamentos, o sistemas de riego que no funcionan por falta de agua.

Todo esto se ha visto acompañado de cambios en la relación Estado y sociedad civil. Ante la crisis de partidos políticos de los últimos quince años, el surgimiento de un movimiento indígena y popular con el MAS y la asignación de recursos financieros considerables a instancias estatales como la prefectura y el municipio; las organizaciones sociales, los movimientos indígenas y los gremios actúan ahora como partidos. Cada grupo ha ido negociando con las instancias locales del Estado, muchas veces coercitivamente, lo que ha llevado también a que la inversión no siempre sea correctamente planificada y que tampoco responda a un plan de desarrollo, con objetivos y metas claramente identificados, sino más bien a las presiones de cada sector.

Sobre la formación de visiones de desarrollo compartidas

De manera general las coaliciones locales tienen una base amplia y heterogénea que integra a varios sectores urbanos y rurales articulados entre sí y también articulan a actores extra territoriales, como el gobierno departamental o eventualmente, las empresas hidrocarburíferas. Estos sectores pueden llegar a algunos consensos, principalmente cuando se trata de defender el territorio, pero también tienen importantes diferencias y conflictos entre sí.

Así, las coaliciones articuladas al poder local son más bien endebles a la hora de diseñar una visión territorial consistente y duradera en el mediano y largo plazo, ya que están permeadas por las demandas sectoriales que se gestionan bajo presión. En realidad las coaliciones funcionan en la medida en que es preciso aliarse para oponerse a actores externos al espacio local, quienes vulneran sus espacios de poder (por ejemplo, el gobierno prefectural, las empresas petroleras o el gobierno central).

La urgencia de controlar el rumbo del desarrollo local se entiende como evitar intromisiones ajenas y se traduce luego, a nivel interno, en una asignación de recursos y de proyectos en base a lo solicitado por los actores que forman las élites locales, pero que no comparte precisamente un rumbo común. En este sentido, las dinámicas de inversión que se encuentran en estas dos regiones son resultado

de las interacciones de los sectores de la sociedad que se dan cuando se negocian sus intereses frente al Estado y no siempre reflejan una política pública determinada o una estrategia de desarrollo anteriormente planificada. El resultado claramente no demuestra eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino todo lo contrario. Esta situación parece particularmente cierta en el caso de Entre Ríos. En Villamontes existe una visión más cohesionada y una élite local más interesada en forjar un proyecto de desarrollo territorial de la mano del desarrollo de la ciudad y de una visión rural ganadera y chaqueña. (A este respecto, ver también el capítulo de Hinojosa *et al.* sobre territorios).

Sobre la influencia del sector extractivo en el desarrollo local

Si bien resulta claro que la inversión pública a nivel departamental y municipal en la región ha sido dinamizada debido a los recursos provenientes de la renta del gas, es evidente también que este impacto no se ha dado de manera directa, sino más bien a través de impuestos y regalías recogidas por el gobierno central que luego han sido redistribuidas al departamento y posteriormente a las instancias locales.

Este hecho determina que las instituciones públicas a nivel municipal sean los principales actores del desarrollo, ante los cuales se debe gestionar y negociar las demandas sectoriales. Así, en una lógica rentista, todas las organizaciones regionales en ambos municipios, ya sean políticas, productivas o de alguna otra naturaleza, han buscado beneficiarse de la inversión pública ante el reconocimiento de la abundancia de los recursos en esferas estatales.

Estas demandas se cruzan con un escenario político en el cual la prefectura y los municipios deben demostrar resultados de la inversión de manera rápida, ya sea para mantener el apoyo electoral o para evitar que los recursos sean inmovilizados o redestinados por el gobierno central. Ello conduce a inversiones no siempre bien planificadas y con problemas a la hora de prestar servicios de manera eficiente.

En este sentido, a pesar de que hay un consenso en la zona para facilitar la presencia del sector extractivo que se expresa en determinadas alianzas y articulaciones, estas poco se han canalizado en un uso adecuado de la inversión pública; por lo tanto, han sido poco eficaces para generar condiciones para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y una mejora general en las condiciones de vida de la población. No se puede negar que ha habido cambios positivos en estos aspectos, pero éstos podrían haber sido mayores.

En ambos municipios la población rural considera que se ha avanzado mucho en la prestación de servicios de salud, educación y también en la infraestructura relacionada con estos servicios, lo que satisface una necesidad largamente olvidada en el pasado, cuando no habían las condiciones financieras y políticas como para que sus demandas fueran atendidas apropiadamente. En las entrevistas realizadas para la investigación, no se mencionan de manera relevante los resultados en cuanto apoyo al sector productivo.

En todo caso, del estudio sobre el rol de las inversiones públicas en la generación de dinámicas territoriales rurales surgen las siguientes interrogantes fundamentales:

- En un escenario local caracterizado por la explotación de hidrocarburos y un flujo importante de ingresos fiscales gracias a las regalías, ¿cómo debe plantearse los roles de las instancias gubernamentales descentralizadas para permitir inversiones estratégicas con impactos en el desarrollo?
- ¿Cómo se puede mejorar las alianzas entre actores públicos y privados para permitir el diseño y ejecución de un proyecto de desarrollo a mediano y a largo plazo?, ¿cómo se pueden canalizar estas oportunidades para generar mejores condiciones de bienestar?
- ¿Cuál es el rol de las organizaciones civiles y el control social cuando existen tantos recursos disponibles que motivan conflictos de poder por el control entre las esferas gubernamentales que tienen la potestad de su uso y administración?
- ¿Cómo se pueden superar las restricciones normativas que impiden una mayor inversión pública en temas económico-productivos?, ¿cómo se puede superar la visión cortoplacista estatal motivada por la presión de gastar y la necesidad de mostrar resultados visibles rápidamente?

Estos son temas que se han puesto en el debate público y al cual, nos parece, la investigación tiene aún mucho que aportar.

Anexo 6.1. Ingresos y ejecución de ingresos en Villamontes

	Gestión 2005		Gestión 2006		Gestión 2007		Gestión 2008		Tasa de crecimiento 2005 - 2008	Indicador Per capita 2008 (Bs)
	Bs	%	Bs	%	Bs	%	Bs	%		
Total Ingresos	41.939.583,2	100,00	83.095.232,5	100,00	109.065.266,7	100,00	127.632.317,7	100,00	32,08	4.699,5
Ingresos propios	5.126.840,0	12,22	4.213.931,7	5,07	4.722.555,6	4,33	4.642.483,4	3,64	-2,45	170,9
Transferencias	8.517.940,7	20,31	16.858.833,7	20,29	19.044.977,3	17,46	32.494.656,7	25,46	39,76	1.196,5
Participación popular	5.330.578,3	12,71	6.592.718,8	7,93	8.043.472,5	7,37	10.391.401,3	8,14	18,16	382,6
HIPCI I	1.143.100,3	2,73	1.063.045,7	1,28	937.417,7	0,86	763.772,3	0,60	-9,59	28,1
IDH	2.044.262,1	4,87	9.203.069,2	11,08	10.064.087,1	9,23	21.339.483,1	16,72	79,75	785,7
Otros ingresos (2)	28.294.802,5	67,47	62.022.467,1	74,64	85.297.733,8	78,21	90.495.177,6	70,90	33,73	3.332,1
Gasto de funcionamiento (3)	2.520.767,6	21,73	2.748.055,4	23,15	3.118.462,3	22,76	3.579.832,7	22,66	9,16	131,8
Gasto de funcionamiento (4)	2.520.767,6	12,52	2.748.055,4	4,78	3.118.462,3	3,04	3.579.832,7	2,65	9,16	131,8
Total Gasto de Inversión (5)	17.605.567,7	87,48	54.706.282,4	95,22	99.576.911,7	96,96	131.530.103,0	97,35	65,33	4.843,0
APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO	1.752.721,9	8,71	893.893,7	1,56	4.634.612,3	4,51	24.984.724,0	18,49	94,31	919,9
Desarrollo económico local	127.276,0	0,63	870.522,3	1,52	3.789.398,6	3,69	21.181.843,7	15,68	259,17	779,9
Riego	1.625.445,9	8,08	6.613,3	0,01	734.990,4	0,72	3.786.729,2	2,80	23,54	139,4
Turismo	-	0,00	16.758,2	0,03	110.223,3	0,11	16.151,1	0,01	0,00	0,6
INFRAESTRUCTURA BÁSICA	6.897.147,8	34,27	23.003.178,1	40,04	38.842.078,4	37,82	20.340.067,6	15,05	31,05	748,9
Tráfico y transporte	-	0,00	-	0,00	-	0,00	150.202,0	0,11	0,00	5,5
Electrificación y alumbrado público	301.141,2	1,50	793.577,4	1,38	1.569.762,8	1,53	695.169,0	0,51	23,26	25,6
Saneamiento básico	4.803.892,3	23,87	6.991.638,5	12,17	8.524.361,3	8,30	7.640.418,0	5,65	12,30	281,3
Infraestructura vial	1.464.848,4	7,28	14.761.081,4	25,69	27.704.125,2	26,98	923.555,3	0,68	-10,89	34,0
Infraestructura urbana y rural	39.464,8	0,20	91.660,8	0,16	114.195,5	0,11	7.435.157,9	5,50	270,48	273,8
Gestión de riesgos y emergencias	-	0,00	143.635,8	0,25	713.327,5	0,69	2.594.849,7	1,92	0,00	95,5
Gestión de residuos sólidos	287.801,0	1,43	221.584,3	0,39	216.306,2	0,21	900.715,7	0,67	33,01	33,2
INVERSIÓN SOCIAL	5.579.407,9	27,72	17.060.031,2	29,69	30.947.617,0	30,14	66.013.591,8	48,86	85,46	2.430,6
Seguridad ciudadana	-	0,00	698.490,1	1,22	327.478,2	0,32	396.962,0	0,29	0,00	14,6
Educación	3.350.574,1	16,65	9.122.325,9	15,88	19.380.570,3	18,87	24.861.751,3	18,40	65,05	915,4
Salud	2.228.833,8	11,07	5.901.727,7	10,27	9.384.950,3	9,14	14.359.217,3	10,63	59,32	528,7
Deportes	-	0,00	1.199.170,5	2,09	1.684.856,8	1,64	20.789.075,0	15,39	0,00	765,5
Género y niñez	-	0,00	138.316,9	0,24	169.761,4	0,17	5.606.586,2	4,15	0,00	206,4
OTRA INVERSIÓN MUNICIPAL	1.964.500,8	9,76	12.269.324,5	21,35	24.188.670,9	23,55	18.021.644,7	13,34	74,03	663,6
Gestión ambiental y forestación	528.677,2	2,63	505.907,8	0,88	9.634.098,2	9,38	1.136.500,2	0,84	21,09	41,9
Gestión territorial	156.016,2	0,78	154.173,2	0,27	378.024,2	0,37	305.118,9	0,23	18,26	11,2
Promoción de las culturas	129.279,0	0,64	178.714,6	0,31	430.369,9	0,42	802.958,0	0,59	57,87	29,6
Servicios municipales	395.944,9	1,97	9.425.500,1	16,41	8.670.496,9	8,44	331.806,6	0,25	-4,32	12,2
Fortalecimiento institucional	627.264,0	3,12	699.341,6	1,22	1.500.085,4	1,46	2.324.342,7	1,72	38,74	85,6
Otras	-	0,00	-	0,00	631.626,3	0,62	-	0,00	0,00	-
Partidas no asignables (Activos financieros, Otras transferencias y Renta Dignidad)	127.319,5	0,63	1.305.687,2	2,27	2.943.970,0	2,87	13.120.918,3	9,71	218,62	483,1
SERVICIO DE LA DEUDA	1.411.789,3	7,01	1.479.854,8	2,58	963.933,2	0,94	2.170.075,1	1,61	11,35	79,9
Servicio de la deuda	1.411.789,3	7,01	1.479.854,8	2,58	963.933,2	0,94	2.170.075,1	1,61	11,35	79,9
Nivel de ejecución (6)	20.126.335,3	100,00	57.454.337,8	100,00	102.695.374,1	100,00	135.109.935,7	100,00	60,96	4.974,8

Fuente: FAM en base a datos de EPPP 2005 - 2008 (preliminar) Municipales reportados al Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

(1) Otras transferencias: recursos que perciben del sector público en calidad de donación o préstamo. En 2008 representa la "Renta Dignidad"

(2) Otros ingresos: recursos que provienen de entidades residentes y no residentes en el país, en calidad de donación de naturaleza voluntaria o préstamos.

(3) El porcentaje del Gasto de Funcionamiento está calculado sobre los ingresos permitidos según Ley 2296 de Gastos Municipales (Ingresos propios, Ingresos por Coparticipación Tributaria e Ingresos por HIPC II). Cabe aclarar que para financiar los gastos de funcionamiento, sólo se pueden utilizar los ingresos municipales propios y los recursos de la Coparticipación Tributaria.

(4) El porcentaje del Gasto de Funcionamiento está calculado sobre el monto total de gasto (Gasto de Funcionamiento y Gasto de Inversión). El gasto de funcionamiento, son gastos destinados a financiar las actividades concurrentes, para la prestación de servicios administrativos.

(5) Los gastos de inversión: son todos los gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora de capital, incluye gastos de preinversión y supervisión.

(6) El nivel de ejecución está calculado sobre el total de gastos de funcionamiento más el total de gasto de inversión.

Ingresos y ejecución de ingresos en Entre Ríos

	Gestión 2005		Gestión 2006		Gestión 2007		Gestión 2008		Tasa de crecimiento 2005 - 2008	Indicador Percapita 2008 (Bs)
	Bs	%	Bs	%	Bs	%	Bs	%		
Total Ingresos	24.385.319,0	100,00	48.712.408,9	100,00	61.310.774,7	100,00	67.797.388,0	100,00	29,13	3.201,3
Ingresos propios	648.683,4	2,66	1.010.951,7	2,08	797.267,6	1,30	2.933.008,7	4,33	45,82	138,5
Transferencias	8.107.027,1	33,25	14.812.246,9	30,41	16.462.051,0	26,85	27.228.286,3	40,16	35,38	1.285,7
Participación popular	4.337.810,0	17,79	5.364.889,0	11,01	6.545.453,7	10,68	8.456.103,8	12,47	18,16	399,3
HIPCII	2.105.766,4	8,64	1.958.293,6	4,02	1.726.867,6	2,82	1.406.986,2	2,08	-9,59	66,4
IDH	1.663.450,7	6,82	7.489.064,4	15,37	8.189.729,7	13,36	17.365.196,3	25,61	79,75	820,0
Otros ingresos (2)	15.629.608,6	64,09	32.889.210,2	67,52	44.051.456,1	71,85	37.636.093,0	55,51	24,57	1.777,1
Gasto de funcionamiento (3)	1.516.545,8	21,38	1.769.227,7	21,23	2.009.513,6	22,16	2.255.452,7	17,63	10,43	106,5
Gasto de funcionamiento (4)	1.516.545,8	6,73	1.769.227,7	5,17	2.009.513,6	2,99	2.255.452,7	3,26	10,43	106,5
Total Gasto de Inversión (5)	21.021.315,8	93,27	32.419.497,0	94,83	65.198.938,8	97,01	67.020.950,7	96,74	33,62	3.164,7
APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO	4.254.776,2	18,88	5.967.231,7	17,45	12.774.813,5	19,01	11.958.072,6	17,26	29,48	564,7
Desarrollo económico local	283.957,7	1,26	1.376.065,0	4,02	7.881.890,7	11,73	6.047.933,6	8,73	114,83	285,6
Riego	3.970.818,4	17,62	4.537.784,9	13,27	4.236.422,6	6,30	4.557.993,3	6,58	3,51	215,2
Turismo	-	0,00	53.381,8	0,16	656.500,2	0,98	1.352.145,7	1,95	0,00	63,9
INFRAESTRUCTURA BÁSICA	6.782.884,7	30,10	16.014.193,6	46,84	31.954.471,3	47,55	24.075.709,0	34,75	37,26	1.136,8
Tráfico y transporte	151.411,1	0,67	197.540,6	0,58	542.218,3	0,81	756.482,3	1,09	49,51	35,7
Electrificación y alumbrado público	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	-
Saneamiento básico	2.868.766,5	12,73	4.394.706,7	12,85	7.351.183,4	10,94	4.788.850,3	6,91	13,67	226,1
Infraestructura vial	1.453.994,0	6,45	1.385.970,7	4,05	5.873.089,2	8,74	7.420.639,0	10,71	50,30	350,4
Infraestructura urbana y rural	2.224.788,2	9,87	9.948.986,4	29,10	12.933.198,0	19,24	10.553.805,1	15,23	47,58	498,3
Gestión de riesgos y emergencias	4.150,5	0,02	2.681,1	0,01	5.113.414,3	7,61	331.566,4	0,48	198,96	15,7
Gestión de residuos sólidos	79.774,3	0,35	84.308,2	0,25	141.368,1	0,21	224.365,9	0,32	29,50	10,6
INVERSIÓN SOCIAL	7.385.094,6	32,77	8.061.618,5	23,58	17.663.897,0	26,28	21.386.208,0	30,87	30,45	1.009,8
Seguridad ciudadana	3.011,0	0,01	34.975,1	0,10	100.980,5	0,15	139.488,1	0,20	160,89	6,6
Educación	5.319.648,8	23,60	6.146.423,8	17,98	11.827.735,4	17,60	10.605.063,7	15,31	18,82	500,8
Salud	2.033.591,2	9,02	1.755.795,1	5,14	5.399.789,7	8,03	6.392.662,8	9,23	33,15	301,9
Deportes	-	0,00	112.780,5	0,33	271.190,9	0,40	3.952.760,5	5,71	0,00	186,6
Género y niñez	28.843,6	0,13	11.643,9	0,03	64.200,7	0,10	296.232,9	0,43	79,02	14,0
OTRA INVERSIÓN MUNICIPAL	769.242,5	3,41	543.345,4	1,59	1.749.820,8	2,60	8.635.845,7	12,47	83,05	407,8
Gestión ambiental y forestación	122.719,5	0,54	39.877,8	0,12	35.321,0	0,05	278.265,9	0,40	22,71	13,1
Gestión territorial	83.422,3	0,37	58.569,4	0,17	219.832,5	0,33	38.073,2	0,05	-17,81	1,8
Promoción de las culturas	165.097,5	0,73	216.360,5	0,63	646.113,5	0,96	586.809,1	0,85	37,31	27,7
Servicios municipales	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	-
Fortalecimiento institucional	78.025,3	0,35	166.093,1	0,49	568.404,4	0,85	855.034,7	1,23	81,94	40,4
Otras	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	-
Partidas no asignables (Activos financieros, Otras transferencias y Renta Dignidad)	319.978,0	1,42	62.444,7	0,18	280.149,5	0,42	6.877.662,8	9,93	115,32	324,8
SERVICIO DE LA DEUDA	1.829.317,8	8,12	1.833.107,9	5,36	1.055.936,3	1,57	965.115,4	1,39	-14,77	45,6
Servicio de la deuda	1.829.317,8	8,12	1.833.107,9	5,36	1.055.936,3	1,57	965.115,4	1,39	-14,77	45,6
Nivel de ejecución (6)	22.537.861,6	100,00	34.188.724,7	100,00	67.208.452,4	100,00	69.276.403,5	100,00	32,41	3.271,2

Fuente: FAM en base a datos de EEPP 2005 - 2008 (preliminar) Municipales reportados al Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

- (1) Otras transferencias: recursos que perciben del sector público en calidad de donación o préstamo. En 2008 representa la "Renta Dignidad"
- (2) Otros ingresos: recursos que provienen de entidades residentes y no residentes en el país, en calidad de donación de naturaleza voluntaria o préstamos.
- (3) El porcentaje del Gasto de Funcionamiento está calculado sobre los ingresos permitidos según Ley 2296 de Gastos Municipales (Ingresos propios, Ingresos por Coparticipación Tributaria e Ingresos por HIPC II). Cabe aclarar que para financiar los gastos de funcionamiento, sólo se pueden utilizar los ingresos municipales propios y los recursos de la Coparticipación Tributaria.
- (4) El porcentaje del Gasto de Funcionamiento está calculado sobre el monto total de gasto (Gasto de Funcionamiento y Gasto de Inversión). El gasto de funcionamiento, son gastos destinados a financiar las actividades concurrentes, para la prestación de servicios administrativos.
- (5) Los gastos de inversión: son todos los gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora de capital, incluye gastos de preinversión y supervisión.
- (6) El nivel de ejecución está calculado sobre el total de gastos de funcionamiento más el total de gasto de inversión.

Capítulo 7

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

Leonith Hinojosa

1. Introducción

En la literatura de desarrollo y en la práctica política, la relación entre la dependencia de los recursos naturales y el desarrollo ha sido generalmente tensa y discrepante, sobre todo cuando se refiere recursos minerales e hidrocarburos como el gas y el petróleo. En contribuciones anteriores (Bebbington *et al.* 2008) sugerimos que lo contenciosa de esta relación está relacionada con opiniones a favor y en contra sobre los beneficios de la expansión de las industrias extractivas (en adelante IE). Los principales argumentos desarrollados para explicar dicha discrepancia sugieren que la expansión de la IE a menudo ha obtenido un beneficio significativo para algunos, mientras que los negativos efectos sociales, ambientales y políticos han afectado los medios de vida de la población pobre y vulnerable. Por lo tanto, en la base de una reacción adversa a la expansión de la IE hay elementos que tienen que ver con la distribución muy desigual de los beneficios entre empresas, Estado y comunidades. Sin embargo, en los países de menor desarrollo relativo, la expansión de la IE ha sido fuertemente apoyada por organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales sobre la base de la gran necesidad de recursos fiscales para superar la pobreza y promover el crecimiento, a menudo a través de iniciativas de política social y programas de lucha contra la pobreza.

En países como Bolivia, donde la provisión de servicios sociales por parte del Estado históricamente ha sido casi inexistente, amplios grupos poblacionales han mostrado su apoyo a la expansión política de la IE, precisamente por el discurso “pro-política social” que argumenta que los ingresos fiscales capturados de los sectores minerales (en particular, la industria de hidrocarburos) habilitan la inversión social en ámbitos nacionales y sub-nacionales. Este apoyo de la población puede ser visto como un signo de su preferencia por iniciativas de política social que no requieren de una contribución directa a través de impuestos indirectos. Por otro lado, visto desde una perspectiva sub-nacional, la ampliación de la IE es a menudo identificada como una fuente de ingresos que puede llegar a ser descentralizada y usada en política pública local. En ambos casos, se percibe un doble efecto en la relación entre la IE y las iniciativas de política social. En primer lugar, al demandar programas de protección social y política social no contributiva, las personas indirectamente apoyan la expansión de las industrias extractivas. En segundo lugar, la agenda de política social pasa a ser central en el discurso político de captura de rentas de la IE por los gobiernos central y local. Por lo tanto, en contextos donde las IE son dominantes, las iniciativas de política social están no sólo en el centro de posibles procesos de transformación social, sino de las luchas entre los gobiernos nacionales y sub-nacional por la descentralización fiscal.

Este capítulo tiene como objetivo mostrar cómo las políticas públicas bajo la forma de políticas sociales, financiadas por los ingresos de la IE, puede producir resultados positivos de desarrollo y procesos de cambio social en las zonas (municipalidades o regiones) productoras de minerales, así como en aquellas en las que no se da la extracción. Para las primeras, el efecto directo es producido por la descentralización fiscal con la máxima relación costo-eficiencia a escala (es decir la transferencia de recursos fiscales de los gobiernos centrales a los sub-nacionales en forma de regalías o la devolución de impuestos y la generación de ciertas capacidades para administrar el nuevo flujo fiscal de recursos). Para las segundas, el efecto es a través de fortalecimiento de los gobiernos regionales que tienen los derechos legales y la capacidad institucional para redistribuir los ingresos fiscales de la IE a través de sus jurisdicciones. Sin embargo, en el caso estudiado, también se sugiere que en las economías locales que dependen menos de las rentas de la IE, los gobiernos locales tienen menos preferencia por usar las transferencias fiscales en inversiones para apoyar políticas sociales. Por el contrario, en los territorios productores de minerales, la búsqueda por aumentar la cuota de renta a la que acceden implica un comportamiento clientelar de los gobiernos locales (tanto con respecto a sus homólogos regionales como nacionales), que reproduce el discurso de la política social a nivel local y, también, induce a un uso más diverso de las transferencias fiscales en programas sociales. Por lo tanto, en este capítulo se concluye que, con el fin de producir resultados de desarrollo

sostenibles en todas las localidades de una región, el nivel adecuado de descentralización fiscal requiere tener en cuenta tanto objetivos de costo-efectividad y de distribución que, en un contexto de dependencia de la IE, sólo se pueden lograr mediante una intervención fuerte de los gobiernos regionales, la reducción de acción directa del gobierno central en las localidades y de su influencia en las decisiones de los gobiernos locales.

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 revisa la literatura sobre descentralización fiscal en países donde el aporte de la IE a los ingresos fiscales es significativo y propone un esquema analítico para identificar las fuentes de sostenibilidad y rentabilidad de formas descentralizadas de asignación de la renta generada por la IE. La sección 3 analiza la experiencia en curso de la descentralización fiscal y generación de política social en Bolivia con mención específica a Tarija, la principal región productora de gas del país. A manera de conclusión, en la sección 4 se analiza el impacto y la sostenibilidad del esquema de descentralización fiscal de Bolivia tanto en su diseño como en su implementación.

2. Políticas sociales y programas de lucha contra la pobreza en contextos de descentralización fiscal

Durante mucho tiempo, las principales fuentes financieras para iniciativas de política social en países de bajos ingresos han sido los préstamos externos suaves y la ayuda internacional. Sin embargo, durante el periodo de incremento significativo de los precios de los minerales (2004 - 2008 para la mayoría de metales e hidrocarburos), la expectativa de que la movilización de los nuevos recursos nacionales de alguna manera puedan sustituir los flujos financieros extranjeros se convirtió en un tema de política importante (Hujo y McClanahan 2009; Hinojosa *et al.* 2010). No obstante hay pocas experiencias exitosas en este tema en la historia de países ricos en minerales (por ejemplo, Botswana, Chile y Noruega), hay ahora un renovado interés en países de ingresos bajos –Bolivia entre otros– de que el fomento de políticas sociales y programas anti-pobreza se sustenten sobre la base de sus recursos minerales.

La relación entre política social y rentas de las IE es más compleja que el simple discurso de que “la riqueza mineral va a contribuir significativamente a solucionar la pobreza”. Dicha relación pone en debate cuestiones fundamentales de distribución (a quienes debe beneficiar la política social), eficiencia y sostenibilidad. Por ejemplo, hay debate sobre si la renta fiscal debiera servir para reducir la po-

breza en todo el país o, sobre todo, la de quienes están localizados en zonas ricas en minerales. También se ha discutido sobre la conveniencia de establecer alguna relación entre necesidades de las poblaciones y los medios (recursos financieros) dentro de territorios específicos en el país (por ejemplo, regiones, localidades, comunidades). Otro punto en discusión es la normativa legal y las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y sub-nacionales para diseñar y ejecutar política social. Finalmente, se han mencionado también los elementos de economía política que subyacen a la relación política social-industria extractiva.

En breve, el centro del debate gira en torno a la descentralización fiscal de los ingresos que provienen de las IE; es decir, al patrón de distribución de las rentas mineras y de los mecanismos institucionales que permitan su uso eficiente tanto en términos del espacio como de los beneficiarios que cubra. Además, dado que la particularidad de muchos países dependientes de minerales es que la renta de la IE genera un comportamiento rentista en los gobiernos nacionales, el debate incluye argumentos acerca de la posibilidad de que la descentralización fiscal pueda reducir la inducción de Estados rentistas o que más bien la expanda hacia otros niveles del Estado.

Por ejemplo, el gobierno nacional de Bolivia ha defendido una redistribución de los ingresos del gas a nivel nacional, junto al mayor control posible de las rentas a nivel del gobierno central, sobre la base de que los recursos minerales son de todos los bolivianos y que el Estado, en nombre de sus ciudadanos, tiene la propiedad de todos los recursos minerales; por lo tanto, tales recursos financieros debieran usarse en combatir la pobreza extendida en todo el país (Gaceta Oficial de Bolivia 2007). En una posición opuesta y reclamando que, históricamente, el centralismo en el país ha sido un factor principal para el subdesarrollo de Bolivia, los gobiernos subnacionales (regional y local) han abogado por una verdadera descentralización fiscal, acompañada de autonomía política. Estos dos puntos de vista han puesto a los diferentes niveles de gobierno de Bolivia –y a sus territorios sub-nacionales– en una competencia política intensa respecto a si, y cómo, la descentralización fiscal puede ser una palanca para la superación de la pobreza y el desarrollo. (Volvemos con detalle a este caso en la sección 3).

