

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 Autonomo 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

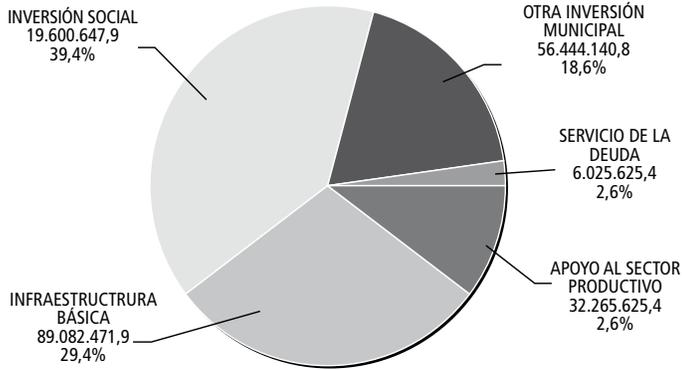
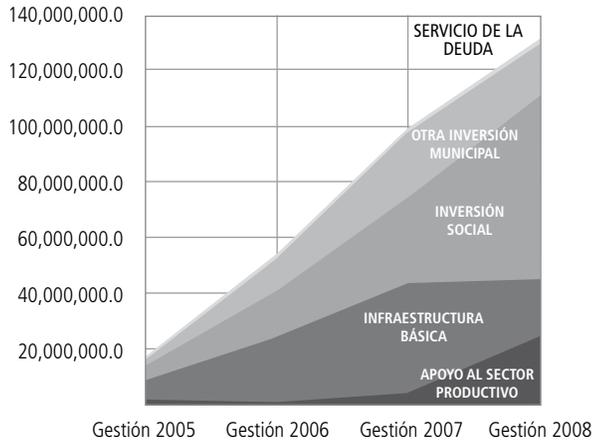


Gráfico 6.2. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Villamontes 2005 - 2008



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

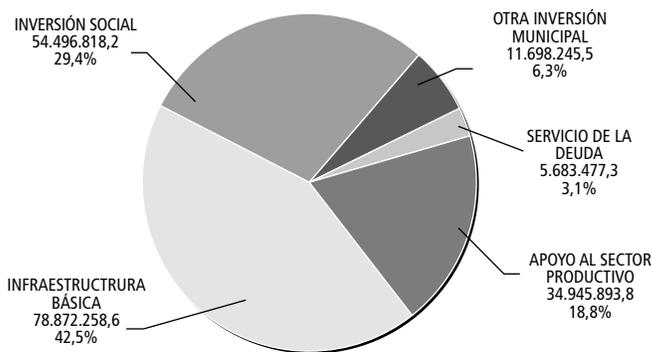
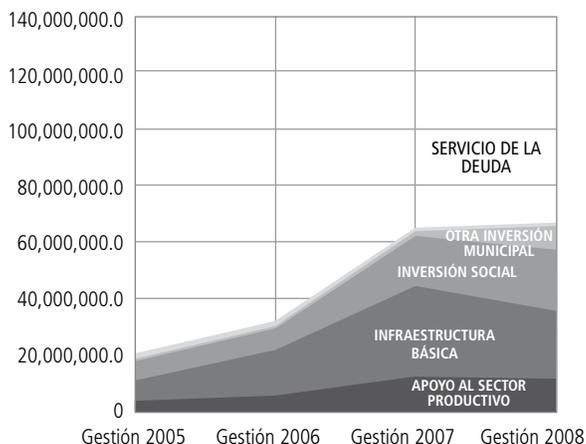


Gráfico 6.4. Evolución de gastos de inversión en el municipio de Entre Ríos 2005 - 2008



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-

tos 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 Per cápita 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.