La literatura sobre países ricos en recursos minerales, con escasos recursos fiscales y alta dependencia de los gobiernos respecto del sector extractivo, muestra que la descentralización fiscal puede ser beneficiosa para el desarrollo si los gobiernos sub-nacionales están habilitados para ampliar su base tributaria y fomentar el crecimiento económico (ver por ejemplo, Qian y Weingast 1997) y si dichos gobiernos sub-nacionales son sensibles a cambios en la base imponible local (Plekhonov 2004). Sin embargo, se ha sugerido que, en las economías dependientes

de minerales, las regiones rentistas se resisten a ampliar su base tributaria y que prefieren obtener ingresos de las transferencias intergubernamentales y las regalías por la extracción de recursos minerales (Desai *et al.* 2005). También artículos que tratan sobre la tesis de la “maldición de los recursos” (Auty 1993) sugieren que la fuente de tales efectos adversos a nivel sub-nacional puede ser la concentración de poder político y económico en manos de los grupos regionales de elite, quienes controlan los gobiernos sub-nacionales y el gasto público y tienden a desviar recursos de usos más productivos hacia las actividades rentistas (Lane y Tornell 1999). La debilidad de las articulaciones entre las economías nacional y las sub-nacionales, junto con una alta dependencia de los ingresos públicos de la IE, también podría explicar el poco interés del gobierno central de invertir en mejoras de las economías locales. La incertidumbre política y la frecuente rotación de los funcionarios de gobierno también producirían efectos similares (Olson, 1993; McGuire y Olson 1996).

También se ha observado que parte de los efectos adversos de la abundancia de recursos naturales en los incentivos para el buen gobierno y la competencia para atraer capitales en las economías descentralizadas responde a la inmovilidad de los recursos minerales, lo que limita una potencial competencia interregional que discipline a los gobiernos regionales (Plekhanov 2008, comentando sobre Edwards y Keen 1996).

En cuanto a los determinantes de la descentralización fiscal, la contribución pionera de Oates (1972) señala que los gobiernos locales pueden tener ventajas sobre los gobiernos centrales, tanto por responder mejor a la diversificada demanda local como por proveer bienes públicos con una relación costo-eficiencia más ventajosa. Sin embargo, Wallis y Oates (1988) encontraron que el argumento de la eficiencia para apoyar la descentralización se puede revertir si más bien lo que se requiere es un mayor nivel de gobierno que garantice mejor la integración de recursos para establecer un patrón redistributivo que tenga efectos acumulativos. Además, Bardhan y Mookherjee (2005) sugieren que el grado de descentralización fiscal debe ser inverso a la escala de los programas de lucha contra la pobreza con el fin de garantizar que las transferencias a las regiones de pobreza alta no se reduzcan.

Un factor importante a tener en cuenta en el contexto boliviano es el estatus político de múltiples comunidades autónomas. Por situaciones *de jure* y *de facto*, los territorios sub-nacionales ricos en hidrocarburos han disfrutado de derechos especiales en los procesos de descentralización, de toma de decisiones sobre la redistribución de los ingresos intra-regionales y el gasto público. Estos procesos de descentralización fiscal y su relación con la política social se presentan en la siguiente sección.

3. La descentralización fiscal y las políticas sociales en Bolivia y Tarija

La reciente experiencia de descentralización de Bolivia comenzó en 1994 con la Ley de Participación Popular (LPP N° 1557) que creó 311 municipios para abrir espacios políticos para las zonas y los grupos tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones, principalmente en las zonas rurales pobladas por campesinos e indígenas. Esta importante reforma en la estructura del Estado se produjo después de un largo proceso de transición a la democracia como un mecanismo para fomentar una amplia participación después del retorno a la democracia electoral en 1982.

Como fuera señalado por el Banco Mundial (una de las entidades más influyentes en el proceso), la reforma del Estado en Bolivia estuvo dirigida a “hacer el Estado más sensible a las necesidades de la gente, acercar el gobierno a la gente a través de una mayor participación y descentralización” (Banco Mundial 1997:12). Dicha intención también tuvo eco en las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales (Schönwälder 1997).

No obstante, la LPP tuvo un importante significado para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la planificación y la inversión, así como también permitió la desconcentración del gasto de los ingresos fiscales y de los recursos de cooperación bilateral desde Estado central hacia los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil (Banco Mundial 1997), el proceso de descentralización que la LPP permitió tuvo importantes deficiencias. Una de ellas se refiere a la debilidad institucional en el Estado y la sociedad civil que ha limitado la participación efectiva y, en cambio, ha generado “una reforma incompleta manejada por las élites” y que tuvo el efecto de reforzar las relaciones tradicionales de clientelismo entre el Estado y la sociedad civil (Montambeault 2008). Algunas muestras de estas externalidades anti-democráticas y excluyentes son la inicial exclusión de los movimientos de carácter regional (comités cívicos y movimientos cívicos) que estaban más presentes en la organización social boliviana (Grindle 2000), por haber sido considerados representativos sólo de élites urbanas (Centellas 2008), para priorizar las organizaciones territoriales de base (OTBs) que tenían una base más municipal. En la segunda mitad de la década de los años noventa, ello tuvo como consecuencia la descentralización vía la municipalización y no la regionalización, lo cual además habría obedecido a incentivos electorales de la alianza del MNR con líderes indígenas (O’Neill 2005). En alguna medida, esto último habría influido en cierta segmentación de la sociedad boliviana (por ejemplo, entre lo urbano y lo rural o entre grupos multiétnicos) y en el poco funcionamiento de las organizaciones cívicas creadas para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones (los comités de vigilancia)

(Gray Molina & Molina 1997, citados en Montambeault 2008). De esa forma, la participación fue concebida en términos de negociación de grupos de la sociedad local con los equipos de planificación del Estado (nacional o local) antes que de procesos democráticos conducidos por las sociedades locales en su conjunto.

La elección de Evo Morales a la Presidencia en 2006, liderando el Movimiento al Socialismo (MAS), significó un cambio radical en el posicionamiento de nuevos grupos en el Estado. Para algunos ello significó “la sustitución de élites gubernamentales”, de las tradicionales con las de una nueva coalición basada en campesinos indígenas y “una nueva *intelligentsia* urbana” que llevaría adelante el proceso de “refundación de una nueva Bolivia” (como señala el vicepresidente García Linares, 2010: 402-405); para otros ello colocó en el Estado a “una nueva clase burocrática” a cargo de llevar adelante una “ofensiva centralista para neutralizar a los contrapoderes regionales”, lo cual tomó la forma de un recorte del porcentaje del IDH correspondiente a las prefecturas, municipios y universidades (Martínez 2008: 223). En la práctica, la complejidad de las alianzas y las intervenciones políticas del gobierno central en los gobiernos locales explicarían –al menos en parte– que las nuevas formas de descentralización que se implementaron luego de la LPP (i.e. la regionalización y la creación de autonomías) no tengan suficientes salvaguardas para no generar comportamientos rentistas y de clientelismo entre las élites posicionadas en gobiernos locales tanto respecto del gobierno central como de los gobiernos regionales. (Ver a este respecto los capítulos de Cortez y Chumacero en este volumen).

Es importante destacar que, la mayor parte del “paquete de la descentralización” en Bolivia fue producida en un contexto en el que había pocas fuentes de ingreso fiscal y que la mayor parte de las finanzas del Estado estaban significativamente solventadas por la ayuda externa. Este contexto cambió de manera significativa a partir de la década de 2000 cuando el sector de los hidrocarburos –y posteriormente el de minerales metálicos– comenzó a expandirse como resultado de nuevas inversiones extranjeras, del aumento regional sudamericano de la demanda de hidrocarburos (en particular de Brasil y Argentina) y de la reforma del sistema de impuestos al sector de hidrocarburos. Este cambio en el contexto económico trajo enormes consecuencias para el panorama político, la reformulación de la descentralización fiscal y la adopción de políticas sociales.

La descentralización fiscal “de jure” de los ingresos de los hidrocarburos

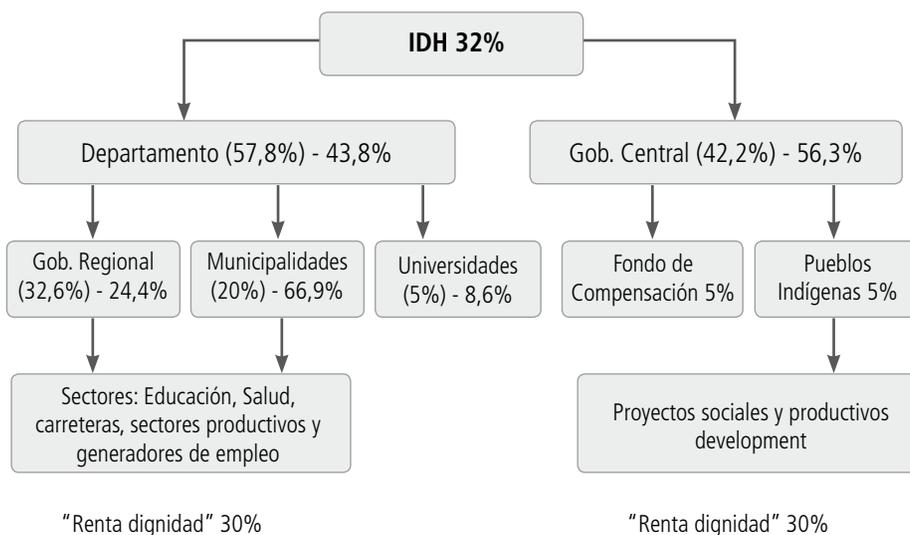
El cambio en el régimen fiscal de Bolivia en el sector de hidrocarburos se puede dividir en dos fases: antes y después de la nueva Ley de Hidrocarburos. Esta ley, entre otras reformas, restableció la empresa pública de hidrocarburos (YPFB) con

el propósito de tomar el control sobre los recursos de gas y petróleo, estableció la re-regulación de los contratos privados e impuso un nuevo régimen fiscal que combina las regalías y un impuesto corporativo directo (IDH).

Antes de 2005, Bolivia tenía un régimen fiscal caracterizado por bajos impuestos a las empresas de hidrocarburos, el cual se distribuía con preferencia a las regiones productoras. Desde el año 2005 la carga fiscal para la inversión extranjera ha sido muy superior y la descentralización de los ingresos de petróleo y del gas a nivel regional ha generado que la importancia de los ingresos de los recursos naturales en los presupuestos de gobiernos sub-nacionales sea predominante. Las actividades de exploración y producción (*upstream*) fueron gravadas con un 50% del valor de producción, esto es, 32% a través del IDH y el 18% a través de regalías.

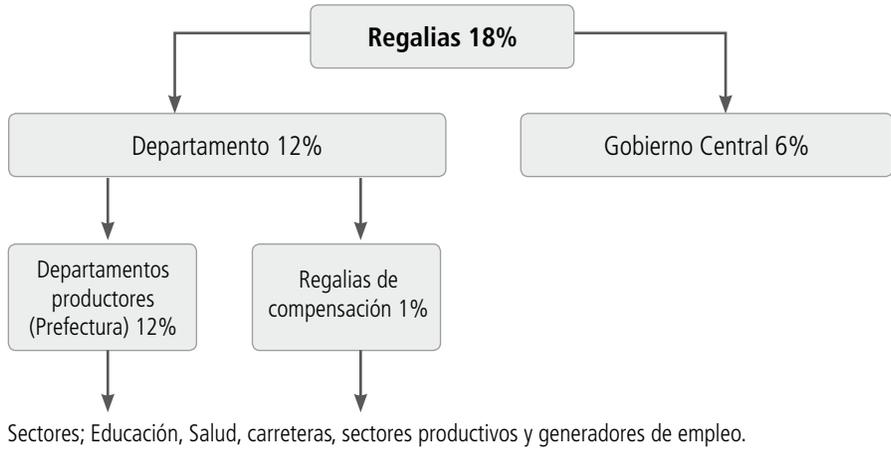
De acuerdo con la nueva ley, la distribución del IDH favorece la descentralización fiscal. Del 77% y 68% de las rentas de los hidrocarburos que eran controlados por el gobierno central en 1998 y 2002, respectivamente, después de 2006 este sólo controlaría el 42,2% (véase Gráfico 7.1). Lo mismo puede decirse de las rentas de otros impuestos (ver Gráficos 7.2 y 7.3).

Gráfico 7.1. Distribución del IDH



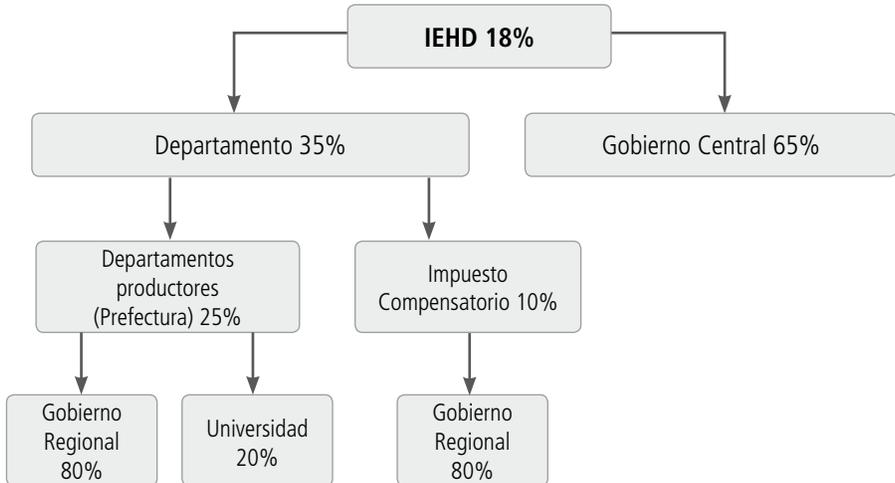
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7.2. Distribución de Regalías (Ley 3058)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7.3. Distribución del IEHD



Fuente: Elaboración propia.

Con estos esquemas de distribución de los ingresos fiscales de las IE, los gobiernos sub-nacionales tienen un mayor acceso a las rentas que el sector del gas genera, sin embargo, esto no parece estar correlacionado con una mayor eficiencia en el gasto público. Principales indicadores de la misma son los bajos niveles de gastos, la débil capacidad de gestión de los gobiernos sub-nacionales y los inadecuados procedimientos administrativos para facilitar el gasto público.⁸¹

La descentralización fiscal “de facto” al interior de Tarija

Cuando la redistribución de los ingresos de las IE se redefinió en la forma que se muestra arriba, las regalías y el IEHD se asignaron a los gobiernos departamentales (prefecturas) y sólo un porcentaje del IDH fue directamente a los gobiernos locales (municipios).

En Tarija, la única región del país donde se eligió a un presidente regional el año 2006, el entonces elegido gobierno regional tomó la decisión de transferir el 45% de los ingresos por regalías obtenidos para el departamento a los municipios productores de gas (Villamontes, Yacuiba y Caraparí). Este fue presentado por el grupo político elegido para el gobierno regional como un mecanismo de devolución y desconcentración fiscal que ayudaría a la articulación intra-regional, la desconcentración del crecimiento económico acumulado en la ciudad de Tarija, el fortalecimiento de las instituciones locales estatales. Además, se crearon nuevas estructuras de administración pública en los tres municipios (denominados corregimientos) los cuales estarían encargados de ejecutar las inversiones y gasto público. La descentralización interna *de facto* también respondió a la demanda creciente de las comunidades locales de lograr algún beneficio de la explotación de hidrocarburos en sus territorios y, aunque los corregimientos también se vieron como un mecanismo de mantenimiento de control político en la prefectura, fueron aceptados por la población local y los municipios porque, al final, ellos serían los beneficiarios de los nuevos recursos fiscales debido a las limitaciones legales que los corregimientos iban a tener para implementar la inversión pública directa, algo reservado para las instituciones municipales.

Sin embargo, en la práctica, dada la disputa política entre las autoridades elegidas de los municipios y las autoridades designadas para los corregimientos, el mayor flujo de ingresos recibidos por los municipios productores de gas tuvo un impacto limitado en la mejora de la acción del Estado y, por tanto, en la producción de mejores resultados de desarrollo. Por otro lado, en medio de este proceso de desconcentración intra-regional, el gobierno central del MAS –motivado por

81 Comunicación personal con ejecutivos de UDAPE, junio 2009.

la fuerte disputa política con el grupo elegido en el gobierno departamental de Tarija y su intento de ganar aliados políticos en los territorios productores de gas– en 2008 decidió legalizar las transferencias implementadas por la Prefectura de Tarija y, con ello, generó un canal de relación directa entre el gobierno central y los corregimientos, sin pasar por el gobierno regional. Un último mecanismo de descentralización –que también fue interpretado como una estrategia para debilitar el poder económico y político de la prefectura– fue la convocatoria a un referéndum que habilitó la creación de la primera “región autónoma” (formada por las regiones de Caraparí, Yacuiba y Villamontes y denominada “región del chaco tarijeño”) y la elección de secretarios regionales. Los efectos de estas estructuras sub-nacionales de gobierno recién creadas están todavía por verse. En el momento en que este capítulo fue concluido (julio 2011) había intensa disputa entre los líderes locales de la nueva región del chaco y las élites ubicadas en Tarija, en gran parte debido al vacío institucional y la falta de apoyo legal y financiero para que la transformación de las estructuras del Estado –y de sus territorios– tomen forma y sean funcionales para el crecimiento y desarrollo. (Ver también el capítulo 3 de este volumen).

A pesar de las disputas políticas que incidieron en la poca efectividad de las instancias de gobierno locales (corregimientos y municipios) para ejecutar programas de inversión y gasto social, la implementación de la descentralización fiscal a nivel regional habilitó a la Prefectura de Tarija para llevar adelante un paquete de política social e iniciativas de protección social que, desde el año 2006, ha beneficiado a gran parte de la población, en particular a grupos vulnerables que lograron acceder a los beneficios de los programas. Estos programas se analizan a continuación.

Iniciativas de política social en Bolivia

Tanto bajo gobiernos neoliberales como anti-neoliberales, el discurso de la política social y las iniciativas de reducción de la pobreza, a ser financiadas primero con recursos de la privatización y luego con recursos de las IE, han estado siempre presentes en Bolivia (Hinojosa, LASA). Aunque en cada período la motivación para su diseño se distingue claramente, es posible observar una cierta continuidad en la población objetivo, en los estilos operativos y, de alguna manera, en los impactos de varias de las iniciativas.

Durante la presidencia de Sánchez de Lozada y Hugo Banzer (ambos con orientación neoliberal) en el periodo 1996 - 2005, la capitalización de las empresas públicas, de los hidrocarburos, y los sectores de telecomunicaciones (una forma de privatización implementada en el país como parte de la reducción del Estado)

permitió la creación del Bono Solidario (Bonosol), posteriormente llamado Boli-vida. Este fue un programa de transferencia de dinero, financiado con fondos de privatización, que, dentro de sus fines sociales, fue concebido para llegar a un segmento de la población situación de pobreza crónica y que a menudo estuvo excluida de la acción del Estado (Aponte 2007). Dentro de sus fines políticos, el programa buscaba también reducir la oposición al proceso de privatización y mejorar la imagen del gobierno frente a la población (Hinojosa 2010).

Con la llegada del MAS al gobierno, el tema de la política social fue planteado como un pilar del programa de “revolución por el cambio con orientación socialista”. En su discurso, el objetivo del MAS planteó producir un modelo de Estado funcional a la superación de la pobreza extendida en todo el país y, en particular, para cambiar las condiciones de pobreza de largo plazo de los pueblos indígenas. La parcial re-nacionalización del sector de hidrocarburos y la redistribución de los ingresos fiscales generarían los recursos financieros para su ejecución.

Este discurso sobre política social se produjo en medio de una contienda intensa por los recursos financieros procedentes del sector de hidrocarburos, entre el gobierno central en La Paz y los gobiernos de los departamentos productores de gas. El plan de desarrollo del MAS, denominado “Bolivia Digna”, establecía que las políticas sociales eran parte del plan de largo plazo para erradicar la pobreza y toda forma de exclusión, marginación y explotación social, política cultural y económica (Gaceta Oficial de Bolivia de 2007, p. 43). Bajo esa narrativa, la política social, como estrategia para producir un cambio radical en la distribución de los ingresos fiscales entre los departamentos, puede ser vista como parte de una estrategia política más amplia orientada a cambiar el orden político territorial del país. Siendo así, el modelo óptimo de descentralización fiscal ha estado en el centro del debate político, tanto por el nivel de redistribución de impuestos que se requiere para atender las diversas regiones del país, como por los niveles de autonomía de los espacios de gobierno sub-nacionales para tomar decisiones sobre el uso de los recursos financieros descentralizados.

Además del planteamiento del gobierno central del MAS sobre la importancia de la política social, la lucha contra la pobreza y la extensión de los beneficios del gas hacia las poblaciones locales, fue también formulada por el gobierno regional de la principal región productora de gas, Tarija. En realidad, visto en el tiempo, las iniciativas de política social del gobierno de Tarija precedieron a la política del gobierno nacional del MAS y, como se plantea más adelante, las diferencias entre ambos, estaría en términos del apoyo y la sostenibilidad que cada nivel de gobierno ha generado en base a la articulación de la población al diseño e implementación de los programas sociales y a los niveles de apoyo institucional.

4. Iniciativas de política social en Tarija

Durante el período 2006 - 2010, la disputa entre Tarija y el gobierno central ubicado en La Paz se ha basado en el argumento de que la región de Tarija estuvo siempre excluida de cualquier política de desarrollo nacional. En consecuencia, la máxima participación en la distribución de las rentas de los hidrocarburos que se producen en *su territorio* se ha convertido en una demanda popular tanto de los actores políticos a nivel departamental como de los espacios locales. Para responder a estas demandas el programa de inversiones de la prefectura entre el 2006 y 2009 se inspiró en un discurso que proclamaba “una región justa y solidaria con oportunidades para todos”. Este discurso aplicado a los sectores sociales tomó la forma de un programa de servicios sociales universales, aunque con un cierto sesgo hacia los pobres. Se planteaba: “favorecer a todos por igual, pero son los más pobres los mayores beneficiarios” (Gobierno Departamental de Tarija 2009, p. 92).

Visto a una escala más pequeña, tendencias similares para orientar los recursos del gobierno local hacia los sectores sociales, tanto de transferencias corrientes como de los recursos fiscales del gas, fueron observados en Villamontes, aunque no de manera consistente durante el período estudiado. No se vio esta tendencia en Entre Ríos, donde la transferencia de recursos del gas es significativamente menor. Así, en Entre Ríos, las inversiones municipales no priorizaron ningún sector social (las inversiones en educación durante el 2005 - 2008 se redujeron de 23,6% a 15,3% y en salud se incrementó ligeramente de 9,0% a 9,2%). En cambio, en Villamontes las inversiones en educación aumentaron de 16,6% a 18,4%, mientras que en salud disminuyó ligeramente de 11,1% a 10,6%. (FAM 2009). Entre los factores que pueden explicar las diferencias entre gobiernos regional y municipales para ejecutar programas sociales, están las limitaciones institucionales (por ejemplo, la incompatibilidad entre los programas sociales nacionales y locales), el exceso de inversión en infraestructura –en muchos casos mal diseñada– y la poca inversión en mejora de la calidad de servicios (por ejemplo, en instrumentos pedagógicos, equipo y capacitación).⁸²

Considerando el conjunto de iniciativas de política social llevadas adelante desde el año 2006, lo que ha sido evidente es una clara superposición de los programas sociales de los gobiernos central y regional. Entre los gobiernos regionales y locales se dieron más experiencias de colaboración en la ejecución y coinversión. (Ver Cuadro 7.1).

82 En Entre Ríos sólo el 1,78% de las inversiones municipales en el 2007 estuvieron destinadas para el incremento de la calidad de servicios (PDM de Entre Ríos, 2007).

Cuadro 7.1. Iniciativas de política social implementadas por el nivel central y regional de gobierno

Nivel de gobierno	Programas sociales	Características	Efectos
Gobierno Nacional	Educación: Juancito Pinto	Bono de apoyo a la escolaridad	No estimado
	Vivienda: Plan Nacional de Vivienda, Agua y Saneamiento	Préstamos para vivienda en condiciones muy favorables	No estimado
	Protección Social: Renta Dignidad, PAN	Pensiones no contributivas (60+ años), Ed., nutrición, salud para menores de 6 años.	No estimado
Gobierno Regional (Prefectura de Tarija)	Salud: SUSAT, Guardianes de la salud, Bebé churo y sanito, Mama chura y sanita, Abuelitos queridos, Programas contra Chagas, Malaria, TBC, y virus Hanta	Seguro universal de salud, suplemento alimenticio para madres y menores de 2 años, atención preventiva a las madres y bebés nacidos en zonas rurales, transferencias a los municipios, infraestructura, capacitación.	362.728 personas aseguradas, 4.7 Mill. Bol. de presupuesto, consultas gratuitas, Gasto: US\$ 8.6 mill. Incremento de centros de salud: 23,4% Atenciones <5a SUMI: 44% Atenciones SUSAT: 79,6% Disminución de recién nacidos con bajo peso: -7.2 Incremento de control de maternidad: 18%
	Educación: Programa Educación de Calidad	Capacitación, ITC, infraestructura, alimentación escolar, certificados gratuitos de educación secundaria, becas, apoyo a organizaciones no universitarias de educación superior, apoyo a la educación de calidad	Reducción de abandono escolar en 4 municipios. Aumento de la escolaridad: 10,6% Incremento de cobertura: 3,5% Deserción: -13,9 Incremento de infraestructura escolar: 1,5%
	Vivienda y saneamiento	Agua potable y desagüe, pozos, préstamos de vivienda	US\$ 21.6 Mill. invertidos
	Otros programas: electrificación urbana y rural, gas doméstico, fortalecimiento institucional	3000 km de líneas eléctricas nuevas, 23000 nuevas instalaciones de gas, 12950 casas nuevas	Participación de pequeñas y medianas empresas en los programas de vivienda
Local (municipal)	Salud: Infraestructura	Infraestructura	No estimado
	Educación: Varios	Capacitación, ICT, infraestructura	No estimado

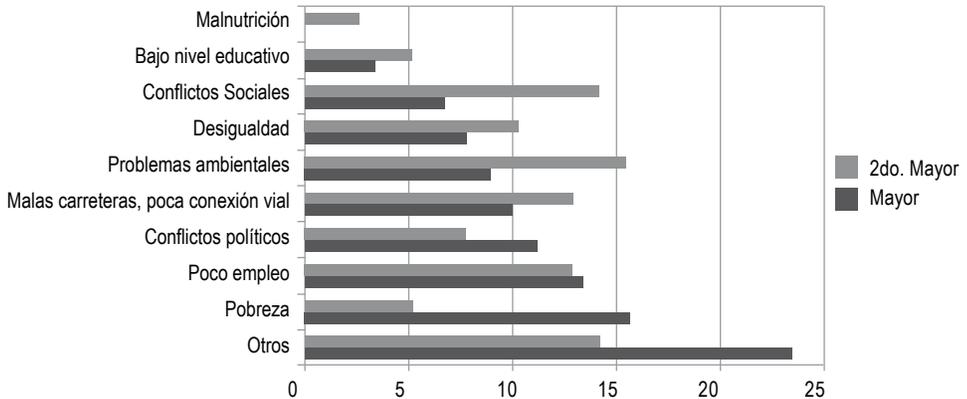
Fuente: Elaborado en base a datos del Gobierno Departamental de Tarija (2009); Barrientos e Hinojosa (2009).

5. Efectos de las políticas de descentralización intra-regional, políticas sociales y programas contra la pobreza en Tarija

La pobreza es uno de los problemas más agudos y permanentes en el tiempo en Bolivia. Aunque las tasas de pobreza a nivel nacional se han reducido desde la década del 1990, las disparidades regionales y las diferencias entre grupos siguen siendo muy altas. Entre las regiones que concentran los mayores índices de pobreza están las áreas rurales de las regiones del Altiplano, donde los grupos más afectados son las mujeres y los niños (Hinojosa 2011).

En las regiones de tierras bajas como Tarija, donde las tasas de pobreza promedio en los últimos 10 años han disminuido seguido al aumento de los ingresos, todavía existe la percepción de que la pobreza sigue siendo un problema grave (ver Gráfico 7.4).

Gráfico 7.4. Principales problemas sociales identificados en la municipalidad de Villamontes



Fuente: Entrevistas 2009-2010.

Más aún, dado que es necesario reconocer que la relativa homogeneidad entre los pobres no es tal y que tampoco existe homogeneidad a nivel de los territorios que son calificados como pobres, la heterogeneidad tiene importantes implicaciones para las dinámicas de los territorios, los resultados de las políticas sociales y los cambios en perfiles de pobreza dentro de cada uno de ellos. Para los casos estudiados, las diferencias entre los municipios de Entre Ríos y Villamontes, en relación con el promedio de la región de Tarija, se muestran en el Cuadro 7.2.

Cuadro 7.2. Principales indicadores de desarrollo en Tarija, Villamontes y Entre Ríos

	Departamento de Tarija	Villamontes	Entre Ríos
Población (2009)	509.708	27.372	21.278
Población rural	31%	32%	87%
PBI Regional y principales actividades económicas	Agricultura, ganadería, pesca = 10,7% Minería e hidrocarburos = 39,5% Manufactura = 8,9% Transportes y comunicaciones = 9,9% Servicios financieros = 9,5% Administración pública = 7,8% Otros sectores = 13,8%	Agricultura: Hombres = 22,2% Mujeres = 6,7% Ganadería: Hombres = 22,2% Mujeres = 14,4% Pesca: Hombres = 13,3% Mujeres = 6,7% Hidrocarburos: Hombres = 13,3% Comercio y servicios: Hombres = 14,4% Mujeres = 15,6% Otros sectores: Hombres = 13,3% Mujeres = 41,1%	Agricultura: Hombres = 42,9% Mujeres = 27,0% Ganadería: Hombres = 7,1% Mujeres = 2,4% Comercio y servicios: Hombres = 23,8% Mujeres = 26,2% Otros sectores: Hombres = 19,5% Mujeres = 30,9% Asalariados = 4,0%
Pueblos indígenas (población)	Sin datos para pueblos Weenhayek y Guaraní ubicados en otras municipalidades del chaco tarijeño.	Guaraní: 2.678 Weenhayek: 1.794 Tapiete: 90	Guaraní: 3.947 (19,1% de Entre Ríos)
Población campesina	Sin datos	Sin datos	68,4%
IDH (2005)	0.74	0.67	0.59
Pobreza (NBI 2001)	50,8%	55%	90,6%
Salud (principales enfermedades prevenibles)	Enfermedades respiratorias agudas Enfermedades diarreicas agudas Chagas, malaria, fiebre amarilla	Enfermedades respiratorias agudas Enfermedades diarreicas agudas Chagas, malaria, fiebre amarilla	Enfermedades respiratorias agudas Enfermedades diarreicas agudas Chagas, malaria, fiebre amarilla
Pobreza (NBI)	Sin datos	(Año 2001) Electricidad = 53,6% Agua tratada y saneamiento = 66,6%	(Año 2006) Agua tratada = 37% Electricidad = 74% Saneamiento = 58%
Analfabetismo (2001)	Sin datos	11,8% (Población indígena 37,6%)	Sin datos

Fuente: INE 2009; CCEDSE 2007-2008; CERDET 2009; CCGTT 2009; Entrevistas 2010.

El Cuadro 7.2 muestra que, por diversos factores, la pobreza afecta más a determinados grupos y zonas que a otros. Un factor es la etnicidad, que en el caso de Tarija tiene que ver sobre todo con el pueblo Guaraní. Por ejemplo, el bajo porcentaje en saneamiento observado en Entre Ríos es aún menor en el territorio Guaraní de Itika Guasu (23%). La distancia es otro factor importante que condiciona los efectos de la política social, no sólo debido a la lejanía de muchas comunidades rurales, sino también por las malas condiciones de los caminos, sobre todo de la red de carreteras secundarias. Este factor también afecta más a algunas zonas que otras. Por ejemplo, la parte este de Villamontes y el norte de Entre Ríos (áreas donde se concentran las poblaciones de campesinos pequeños e indígenas) están menos conectadas y cuentan con escasa infraestructura de salud y educación (Hinojosa y Hennermann, en este volumen). También se observa que en cada municipio la estructura productiva sectorial es bastante diferenciada y esas diferencias son aún más fuertes cuando se incluye el género. No obstante las diferencias intra regionales e incluso intra municipales son evidentes, estas son apenas consideradas en el diseño de programas políticos y sociales.

Teniendo en cuenta la diferenciación espacial y de grupo en los indicadores productivos y de pobreza, así como el reclamo manifestado en entrevistas respecto de la concentración del gasto público regional en la ciudad de Tarija, la percepción de que la descentralización fiscal a nivel inter-regional es también necesaria para articular la elaboración de políticas sociales a las necesidades de las poblaciones ha sido mencionado recurrentemente en las entrevistas de la investigación (Entrevistas 2009-2010). Si, a pesar de la descentralización interna legalizada por el gobierno nacional en 2009, ha subsistido la percepción de que las políticas sociales no fueron efectivas frente a las expectativas de las poblaciones, se puede sugerir que la ineficiencia en el gasto público explicaría –al menos en parte– la reciente división de la región de Tarija en dos sub-regiones: el chaco y “el resto”.

Esta división de la región de Tarija confirma la validez de la pregunta formulada en la introducción de este capítulo, esta es, si la mayor disponibilidad de rentas de las IE vía la descentralización fiscal aumenta la capacidad de los gobiernos regionales y locales para implementar iniciativas de política social y de lucha contra la pobreza o si la socaba. Por otra parte, nuestra investigación también se preguntó si los efectos de las inversiones públicas llegaron a los más vulnerables y los más pobres. Ambas preguntas nos llevaron a indagar con los entrevistados sobre la conveniencia de programas sociales universales o si estos debieron ser focalizados. La respuesta más frecuente de los entrevistados de gobiernos regionales y municipales fue que “no es posible hacer

diferencias entre los pobres” o incluso “es extremadamente difícil diferenciar dentro de toda la población”. En consecuencia, la opción de seguir un enfoque universalista, es decir, de cubrir la totalidad de la población, en lugar de trabajar con los mecanismos de focalización (por ejemplo basados en la localización, la edad, el sexo o la etnia) fue la opción preferida para casi todos los programas sociales. La única diferenciación hecha se basó en la identificación de grandes grupos de beneficiarios para cada programa específico (como se muestra en el Cuadro 7.1).

Sobre bases más pragmáticas, otra respuesta de los responsables políticos y funcionarios del gobierno departamental fue que, a pesar de las deficiencias, los resultados de desarrollo han sido positivos y, según algunos, muy positivos. Ciertamente, el Cuadro 7.3 y Gráficos 7.5 a 7.8 muestran que, en promedio, la situación en todos los territorios del departamento ha mejorado.

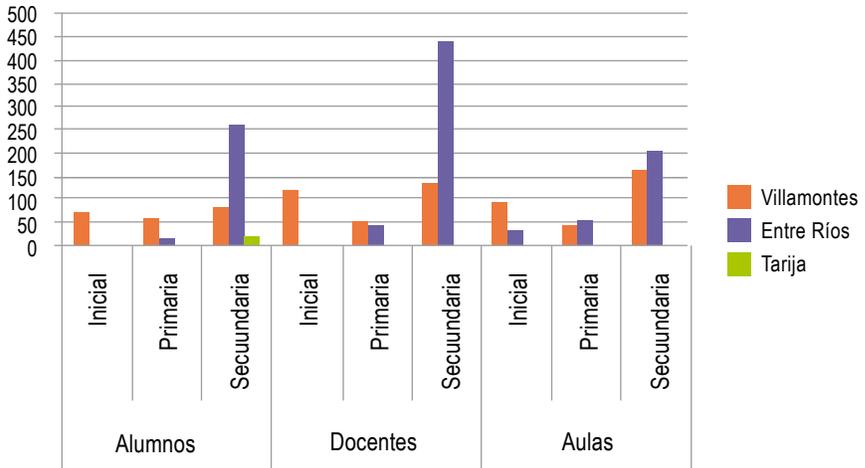
Cuadro 7.3. Resultados de desarrollo a nivel nacional, regional y local

	Población bajo la línea de pobreza alta %		Pobreza por NBI %	IDH		Consumo promedio per cápita en bolivianos por mes	
	2001	2008	2001	2001	2007/5	2001	2005 (PPA)
Bolivia	70,7	81,5	58,6	0,636	n.d.	n.d.	792
Tarija	71,3	75,6	50,8	0,655	0,742	n.d.	849
Villamontes	73,8	n.d.	55,0	0,640	0,670	234	1.141
Entre Ríos	75,1	n.d.	90,6	0,570	0,590	193	n.d.

Notas: IDH para Villamontes y Entre Ríos son para el 2005. La pobreza para Bolivia y Tarija es calculada en base a Encuesta de Hogares 2008. Consumo para el 2001 en bolivianos corrientes. Consumo 2005 en paridad del poder adquisitivo (PPA). n.d.: sin datos.

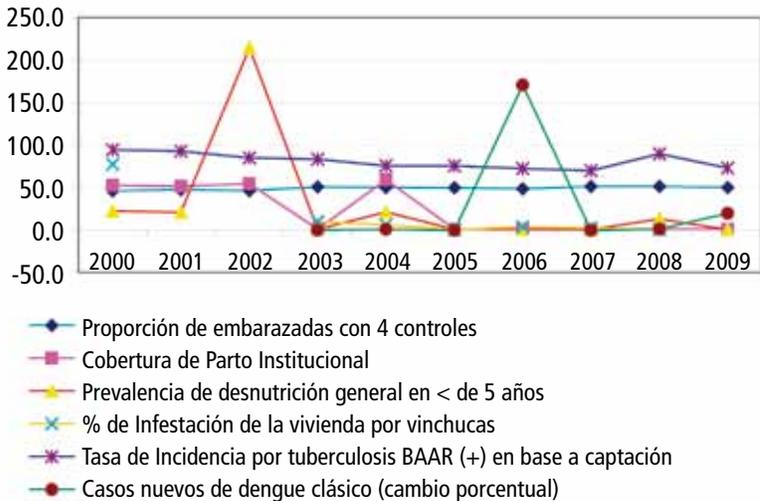
Fuente: PNUD 2007; INE 2005; Hinojosa 2011a.

Gráfico 7.5. Cambios porcentuales en indicadores de educación 2000 - 2009



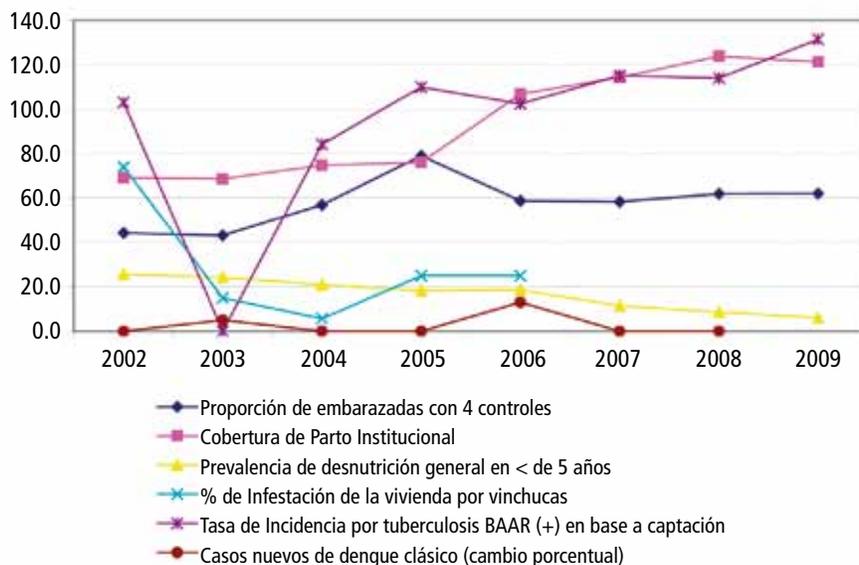
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Servicio Departamental de Educación de Tarija.

Gráfico 7.6. Cambios en indicadores de salud, departamento de Tarija 2000 - 2009



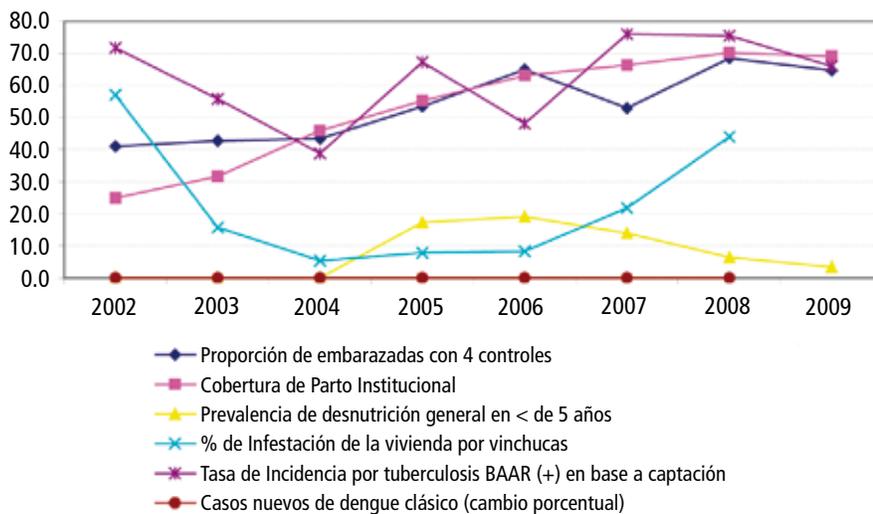
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SNIS y SEDES Tarija.

Gráfico 7.7. Cambios en indicadores de salud, Villamontes, 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SNIS y SEDES Tarija.

Gráfico 7.8. Cambios en indicadores de salud, Entre Ríos, 2000 - 2009



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SNIS y SEDES Tarija.

A pesar de estos logros, los gobiernos regional de Tarija y local de Villamontes también dieron lugar a situaciones de clientelismo y populismo, con lo cual las posibilidades de caer en la trampa de un “Estado rentista” se incrementaron. Como consecuencia el riesgo de que la política social y las iniciativas de reducción de la pobreza sean insostenibles se incrementó. Este aspecto se aborda en la última sección.

6. A manera de conclusión: la (in)sostenibilidad de la política social descentralizada

El caso de Tarija muestra que el éxito de iniciativas de política social descentralizada se basan en dos pilares: la sostenibilidad fiscal y social.

La sostenibilidad fiscal

El proceso de descentralización fiscal después de la Ley de Hidrocarburos del 2005 permitió la transferencia de significativos ingresos para el gobierno departamental de Tarija. Dicho proceso estuvo caracterizado por los siguientes factores:

En primer lugar, un modelo de distribución de las rentas de los hidrocarburos que ha evolucionado hacia la desconcentración en lugar de una verdadera descentralización. Como se muestra en la sección 3, los impuestos y las regalías cobradas a los del sector de hidrocarburos se acumularon considerablemente en las cuentas fiscales regionales y locales. Sin embargo, el incremento en las transferencias no ha estado acompañado del fortalecimiento de las administraciones públicas en los espacios sub-nacionales. Ello, podría haber llevado a un manejo más eficiente de las políticas públicas (eficiencia que puede ser medida, por ejemplo, por la ejecución del presupuesto de gastos).⁸³ En su lugar, la contienda política entre los gobiernos central y regional ha distraído tiempo y recursos y ha implicado un proceso de aprendizaje del manejo de recursos financieros muy lento, lo que, a su vez, ha mermado las oportunidades de generación de la institucionalidad regional y local que se requiere para el desarrollo territorial descentralizado.

En segundo lugar, las iniciativas de política social del gobierno central se han focalizado en áreas con recursos de gas y donde se localiza la población campesina, más con un propósito político que siguiendo un diseño económico o social.

83 El promedio en 2005-2008 en la Prefectura de Tarija fue 91,2% (Ministerio de Hacienda 2009), en el municipio de Villamontes fue 73,5% (2005 - 2009) (Gobierno Municipal de Villamontes 2010) y en Entre Ríos en 2007 fue del 92% (Gobierno Municipal de Entre Ríos 2007).

Esto, en lugar de generar un sostenido apoyo social a las estructuras de gobierno central (ver más abajo) ha socavado la confianza y la responsabilidad de los beneficiarios de las políticas sociales que accedieron a algún beneficio.

En tercer lugar, los factores extra-territoriales que determinan la estabilidad de las rentas de los hidrocarburos (es decir, los precios internacionales y las decisiones de inversión) dejan fuera de los gobiernos regionales y locales la posibilidad de control en la gestión de sus finanzas. En Tarija, el grado de dependencia de los ingresos del sector de hidrocarburos es tal (ver Cuadro 7.4) que tanto el gobierno departamental como los locales son muy vulnerables a cualquier shock externo (por ejemplo, cambios de los precios del gas, caída de las inversiones u ocurrencia de eventos climáticos o meteorológicos adversos). Así, aunque el discurso de la descentralización fiscal con la nueva Ley de Hidrocarburos fue ampliamente apoyado por la población boliviana, la carga de los impuestos hacia el sector habría implicado que Bolivia sea un país menos atractivo para la inversión futura (Mayorga 2006).

Cuadro 7.4. Estructura del ingreso de la Prefectura de Tarija (%)

	2006	2007	2008	2009
I. Ingreso corriente	95,4	98,1	94,8	99,9
Regalías	71,1	68,7	72,6	75,2
Transferencias del Tesoro Nacional	13,1	14,6	16,9	17,3
Impuesto a los hidrocarburos - IDH	13,8	13,9	7,8	6,5
Impuesto especial a los hidrocarburos IEHD	1,6	2,1	2,0	0,6
Otros ingresos corrientes	0,4	0,7	0,7	0,4
II. Ingresos de capital	0,3	0,9	0,7	0,1
III. Financiamiento externo	4,4	1,0	4,5	0,0

Fuente: Datos del Gobierno Departamental de Tarija, 2009.

En cuarto lugar, la dinámica territorial rural que el sector de los hidrocarburos y la política pública financiada con las rentas del gas han reforzado las actividades de la zona rural de agricultura y pesca, y los pequeños servicios relacionados con el sector del gas. Ninguno de estos contribuye a los ingresos fiscales. En los centros urbanos la mayoría del sector servicios también está formado por pequeñas empresas. Los negocios formales, que son más articulados a la industria del gas, se encuentran principalmente en Santa Cruz; por lo tanto, no contribuyen a la base imponible de Tarija. (Véase también el capítulo de Introducción a este volumen).

La consecuencia de todo esto es que la base financiera de la política social de Tarija es muy vulnerable. Además, la contienda política entre los gobiernos regional y central ha establecido las bases para el surgimiento de un Estado regional rentista, tanto en el departamento de Tarija como en la recién creada región del Chaco.

Sostenibilidad social y política

El paquete de programas sociales en Tarija, especialmente en los sectores salud y educación, cuenta con el amplio apoyo de la población (Entrevistas 2009-2010). Por el contrario, otros programas como el apoyo a agricultores y ganaderos en insumos agrícolas y transferencias fueron calificados de “poco valor”, “oportunistas” o “manipuladores”. Parte de estas diferencias en opinión puede explicarse por la forma en que la política social y las iniciativas de reducción de la pobreza de la Prefectura de Tarija fueron diseñadas.

Aunque la mayoría de los programas de Tarija se inició a principios de 2006, en un contexto marcado por la redistribución fiscal que fue posible gracias a la nueva Ley de Hidrocarburos y la elección del primer gobierno regional en el país, Tarija tenía una tradición de inversión social que se remonta a la década de 1990 cuando la electricidad pública y las empresas de gas fueron transferidas al gobierno regional en vez de ser privatizadas. Esto generó los recursos financieros para el trabajo del gobierno regional en los sectores sociales y, también, la oportunidad de acumular experiencia en la gestión.

En el diseño de la política social, la participación de actores regionales y locales ha sido diversa. Aunque el enfoque dominante era de arriba hacia abajo, también hubo espacio para la participación. Así, se formaron comités locales *ad-hoc* para la formulación de planes municipales, algunos de ellos también tuvieron funciones de control (por ejemplo, los “Comités de Vigilancia”) aunque sin mucho poder de decisión. La formulación de programas incluyó “reuniones de consulta”, generalmente llevada a cabo por consultores, en las cuales el equipo formulador recogió información y opinión para los diagnósticos y planes. Cabe señalar que, en las entrevistas para la investigación, se insistió en que el espacio privilegiado para la participación pública fueron la ciudad de Tarija y los centros poblados de las principales secciones municipales. Esto, en parte, contrasta con las respuestas respecto al espacio público que es más cercano para la participación de la población, donde el municipio como institución aparece en primer lugar, las organizaciones comunales aparecen en segundo lugar y solo tercero el gobierno regional. Dentro de los intereses para la participación de organizaciones de base comunitaria el aspecto dominante ha sido la negocia-

ción con autoridades locales, regionales o del gobierno central en torno a obras (infraestructura pública de cualquier naturaleza); acciones en torno a servicios sociales, que no sean infraestructura, no se mencionaron como prioritarias en las negociaciones.

No obstante el avance logrado en el fomento de la participación y la elaboración de planes concertados, se señaló también que, *al final*, los políticos (las autoridades electas regionales y municipales) “acaban haciendo lo que quieren” (Entrevistas 2009-2010), lo cual llama la atención sobre la ausencia de mecanismos de monitoreo, control y evaluación ciudadano en la ejecución de programas de los gobiernos locales y regional. En consecuencia, se puede decir que todos los resultados de desarrollo social que se ha mostrado en la sección anterior es principalmente resultado de las demandas de las comunidades (es decir, “obras”), de la negociación entre los gobiernos locales y regionales en torno a la descentralización del gasto público y la visión de algunos políticos en la Prefectura de Tarija para incluir una amplia agenda de política social dentro de su plan de desarrollo. Si bien esto es válido para todo el departamento, dos puntos merecen atención para comprender la relación entre la acción pública y los resultados de desarrollo social.

En primer lugar, lo que diferencia a Entre Ríos de Villamontes es la fuerza de las organizaciones de base comunitaria. Mientras que en Entre Ríos los indígenas Guaraníes de Itika Guasu, la central campesina (organización de agricultores) y el Comité de Vigilancia (comité del centro urbano) se reconocen como actores fuertes (GMER 2007), en Villamontes las organizaciones correspondientes son más débiles. Esto ha hecho que, inclusive en Entre Ríos, la fuerza de las organizaciones comunitarias no ha sido suficiente para facilitar efectos mayores de los programas de política social (en términos de costo-efectividad); la falta de coordinación entre las organizaciones de la comunidad ha limitado una acción pública eficaz.

En segundo lugar, el liderazgo del gobierno local ha desempeñado un papel importante. De hecho, a pesar de que “lo que los políticos deciden es finalmente lo que se hace” y que las base de la participación pública es segmentada, en Villamontes el liderazgo local ha sido más fuerte y con identificación “territorial”, lo cual ha ayudado a lograr un mayor nivel de descentralización fiscal, pero, al no tener un aparato institucional fuerte, ello no se ha traducido en resultados de desarrollo social significativamente superiores. En Entre Ríos, en cambio, como resultado de una mayor articulación a la ciudad de Tarija, la acción del Estado ha descansado más en las decisiones de política social (y de desarrollo en general) de la Prefectura de Tarija y los líderes locales han sido, en su mayoría, buenos ne-

gociadores para obtener para Entre Ríos los mayores recursos posibles, sea quien fuera el que esté en la mesa de negociación.

En resumen, viendo en conjunto la sostenibilidad fiscal, social y política, el caso de Tarija muestra que los recursos minerales sin duda producen recursos financieros importantes para el desarrollo local y regional. También muestra que el surgimiento en las instancias de gobierno local y regional de algunos elementos que caracterizan a los gobiernos rentistas (por ejemplo alta dependencia de la IE, clientelismos) puede minar la relación entre la acción pública y el desarrollo social. Esto, en lugar de sugerir ambigüedad alguna, reconoce más bien que el impacto de la descentralización fiscal en términos de reducción de la pobreza es importante, a pesar de las debilidades que se pueden observar en el proceso de creación de instituciones. Además, dado que tal impacto no se ha limitado a los territorios ricos en minerales solamente, es fundamental reconocer la importancia de las medidas de redistribución a través de los territorios regionales y el papel de los niveles intermedios de gobierno para conectar la descentralización fiscal con el desarrollo social.

Capítulo 8

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

Leonith Hinojosa, Karl Hennermann

1. Introducción

En los estudios sobre desarrollo sostenible la relación entre los cambios en el medio ambiente y las dinámicas territoriales se ha abordado de manera segmentada. Con ello, el análisis de esta relación y de su influencia en las dinámicas “exitosas” de desarrollo localizado, es decir, en los procesos de cambio caracterizados por relaciones virtuosas de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (RIMISP 2007), ha sido parcial y sesgado.

Las contribuciones sobre crecimiento económico acentúan el carácter material del “capital natural” con el objetivo de responder a las preguntas de cómo y en qué medida la disponibilidad, calidad y cambio de los recursos naturales en un territorio condicionan la probabilidad de un crecimiento económico sostenido. Por ejemplo, el Banco Mundial (2006) en su propuesta de medir la riqueza de las naciones bajo un enfoque de “portafolio de capitales” mide el stock de capital natural por sus rentas (valuadas a precios internacionales y costos locales), mientras que deja de lado la valuación de los servicios ambientales por considerarlos un aporte indirecto en los otros capitales que produce. Con ello, la relación entre crecimiento y capital natural es inversa (i.e. en países de ingresos más altos el por-

centaje del capital natural en la riqueza total es menor) y la sustentabilidad está basada en la habilidad de los países de transformar la explotación de su riqueza natural en otro tipo de riqueza. Tal transformación es posible mediante normas para la gestión de los recursos, la administración de sus rentas y su utilización en inversiones rentables.

La relación entre medio ambiente y pobreza también se planteó de principio usando un argumento económico (Banco Mundial 2000) bajo la consigna de un “crecimiento pro-pobre” (cfr. IPC-IG 2009), pero también se avanzó en aspectos de sostenibilidad, estrategias de vida y distribución (Banco Mundial 2003, 2006a) en particular cuando se relaciona con la pobreza rural. Más recientemente, un tema debatido es el de los conflictos producidos en torno al acceso y control de recursos naturales (por ejemplo por agua o recursos minerales) y sus efectos sobre la pobreza de las poblaciones localizadas en los territorios en conflicto.⁸⁴

Para tratar el tema de la desigualdad un enfoque privilegiado ha sido el de “justicia ambiental”. En éste, la relación medio ambiente-desigualdad se presenta en una perspectiva de ecología política, dando lugar a argumentos como “acumulación por desposesión” (Harvey 1996, 2003) para referirse a los procesos de acumulación de capital donde las grandes empresas tienen un acceso privilegiado a los recursos naturales al costo de privar a la población local de su capital natural y, por tanto, amenazando su supervivencia (ver también Humphreys Bebbington en este volumen).

Considerando las carencias de enfoques previos y con el objetivo de evaluar la relación medio ambiente-desarrollo de una manera más integral y desde una perspectiva orientada hacia la política, un colectivo amplio de instituciones y expertos llevó adelante la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (MA 2005). La MA plantea ver tal relación a través de los vínculos entre los ecosistemas y el bienestar humano. El enfoque en los ecosistemas y, en particular, en “servicios ecosistémicos” buscaba desarrollar un marco conceptual que evaluara las interacciones entre la diversidad biológica, los servicios ecosistémicos, el bienestar humano y los motores de cambio.

Abordar el tema del medio ambiente como componente esencial de la dinámica territorial supone una perspectiva dialéctica que aborde tanto el rol condicionante del capital natural para el desarrollo de las Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) como el efecto de éstas sobre la sostenibilidad ambiental. Bajo esta visión

84 Ver el capítulo de Hinojosa *et al.* sobre territorios en este volumen y las referencias ahí citadas; también Banco Mundial (2010).

integral, las posibilidades que un territorio tiene para desarrollar procesos sostenibles de desarrollo humano dependen del capital natural y del potencial que éste tiene para ofrecer servicios ecosistémicos (véase también MA 2005).

En el marco establecido para estudiar las DTR, esto es, de entender las relaciones entre las características territoriales y sus respectivas dinámicas, las relaciones con procesos extra-territoriales, las relaciones y el efecto de la acción de agentes sociales y coaliciones (RIMISP 2007a), la comprensión de cómo interactúan el sistema social y el sistema ecológico para producir cambio económico supone observar cómo el capital natural es utilizado y las consecuencias de dicho uso.⁸⁵ Una visión integral de ese tipo implica estudiar cómo el acceso a capital natural (particularmente tierra y agua, pero también minerales y bosque) y su gestión, son factores determinantes de la dinámica territorial rural.

En territorios caracterizados por la expansiva presencia de industrias extractivas (IE) de hidrocarburos, el capital natural (sea éste gas o petróleo) es un factor que condiciona las dinámicas territoriales no sólo por su efecto en reconfigurar el territorio (Hinojosa *et al.* en este volumen) sino por sus otros efectos en redefinir el acceso, uso y gestión de otros recursos naturales (como agua y tierra) concurrentes en el mismo espacio geográfico donde se da la explotación y en aquellos otros espacios que se ven afectados indirectamente. Por otro lado, las transformaciones del capital natural producidas por la explotación de hidrocarburos y la creciente inversión en infraestructura pública que la acompaña (ver Chumacero, en este volumen) condicionan la provisión de servicios ecosistémicos y con ello el desarrollo de nuevas dinámicas territoriales.

En los últimos 10 años, en Bolivia la expansión de la explotación de hidrocarburos ha generado tensión y hasta conflicto entre empresas y gobierno y entre gobierno nacional y grupos regionales por la asignación de capital natural hidrocarburi-fero y la distribución de los beneficios financieros que su explotación produce. También se ha registrado contestación de parte de las comunidades afectadas por los impactos de la explotación de los hidrocarburos sobre los recursos naturales de los cuales dependen las actividades económicas de grupos rurales (ver Cortez, en este volumen) y, consecuentemente, por el impacto negativo directo e indirecto sobre la sostenibilidad de los ecosistemas de las áreas de influencia de las IE. En el chaco de Tarija –lugar donde se concentra cerca del 80% de las explotaciones de gas de Bolivia– se ha manifestado que tales tensiones y conflictos en torno

⁸⁵ Los indicadores iniciales identificados al formular el programa de investigación para abordar la sostenibilidad ecológica incluían cobertura vegetal, cubierta arbórea, intensificación en el uso de agroquímicos, contaminación de aguas, erosión, proximidad a áreas protegidas y otros que conduzcan a establecer un índice único que dé cuenta del cambio en biodiversidad. (RIMISP 2007).

al capital natural no sólo condicionan las estrategias de vida de las poblaciones rurales, en particular de pueblos indígenas, sino además restringen los servicios ecosistémicos de los cuales las estrategias de vida de los pueblos indígenas dependen. (Canedo 2007; Fundación Yuchan 2001; Catari 2010; APG 2010).

Este artículo busca dar cuenta de resultados de investigación sobre la dimensión ambiental de las DTR en Bolivia con el objetivo de entender la relación entre las DTR que se generan en contextos de expansión de IE y el cambio en capital natural y servicios ecosistémicos. Con ello buscamos entender el rol de estas industrias en la gobernanza de recursos naturales y su incidencia en las posibilidades de desarrollo de espacios rurales caracterizados por su heterogeneidad geográfica y poblacional, en particular –pero no sólo– por la presencia de pueblos indígenas.

El estudio se propuso responder a las siguientes preguntas: ¿qué rol juega el capital natural en condicionar las DTR? y ¿en qué grado y de qué forma la expansión de la industria extractiva cambia el capital natural y los servicios ecosistémicos?

Las hipótesis planteadas para abordar estas preguntas fueron: 1) el acceso a los recursos financieros provenientes de la explotación de capital natural (los hidrocarburos) y, en particular, el nivel de control que los actores territoriales tienen sobre estos recursos, son determinantes para el cambio en los servicios ecosistémicos de los cuales dependen las DTR. 2) El conflicto que se genera por la competencia en el acceso a capital natural para su uso en actividades productivas alternativas en el área rural (por ejemplo entre actividad gasífera y agricultura o pesca) se exacerba o resuelve en espacios públicos que sobrepasan lo rural. Por lo tanto, las DTR están condicionadas por la forma cómo –dentro de proyectos territoriales que incluyen pero trascienden lo rural– se definen el control y uso de los recursos naturales requeridos para la expansión de la industria hidrocarburífera.

Este capítulo está organizado en cinco secciones. Luego de esta introducción, la sección 2 presenta la base conceptual que orienta este estudio y una propuesta metodológica para entender la relación entre capital natural, factores ecosistémicos y dinámicas territoriales rurales. La sección 3 introduce el estudio de caso en el cual se aplica la propuesta metodológica para evaluar el cambio en capital natural y factores ambientales inducido por las DTR generadas en contextos de expansión de IE. Aquí se presentan las bases institucionales que permiten el acceso a capital natural y la expansión de IE, se analiza el cambio ambiental “medible” originado por las DTR en los últimos 10 años, los cambios ambientales “percibidos” y los conflictos socio-ambientales. La sección 4 discute la sostenibilidad socio-ambiental de la expansión de hidrocarburos y la gobernanza del capital natural y la sección 5 concluye.

2. Base conceptual y metodológica para entender la relación entre capital natural, servicios ecosistémicos y dinámicas territoriales rurales

La propuesta metodológica que presentamos a continuación tiene el objetivo de evaluar una cierta “situación inicial” del medio ambiente y el cambio ambiental que ha acompañado el desarrollo de DTR. La propuesta combina los enfoques de activos naturales (o capital natural), brevemente desarrollados en la introducción, con los de servicios ecosistémicos y los de estrategias de vida. Estos elementos conceptuales se reseñan a continuación y en la sección 4 complementamos con una mirada hacia aspectos institucionales y de gobernanza ambiental que explican buena parte del rol efectivo de los recursos naturales en las DTR.

Servicios ecosistémicos

La literatura desarrollada sobre servicios ecosistémicos provee una lista de servicios que la naturaleza aporta para el desarrollo de actividad económica y el bienestar humano. Básicamente, estos se clasifican en servicios de aprovisionamiento, servicios de regulación, servicios culturales y servicios de apoyo; dentro de cada tipo la lista de servicios no es exhaustiva (MA 2005).

En la definición de servicios ecosistémicos es importante notar la naturaleza holística de un ecosistema pues, como se ha definido (léase OECD 2005) éste constituye un sistema en el cual la interacción entre diferentes organismos y sus medios naturales genera un intercambio cíclico de materiales y energía. Cabe notar sin embargo que, además de considerar la interacción como un proceso físico, también reconocemos que ella responde a una cierta relación sociedad-naturaleza en la cual los arreglos institucionales a los que una sociedad llega influyen en la forma en que evolucionan los ecosistemas y también en la posibilidad que éstos tienen de generar servicios ecosistémicos.⁸⁶

Enfoque de estrategias de vida y acceso a capital natural

El enfoque de estrategias de vida y acceso a capitales (*sustainable livelihoods* en la jerga anglosajona) fue inicialmente desarrollado para una identificación de los factores que determinan la forma en que las familias –principalmente de áreas rurales– estructuran sus estrategias de vida. De acuerdo a este enfoque, la forma y el nivel de vida de una familia depende de su acceso a un conjunto de activos,

86 Para una discusión sobre este punto ver Castree (2007, 2008).

denominados *capitales*.⁸⁷ Los principales son: capital natural, capital físico, capital humano, capital social y capital cultural. El capital natural se define como “activos naturales cuyo rol es el de proveer insumos y servicios ambientales para la producción económica” (OECD 2005).

De esta caracterización general, los aspectos que destacamos en territorios rurales ricos en recursos minerales y con presencia de poblaciones indígenas, son: 1) el capital natural incluye tierra, agua, bosque, biodiversidad y recursos del subsuelo; 2) el acceso a los diversos tipos de capital es correlacionado; 3) el acceso y control de capital natural provee los insumos materiales para el desarrollo de estrategias de vida y también elementos simbólicos para la producción de territorio; 4) las enormes diferencias de capital social (poder) y capital cultural (sentido de vida) que existen entre los actores quienes buscan acceso al capital natural.

Dentro de la perspectiva de *desarrollo* territorial el capital natural es visto como un activo (un medio que facilita un fin o producto) y, por lo tanto, importa su medición en tanto stock disponible. Pero, también el capital natural influye en las posibilidades de desarrollo de acuerdo a su calidad (por ejemplo, si la calidad del aire es mala como ocurre en áreas contaminadas por la industria extractiva, la esperanza de vida de la población disminuye y con ello el capital humano del territorio). Siendo que en la relación naturaleza-sociedad la intervención humana modifica tanto la cantidad como la calidad de activos naturales, los servicios ecosistémicos están sujetos a esta intervención. Esto conduce a que la medición del cambio del capital natural tenga que incorporar factores que incluyan los efectos de la intervención humana no sólo de la que afecta directamente a la naturaleza y su capacidad de producir servicios ecosistémicos (por ejemplo, la forestación o deforestación) sino también el cambio en otro tipo de activos que influyen en el cambio en capital natural (por ejemplo las instalaciones de riego que potencian el nivel productivo de los suelos y una cobertura mayor de las fuentes disponibles de agua). Bajo esta consideración, las intervenciones relevantes para nuestro estudio son las permitidas por los recursos financieros obtenidos de la industria extractiva del gas. Del mismo modo, dentro de la acción humana que cambia las condiciones naturales, las externalidades ambientales que nos interesan son las que se derivan de la extracción de hidrocarburos y de las dinámicas societales de cambio facilitadas por la inversión pública con la renta del gas.

87 Una revisión de este enfoque se puede ver en Hinojosa 2006, p. 47-50.

Propuesta metodológica para identificar cambios en la relación servicios ecosistémicos y factores ambientales - DTR⁸⁸

El enfoque conceptual usado para estudiar las DTR en Bolivia combina elementos de economía política y geografía económica en una evaluación espacial multicriterio (Voogd 1994; Malczewski 2006) para analizar las relaciones de poder que se dan entre actores al decidir sobre la propiedad, uso y control del capital natural y de los beneficios que la explotación de recursos hidrocarburíferos genera. Este incluye conceptos referidos a estrategias de vida y acceso a activos, descentralización fiscal y finanzas públicas.

Dentro de dicho enfoque, para abordar la dimensión ambiental de las DTR, incluimos elementos del Millenium Ecosystem Assessment (MA 2005) con el objetivo de elaborar índices de capital natural y factores ecosistémicos.⁸⁹

Para la evaluación del rol que juega el capital natural y los servicios ecosistémicos en las DTR sugerimos que los siguientes componentes son relevantes para las estrategias de vida en espacios rurales así como para la expansión de las IE (ver Cuadro 8.1).

Dado que éstos no sólo hacen referencia a Servicios Ecosistémicos (SE), sino que incluyen algunos factores que condicionan la provisión de SE, optamos por usar un término más genérico para denominar a éstos como “activos y factores ambientales”. Además de un argumento conceptual que plantea entender la producción de SE no sólo como resultado de la naturaleza sino de la intervención humana sobre la naturaleza, la selección de estos activos y factores está determinada por un criterio de factibilidad, es decir, aquello que es posible de observar y delimitar espacialmente.

Aunque, en principio, es posible incluir un gran número de activos y factores ambientales en el análisis, en la práctica se observa que datos espaciales sólo están disponibles para muy pocos elementos. Por ejemplo datos relacionados con aguas subterráneas o tipo y calidad de suelos no están disponibles y muchos otros datos se tienen que deducir de datos primarios (por ejemplo, cuerpos de agua deducidos de imágenes de satélite). Eso impone una limitación metodológica importante. Este análisis cuantitativo luego se complementa con información cualitativa complementaria registrada en trabajo de campo.

88 La evaluación en detalle se encuentra en Hennermann e Hinojosa (2010).

89 Nuestro enfoque se alimenta de la propuesta de Kronik y Bradford (2009).

Por otro lado, para fines de relacionar los cambios ambientales con las dinámicas territoriales, no es suficiente tomar en consideración solamente la dinámica de los servicios ecosistémicos identificados en el MA. Además se requiere ampliar la lista de factores con algunos que explícitamente incorporen el uso del capital natural en: 1) la provisión de espacio para los asentamientos humanos; 2) la provisión de espacio para la infraestructura física; 3) los recursos naturales para la producción de energía (principalmente hidrocarburos).

Cuadro 8.1. Activos y factores ambientales para el desarrollo de DTR en contextos de expansión de industrias hidrocarburíferas

Código	Activos y factores ambientales	Relacionado a/	Indicador	Fuentes de información
F01	Disponibilidad de agua	P	Índice combinado de: Superficie de suelo cubierta por agua Contenido de agua en la vegetación Precipitación anual	Imágenes de satélite Datos SIG Datos meteorológicos
F02	Acceso a agua	CF	Índice combinado de: Distancia a fuentes de agua superficial Pendiente del terreno	Datos climatológicos, hidrológicos y modelo digital del terreno (MDT)
F03	Disponibilidad de bosque (para leña, madera e industria forestal)	P	Superficie de tierra cubierta por bosque	Imágenes de satélite
F04	Disponibilidad de espacio físico para asentamientos humanos	S	Índice combinado de: Superficie de suelo ocupada por asentamientos humanos (como proxy para densidad poblacional) Accesibilidad vía carretera	Imágenes de satélite Datos SIG
F05	Disponibilidad de espacio para infraestructura de transporte	S	Superficie de suelo usado para infraestructura de transporte	Imágenes de satélite Datos SIG

Continúa →

Código	Activos y factores ambientales	Relacionado a/	Indicador	Fuentes de información
F06	Grado de conectividad vía infraestructura de transporte	CF	Índice combinado de: Distancia de asentamientos humanos a la red vial Pendiente del terreno	Imágenes de satélite, datos SIG, MDT
F07/8	Aptitud de una zona para la producción agropecuaria	P	Índice combinado de: Pendiente del terreno Precipitación Temperatura Densidad de la biomasa	Imágenes de satélite y datos SIG
F09	Regulación de erosión	R	Índice combinado de: Nivel de pendiente del terreno Cobertura vegetal	Imágenes de satélite y MDT
F10	Diversidad natural (Proxy)	R	Superficie de áreas protegidas	Datos SIG
F11	Soporte a la diversidad cultural (Proxy)	C	Dimensión de territorio asignado y/o reclamado por pueblos indígenas	Datos SIG
F12	Recursos minerales (hidrocarburos)	P	Superficie de suelo y subsuelo para la IE (en exploración, explotación y/o post-explotación)	Catastro hidrocarbúfero
F13	Resiliencia a la contaminación de hidrocarburos	R	Índice combinado de: Ubicación de concesiones hidrocarbúferas Pendiente del terreno Precipitación anual	Datos SIG (eventos registrados, sitios en explotación, concesiones)

a/ Los activos y factores ambientales siguen la misma clasificación de Servicios Ecosistémicos: R = regulación; C = cultural; S = de soporte; P = de aprovisionamiento; CF = factor condicionante.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo amplio de cómo son definidos los servicios ecosistémicos en el MA, todos estos factores pueden ser incluidos como: servicios ecosistémicos (SE) de soporte (F04, F05), SE de aprovisionamiento (F01, F03, F07, F08, F12), SE de regulación (F09, F10), SE culturales (F11). Los factores que indican acceso (F02 y F06) son más bien condicionantes para que los activos naturales (por ejemplo agua y tierra) pasen efectivamente a producir servicios ecosistémicos o que reduzcan la capacidad de un activo para producir un SE (por ejem-

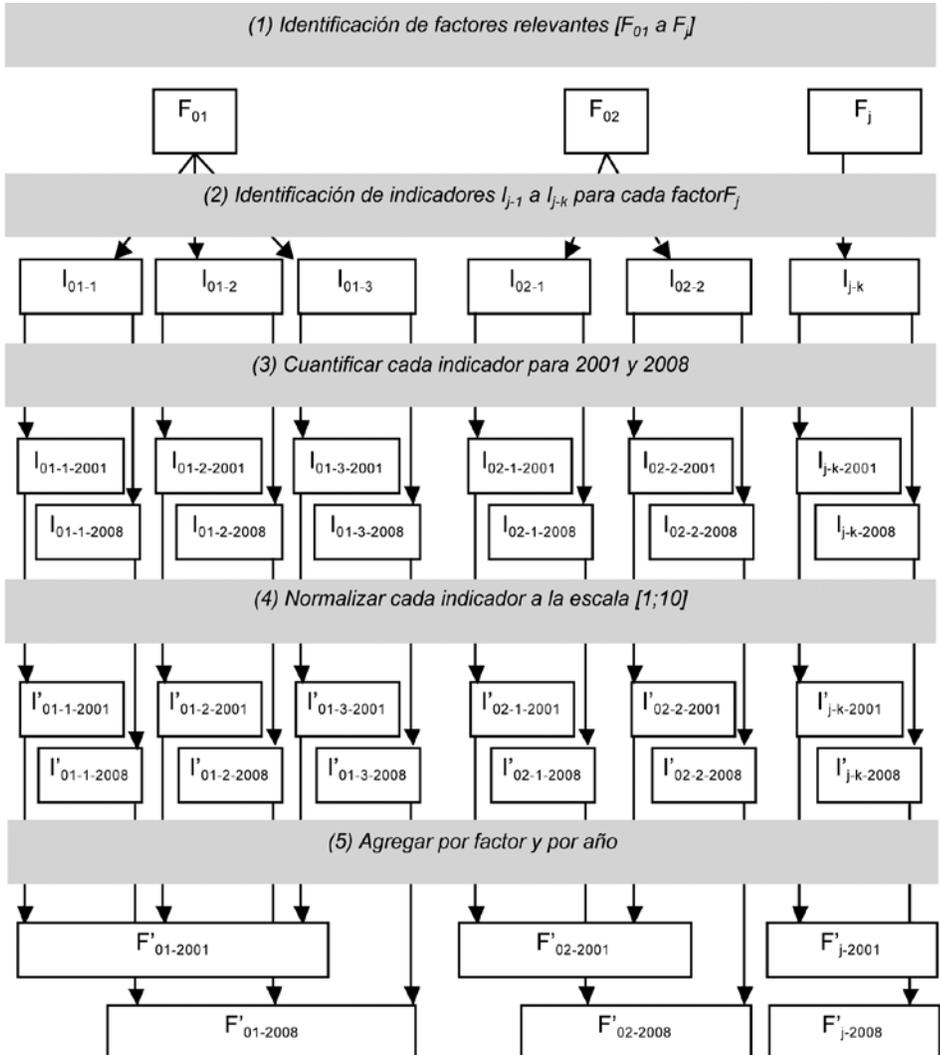
plo, el factor F13 en relación a F12). Al combinar factores condicionantes con SE, lo que buscamos es tener una apreciación más cercana a las posibilidades reales de que un recurso natural pase a producir servicios ecosistémicos.

La metodología que proponemos incluye los siguientes pasos:

1. Identificación de indicadores para aproximarnos a cada uno de los activos y factores ambientales identificados. (Ver Cuadro 8.1).
2. Comparación espacial y temporal del cambio en los indicadores. En términos espaciales, los datos se basan en imágenes de satélite que cubren el área de estudio, a un nivel de detalle de 30x30 m y en datos SIG de varias escalas. El período de referencia temporal compara puntos alrededor del 2001 y 2008.
3. Validación de análisis de imágenes de satélite mediante visitas de campo.
4. Complementación de información satelital mediante trabajo de campo sobre indicadores no medibles con imágenes de satélite, pero presumiblemente posibles de encontrar en formato geo-referenciado (por ejemplo, ubicación geo-referenciada de hidrocarburos, fecha de inicio y fin de explotación, capacidad de los pozos, datos sobre derrames de hidrocarburos, etc.).
5. Recopilación de información cualitativa sobre el impacto de la industria de hidrocarburos en el capital natural y los servicios ecosistémicos. Aquí se busca observar el impacto de los recursos financieros obtenidos de la industria extractiva en el cambio en el stock y calidad del capital natural a través de infraestructura (Cuadro 8.2). La apreciación es cualitativa de acuerdo a la valoración de los usuarios del recurso, manifestada en entrevistas semi-estructuradas. La información se refiere al período cercano al 2001-2009.
6. Modelo espacial-temporal de cambio ambiental. En base a la estimación del cambio en cada indicador (Paso 2), se busca determinar un índice compuesto que represente el factor ambiental en base a varios indicadores (Gráfico 8.1) y el cambio de cada factor ambiental dentro del período analizado (Gráfico 8.2). Además del cálculo de un índice global para reflejar todos los factores ambientales y sus cambios (Gráfico 8.3), el procesamiento de variables geo-referenciadas da lugar a análisis cruzados de variables.

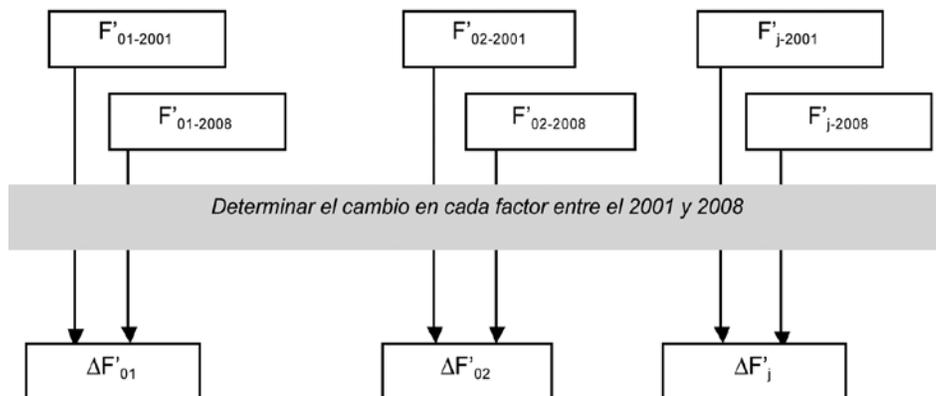
7. Análisis cruzado de datos geo-referenciados e información cualitativa en espacios y variables selectas. Para los espacios donde se obtenga información cualitativa se hace un análisis cruzado del análisis de información satelital/SIG y de lo que proviene de entrevistas (Cuadro 8.2).

Gráfico 8.1. Modelo de evaluación de factores y activos ambientales



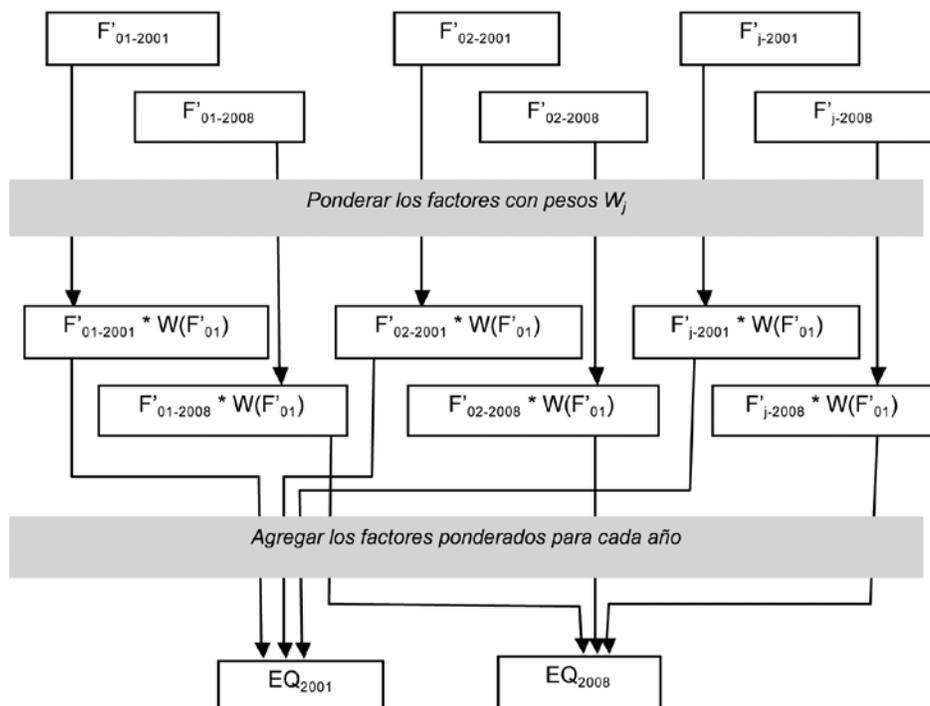
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8.2. Estimación del cambio temporal en factores y activos ambientales



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8.3. Estimación del cambio ambiental global



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de cambio global que se muestra en el Grafico 8.3 combina los varios factores para un año y crea un solo indicador que representa la calidad ambiental (EQ). Es un modelo de promedio ponderado (cada factor F esta multiplicado con un peso W(F) y el resultado se divide por la suma de los pesos). El resultado es un indicador de calidad ambiental (EQ). Los pesos reflejan la importancia de los factores y son asignados por expertos u otros grupos de interés (*stakeholders*). Los pesos son subjetivos y dependen de la valoración que dan los grupos de interés específicos.

Cuadro 8.2. Indicadores indirectos de impacto de los recursos financieros de la industria extractiva en el capital natural

Indicadores	Descripción	Indicador	Escala del efecto	Periodos de cambio
Cambio en combustible más usado para cocinar	Aproxima presión sobre recursos forestales	Número de viviendas que usan leña	Hogares Comunidad Distrito	1992-2001 (censo) 2001-2008 (entrevistas)
Cambio en infraestructura de riego	Aproxima cambio en disponibilidad de agua para riego	1) número de usuarios 2) área irrigada	Comunidad Distrito	2001-2008 (entrevistas)
Cambio en infraestructura de agua para consumo	Aproxima cambio en disponibilidad de agua para consumo	Mayor o menor número de usuarios	Hogares Comunidad Municipio	1992-2001 (censo) 2001-2008 (entrevistas)
Nivel de conflicto por acceso a ingreso fiscal de la IE	Aproxima cambio en cohesión social	Número de conflictos relacionados con ingreso fiscal *	Comunidad Municipio Provincia Región País	2001-2008 (entrevistas)
Nivel de conflicto por acceso a beneficios de la IE (empleo, transferencias)	Aproxima cambio en cohesión social	Número de conflictos relacionados a actividad empresarial proyección social (SRC)	Comunidad/ Organización comunal Municipio Provincia	2001-2008 (entrevistas)

(*) Incluye conflictos por tierras, inducido por la territorialización de recursos hidrocarbúricos.

Fuente: Elaboración propia.

3. Evaluación del cambio ambiental en contextos de expansión de la industria de hidrocarburos en Tarija, Bolivia

Nuestro estudio de caso se ubica en el departamento de Tarija, al sur de Bolivia. Es un estudio comparativo de los municipios de Villamontes y Entre Ríos.⁹⁰ En Villamontes (“el territorio” en estudio) las DTR han estado fuertemente influenciadas por un desarrollo significativo de explotaciones hidrocarburíferas y los efectos de la inversión y gasto público que se han producido a partir de las rentas del gas. En Entre Ríos (el “territorio de comparación”), que también tiene potencial gasífero pero que no ha accedido directamente a rentas del gas, los efectos en las DTR han estado menos relacionados a la industria de hidrocarburos. En ambos casos, las actividades económicas en el área rural combinan la agricultura con la ganadería, pesca, extracción forestal. Además, las estrategias de vida de los pobladores rurales incluyen un significativo nivel de relacionamiento con centros urbanos secundarios.

Impactos de las DTR en el cambio ambiental “medible”⁹¹

La medición del cambio en activos y factores ambientales para los casos seleccionados en el Sur de Bolivia se hizo en base a imágenes de satélite Landsat y datos SIG para los municipios de Villamontes (área de estudio) y Entre Ríos (área de comparación).⁹²

En cuanto a sus características naturales, Villamontes es bastante homogéneo. La llanura baja, plana y seca del Gran Chaco abarca el este del municipio. En la zona central destaca la barrera natural del Aguaragüe que recorre de norte a sur en la zona andina, generando un cambio abrupto en el paisaje. Hacia el oeste el terreno de quebradas y pendientes continúa rumbo a Entre Ríos, municipio totalmente montañoso.

90 Ver el capítulo Introducción para un mapa de ubicación del área de estudio.

91 Por razones de espacio de publicación en esta sección sólo se incluyen algunos de los mapas y detalles de los resultados de investigación con el uso de imágenes de satélite. Para ver resultados en detalle ver Hennermann e Hinojosa (2010).

92 La imagen de 2001 fue registrada por el satélite Landsat 7 ETM + sensor del 26 de diciembre de 2001 (parte oriental) y el 1 de diciembre de 2001 (parte occidental). La imagen de 2008 fue registrada por el satélite Landsat 5 Sensor TM el 5 de diciembre de 2008 (parte oriental) y el 26 de noviembre de 2008 (parte occidental).

Por las características fisiográficas y climatológicas del chaco, el agua es uno de los recursos más escasos en el área, particularmente en Villamontes.⁹³ Las principales fuentes de agua superficial son el río Pilcomayo –río transfronterizo departamental entre Potosí, Chuquisaca y Tarija e internacional entre Bolivia, Paraguay y Argentina– y los cursos de agua nacientes en la Serranía Aguara Güe. El agua subterránea en la llanura chaqueña tiene bajo caudal y se extrae manualmente. El agua de lluvia es utilizada en el área rural mediante colectores artesanales (“atajados”) construidos de forma temporal. Por los déficits de agua experimentados en las zonas rurales, en Villamontes algunas familias y comunidades ganaderas contratan camiones cisterna para trasladar agua de consumo animal. La escasez de agua también afecta la disponibilidad de bosque y áreas de cultivo.

En términos generales, el suelo es un recurso relativamente abundante en Villamontes y, aunque menos, también en Entre Ríos (2,4 y 3,2 hab/Km² en promedio, respectivamente, frente a 10,1 en la provincia del Chaco y 13,9 en el departamento de Tarija).⁹⁴ No obstante, la distribución de la población y la poca disponibilidad de agua, reduce la utilidad del suelo para la producción de servicios ecosistémicos. Las principales áreas de asentamiento humano son el centro poblado de Villamontes (con cerca de 20 mil habitantes) y el de Entre Ríos (aproximadamente 2 mil habitantes). En el resto de los territorios municipales no se observa un patrón de asentamientos humanos, las comunidades en Villamontes están dispersas mientras que en los valles de Entre Ríos hay marcada concentración.

Dadas estas características principales, los cambios observados durante el período de mayor expansión de la industria gasífera en el área de estudio (2001-2008) muestran que, a excepción del área destinada para la expansión de infraestructura de transporte y los efectos combinados en términos de accesibilidad (factores F05 y F06 en el Cuadro 8.1), en ninguno de los otros factores se observan cambios significativos. No obstante, visto desde la perspectiva de dónde se localizan los cambios observados, se puede decir que las desigualdades espaciales observadas dentro de cada uno de los municipios son más prominentes que los cambios. Es decir, más que la ocurrencia de cambios, lo que destaca es la fuerte desigualdad en la distribución relativa de los activos naturales y, por tanto, de la respectiva capacidad de ciertos espacios de generar SE. Dentro de cada uno de los municipios esta desigualdad en la distribución espacial ha disminuido ligeramente durante el período analizado.

93 Esta sección sobre agua se basa en el informe de investigación complementario producido para el proyecto DTR Bolivia por Walter Mamani (2010).

94 Estimado con proyecciones al 2008 en Entre Ríos y al 2010 en Villamontes. La densidad habría disminuido muy ligeramente en Entre Ríos y aumentado en Villamontes (3.3 y 2.1 al 2001, respectivamente). (GMER-CCEDSE 2008, GMVM-amt 2010)

Los cambios específicos a nivel de cada factor elaborado en la propuesta metodológica (ver Sección 2, Cuadro 8.1) se detallan a continuación.

1) Disponibilidad y acceso a agua

Los patrones de distribución espacial de agua en ambos municipios continúan siendo los mismos durante el período analizado, con una elevada disponibilidad en la zona sudoeste (hacia la Serranía Aguaragüe) y bastante menor en la zona este (hacia el “chaco seco”). Sin embargo, cabe notar que, comparado a 2001, la disponibilidad de agua superficial (factor F01) en las zonas secas del este de Villamontes y en el norte de Entre Ríos ha disminuido; es decir, en las zonas más afectadas con la escasez de agua, la situación ha empeorado (ver Mapa 8.1).

Aunque el cambio en aguas subterráneas no se midió en el estudio, según lo reportado por usuarios en los últimos 20 años, los niveles de capa freática en los cuales se encontraba agua se han ido incrementado de 20 a 130 metros (Mamani *et al.* 2003; Mamani 2005, 2008).

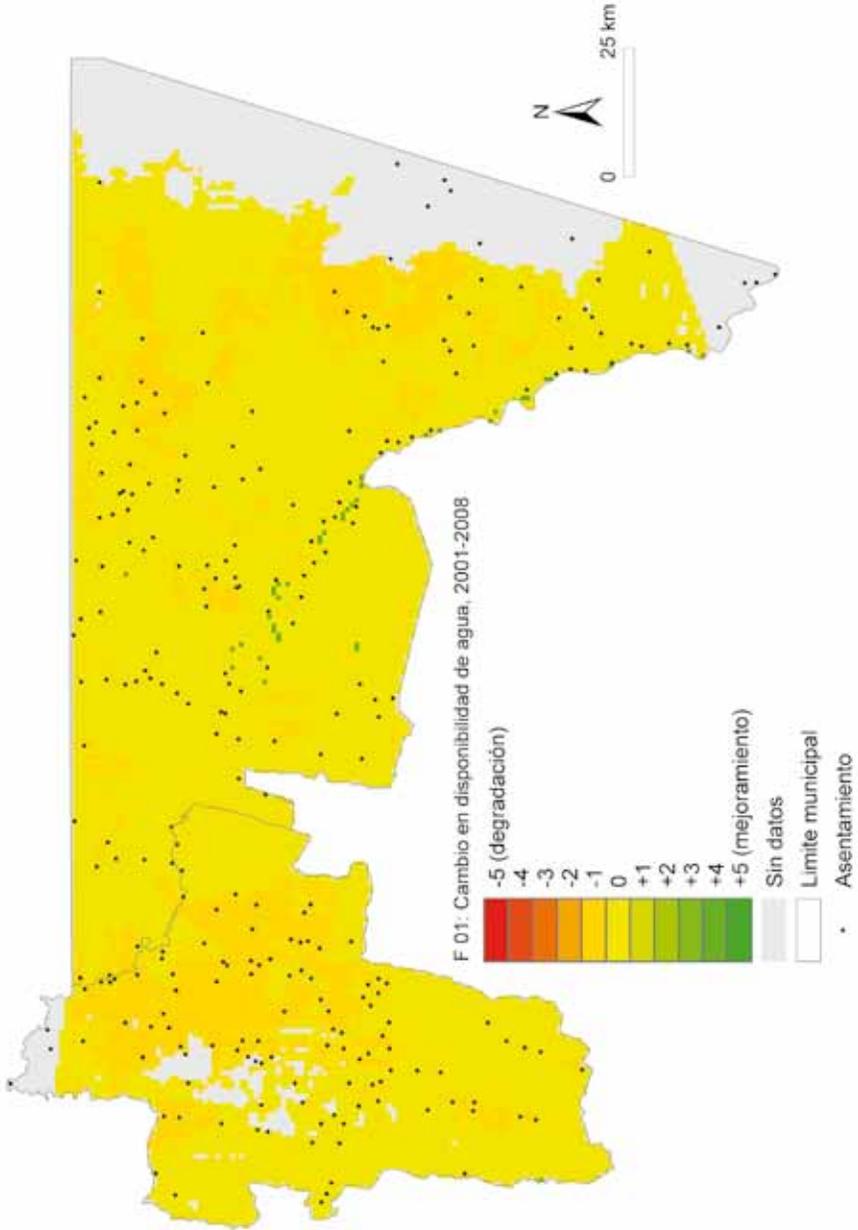
Visto desde el acceso a agua (factor F02) –y dadas las características fisiográficas predominantemente planas del este de Villamontes y montañosas en el oeste y el conjunto de Entre Ríos– se puede observar (ver Mapa 8.2) que el cambio en acceso sigue el cambio en disponibilidad, es decir, quienes se mantuvieron en las zonas más secas tienen menor acceso, sea porque las fuentes más cercanas redujeron su caudal o porque las nuevas fuentes habilitadas se encuentran más lejos (por ejemplo, por distancia a nuevos proyectos de irrigación como es el caso de las comunidades ubicadas más hacia el este del chaco). Un factor adicional que explicaría la menor disponibilidad y menor acceso en ciertas zonas es que, a juicio de los entrevistados, los años recientes son más secos que a inicios de la década.⁹⁵

2) Disponibilidad de bosque

Aunque la distribución espacial de bosque (Factor F03) en el 2008 aparece similar a la de 2001, se observa también que éste es menos abundante en toda la zona en estudio (tanto en Villamontes como Entre Ríos). No se puede afirmar que ello se debe a un proceso de deforestación, pues la menor disponibilidad de bosque es generalizada y no localizada en zonas específicas y, más bien, se puede plantear como hipótesis un cierto efecto de cambio climático.

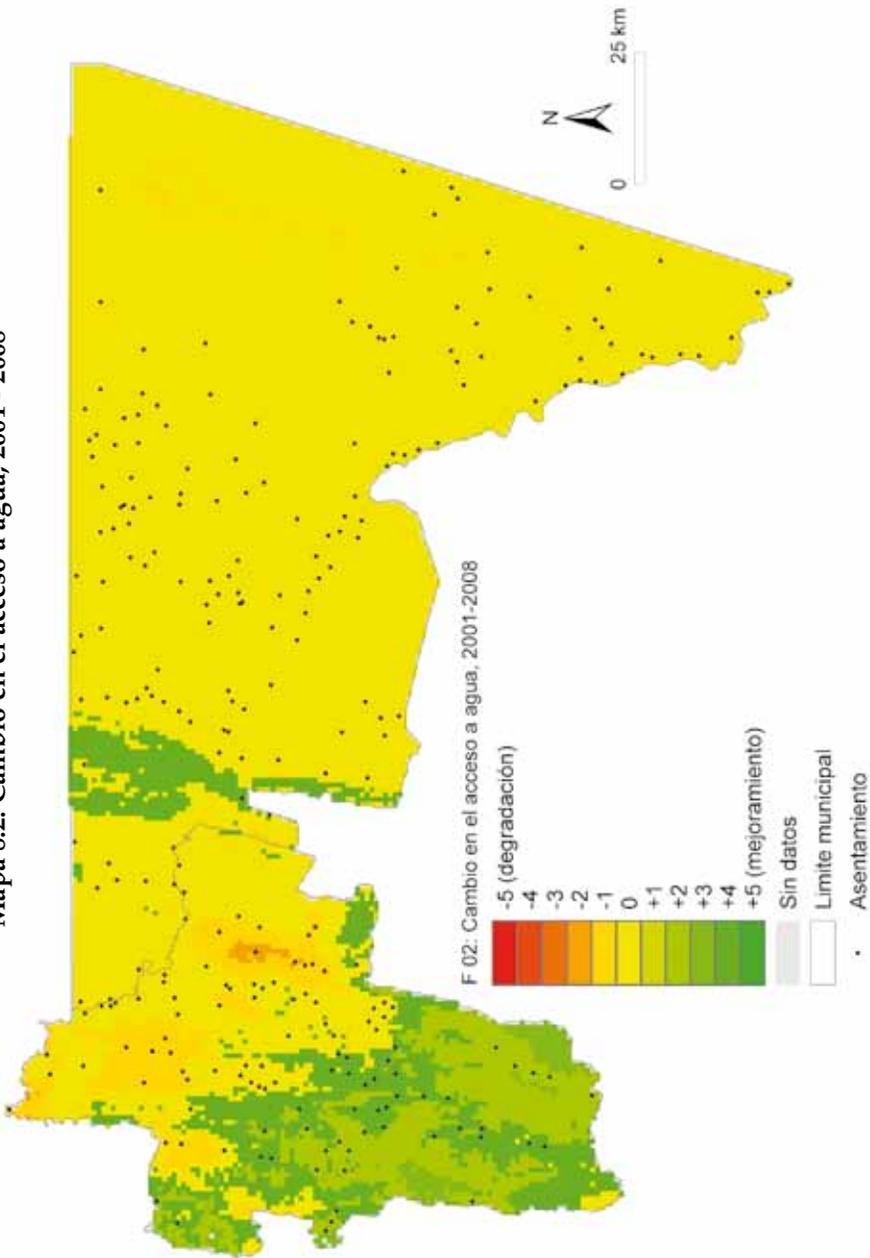
⁹⁵ La imagen usada para el año 2008 muestra también menor humedad en la vegetación y los suelos, comparada a imágenes de años previos.

Mapa 8.1. Cambio en disponibilidad de agua, 2001-2008



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

Mapa 8.2. Cambio en el acceso a agua, 2001 - 2008



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

Acompañando los patrones de disponibilidad de agua, las zonas con menor disponibilidad de bosque son el este de Villamontes y el norte de Entre Ríos.

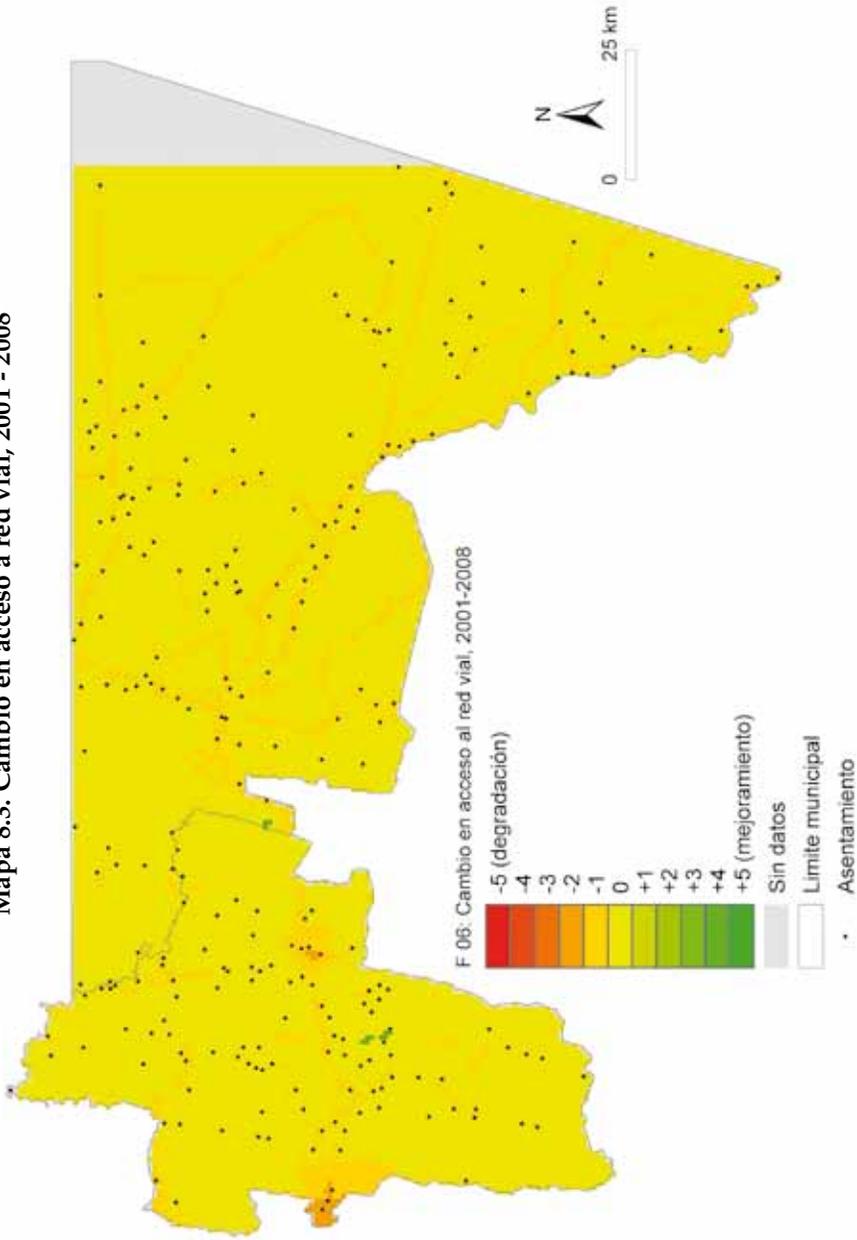
3) Disponibilidad de espacio físico para asentamientos humanos

El espacio para asentamientos humanos (Factor F04) en ambos distritos aparece menos disponible alrededor de los espacios ya ocupados. No obstante la apreciación cualitativa de un alto crecimiento demográfico por inmigración –atraída por la actividad inducida por las IE– el patrón de distribución de éstos no parece haber cambiado significativamente durante el período 2001 - 2008. La mayor población aparece concentrada fundamentalmente alrededor de la ciudad de Villamontes mientras que el resto del municipio continúa siendo tan disperso como antes, en parte por la no mejora significativa de vías de comunicación de penetración hacia zonas remotas del chaco. En Entre Ríos, en cambio, los asentamientos aparecen crecientemente más aglomerados.

4) Disponibilidad de espacio para infraestructura de transporte y grado de conectividad

El cambio en el espacio utilizado para la red de transporte (Factor F05) muestra un incremento de 38% a lo largo de Villamontes y Entre Ríos, con una relativa mayor densidad observada en Villamontes que en Entre Ríos. Esto estaría reflejando el efecto de la inversión pública, la cual en la zona de Villamontes se orientó a la mejora de la red vial secundaria (ver Chumacero, sobre inversión pública en este volumen); en el municipio de Entre Ríos no se observa cambio significativo. Debido a lo observado en el cambio en la red carretera, la conectividad de poblaciones por red vial (Factor F06) muestra mejora significativa al interior del municipio de Villamontes (en particular hacia el este) y con conexiones hacia la zona sur y este del chaco (rumbo a Argentina y Paraguay) y al norte hacia Santa Cruz. En Entre Ríos se observa cierta mejora de articulación intra-municipio sólo en el norte (Ver Mapa 8.3). Adicionalmente, aunque ello no implica mayor espacio destinado a la red vial, la mayor conectividad de Entre Ríos con la ciudad de Tarija se habría incrementado con el proyecto de pavimentación de la carretera que une ambos puntos. Debido a la precaria situación de la carretera entre Villamontes y la ciudad de Tarija –la carretera existente data de la época de la Guerra del Chaco– la conexión entre ambos centros urbanos y sus respectivos espacios rurales es muy pobre y no ha cambiado durante el período analizado.

Mapa 8.3. Cambio en acceso a red vial, 2001 - 2008



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

5) *Aptitud de una zona para la producción agropecuaria*

Medido por la capacidad de una zona de facilitar la producción agropecuaria por sus características de terreno, temperatura, humedad y densidad de biomasa (Factor F07/8) se puede decir que en el municipio de Villamontes no se observa cambio significativo en este factor. Más aún, si bien se nota que la distribución relativa de espacios aptos es mejor en 2008 que en 2001, esta mejora en la distribución se debería al empeoramiento de condiciones en la zona oeste (antes mejor dotada) debido a las condiciones de sequedad mayor observada en 2008.

En el municipio de Entre Ríos tampoco se observa cambio significativo en este Factor. (Ver Mapa 8.4).

6) *Regulación de erosión*

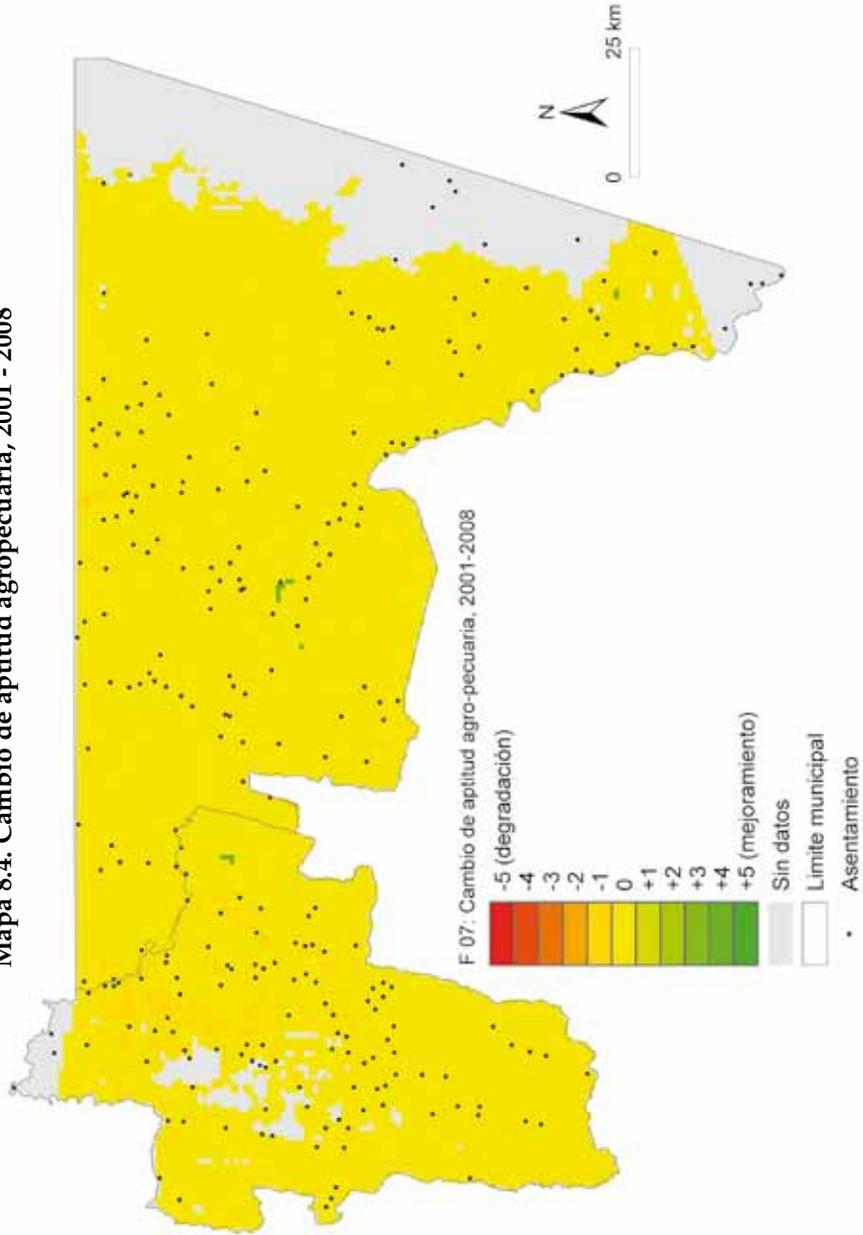
La capacidad para la regulación de erosión (Factor F09) en Villamontes y en Entre Ríos no presenta signos de cambio significativo entre 2001 y 2008. En Villamontes, donde se observa menor densidad en la cobertura vegetal, el menor riesgo relativo de erosión estaría ligado a la característica plana del terreno en la zona del chaco. En Entre Ríos donde el terreno en pendiente es más generalizado, la mayor cobertura vegetal estaría facilitando el control de erosión.

7) *Diversidad natural*

El indicador de diversidad natural (Factor F10) derivado de la delimitación de zonas agroecológicas (ZONISIG 2001 y PDOT 2005) muestra que para el período 2001-2005 no hay mayor cambio en ninguno de los municipios. Comparativamente, Entre Ríos presenta una distribución más desigual de espacios con mayor diversidad (en sus áreas remotas de montaña) frente a las con menor diversidad (principalmente áreas alrededor de asentamientos humanos). En Villamontes la diversidad natural, aunque menor, está distribuida más uniformemente.

Debido a falta de datos, no se pudo medir el cambio en el período posterior a 2005 (el de mayor impacto en términos de la inversión pública por efecto de mayores ingresos fiscales de los hidrocarburos). Sin embargo, las entrevistas realizadas sugieren que este cambio no habría sido significativo. El presumible cambio por efecto directo de la expansión de explotaciones gasíferas tampoco se reportó crítico.

Mapa 8.4. Cambio de aptitud agropecuaria, 2001 - 2008



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

8) Soporte a la diversidad cultural

Una importante característica de los municipios estudiados es la presencia de pueblos indígenas en sus territorios. Los grupos weenhayek y tapiete están localizados en Villamontes y los guaraníes tienen comunidades tanto en Villamontes como en Entre Ríos. Por restricciones de información sobre prácticas culturales basadas en el acceso a capital natural para todos los grupos poblacionales que habitan los municipios, la aproximación a los factores ambientales de soporte a la diversidad cultural (Factor F11) se hace de forma exclusiva en base a pueblos indígenas. La variable proxy para ello –el espacio demandado como territorio indígena– indica que el municipio de Entre Ríos, comparativamente al de Villamontes, presenta ventajas por tener un mayor porcentaje del espacio municipal (33%) reclamado como territorio indígena (para la TCO Guaraní Itika Guasu) en el norte del municipio. En Villamontes el porcentaje respectivo reclamado por los grupos weenhayek, tapiete y guaraní es de 20% localizado en las zonas centro y sur del municipio.

Un aspecto que resalta dentro de las declaraciones de entrevistados de pueblos indígenas y representantes del gobierno sobre el posible efecto de la expansión de la industria gasífera en el reconocimiento de territorios indígenas, es que tales porcentajes podrían ser mayores de no haberse dado la expansión. Pero, también se señala que la expansión habría facilitado el reconocimiento y titulación por la necesidad de saneamiento de la tierra previo a la inversión empresarial. (Ver también los capítulos de Chumacero, Cortez y Humphreys Bebbington en este volumen).

9) Recursos minerales (hidrocarburos)

Los recursos hidrocarburíferos (gas y petróleo) son importantes para el bienestar de la población en el área de estudio predominantemente como una fuente potencial de ingresos (impuestos, rentas y salarios). La disponibilidad de este activo natural en un territorio muestra la capacidad que éste tiene de producir activos ecosistémicos de aprovisionamiento (Factor F12).

Basados en datos recientes de concesiones (hacia el 2008)⁹⁶, el 39% del territorio municipal de Villamontes contiene significativos recursos hidrocarburíferos y en Entre Ríos el 48%. No obstante la diferencia a favor de Entre Ríos por los arreglos institucionales para la distribución de la renta que el gas produce, durante la dé-

96 Debido a las características del sector de hidrocarburos donde el desarrollo de la actividad se da por fases (c.f. exploración, explotación, cierre), los datos de concesiones acumulados a cierto año reflejan mejor la expansión del sector que los datos de concesiones de un solo año. Adicionalmente, en el área en estudio la expansión del sector se dio a partir del 2002; anterior a ello las concesiones o no estaban en explotación o todavía no se habían adjudicado.

cada del 2001-10, Villamontes se ha beneficiado más que Entre Ríos (Hinojosa, en este volumen). (Ver Mapa 8.5)

10) Resiliencia a la contaminación de hidrocarburos

Medida de forma simple, la capacidad de respuesta al riesgo de contaminación que la explotación de hidrocarburos supone (Factor F13) se ha aproximado mediante la pendiente del terreno y su orientación, así como las corrientes de agua que potencialmente acarrearían contaminantes.

Nuestras estimaciones señalan que la mayor parte del área estudiada muestra resiliencia y que las zonas más expuestas a los riesgos de contaminación por hidrocarburos estarían localizadas en ciertos puntos del este de Villamontes, esto debido a fundamentalmente a su ubicación de menor altitud y falta de corrientías de agua de salida. Entre Ríos por sus características fisiográficas y de mayor corrientía de aguas tiene mayor resiliencia.

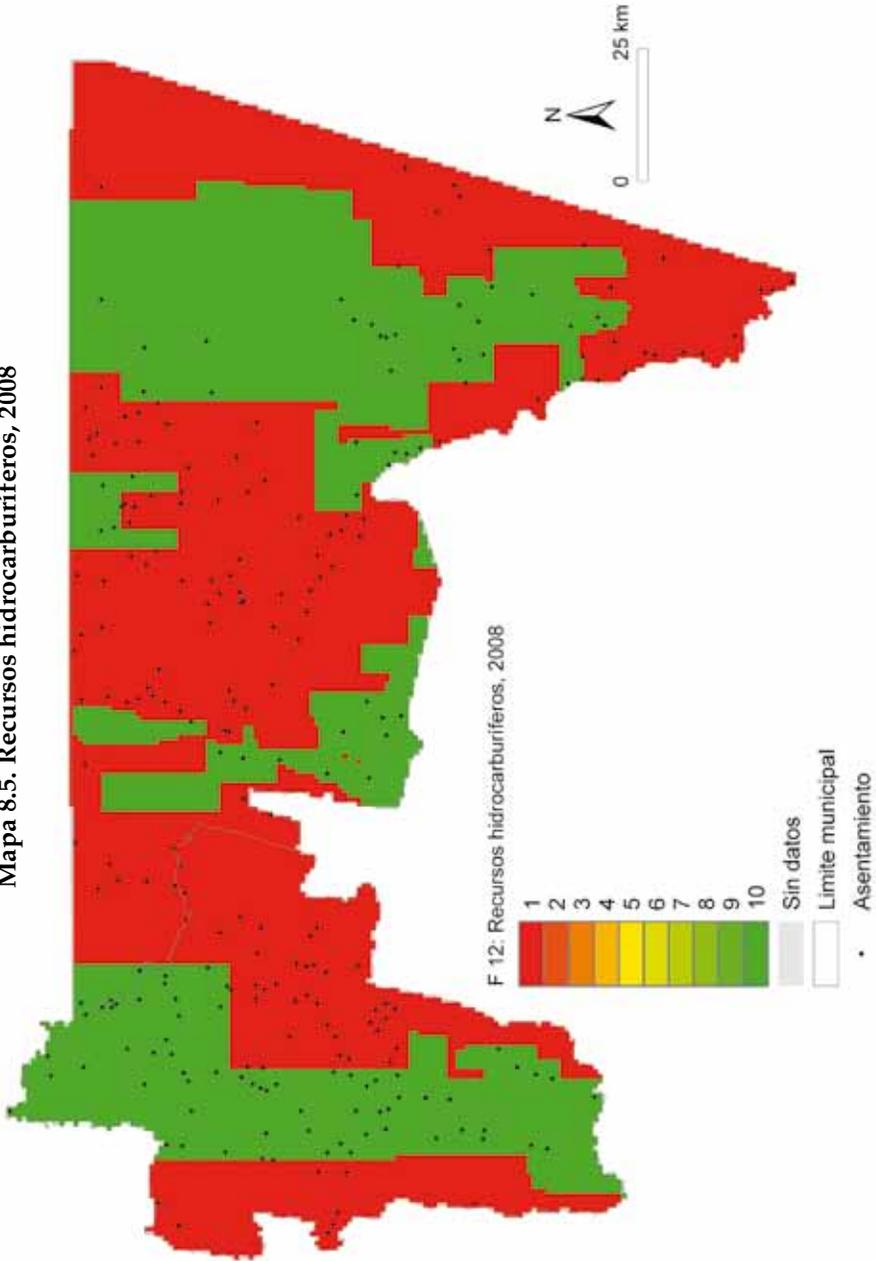
Cambios ambientales “percibidos” y conflictos socio-ambientales

Si, como se vio en la sección previa, se puede decir que las dinámicas territoriales inducidas por la expansión de la industria del gas durante el período 2001 - 2008 no ha generado cambios significativos en la situación del medio natural y su capacidad de producir servicios ecosistémicos, cómo entonces se pueden explicar los conflictos socio-ambientales que se han registrado.

Una primera respuesta es la diferencia que observamos entre aquello que se puede “medir” mediante el uso de métodos basados en ciencia y tecnología moderna y lo que los actores locales perciben de forma intuitiva o por experiencia de vida sobre cuál ha sido –o puede ser– el impacto de la expansión de la industria del gas.

Las poblaciones locales tienden a percibir todo tipo de cambios ambientales, inclusive los más pequeños, que de alguna forma se asocien con factores externos y que sean considerados negativos o un riesgo para sus estrategias de vida; aun si estos cambios en términos absolutos son insignificantes. Lo que resaltamos de la información recogida vía entrevistas a *stakeholders* es que las comunidades que se encuentran bajo la influencia de las industrias extractivas de gran escala perciben los cambios que tienen efectos inmediatos en sus actividades económicas y en su vida cotidiana. Los cambios que son de más largo plazo y que tienen que ver sobre todo con cambios culturales y de estilos de vida son más bien reconocidos como de segundo orden. Por ejemplo, en Villamontes donde la actividad ganadera de pastoreo extensivo en el bosque seco chaqueño es una actividad fundamen-

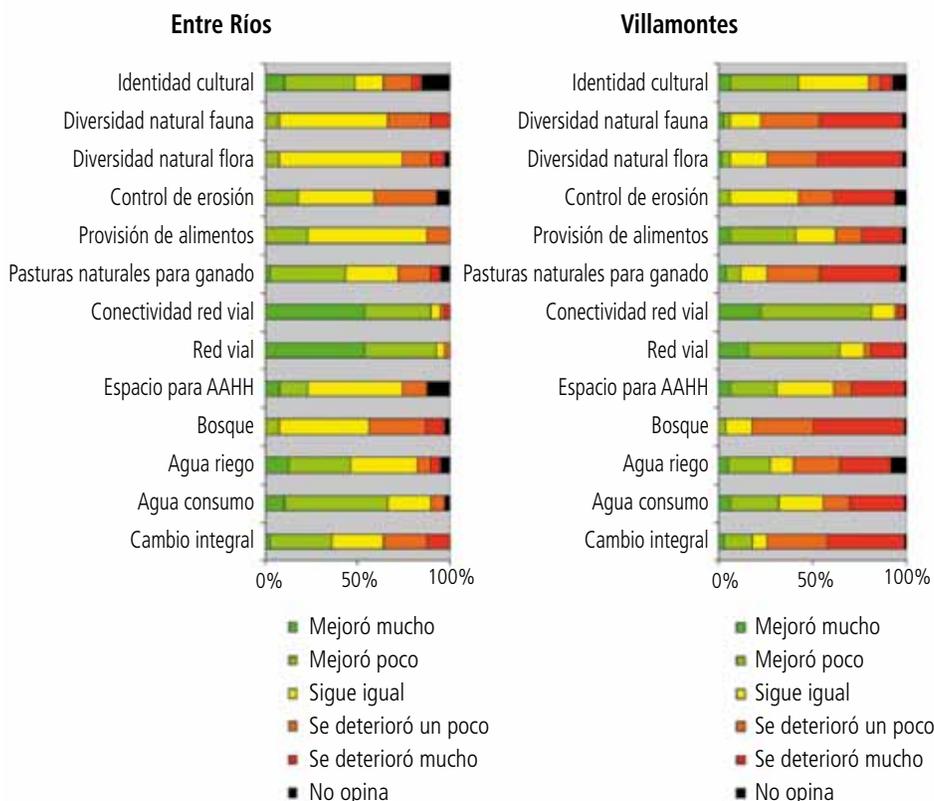
Mapa 8.5. Recursos hidrocarbúricos, 2008



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

tal –y/o donde la propia actividad recolectora de pueblos indígenas sucede– los *stakeholders* entrevistados manifestaron fuerte preocupación por el agotamiento de los recursos forestales, el cual de alguna forma se asocia a la expansión de la industria del gas y la infraestructura pública. Aunque con respuestas positivas respecto al impacto del cambio ambiental, esto también se refleja en las opiniones respecto a infraestructura vial y disponibilidad de agua. En cambio, la valoración del impacto sobre su identidad cultural por la pérdida de bosque debido a fenómenos de más largo plazo, como el sobrepastoreo o la urbanización del área rural, recibió menos atención. El Gráfico 8.4 muestra estas percepciones, recogidas en entrevistas a 124 líderes locales. (Véase el anexo 8.1 para los tabulados).

Gráfico 8.4. Percepción cualitativa del cambio en activos y factores ambientales en Villamontes y Entre Ríos a partir de la expansión de la industria del gas (2000 hacia adelante)



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas durante la investigación DTR en Bolivia (2009-2010).

Los resultados muestran que tanto en Villamontes como en Entre Ríos la mayoría de opiniones reflejan fuerte preocupación por los recursos forestales y las áreas de pastoreo de ganado, así como por el agotamiento de los recursos hídricos (cuya línea de base ya era crítica en 2001). Mientras tanto, en Entre Ríos el agua es de menor preocupación y la importante mejora en la red de carreteras y la accesibilidad se destaca.

Una segunda respuesta es que los conflictos, antes que reflejar una exacerbada preocupación por el medio ambiente en un sentido “conservacionista” –de “ecologismo verde” como algunos han calificado– son sobre todo conflictos por el control de determinados activos naturales o por el acceso a los beneficios de los servicios ecosistémicos que el control del capital natural permite. Es esta última preocupación la que lleva a percibir que la explotación del gas conduce a conflictos sociales y políticos y, eventualmente, a conflictos socio-ambientales (ver Cuadro 8.3). Estas percepciones sobre una correlación positiva entre explotación del gas y conflictos son mucho más marcadas en Villamontes, donde la expansión de las IE en la década ha sido muy fuerte, que en Entre Ríos donde la expansión todavía no se ha dado, no obstante su potencial de activos naturales gasíferos.

Cuadro 8.3. Percepción de problemas relacionados con la explotación del gas (porcentaje de respuestas respecto del cambio observado desde el año 2000 hacia adelante)

Cambio en la intensidad de problemas	Villamontes			Entre Ríos		
	Problemas ambientales	Conflictos sociales	Conflictos políticos	Problemas ambientales	Conflictos sociales	Conflictos políticos
Han aumentado fuertemente	25.0	50.0	60.0			
Han aumentado, pero no mucho	12.5	50.0	10.0		66.7	
Son los mismos que antes	37.5		20.0			50.0
Han disminuido poco	25.0		10.0	100.0		50.0
Han disminuido mucho					33.3	

Notas: Los porcentajes suman en columna.

Fuente: Elaborado en base a entrevistas a líderes de organizaciones (2009-2010).

Un aspecto adicional a resaltar del Cuadro 8.3 es la relación entre conflictos ambientales y otro tipo de conflictos (también originados por un elemento de capital natural). En Villamontes los conflictos sociales y políticos relacionados con la explotación del gas (principalmente por la distribución de la renta gasífera) se reconocen más que la existencia de problemas ambientales en sí mismos. Es decir, no se atribuye mayor daño ambiental a la explotación del gas, pero sí daño en las estructuras sociales y políticas. En Entre Ríos, donde no hubo tal expansión de la IE, ni los problemas ambientales ni otro tipo de conflictos parecen ser relevantes.

Consecuentemente, combinando los aspectos de competencia sobre el acceso a los mismos recursos para actividades alternativas (por ejemplo, agua y suelos o bosque para hidrocarburos versus pesca o ganadería) con el de control sobre los beneficios de los servicios ecosistémicos que la expansión de una u otra actividad facilita, sugerimos que la fuente de los conflictos socio-ambientales relacionados con la expansión del gas proviene de la insatisfacción de las poblaciones locales respecto del aporte de la industria del gas a la mejora de los activos naturales de los cuales dependen las estrategias de vida de los habitantes rurales.

Análisis cruzado de datos cualitativos y cuantitativos

El cambio ambiental directo producido por la expansión del gas, estuvo acompañado de cambios ambientales indirectos generados por las dinámicas territoriales que dicha expansión facilitó. En el área rural del territorio de Villamontes, dichas dinámicas estuvieron conectadas al impulso de la ganadería, la pesca y la agricultura, las cuales dependen fuertemente del acceso a tierra y de la disponibilidad y calidad de agua.

Comparando el cambio medible en estos activos (ver mapas 8.1, 8.2 y 8.4) con la información cualitativa respecto a la competencia sobre ellos (ver Cuadro 8.4), se puede decir que las percepciones sobre el cambio en la intensidad de los conflictos en torno a tierra y agua –activos naturales básicos para las DTR– son un reflejo de la incertidumbre de las poblaciones rurales respecto de la magnitud del cambio ambiental –e inclusive de su dirección– y de la certitud que ellas tienen sobre el impacto de estos cambios en sus condiciones de vida, cualquiera sea el factor que origina el cambio en los activos naturales (i.e. tierra y agua). Así, al margen de la expansión de actividad extractiva en Villamontes y la baja presencia en Entre Ríos, en ambos territorios los conflictos sobre tierra y agua son percibidos de constantes a crecientes. Reflejando la diferente distribución de estos activos entre los dos municipios, en Villamontes los conflictos se dieron más en torno a agua (recurso más escaso) y menos en torno a tierra (recurso un poco más abundante) y de forma viceversa en Entre Ríos.

Cuadro 8.4. Percepciones sobre el impacto de la explotación de gas en conflictos relacionados a acceso a activos naturales (porcentajes)

Municipio		Aumenta- ron mucho	Aumen- taron poco	Sigue igual	Dismi- nuyeron poco	Dismi- nuyeron mucho	No opina
Entre Ríos	Conflictos por acceso a tierra	20,5	28,2	38,5	7,7	2,6	2,6
	Conflictos por acceso a agua	10,3	28,2	43,6	2,6	2,6	12,8
	Conflictos por beneficios del gas	38,5	15,4	17,9	5,1	2,6	20,5
Villamontes	Conflictos por acceso a tierra	14,1	44,7	29,4	4,7	1,2	5,9
	Conflictos por acceso a agua	15,3	47,1	24,7	7,1	2,4	3,5
	Conflictos por beneficios del gas	35,3	43,5	8,2	5,9	4,7	2,4

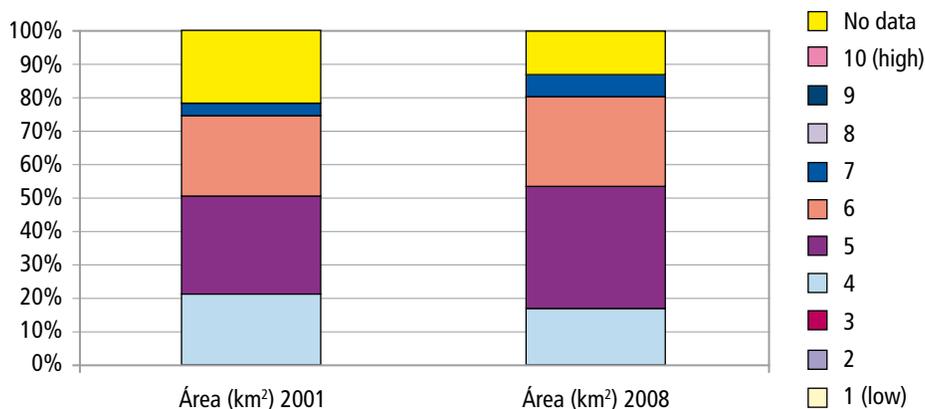
Notas: 1) Los porcentajes suman en fila.

Fuente: elaborado en base a entrevistas a líderes de organizaciones (2009-2010).

Los entrevistados también fueron preguntados sobre su apreciación respecto del cambio agregado del medio ambiente así como del cambio en cada uno de los factores ambientales identificados para el análisis cuantitativo presentado al inicio de esta sección. En cuanto al cambio global de la calidad ambiental, la opinión de los entrevistados es dispersa y en ambos municipios se expresaron percepciones positivas y negativas del cambio. No obstante, en Villamontes las opiniones tienden a ser negativas mientras que en Entre Ríos una valoración positiva es predominante.

Las respuestas sirvieron además para estimar los pesos que permitirían la estimación del cambio ponderado del medio ambiente. Los resultados de este análisis se presentan en el Gráfico 8.5 y la visualización de este en los territorios de Villamontes y Entre Ríos en el Mapa 8.6.

Gráfico 8.5. Calidad ambiental global en 2001 y 2008
(índice global, ponderado por *stakeholders*)



Fuente: Elaboración propia.

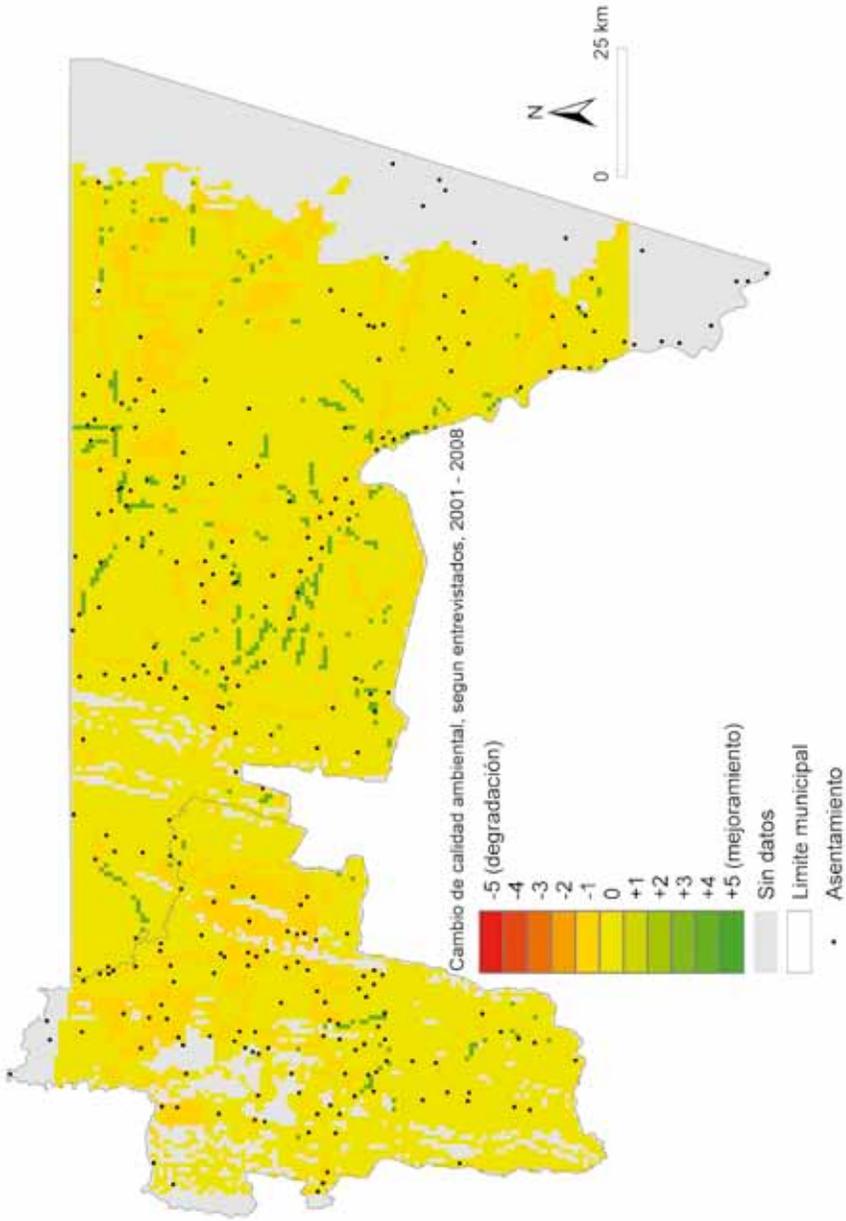
Eso también responde a la primera pregunta de investigación: ¿qué rol juega el capital natural en condicionar las DTR? El capital natural sí juega un rol; primero por las dinámicas que se establecen en base a la explotación del gas y la utilización de la renta del gas para la producción de factores ambientales que conducen a la producción de servicios ecosistémicos, fundamentalmente relacionados con el agua y la tierra; y, segundo, por los conflictos socio-ambientales que resultan de la percepción del cambio en el capital natural; estos conflictos pueden jugar un rol tan importante como el capital natural mismo.

Estas respuestas, en particular la última, nos conduce a discutir aspectos relacionados a la estructura institucional y la gobernanza ambiental que permiten que el desarrollo de dinámicas territoriales en contextos de expansión de IE sea o no sostenible. Esta discusión se ofrece en la siguiente sección.

4. Sostenibilidad socio-ambiental de la expansión de hidrocarburos y gobernanza del capital natural

Los recursos fundamentales sobre los cuales se establecen las reglas de gobernanza ambiental en la zona en estudio son la tierra (o suelo), los hidrocarburos y el agua. Para estos tres recursos la gobernanza está planteada en términos de acceso, uso, control y gestión de los recursos. Una característica fundamental

Mapa 8.6. Cambio de calidad ambiental, 2001-2008, ponderado por entrevistados



Fuente: Cartografía SED, Universidad de Manchester.

de ello es la multi-escala en la que se ubican los actores que definen reglas y prácticas.

Gobernanza de los hidrocarburos

En el caso de los hidrocarburos el proceso de des-estatización y descentralización ocurrido a partir de mediados de la década de los ochenta significó la contracción de las entidades de nivel central (básicamente Yacimientos Petroleros - YPF) y la liberalización del sector para el ingreso de capitales directos extranjeros, basada en la dación de una nueva Ley de Hidrocarburos con mucha flexibilidad en la estructura de regulación impositiva y ambiental (Hindery, 2004) a cambio de mayores ingresos fiscales. Esto tuvo dos efectos. Por un lado se dio apertura a opciones de auto-regulación corporativa (básicamente vía prácticas de responsabilidad social corporativa) de las relaciones entre empresas y grupos locales (de gobierno local y comunidades). Por otro lado, los cambios en la estructura de gobierno y la economía política nacional alimentó las críticas de diversos sectores sub-nacionales y planteó nuevas alternativas para la expansión de los hidrocarburos en los territorios regionales (ver el capítulo introductorio de este volumen) y para las relaciones ciudadano-Estado en materia de gobierno de los hidrocarburos (Perreault y Valdivia 2010). En este período de reformas institucionales neoliberales, los actores de espacios sub-nacionales y, sobre todo, los locales tuvieron muy poca participación.

Es a inicios de los 2000s en que la protesta social y las luchas entre grupos y regiones al interior de Bolivia dan lugar a la denominada “guerra del gas” y, con ello, a la redefinición de relaciones en torno al control de un recurso natural –el gas– que materializa la lucha de poder entre grupos y regiones por cambiar la distribución del beneficio que los hidrocarburos generan (el *outcome* financiero de sus servicios ecosistémicos, para retomar el lenguaje de las secciones anteriores). Como señala Perreault (2006) el conflicto sobre el gas se convierte en un conflicto por la histórica desigualdad social en Bolivia, generando en el imaginario nacional la idea de que el gas es un “patrimonio nacional”. En este nuevo período la participación de espacios subnacionales en la definición de reglas es significativamente mayor –al menos para definir la distribución de recursos fiscales derivados de la explotación del gas– pero es una participación que no va acompañada de una redefinición de la regulación ambiental que facilite mayor sostenibilidad. Esto resulta, como sugirieron varios de los entrevistados, de la falta de información documentada y “científica” sobre los impactos ambientales de la industria de hidrocarburos en espacios rurales, de la forma cómo se obtienen los permisos ambientales –sin ninguna participación real del Estado o las comunidades afectadas– y, sobre todo, de una disposición generalizada de “transar” entre ingresos

fiscales, empleo y compensaciones de las empresas y los efectos potenciales de un deterioro ambiental.

Apoyando lo anterior, como se observó también durante la investigación, la preocupación del impacto ambiental no solo concierne a la explotación de hidrocarburos sino también al impacto de la construcción e infraestructura pública que se habilita con los ingresos fiscales. Así, por ejemplo, la percepción de que los hidrocarburos generan contaminación es muy alta (97,4% y 87,1% de los entrevistados en Entre Ríos y Villamontes, respectivamente), así como lo es la que genera la construcción de carreteras (69,2% Entre Ríos y 83,5% en Villamontes). Sin embargo, los porcentajes de apoyo tanto a la presencia de actividad hidrocarbúfera en los municipios, como a la de inversión pública en infraestructura son también muy altos (más del 92% en ambos casos).

En este contexto, en Tarija, el tema de los derechos de pueblos indígenas para determinar el acceso, control y gestión de activos naturales en sus territorios no necesariamente se condice con el discurso nacional dominante de fortalecimiento de pueblos indígenas observado en el período 2006-2010, ni con lo que establece la Ley de Hidrocarburos⁹⁷ sobre el carácter vinculante del Acuerdo 169 de la OIT que fuera promovido y firmado por el gobierno del MAS, o inclusive ni con lo que establece la Ley del Medio Ambiente⁹⁸ para proteger los hábitats de zonas rurales. En la práctica, existe desde el gobierno central y las empresas una disposición –y recursos– para facilitar los arreglos necesarios que permitan su acceso y uso de activos naturales (subsuelo, suelo, agua) en territorios indígenas y no indígenas.⁹⁹

Finalmente, a la poca regulación ambiental en la Ley se añaden los escasos recursos (humanos y financieros) tanto del Estado nacional y sub-nacional¹⁰⁰ como de la sociedad civil para implementar los pocos dispositivos de monitoreo ambiental.¹⁰¹

97 La Ley incluye: i) derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios cuando las concesiones están en sus territorios; ii) normativa para compensaciones e indemnizaciones (Ley de Hidrocarburos Título VII).

98 Ley de Medio Ambiente 1333 - Reglamento sobre contaminación hídrica y Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos, Monitoreo socio-ambiental de pueblos indígenas y campesinos, Proceso de consulta y participación.

99 Ver a este respecto el capítulo de Chumacero sobre los procesos de titulación acelerada en áreas rurales para facilitar tanto explotaciones de gas como el tendido de ductos con la participación activa del INRA desde el Estado y el financiamiento de las empresas desde el sector privado.

100 Declaraciones de funcionarios de organismos públicos relacionados con el sector hidrocarburos en Tarija. (Se mantiene el anonimato de los informantes por razones de confidencialidad).

101 Algunas ONG (como CERDET) vienen trabajando en la formación de monitores ambientales comunales con pueblos indígenas.

Gobernanza del agua

El agua es otro recurso natural que ha sido sujeto de políticas de liberalización y desregulación, lo cual ha conducido también a protesta social y conflicto político, en lo que fue denominado “la guerra del agua”.¹⁰² Para lo que corresponde al área rural, luego de los múltiples intentos por reformular la vieja Ley de Aguas de 1906, la promulgación en el 2004 de la Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego reguló el acceso y prevé la creación de una nueva autoridad para la concesión de los derechos de aguas. A la fecha en que se terminó este capítulo, en ningún área de la zona en estudio existía una autoridad local competente para implementar la ley (ver también el informe complementario Mamani 2010).

La gestión del agua en el municipio de Villamontes se hace en base a tres temas: i) contaminación del agua del río Pilcomayo; ii) agua de riego para la producción agrícola; y iii) agua para consumo y para ganado en la llanura chaqueña. La estructura institucional que regula y organiza esta gestión del agua está completamente basada en derechos y usos tradicionales del agua y en las iniciativas de las comunidades y la sociedad civil (básicamente, ONG); el involucramiento del Estado, aunque reducido, se da a partir de del gobierno regional y local. Por ejemplo, para el Río Pilcomayo se ha delineado un “Plan Maestro” que aborda acciones en torno a la calidad de las aguas del río frente a la posible contaminación minera e hidrocarburiíferas. Su implementación ha mostrado resultados positivos de disminución de contaminación minera.

En los sectores de agricultura, ganadería y pesca la gestión se hace en torno a arreglos intra-comunales para la asignación de derechos de agua y al relacionamiento de las comunidades, las organizaciones gremiales o directamente las familias con instituciones del Estado local y regional para la habilitación de infraestructura hídrica.¹⁰³ Como resultado, en sectores con cierta vocación agrícola los proyectos de riego han aumentado y están mejorando la oferta hídrica. En el sector ganadero, si bien la infraestructura de pozos, tanques australianos y atajados se ha multiplicado, su efecto es todavía muy reducido (ver inciso 3 de este capítulo). Más allá del efecto relativo de la inversión, merece remarcar que los arreglos institucionales comunales, si bien facilitan la asignación del agua, no son garantía de una equitativa distribución. Por ejemplo, se ha señalado en entrevistas que la inversión en pozos ha favorecido a los ganaderos más grandes

102 Una síntesis de la guerra del agua en Bolivia se puede ver en Perreault (2006a).

103 En el sector agrícola los principales actores son los comités de aguas comunales, las cooperativas, las OTBs y los capitanes de pueblos originarios. Todos se rigen por usos y costumbres y solo algunos por las normas de la ley de riego. El sector ganadero está representado por la FEGA-CHACO (Mamani 2010).

o mejor ubicados;¹⁰⁴ los conflictos intra-cuenca entre comunidades altas y bajas se han exacerbado con la instalación de infraestructura de riego y producido la sequedad de algunas quebradas (Mamani 2010); en comunidades indígenas pesqueras, como las del pueblo Weenhayek, quienes adquieren las licencias de pesca son los jefes comunales (capitanes) o líderes de grupo; éstos luego establecen una red de familias que pescan en grupo e intercambian derecho de uso del puesto de pesca por trabajo y producto.¹⁰⁵

El acceso a agua de empresas de hidrocarburos está reglamentado por la Ley de Hidrocarburos si estas hacen refinación e industrialización. La Ley hace referencia solo a aguas superficiales. En la práctica, para las actividades de extracción y transporte (que son las que se dan en la zona en estudio), se usan aguas subterráneas cuyo volumen, si bien se autoriza dentro de la licencia ambiental y declaratoria de impacto ambiental que otorga el Ministerio de Medio Ambiente, no se lo calcula tomando en cuenta las necesidades y balance hídrico de las zonas afectadas. Por ejemplo, en Villamontes se extrae agua subterránea de la llanura chaqueña y de la parte superior próxima a Entre Ríos. Estimados gruesos en base a datos reportados por las empresas sugieren que se utiliza un caudal promedio de 40 m³/día. Un pozo con este caudal permitiría el uso diario de agua de 1.333 familias de la llanura chaqueña (Mamani 2010).

Gobernanza de la tierra

En Bolivia, el acceso, uso y control de la tierra en tanto activo natural está regulado por la Ley INRA. Aunque no se tiene información completa sobre tenencia de la tierra para el área estudiada, se estima que sólo el 68% de Entre Ríos y 35% de la superficie de Villamontes ha entrado al proceso de saneamiento y titulación (ver Chumacero en este volumen).

En la asignación de derechos de propiedad en el área rural, compiten los indígenas, los campesinos, los ganaderos y las empresas de hidrocarburos. Para los tres primeros, el resultado histórico de arreglos de derecho legal y consuetudinario es la convivencia –no siempre pacífica– del minifundio campesino, las medianas y grandes propiedades ganaderas y las Tierras Comunitarias de Origen. Para

104 Para la administración de agua en comunidades ganaderas se ha conformado un comité de agua y un tesorero para la administración de un pozo por cada 5 socios, los más cercanos al pozo. (Entrevista al Presidente de FEGACHACO).

105 De cerca de 400 familias establecidas en 13 comunidades weenhayek en Villamontes, los concesionarios son 36; la mayor pesca (aproximadamente 70%) se da en la parte del Angosto (Salazar 2009 y Baigun 2009; citados en Mamani 2010). Desde 2000 el número de concesionarios no ha cambiado mucho; por ejemplo las concesiones weenhayek se estimaron en 33. (Mamani 2010).

las empresas se establece un régimen de propiedad privada desde el inicio. Las implicaciones en torno a la gestión ambiental de espacios privados (sean éstos titulados o no) en cada caso son diferentes y no generalizables. Pero, lo que sí aparece como una constante en las entrevistas realizadas es que la práctica de ganadería extensiva que se da en todo el chaco, basada en el acceso colectivo al bosque, ha deteriorado la cobertura de los suelos y generado conflictos entre las partes involucradas (aunque no siempre identificables).

Además, la propiedad de la tierra –y sus vacíos institucionales– tiene implicaciones territoriales y los conflictos que se dan por la falta de definición de derechos de propiedad se exacerban cuando hay recursos de hidrocarburos. Por ejemplo, el conflicto de límites entre la provincia O'Connor y la provincia Gran Chaco (i.e. entre Entre Ríos y Villamontes) gira en torno a la ubicación del pozo gasífero de Margarita. (Ver también el capítulo de Hinojosa *et al.* sobre territorios).

5. Conclusiones

Bolivia y Tarija han venido creciendo a un ritmo sostenido en los últimos 10 años, mucho de este crecimiento se debe a la expansión de la industria de los hidrocarburos en provincias pequeñas con predominio rural (como la de O'Connor, donde se encuentra Entre Ríos y la de El Chaco, donde está Villamontes). En estos espacios, las dinámicas territoriales que se han generado por el impacto de este sector en las economías locales han producido mucha expectativa en torno a crecimiento económico, pero también cierto debate respecto a la sostenibilidad socio-ambiental de los espacios locales.

Con ello, se ha puesto en evidencia que la relación medio natural-desarrollo no sólo es un tema complejo de abordar cuando se discute sobre el rol que los activos naturales debieran tener en la generación de servicios ecosistémicos. Además, se requiere de una metodología de evaluación mixta que incluya tanto la apreciación cuantitativa de los cambios en los factores ambientales que dan lugar a servicios ecosistémicos, como la valoración cualitativa de los efectos percibidos desde la población de las políticas de desarrollo que se derivan de las rentas obtenidas de la explotación del capital natural.

En este capítulo se buscó respuestas para preguntas fundamentales en la relación medio natural-desarrollo que tienen que ver con el rol que el capital natural tiene en la generación de determinadas DTR, con el impacto de las industrias de hidrocarburos en el capital natural y los servicios ecosistémicos,

con los conflictos en torno a acceso y uso del capital natural y con temas de gobernanza ambiental. Para responderlas se formuló una metodología que combina una mirada técnica (y cuantitativa) a los cambios en el medio natural con una de tipo más cualitativo que recoge percepciones y valoración de actores locales sobre los cambios y los factores que inducen los cambios; esto último complementado con una revisión de elementos institucionales y de organización social que nos permitió aproximarnos a la sostenibilidad y gobernanza ambiental.

Una de las hipótesis iniciales era que el acceso a los recursos financieros provenientes de la explotación de capital natural (los hidrocarburos) y, en particular, el nivel de control que los actores territoriales tienen sobre estos recursos, son determinantes para el cambio en los servicios ecosistémicos de los cuales dependen las DTR. Esta hipótesis se confirma al verificarse que los cambios globales (o agregados) en los factores ambientales que dan lugar a los servicios ecosistémicos son pequeños y sólo indirectamente pueden ser vinculados a la explotación de hidrocarburos (por ejemplo, a través de la construcción de infraestructura). Del mismo modo, se confirmó que las poblaciones locales no parecen estar tan preocupadas con los servicios ecosistémicos per se, sino que más bien están preocupadas por el posible impacto que los cambios en los servicios ecosistémicos podrían producir en sus estrategias de vida. Si en respuesta a estas preocupaciones, las regalías de la explotación de hidrocarburos se emplean para la mitigación de los problemas ambientales percibidos y que generan conflicto, no es tanto el cambio en los servicios ecosistémicos que influyen en las DTR, sino más bien las percepciones y poder de negociación de las partes interesadas. Ello, en cierta medida, reformula la hipótesis: El acceso y control sobre las rentas de los hidrocarburos determina el cambio en los servicios ecosistémicos, particularmente en los que tienen un efecto inmediato en las estrategias de vida de las personas, que al mismo tiempo son los servicios ecosistémicos en los cuales se basan las DTR.

De la evaluación cuantitativa de los cambios observados en las condiciones del medio ambiente a lo largo del período 2001-2008 se puede decir que ni la expansión de la explotación de hidrocarburos, ni las DTR que la acompañaron, han generado cambios que indiquen un significativo deterioro ambiental o que muestren un nivel de mejora que satisfaga las expectativas del impacto esperado de las rentas gasíferas. En este sentido, se puede sugerir que la industria del gas puede ser ambientalmente sostenible y que la mejora del medio natural para la producción de servicios ecosistémicos depende más bien de cómo se use la renta del gas. Muestra de ello es que, aunque sin rentas –al menos no transferidas directamente– Entre Ríos muestra un nivel de cambios más favorable que Villamontes.

No obstante lo anterior, una conclusión más cautelosa requiere la confirmación de que la distribución de cambios en los espacios territoriales estudiados es bastante desigual y, desafortunadamente, ha afectado más a aquellas zonas que ya estaban en condiciones de desventaja relativa. Este, por ejemplo, ha sido el caso de las zonas más alejadas del este de Villamontes o las del norte de Entre Ríos. Nótese que estas zonas son potencialmente más ocupadas por indígenas o pequeños campesinos.

Cuando de lo estrictamente referido a la situación de los activos naturales pasamos a una visión de lo "socio-ambiental", nuestras conclusiones son menos optimistas respecto de la sostenibilidad socio-ambiental de las estrategias de crecimiento basadas en rentas gasíferas. El nivel de conflicto por el acceso a tales rentas muestra que, al menos en parte, la hipótesis de "la maldición de recursos" podría confirmarse en los espacios estudiados. Así, no sólo el nivel de conflicto ha sido más reconocido en Villamontes (el territorio más rico en gas) que en Entre Ríos, sino que, en alguna medida, las transformaciones institucionales que se vienen generando para facilitar la expansión del gas (por ejemplo, los procesos acelerados de titulación o la centralización de decisiones de asignación de recursos como el propio gas y el agua), podrían dar lugar a procesos de "acumulación por desposesión".

Teóricamente, el estudio del caso boliviano aporta a la discusión de modelos de gobernanza ambiental; primero para reafirmar la necesidad de conceptualizar el medio natural en un sentido amplio que incluye el enfoque de capital natural y servicios ecosistémicos, así como las relaciones sociales y de poder que determinan el uso, intercambio y la transformación de los activos naturales. Dentro del estudio de dinámicas territoriales, esto supone considerar a la relación medio ambiente-desarrollo en su carácter dialéctico, esto es, las DTR como resultado y como afectadoras del medio natural.

Finalmente, en las implicaciones de política que se pueden derivar de este estudio destacan dos aspectos. Primero, la necesidad de considerar a los activos naturales y los servicios ecosistémicos como elementos extra-económicos que requieren regulación social y estatal. Segundo, en la base de la tensión y conflicto entre grupos locales y actores extra-territoriales así como en los conflictos intra-territoriales, está el tema de derechos de propiedad sobre los activos naturales, un tema largamente debatido pero escasamente atendido en el contexto boliviano y que merece especial atención en la definición institucional de las "Autonomías".

Anexo 8.1. Percepción cualitativa del cambio en activos y factores ambientales en Villamontes y Entre Ríos a partir de la expansión de la industria del gas (a partir del año 2000, en porcentajes)

Municipio	Variable	Categorías					
		Mejoró mucho	Mejoró poco	Sigue igual	Se deterioró un poco	Se deterioró mucho	No opina
Entre Ríos	Cambio integral	2,6	33,3	28,2	23,1	12,8	0,0
	Agua para consumo	10,3	56,4	23,1	7,7	0,0	2,6
	Agua para riego	12,8	33,3	35,9	7,7	5,1	5,1
	Bosque	0,0	7,7	48,7	30,8	10,3	2,6
	Espacio para asentamiento humano	7,7	15,4	51,3	12,8	0,0	12,8
	Red vial	53,8	38,5	5,1	2,6	0,0	0,0
	Conectividad red vial	53,8	35,9	5,1	2,6	2,6	0,0
	Pasturas naturales para ganado	2,6	41,0	28,2	17,9	5,1	5,1
	Provisión de alimentos	0,0	23,1	64,1	12,8	0,0	0,0
	Control de erosión	0,0	17,9	41,0	33,3	0,0	7,7
	Diversidad natural flora	0,0	7,7	66,7	15,4	7,7	2,6
	Diversidad natural fauna	0,0	7,7	59,0	23,1	10,3	0,0
	Identidad cultural	10,3	38,5	15,4	15,4	5,1	15,4
	Villamontes	Cambio integral	2,4	15,3	8,2	31,8	41,2
Agua para consumo		5,9	25,9	23,5	14,1	29,4	1,2
Agua para riego		4,7	22,4	12,9	24,7	27,1	8,2
Bosque		0,0	3,5	14,1	32,9	48,2	1,2
Espacio para asentamiento humano		5,9	24,7	30,6	9,4	28,2	1,2
Red vial		15,3	49,4	12,9	3,5	17,6	1,2
Conectividad a red vial		22,4	58,8	12,9	1,2	3,5	1,2
Pasturas naturales para ganado		3,5	8,2	14,1	28,2	42,4	3,5
Provisión de alimentos		5,9	35,3	21,2	14,1	21,2	2,4
Control de erosión		0,0	5,9	36,5	18,8	32,9	5,9
Diversidad natural flora		1,2	4,7	20,0	27,1	44,7	2,4
Diversidad natural fauna		2,4	3,5	16,5	31,8	43,5	2,4
Identidad cultural	5,9	36,5	37,6	5,9	7,1	7,1	

Notas: Los porcentajes suman en fila.

Fuente: Elaborado en base a entrevistas a líderes de organizaciones (2009-2010).

Capítulo 9

Conclusiones

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

Desde inicios de la década de 2000, las dinámicas territoriales observadas en Tarija han estado marcadas por la expansión de la industria de los hidrocarburos (el gas). Esta ha generado efectos directos ligados a la instalación de empresas de exploración y explotación que operan a gran escala, pero sobre todo ha generado efectos indirectos a través de la generación de renta fiscal. Dicha renta ha habilitado la acción del Estado mediante inversión pública y ha motivado también cambios en la institucionalidad para facilitar la expansión de la industria del gas y cambios en la normatividad para regular la distribución descentralizada del ingreso fiscal. Estos cambios, a su vez, han transformado las formas de relacionamiento entre el Estado, las empresas de hidrocarburos y la población junto a sus organizaciones sociales.

Si bien la presencia de la industria extractiva de hidrocarburos no es nueva en la zona, las características de cómo en el contexto subnacional y nacional se ha posicionado a la industria del gas, como base de la estrategia de desarrollo del país, hace que esta nueva ola de expansión de la industria extractiva sea particularmente útil para entender los procesos de cambio de espacios locales y las transformaciones de las relaciones económicas, sociales y políticas entre territorios a diversas escalas. Las dinámicas territoriales generadas con la expansión –y la forma cómo se han dado– son también útiles para entender los procesos de construcción de territorios y, dentro de ello, de una reconceptualización del rol del área rural en el desarrollo. La expansión de la industria de hidrocarburos se ha visto como el medio a través del cual se puede lograr un cierto reposicionamiento del chaco dentro de Tarija, de Tarija dentro de Bolivia y de Bolivia dentro del continente sudamericano. La generación de renta y su apropiación en espacios sub-nacionales ha constituido la base de todo proyecto territorial que

se ha podido observar durante nuestra investigación. No obstante los reparos de algunos sectores respecto del daño ambiental que la industria extractiva podría suponer y de sus efectos sobre la generación de una cultura rentista en organismos del Estado y de las organizaciones comunitarias (c.f McGuigan 2007; Laserna 2006), en los últimos 10 años éstos no han sido suficientemente fuertes –o relevantes para la población y sus organizaciones– como para formular proyectos que de una forma u otra no estén articulados a los recursos que genera el gas.¹⁰⁶ La preocupación reciente de que el gas es un recurso agotable y de que hay que ir “más allá del gas” parece estar tomando la forma de no cuestionar la expansión de la industria *per se*, sino de hacer un uso eficiente de los recursos financieros del gas (mientras estos se den) para generar alternativas de un desarrollo más diversificado e inclusivo en Tarija. De esta forma, las iniciativas de desarrollo productivo en el área rural no han entrado en significativo conflicto con la expansión de los hidrocarburos –al menos no, dados los niveles observados hasta cuando fue terminado este informe (2010). Pero, también hay que resaltar que las recientes protestas frente a una expansión indiscriminada (por ejemplo hacia zonas ecológicamente vulnerables) por parte de grupos indígenas y rurales, previene sobre la sostenibilidad de un modelo extractivista a largo plazo.

Los procesos desencadenados con la expansión de la industria del gas en Tarija han dado lugar a procesos de cambio articulados que nos ayudan a responder las preguntas de investigación planteadas en la introducción. La primera constatación es que los procesos de cambio económico (crecimiento) y transformación social están estrechamente ligados. El crecimiento que se ha observado en Tarija ha estado fuertemente influenciado por el gasto y la inversión estatal; en buena cuenta, la reducción de pobreza puede ser vista como un resultado combinado de la acción del Estado subnacional, mediante política social, y de las iniciativas propias de la población que ha logrado articularse al proceso de crecimiento inducido por el gas o que, mediante presión social, ha logrado el direccionamiento de recursos públicos y/o privados hacia determinados grupos.

Un segundo proceso está referido a la articulación entre capital social y capital político. Las nuevas formas de articulación entre actores sociales y políticos que han dado lugar a la formación de alianzas, si bien han servido para “palanquear” recursos y, en alguna medida, modificar ciertas estructuras de poder al posicionar –o al menos hacer participar– a grupos antes excluidos de las esferas de poder, todavía muestran debilidades para concadenar el capital social con capital

106 Inclusive proyectos como los del valle central que impulsan la Cadena Productiva Uvas, Vino y Singani (Fundación AUTAPO 2009), que no recibieron suficiente atención directa en la priorización de inversiones con recursos del gas, indirectamente sí se habrían beneficiado a través de infraestructura vial y de mejora de recursos hídricos (Gobierno Departamental de Tarija 2009).

político. La influencia de la industria del gas en este proceso ha sido múltiple. Por un lado, la presencia de la gran inversión privada y del rol que ha cumplido el gobierno central en facilitar la expansión del gas ha provocado que grupos de las poblaciones locales –que han sido afectados o se han sentido amenazados– se aglutinen para enfrentar los efectos adversos de la expansión. La articulación de grupos, y la eventual formación de alianzas, también se dio porque la industria extractiva ha habilitado el acceso a activos financieros y físicos que han permitido una participación más amplia dentro de sus organizaciones comunitarias o dentro de los espacios local, regional y nacional. Por otro lado, la intervención de la industria (empresas y organismos del Estado) también ha afectado las estructuras organizativas comunitarias, locales y regionales al trastocar sus formas organizativas e introducir factores que socavaron sus respectivos proyectos de grupo o territoriales.

Un tercer proceso ha sido el de cambio institucional, en particular el referido al control de activos naturales como gas y tierra. Lejos de ser un cambio sólo tecnocrático de administración de recursos, el cambio institucional es un reflejo de las nuevas relaciones de poder que se han establecido entre gobierno nacional, gobiernos subnacionales (departamental y local) y actores locales. Mientras es claro que el cambio institucional ha apuntado a facilitar la expansión de la industria extractiva y que esta ha sido apoyada por todos los grupos de poder –no importa la cuota o formas de poder que cada uno haya tenido en su oportunidad– también se ha podido constatar que, a nivel local y regional, ha habido un claro intento de articular los beneficios de la expansión al reforzamiento de las dinámicas territoriales. En otras palabras, se puede decir que el cambio institucional ha estado pensado en base a proyectos territoriales y que parte del éxito de las dinámicas territoriales observadas se pueden leer a partir de los procesos de descentralización y de desconcentración administrativa que se han dado. Pero, también, el cambio institucional que puede calificarse como “inducido desde arriba” (ver también Martínez 2008) ha introducido elementos externos a los procesos de formación de territorios, los cuales han distorsionado los proyectos territoriales y complejizado el escenario en el cual las DTR pueden ser, en el largo plazo, exitosamente inclusivas y sostenibles.

Finalmente, el proceso de cambio ambiental que se ha generado con la expansión de la industria extractiva y las DTR muestra que la relación entre el medio natural y el desarrollo es fundamental para la sostenibilidad del “éxito”. De hecho, esto diferencia significativamente al sector hidrocarburos de otros sectores extractivos como la minería, donde los conflictos socio-ambientales condicionan las posibilidades de desarrollo de las zonas ricas en recursos minerales (Bebbington et al. 2009). En este tema, si bien se puede sugerir que la expansión de la industria

de hidrocarburos se ha dado en condiciones que no han generado significativos cambios ambientales, también se ha constatado que aquellos cambios que indican deterioro de la base natural –y cuyas causas van más allá de la industria extractiva y de las propias DTR– han afectado más las zonas que estarían habitadas por poblaciones más vulnerables. Es aquí donde nuestra conclusión apunta a la necesidad de hacer que la política pública y privada estén mejor dirigidas a producir un sistema de gobernanza ambiental que permita que el “éxito” de las DTR producidas dentro de modelos de desarrollo basados en la industria extractiva se traduzca en verdadera inclusión, esto es, en un crecimiento que favorezca la disminución de la desigualdad y la sostenibilidad ambiental.

Implicancias de política

Un aspecto que resalta de las entrevistas realizadas durante la investigación es la coincidencia respecto a tres temas fundamentales de política y acción pública:

Primero, la exigencia de que el modelo de desarrollo territorial en base al gas sobre todo, genere empleo, resuelva el problema de escasez hídrica en el chaco y que las rentas del gas sean administradas de forma eficiente por el sector público.

Segundo, la necesidad de reducir al mínimo los “problemas y competencia política entre los entes de gobierno subnacional” y generar espacios de coordinación que permitan el uso eficiente de los recursos públicos provenientes del gas.

Tercero, que el rol del gobierno central se centre en apoyar las iniciativas locales y regionales y ayude a resolver los conflictos locales y no los exacerbe. En esta misma línea, se espera que el Estado nacional brinde un marco legal que favorezca a la población y sus instituciones.

A partir de estas opiniones y considerando los procesos de profundo cambio que el Estado boliviano viene experimentando en sus estructuras políticas e institucionales, son tres los campos que identificamos como fundamentales para la política y acción pública:

1) Desde el Estado

El rol del Estado ha sido fundamental en el avance de Tarija. El proceso de descentralización político-administrativa que ha sido acompañado un proceso de descentralización fiscal requiere que los cambios en la institucionalidad, que han facilitado el inicio de tales procesos, continúen y se reglamenten de acuerdo a las necesidades y prioridades del área rural y de los espacios locales, dentro de los

espacios intra-regionales que les corresponden. Dentro de tales prioridades, el desarrollo de actividades generadoras de renta fiscal (la industria del gas) es importante, como lo es el de otras actividades productivas del área rural (la pesca, ganadería y agricultura) y los servicios conectados a ellas que tienen base más urbana. Un acceso y uso óptimo y equitativo de los activos naturales que sostienen estas actividades (recursos del subsuelo, tierra y agua), garantizado por derechos de propiedad y uso que el Estado respalde, permitiría que los diversos grupos involucrados en cada actividad tengan oportunidad de ser incluidos en el proceso de desarrollo y que este proceso sea social y ambientalmente sostenible.

Ello conlleva a varios aspectos sobre algunos de los cuales Tarija ya tiene avances. Estos son:

- Invertir en el fortalecimiento institucional y técnico de los recientes espacios de toma de decisiones que con la creación de autonomías y la regionalización se han creado.
- Llevar a cabo el ordenamiento territorial,¹⁰⁷ en base a criterios de rentabilidad económica de los recursos y del espacio, pero también de criterios de equidad social y sostenibilidad ecológica que, como la historia de Bolivia de los últimos 20 años muestra, son al final los únicos que garantizan la estabilidad política de los procesos de cambio.
- Una mejor orientación de la inversión pública hacia el fortalecimiento de una base productiva diversificada e innovadora, en base a aquellas actividades que hacen competitivos a los sub-territorios del departamento; esto necesariamente incluye la articulación vial al interior de Tarija y de Tarija con el resto del país.
- Una descentralización efectiva del poder estatal, donde el rol del gobierno central se centre en fortalecer las capacidades e iniciativas de los gobiernos sub-nacionales y no se superponga a ellas.
- Implementar mecanismos de evaluación y monitoreo que, sin masificar ni burocratizar, faciliten la participación y control social para el uso eficiente de recursos e ingresos públicos.

2) Desde las organizaciones de la sociedad civil y la población

La transformación social que Tarija y Bolivia vienen experimentando en la última década es una oportunidad para generar bases sólidas de una sociedad más equitativa. Siendo que estos cambios han sido, en mucho, producto de la acción de la propia población a través de movilizaciones y protestas, se requiere que ésta ge-

107 Véase, por ejemplo, el trabajo de la GTZ al respecto.

nerer sus propios mecanismos para regular la acción del Estado, de las empresas y de sus propias organizaciones. Ello implica pasar de propósitos de corto plazo (electorales o de búsqueda de beneficio inmediato) a objetivos de mediano y largo plazo que den continuidad al cambio social; también implica la generación de alianzas que articulen lo local con espacios mayores pues la dinámica global de la industria del gas y la fuerza política que induce su expansión requiere que la acción pública de actores locales sea complementada por actores extra territoriales, quienes refuercen la acción local. Más aún, siendo que uno de los roles de la sociedad civil es la de modular la acción del gobierno, es importante que sus organizaciones tengan las garantías necesarias, desde el Estado, para contar con la autonomía que les permita ejercer dicho rol.

3) Desde las empresas

En un modelo de desarrollo basado en la industria extractiva de gran escala como el visto en Bolivia, las empresas de hidrocarburos juegan un rol importante. Más allá de que su aporte fiscal contribuya a la generación de dinámicas territoriales, se requiere que sus acciones de responsabilidad social corporativa y las formas cómo se relacionan con las comunidades faciliten las sinergias entre los sectores público y privado así como el fortalecimiento de las organizaciones territoriales y, con ello, la formación de capital social dentro de los territorios donde las empresas actúan.

Junto a lo que las empresas de hidrocarburos hagan, nos parece también importante señalar que el resto del sector privado que está articulado a la industria del gas y a los programas de inversión pública, así como el que no, es co-responsable en hacer que los territorios donde actúan sean competitivos y sostenibles.

Una reflexión final en esta conclusión está referida al rol de la información y la investigación en el éxito de las dinámicas territoriales. Las deficiencias en términos de líneas de base e información para el monitoreo y evaluación de impacto de los programas y políticas implementadas dentro de los proyectos territoriales de crecimiento y desarrollo disminuyen significativamente sus posibilidades de éxito. Actuar en este campo con una participación proactiva del sector académico permitiría no sólo mejorar la eficiencia y transparencia de los proyectos y políticas, sino sobre todo incrementar el capital humano en los territorios, sin el cual ningún modelo de desarrollo es posible.

Bibliografía

ABI (Agencia Boliviana de Información), *“Morales denuncia estrategias para evitar exploración de hidrocarburos en Bolivia”*, ABI, 10 de julio de 2009. Disponible en: <http://www2.abi.bo/>

Alvarson, Jan Ake, *Yo soy weenhayek*, La Paz, MUSEF, 1988.

APG (Asamblea del Pueblo Guaraní), *Ore Ñemongeta Parte 1: propuesta hacia la Asamblea Constituyente*, Camiri, Santa Cruz-Bolivia, mayo 2006.

APG (Asamblea del Pueblo Guaraní), *Diagnóstico socioeconómico del Pueblo Guaraní del Departamento de Tarija*, documento de trabajo no publicado, Tarija, 2010.

APG IG (Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu), *“Comunicado público de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu a la opinión pública nacional e internacional”*, Bolpress, 1 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2008050710&PHPSESSID=da1d0df57b>

Aponte, G., *“Bonosol: aspectos institucionales y políticos de la aplicación del seguro universal de ancianidad”* en: Aponte *et al.*, *La inversión prudente*, La Paz, Fundación Milenio, 2007.

Arce, Eddy *et al.*, *Estrategias de sobrevivencia entre los tapietes del Gran Chaco*, La Paz, PIEB, 2003.

Auty, R., *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*, London y New York, Routledge, 1993.

Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean: A mining strategy*. Industry and Mining Division, World Bank Technical Paper N° 345, 1996.

Banco Mundial, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington DC, Banco Mundial, 1997.

Banco Mundial, *World Development Report 2000-2001: Attacking poverty*, Washington DC, Banco Mundial, 2001.

Banco Mundial, *World Development Report 2003: Sustainable development in a dynamic world*, Washington DC, Banco Mundial, 2003.

Banco Mundial, *Extractive Industries and Sustainable Development. An Evaluation of World Bank Group Experience*, Washington DC, World Bank, IFC, MIGA, 2005.

Banco Mundial, *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, Washington DC, Banco Mundial, 2006.

Banco Mundial, *World Development Report 2006. Equity and development*, Washington DC, Banco Mundial, 2006a.

Bardhan, P. y Mookherjee, D. *Decentralizing anti-poverty program delivery in developing countries*, *Journal of Public Economics* 89 (4), p. 675-704, 2005.

Barrientos, A. y L. Hinojosa, *A Review of Social Protection in Latin America*. BWPI and Centre for Social Protection. IDS online publication, 2009.

Bebbington, A., L. Hinojosa, D. Humphreys Bebbington, M.L. Burneo, y X. Warnars, *Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development*. *Development and Change* 39(6), p. 887-914, 2008.

Bebbington, A., D. Humphreys Bebbington y L. Hinojosa, *Extraction, inequalities and territories in Bolivia*. Presentación en la Conferencia LASA 2009, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 Junio 2009.

Bebbington, A., *The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?*, NACLA Report on the Americas, p. 12-40, 2009.

Bebbington, A., (ed.) *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*, Londres, Routledge, 2012.

Beck S., N. Paniagua y D. Preston, (eds.) *Historia, ambiente y sociedad en Tarija, Bolivia*. Tarija, UMSA y University of Leeds, 2001.

Berdegú J. y F. Modrego, (eds.) *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Buenos Aires, editorial Teseo, (en prensa).

Bengoá, J. *La emergencia indígena en América Latina. Santiago de Chile y México*. Fondo de Cultura Económica, 2007.

Bridge, G., (2). "Global production networks and the extractive sector: Governing resource-based development", en *Journal of Economic Geography* 8 (3), p. 389-419, 2008.

Calzavarini, L., (ed.) *Presencia Franciscana y Formación Intercultural en el Sudeste de Bolivia según documentos del Archivo Franciscano de Tarija* (Vol. V), Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, 2004.

Canedo, F., *Situación del Pueblo Guaraní. Tierra y Territorio*, (Manuscrito), La Paz, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, 2007.

Castree N., "Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations", en *Environment and Planning A 2008*, volumen 40, p. 153 -173, 2007.

Castree N., "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and Reregulation", en *Environment and Planning A 2008*, volumen 40, p. 131 -152, 2008.

Castro, Miguel (Sistematizador), *Memorias de un Caminar*, Tarija-Bolivia, CERDET, 2005.

Catari, Umberto, *Informe de la situación ambiental en el departamento de Tarija*. Documento de trabajo no publicado, Tarija, LIDEMA y CERDET, 2010.

CCEDSE (Centro de Capacitación y Desarrollo Socioeconómico), *Diagnóstico del Municipio de Villamontes*, Tarija, 2007-8.

CCGTT (Concejo de Capitanes Guaraníes y Tapiete de Tarija), *Diagnóstico Socioeconómico del Pueblo Guaraní del Departamento de Tarija*, Documento no publicado, Tarija, CCGTT, Ministerio de Justicia y COSUDE, 2009.

CEADESC (Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), *Atlas de contratos petroleros en Tierras Comunitarias de Origen y municipios de Bolivia*, Santa Cruz-Bolivia, Editorial El País, 2008.

CEDLA, (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), *La gestión de la renta de los hidrocarburos en las Prefecturas. Caso Tarija*, La Paz, CEDLA, 2008.

Centellas, M., *Decentralization and Democratization in Bolivia*. Ponencia presentada en el 22avo Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 2000.

CERDET (Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija), *Valoración y uso de recursos naturales de la TCO Guaraní Itika Guasu*. Tarija, CERDET, 2006.

CERDET- Consultora DEL, *Línea base en seguridad alimentaria del pueblo Weenhayek y comunidades guaraníes de Yacuiba*, Estudio financiado por la agencia holandesa ICCO & Kerk In Actie, Villamontes, 2009.

CERDET (Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija), *Informe Línea Base de Seguridad Alimentaria Pueblo Weenhayek – Guaraní*. Documento no publicado, Tarija, CERDET, 2009.

CERDET (Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija), *Pesca Weenhayek*. Tarija, 2010.

Chumacero, J. P., “13 años de reforma agraria en Bolivia”, en Fundación TIERRA, *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2010.

Chumacero, J. P., *Inversiones públicas y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos*. Capítulo en DTR en Bolivia. Manuscrito, 2010a.

Chumacero, J. P., *Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos*. Capítulo en DTR en Bolivia. Manuscrito, 2010b.

CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), *Gestión Territorial Indígena*. Presentación PowerPoint, 18 de diciembre de 2008.

Coe, N.M., M. Hess, H.W.C. Yeung, P. Dicken y J. Henderson, “Globalizing regional development: a global production networks perspective”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), p. 468-484, 2004.

Coello, J., “Desafíos de la gestión ambiental antes emprendimientos de exploración y explotación petrolera en Bolivia”, en C. Belpaire y M. Ribera (eds.) *Informe del Estado Ambiental de Bolivia 2007-2008*, La Paz, LIDEMA, p. 39-57, 2008.

Collier P. y A. Hoeffler, “Resource Rents, Governance, and Conflict”, en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, N° 4, p. 625-633, 2005.

Combes, Isabelle, *Definiciones étnicas en el Chaco y la Chiquitanía*, Santa Cruz, PIEB-IFEA, 2005.

Comisión Europea, *Bolivia. Documento de estrategia país: 2007-2013*. 2007. Disponible en: http://eeas.europa.eu/Bolivia/csp/07_13_es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*, Washington DC., Organización de Estados Americanos, 2009.

Corrado, Alejandro, *El Colegio Franciscano de Tarija y sus misiones*, Tarija, Ed. Franciscanas, 1984.

Cortez, G., "Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cien años", en I. Combes (eds.) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitania*, Colección Ciencias Sociales #7. Santa Cruz, Editorial El País, 2006.

Cortez, G., *Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos*. Capítulo en DTR en Bolivia. Manuscrito, 2010.

Crabtree, J. and L. Whitehead (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, New York, Palgrave, 2001.

Crabtree, J., *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*. Latin America Bureau, 2005.

De la Garza y E. Toledo "Globalización, modelo económico y reestructuración productiva", en CEDLA-RAWOO, *Globalización en Bolivia y América Latina*, La Paz, EDOBOL, 2002.

De Soysa, I. y E. Neumayer, "Resource Wealth and the Risk of Civil War Onset: Results from a New Dataset of Natural Resource Rents", en *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 24, N° 3, p. 201-218, 2007.

De Vries, A. *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas*, Santa Cruz, CIDOB, SNV, 1998.

Decreto Supremo N° 24336, *División del territorio nacional en áreas tradicionales y no tradicionales para efectos de exploración y explotación hidrocarburífera*, (Gobierno de Bolivia) 19 julio 1996.

Decreto Supremo N° 28571, *Establece un fondo para el desarrollo de pueblos indígenas originarios campesinos y de comunidades interculturales-FONDIOC 2005* (Gobierno de Bolivia) 22 diciembre 2005.

Decreto Supremo N° 29033, *Regulación de la consulta y participación sobre actividades de hidrocarburos 2007* (Gobierno de Bolivia) 16 febrero 2007.

Decreto Supremo N° 29103, *Regulación del monitoreo socio-ambiental de las actividades hidrocarburíferas en territorios indígenas y campesinos 2007* (Gobierno de Bolivia) 23 abril 2007.

Desai, R.M., L. Freinkman, y I. Goldberg, "Fiscal Federalism in rentier regions: Evidence from Russia", en *Journal of Comparative Economics* 33 (4), p. 814-834, 2005.

Dietsche, E., *Institutional Change and Developmental State Capacity in Mineral-Rich Countries*, Paper Commissioned for UNRISD Project on “Social Policy in Mineral-rich Countries”, unpublished draft, mimeo, Geneva, UNRISD, 2008.

El Diario, “Repsol considera Caipipendi como uno de los mayores reservorios de gas”, 30 de noviembre de 2009.

Entrevistas 2009-2010, Entrevistas en trabajo de campo a representantes del Estado, empresas de gas y organizaciones de la sociedad civil en Tarija, Santa Cruz y La Paz. Bolivia.

Escobar, A., “Culture Sits in Places: Reflections on Globalism and Subaltern Strategies of Localization”, en *Political Geography* 20, p. 139-174, 2001.

Espada, J. L., *La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales. Tendencias de los ingresos y gastos 1997-2007*, La Paz, CEDLA, 2009.

Espada, J. L., *Financiamiento y gastos de las gobernaciones. Autonomía sin reforma*, La Paz, CEDLA, 2011.

Farfán, F., “Formal and customary housing tenure initiatives in Bolivia”. *Habitat International* 28, 2004.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), *Estadísticas de la gestión municipal*, La Paz, 2009.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), *Estadísticas de la Gestión Municipal 2005 - 2008*. La Paz, mayo de 2010.

FOBOMADE (Foro Boliviano de Medio Ambiente y Desarrollo), *Amazonia sin petróleo*, FOBOMADE, 2009. Online, disponible en: http://www.fobomade.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=226:amazonia-sin-petroleo (visto el 10 diciembre 2009).

Freddy Toledo, Vicepresidente de FEGACHACO, entrevista de Juan Pablo Chumacero y Leonith Hinojosa. Entrevista a FEGACHACO (Septiembre de 2009).

Frets-Cibils V., Giugale M. y Luff C. *Bolivia. Por el bienestar de todos*, Washington DC, World Bank, 2006.

Fundación FAUTAPO, *Plan estratégico 2009-2013 “Cadena uvas, vinos y singani”*, Tarija, Comité de Competitividad Cadena Uva, Vinos y Singani. Manuscrito, 2009.

Fundación TIERRA, *Bolivia post-constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas. Memoria Seminario Internacional 26,27 y 28 Octubre*, La Paz, Fundación TIERRA, 2009.

Fundación TIERRA, *Informe 2009, Reconfigurando territorios reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2010.

Fundación TIERRA, *Las Cinco Leyes Fundamentales*. Boletín Mensual N° 17. (www.ftierra.org), 2010.

Fundación Yuchan, *Evaluación ambiental preliminar de los efectos de la actividad hidrocarburíferas en el parque nacional y área natural de manejo integrado serranía de Aguarañi*. Documento no publicado, Tarija, PROMETA-IYA, 2001.

Gaceta Oficial de Bolivia, *D.S. 29272 Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia digna soberana productiva democrática para Vivir Bien"*. Lineamientos estratégicos 2006-2011. La Paz, Imprenta Gobierno de Bolivia, 2007.

Gaceta Oficial de Bolivia, *Plan nacional de desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien"*. La Paz, Gobierno de Bolivia, 2007.

García Linera, A., "Empate catastrófico y punto de bifurcación", en *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*. Año 1, N° 1. Buenos Aires, CLACSO, 2008.

García Linera, A. *Bolivia's vice-president defends MAS government's record*, Links: International Journal of Socialist Renewal, agosto 2009. Disponible en: <http://www.links.org.au/node/1241> (visto el 23 septiembre 2009).

García Linera, A., *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, La Paz, CLACSO, 2010.

Gereffi, G. y M. Korzeniewicz (eds.) *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger, 1994.

Gibbs, D. y Jonas A. E.G., "Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach", en *Geoforum* 31, p. 299-313, 2000.

GMER (Gobierno Municipal de Entre Ríos), *Plan de Desarrollo Municipal Entre Ríos 2008-2012*, Entre Ríos, 2008.

GMER-CCEDSE (Gobierno Municipal de Entre Ríos) *Plan de desarrollo municipal "Entre Ríos 2008 - 2012"*, Manuscrito. Entre Ríos, Gobierno Municipal de Entre Ríos, 2008.

GMVM (Gobierno Municipal de Villamontes), *Plan de Desarrollo Municipal de Villamontes 2004 – 2008*, Villamontes, 2004.

GMVM-amt, *Diagnóstico Socio Económico Municipio Villamontes*. Manuscrito. Villamontes, Gobierno Municipal de Villamontes, 2010.

Gobierno Departamental de Tarija, *4 años después palabra cumplida. A paso firme ¡Tarija cambia!*, Tarija, Prefectura de Tarija, 2009.

Gobierno Nacional de Bolivia, *II Censo Agropecuario 1984*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística, 1989.

Gobierno Nacional de Bolivia, *Estrategia de desarrollo Bolivia Digna y Soberana*, 2006.

Grindle, M.S., *Audacious Reforms: Institutional Innovation and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 2000.

Gutiérrez, José Félix, *Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija*. La Paz, CEDLA, 1988.

Harvey D., *Justice, nature and the geography of difference*, Massachussets, Blackwell P., 1996.

Harvey D., *The new imperialism*. OUP, Oxford, 2003.

Hennermann K. y L. Hinojosa, *The Environmental Dimension of Territorial Dynamics in Villamontes and Entre Rios: Project report*. 2010. Disponible en: http://personalpages.manchester.ac.uk/staff/Karl.Hennermann/LeonithHinojosa/DTR/DTR_Bolivia/Fase2_Tarija/Fase2b/DimensionMedioAmbiental/report/

Hindery D., *Impactos sociales y ambientales de la reestructuración en Bolivia: un análisis del proyecto de Enron y Shell, de hidrocarburos*, México, Diario de Geografía Tropical 25 (3), p. 281-303, 2004.

Hinojosa, A., G. Cortez, L. Perez, "From Tarija to Argentina: Lives on the Border," en *Tinkazos* (6): p. 99-116, 2003.

Hinojosa L., *Markets, institutions and livelihoods in the Peruvian Andes*. PhD Thesis. The University of Manchester, 2006.

Hinojosa, L., J.P. Chumacero y M. Chumacero *Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia*. Documento de trabajo N° 49. Santiago de Chile, RIMISP, 2009.

Hinojosa L., J.P. Chumacero, G. Cortez, A. Bebbington, D. Humphreys Bebbington, *Tarija: dinámicas territoriales y formación de territorio en contextos de expansión de industrias extractivas*. Informe de la Fase 2A. Documento de trabajo no publicado, 2010.

Hinojosa, L., J.P. Chumacero, G. Cortez, A. Bebbington, D. Humphreys Bebbington, *Territorial dynamics and formation of territories in contexts of extractive industries expansion: a case study on hydrocarbons in Bolivia*. Ponencia presentada en la Conferencia 2010 AAG, Washington DC, 2010.

Hinojosa, L., *Territorial dynamics and formation of territories in contexts of extractive industries expansion: a case study on hydrocarbons in Bolivia*. Ponencia presentada en la Conferencia 2010 AAG, Washington DC, 2010.

Hinojosa, L. y K. Hennermann, *Dinámicas territoriales rurales y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas. Un caso de estudio en Tarija – Bolivia*. Manuscrito. Manchester, 2010.

Hinojosa, L., A. Bebbington, A. Barrientos, y T. Addison, *State revenue and social policies in mineral-rich developing countries*. Programme Paper N° 44, Geneva, Switzerland, United Nations Research Institute in Social Development-UNRISD, 2010.

Hinojosa, L., *Challenging the resource curse in Bolivia. Fiscal decentralization and sustainability of social policy and anti-poverty initiatives financed by hydrocarbons rents*. Manuscrito. Manchester, 2010.

Hinojosa, L., “Riqueza mineral y pobreza en los Andes”, en *European Journal of Development Research* 23, p. 488–504, 2011.

Hinojosa, L., *Diagnóstico sobre el estado social, en términos de pobreza, desigualdad y desarrollo, por área urbano-rural y a nivel territorial en Bolivia*. Background paper for the Informe Latinoamericano sobre Crecimiento con Inclusión Social. Santiago, RIMISP, 2011a.

Hujo, K. y S. McClanahan, *Financing social policy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009.

Humphreys Bebbington, D. *The Political Ecology of Natural Gas Extraction in Southern Bolivia*. Tesis presentada para el título de PhD, Universidad de Manchester, Manchester, 2010.

Humphreys Bebbington, D. y A. Bebbington, “Extraction, territory and inequalities: gas in the Bolivian Chaco”, en *Canadian Journal of Development Studies* 30 (1-2), p. 259-280, 2010a.

Humphreys Bebbington, D. y A. Bebbington, "Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano", en *Umbrales: Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo* 20, p. 127-160, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, 2010b.

ICMM Resource Endowment Initiative. *The Analytical Framework*, London, ICMM, UNCTAD y Banco Mundial, 2006.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Censo de Población y Vivienda 2001*, INE, 2002.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Bolivia. Indicadores sociodemográficos por departamento, provincia y sección de provincia. Censos de 1992 y 2001*, La Paz, INE-UNFPA, 2004.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Atlas Nacional de Municipios*, La Paz, INE, 2005.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Estadísticas e indicadores sociodemográficos, financieros y productivos por departamentos. Departamento de Oruro*, La Paz, INE, UDAPE y DFID, 2005.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Actualidad Estadística Departamental: Estadísticas e indicadores sociodemográficos del Departamento de Tarija*, La Paz, INE, 2009.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Estadísticas Departamentales*, La Paz, INE, 2009.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Anuario Estadístico 2008*. La Paz, INE, 2009a.

INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), *Base de datos de saneamiento*. La Paz, INRA, 2009.

INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Cambia la estructura de la propiedad agraria*, La Paz, INRA, 2010.

IPC - IG (International Policy Centre for Inclusive Growth) *Collections of one pagers*. United Nations Development Programme. Brasilia, IPC – IG, 2009.

Jones Luong, P. y E. Weinthal, "Prelude to the Resource Curse: Explaining Oil and Gas Development Strategies in the Soviet Successor States and Beyond", en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, N° 4, p. 367-99, 2001.

JUM, ENDEPA, FUNDAPAZ, CIPAE, CERDET, *Situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Chaco sudamericano*. Salta-Argentina, 2008.

Kaimovitz D. y R.Abramovay, *Los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en el Marco del Programa de Dinámicas Territoriales Rurales (DTR)*. Documento de trabajo, RIMISP, 2009.

Karl, T.L., *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1997.

Kronik J. y Bradford D., *Notas para el Análisis de la Dimensión Ambiental en las Dinámicas Territoriales*. F7 Consult. Manuscrito. 2006.

La Razón, "YPFB dice que indígenas traban las inversiones", La Razón, 21 setiembre 2009. 2009a.

La Razón, "Las petroleras también son víctimas de chantajes", La Razón, 22 setiembre 2009. 2009b.

Lane, P. y A. Tornell, "The Voracity Effect", en *American Economic Review*, 89(1), p. 22-46, 1999.

Laserna, R, *Gobernabilidad democrática*, 2003, Documento digital, disponible en: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Gobernabilidaddemocratica.pdf>

Laserna, R., *La trampa del rentismo*. 2da. Edición. La Paz, Fundación Milenio, 2006.

LazcanoH., Oscar, Bolivia- ¿Autodeterminación para Tarija, 2007. Disponible en: <http://www.lahistoriaparalela.com.ar/2007/11/24/bolivia-%C2%BFautodeterminacion-para-tarija/>

Ley N° 1551 Participación Popular 1994 (Gobierno de Bolivia), abril 1994.

Ley N° 1689 Ley de hidrocarburos - Capitalización 1996 (Gobierno de Bolivia), 30 abril 1996.

Ley N° 1715, Reforma del Servicio Nacional Agrario 1996 (Gobierno de Bolivia), 18 octubre 1996.

Ley N° 3058, Ley de Hidrocarburos 2005 (Gobierno de Bolivia), 17 mayo 2005.

Lizárraga, P. y C. Vacaflor, *Perspectivas de Integración de la Identidad Regional desde los proyectos y sectores dominantes y subalternos en el departamento de Tarija*, La Paz, PIEB, 2005.

Lizárraga Aranibar, P. y C. Vacaflor Rivero, *Cambio y poder en Tarija: la emergencia de la lucha campesina*, La Paz-Bolivia, Plural Editores, 2007.

MA (Millennium Ecosystem Assessment) *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington DC, Island Press, 2005.

MA (Millennium Ecosystem Assessment), *Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report*, Washington DC, Island Press, 2005.

Malczewski, Jacek, "Ordered weighted averaging with fuzzy quantifiers: GIS-based multicriteria evaluation for land-use suitability analysis", en *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*. Volumen 8, Issue 4, 270-277, 2006.

Mamani Q. Walter, Nelly Suarez R., Claudia García T., *Contaminación del agua e impactos en la Serranía Aguara Güe*, La Paz, PIEB, 2003.

Mamani Q. Walter, *Impactos socio-ambientales en el Territorio Weenhayek y áreas de influencia*. Monografía no publicada. Tarija, CERDET, 2005.

Mamani Q., Walter, *Estudio Socio-ambiental en las TCO's Guaraní y Weenhayek de Tarija, cuenca del Pilcomayo/ Villa Montes*. Monografía no publicada. Tarija, CERDET, 2008.

Mamani Q. Walter, *Gestión del agua y su problemática en territorios rurales del municipio Villamontes 2000 – 2010*. Informe de investigación no publicado. Villamontes, DTR Bolivia, 2010.

Martínez, E., *Ciudadano X. La historia secreta del evismo*. 5ta. Ed. La Paz, Editorial El País, 2008.

Mayorga E. "Bolivia en la era del gas", en Fretes-Cibils V., Giugale M., Luff C. (eds.), *Por el bienestar de todos Bolivia*, La Paz, Banco Mundial, 2006.

McGuigan, C., *Los beneficios de la inversión extranjera. Cuáles fueron los resultados en el sector de petróleo y gas en Bolivia*, La Paz, CEDLA, 2007.

McGuire, M.C. y Olson, M., "The economics of autocracy and majority rule: The invisible hand and the use of force", en *Journal of Economic Literature* 34 (1), p. 72-96, 1996.

Melià Bartolomé, *Los Guaraní-Chiriguano*, Camiri-Santa Cruz, CIPCA, 1988.

Mendoza, O., Z. Manzur, D. Cortez, y A. Salazar, *La Lucha por la Tierra*, La Paz, PIEB, 2003.

Mingo, Fray Manuel, *Historia de las Misiones Franciscanas de Tarixa entre Chiriguano*, Tarija, 1981.

Ministerio de Hacienda, *Departamento de Tarija. Presentación pública*, Mayo 2008. Tarija, 2008.

Ministerio de Justicia, *Diagnóstico socioeconómico del Pueblo Guaraní del Departamento de Tarija*, La Paz, CCGT, GOB, 2009.

Molina, F., R. Laserna, C. Miranda y F. Zaratti, *Nacionalización, los costos de una ilusión*, La Paz, Editorial Cuatro Hnos, 2009.

Montambeault, F., "Democratizing Local Governance? The Ley de Participacion Popular and the Social Construction of Citizenship in Bolivia", en *Journal of Civil Society* Vol. 4, N° 2, p. 113-129, 2008.

Moore, J., *Ecuador: indigenous radio station spared closure*, Upside Down World, 29 January 2010. Disponible en: <http://www.upsidedownworld.org/main/ecuador-archives-49/2340-ecuador-indigenous-radio-station-spared-closure> (visto el 24 marzo 2010).

Morales, J.A. *Bolivia's Tin and Natural Gas Crises of 1985-1989*, Documento de Trabajo. La Paz, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), 1992.

Nordenskiöld, Erland, *La vida de los indios*, La Paz-Bolivia, Ed. APCOB, 2002.

O'Neill, K. () *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OECD, *Glossary of statistical terms*, 2005. Disponible en: <http://stats.oecd.org/glossary>

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Convenio 169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989.

Olson, M., "Dictatorship, democracy, and development", en *American Political Science Review* 87 (3) (1993), p. 567-576, 1993.

Onorato, W.T., P. Fox, y J.E. Strongman, "World Bank group assistance for minerals sector development and reform in member countries", en *World Bank Technical Paper* N° 405. The World Bank, 1998.

ONU. *Convenio sobre la diversidad biológica*, 1992.

ONU. *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2007.

PDOT (2005) *Plan de Ordenamiento Territorial*, Tarija, DHV Sudamérica SRL y Prefectura de Tarija.

Perreault T., "From the Guerra del agua to the Guerra del gas: resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia", en *Antipode* 38 (1) p.150-172, 2006.

Perreault, T., *Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State*, Geneva, UNRISD, 2008.

Perreault T. y G. Valdivia, "Hydrocarbons, popular protest and national imaginaries: Ecuador and Bolivia in comparative context", en *Geoforum Volume* 41(5), p. 689-699, 2010.

Petroandina, Presentación Power Point (16 diciembre 2008).

PIEB-JAINA, "Cronología del conflicto de la guerra del gas. Clasificación hemerográfica" en *Nuevo Sur 2003-2005*, 2005.

Plekhanov, F., *Incentive aspects of revenue sharing: Central and regional government in Russia*. Cambridge Working Paper in Economics N° 0440, 2004.

PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia*, La Paz, PNUD, 2003.

PNUD Bolivia, George Gray (Coordinador), *La economía más allá del Gas*. La Paz. 2005.

PNUD-INE, *Bolivia. Atlas estadístico de Municipios*. La Paz, Plural Editores, 2005.

PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: El estado del Estado en Bolivia*. La Paz, PNUD, 2007.

Poveda Ávila, P. y A. Rodríguez, *El gas de los monopolios. Análisis de las políticas de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz, CEDLA, 2006.

Prefectura del Departamento de Tarija, *Informe de gestión 2006 - 2009*. Tarija, Prefectura del departamento de Tarija, 2010.

PRISMA (2008-2009) *Noticias Prisma - noticias mineras*. Boletín electrónico, La Paz.

Qian, Y. y B. R. Weingast, "Federalism as a commitment to preserving market incentives", en *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), p. 83-92, 1997.

Querejazu Calvo, R., *Masamaclay. Historia política diplomática y militar de la Guerra del Chaco*. 4ta edición. La Paz, 1971.

Ramos, A., "A concise dictionary of prejudiced received", en *Serie Antropología* 216: p. 1-47, 1997.

RIMISP, *Minutes. Expert Consultation on the Applied Research Draft Methodological Framework*, Cocoyoc, México 23-24 Noviembre 2007. Manuscrito, 2007.

RIMISP, *Rural Territorial Dynamics. A research-based policy advice and capacity-development program for rural economic growth, social inclusion and sound environmental governance*. Documento Programa. Manuscrito, Santiago, 2007a.

RIMISP *Applied Research on Rural Territorial Dynamics in Latin America. A methodological framework* (versión 2) Documento de Trabajo N° 2 Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Febrero 2008. Manuscrito.

Rival, L. "Planning development futures in the Ecuatorian Amazon: the expanding oil frontier and the Yasuní-ITT initiative" en Bebbington, A. (ed) *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*, London, Routledge, 2012.

Rodríguez Carmona, A., *Rompiendo con el "proyectorado": El gobierno del MAS en Bolivia*, España, Ed. Itaca Red Solidaria, 2009.

Ross, M. "Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development", en A. Bebbington *et al.*, p. 193-216, 2008c.

Rosser, A., "Natural Resource Wealth, Development and Social Policy: Evidence and Issues", en Katja Hujo y Shea McClanahan (eds.), *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*, Palgrave, Basingstoke, 2009.

Ruiz, R., *Proyecto PGNL*, Tarija, 2003.

Sachs, J. *The End of Poverty*, New York, Penguin Press, 2005.

Sack, R. *Human Territoriality. Its theory and History*. Cambridge University Press, 1986.

Saignes y I. Combès, *Historia del pueblo chiriguano*. La Paz, IFEA, Plural Editores, 2007.

Schejtman, A. y J. A. Berdegué, *Rural Territorial Development*. Documento de Trabajo N° 4, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, 2004.

Schönwälder, G., *New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments*. *Development and Change*, 28, p. 753-7, 1997.

Seoane, J., *Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas*. OSAL 107. Año VI N° 17, mayo-agosto, 2005.

Tahbud, M., *Las transnacionales no son socias. Por una política nacional de hidrocarburos*. Cochabamba – Bolivia CEDIB, p. 257, 2010.

Torrigo Zas, M.G. y B. Núñez Reguerin, “Contaminación cultural y la purificación de la identidad en Tarija”, en Defensoría del Pueblo y Universidad de la Cordillera, *Observando el racismo, Racismos y regionalismos en el proceso autonómico: Hacia una perspectiva de clase*, p. 190-, La Paz, 2009.

UDAPE, *Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia: Estimación del gasto de consumo combinando el Censo 2001 y las encuestas de hogares* (segunda edición), La Paz, UDAPE-INE, 2006.

Unión Europea, *Bolivia Country Strategy*, Paper, Brussels, UE, 2002.

UNRISD, *Transformative social policy: lessons from UNRISD research*, Geneva, UNRISD Research and Policy Brief, 5, United Nations, 2006.

Urioste, M., “Balance de la reforma agraria en Bolivia: la reforma inconclusa”, en *Bolivia Post-Constituyente: tierra, territorio y autonomías indígenas*, Santa Cruz, International Land Coalition/Fundación TIERRA, 2009.

Vacaflares C., *Transhumancia ganadera en Tarija. Entre territorios poblados y despoblados*, La Paz, PIEB, 2003.

Vacaflares, C. y P. Lizárraga, *La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia. Proyectos de dominación y resistencia en una región productora de hidrocarburos*, OSAL 107. Año VI N° 17, mayo-agosto, 2005.

Vacaflares, C., *Discursos y relaciones de poder en la constitución de la región de Tarija*. Bolivia, PIEB, 2005.

Vacaflares C., y P. Lizárraga, *Cambio y poder en Tarija*, La Paz, Ed. Plural, 2007.

Voogd, Henk, *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*. London, 1994.

Wallis J.J. y W.E., Oates, "Decentralization in the public sector: An empirical study of state and local government", en: H.S. Rosen, Editor, *Fiscal Federalism: Quantitative studies*, Chicago IL, University of Chicago Press, p. 5-28, 1988.

Walter Ferrufino, Ejecutivo seccional y Presidente ASOGAPO, entrevista de Juan Pablo Chumacero. Entrevista a ASOGAPO (Agosto de 2010).

Wilson, F., *Towards a political economy of roads: Experiences from Peru*. *Development and Change* 35 (3): p. 525-46, 2004.

Yates, D. *The Rentier State in Africa*. Africa World Press, Trenton, NJ., 1996.

ZONISIG, *Proyecto de Zonificación Agroecológica y Establecimiento de una Base de Datos y Red de Sistema de Información Geográfica en Bolivia*. Base de datos geoespaciales, Tarija, 1999.

Este libro es un aporte analítico profundo, interesante y oportuno de un tema central para el debate boliviano y en general, latinoamericano: los efectos de las rentas de los sectores extractivos en las dinámicas territoriales de los espacios en los que la riqueza mineral (gas) se concentra. El enfoque multidisciplinario seguido por el equipo de investigación enriquece la aproximación y complementa diversas visiones y perspectivas. En el texto subyace la idea de que la renta del gas ha facilitado dinámicas territoriales rurales desiguales y se percibe que las contradicciones entre quienes se benefician más y quienes menos, producen impactos que podrían socavar lo avanzado con el flujo de recursos fiscales hacia los territorios productores. En este sentido, el libro abre puertas para nuevas investigaciones en los diversos temas que se abordan y brinda nuevas ideas para el debate y la incidencia en políticas públicas sobre el futuro de las estrategias neo extractivas.

Miguel Urioste
Investigador Fundación TIERRA

La relevancia de este libro radica en que sus capítulos se complementan muy bien, parten de una base conceptual y metodológica común, y no fuerzan hallazgos. Con ello, el texto da pistas sustanciales sobre los factores que inciden en procesos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y sustentabilidad ambiental –algo a lo que nuestras sociedades, a veces muy intuitivamente, aspiran. La velocidad de los fenómenos que se están viviendo alrededor de la industria del gas, claramente juega en contra de los estudios, pues siempre habrá nuevos datos y realidades que retratar, pero en todo caso, ésta es una tensión irresoluble en el oficio. Sin embargo, la base conceptual y metodológica de los temas tratados es lo suficientemente sólida para darles consistencia en el tiempo, hacerlos replicables y sobre todo despertar inquietudes para nuevos emprendimientos. Este libro es un insumo para una discusión más consistente sobre cada uno de los temas que, con seguridad, estarán presentes en el escenario regional y nacional por mucho tiempo más.

Miguel Castro
Investigador en temas sociales

ISBN: 978-99954-770-6-6



9 789995 477066