

# **Dinámicas territoriales y formación de territorios en contextos de expansión de industrias extractivas. Tarija, Bolivia**

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

Documento de Trabajo N° 89  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Hinojosa, L., Chumacero, J., Cortez, G., Bebbington, A. 2011. "Dinámicas territoriales y formación de territorios en contextos de expansión de industrias extractivas. Tarija, Bolivia". Documento de Trabajo N° 89. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel + (56-2) 236 45 57  
dtr@rimisp.org  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

# Índice

1.- Introducción.....	1
2.- Marco conceptual para entender dinámicas territoriales rurales en contextos de expansión de industrias extractivas hidrocarburos.....	4
3.- El caso de las dinámicas territoriales rurales en Tarija - Bolivia .....	7
Las dinámicas territoriales a partir de la expansión de la explotación del gas .....	11
Las dinámicas económicas rurales en los municipios de Villamontes y Entre Ríos .....	12
4.- Principales actores y alianzas y proyectos territoriales .....	16
El papel de lo urbano.....	16
Los actores rurales y la formación de coaliciones .....	17
El efecto gas sobre el capital social y el capital político .....	19
5. Construcción de territorios .....	21
6.- El rol del capital natural en las DTRs y la cuestión de la sostenibilidad .....	24
7.- Conclusiones .....	26
Implicancias de política.....	28
8.- Referencias .....	31

## 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 la 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 por qué 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 2007), 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 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.

*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 DTRs, 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 supra-territoriales (i.e. regionales, nacionales, internacionales). Esto requiere, entonces, analizar escalas y relaciones espaciales.

El estudio de las DTRs 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; y 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 DTRs 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 mineral.

Segundo. Un factor fundamental que explica las diferencias en DTRs 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. Las dinámicas económicas previas a la expansión de la industria (i.e. estructura productiva, articulación a mercados, peso de lo urbano) son importantes para direccionar la inversión pública, pero no determinan su efectividad.

Quinto. 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 autosostenidos de desarrollo territorial.



Sexto. 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.

Séptimo. 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 exagera o resuelve en espacios públicos que trascienden lo rural.

El enfoque metodológico para abordar estas hipótesis ha sido el de estudios de caso comparados. Dentro de la escala de territorialidades que las DTRs suponen, los dos casos abordados en este trabajo han sido considerados como sub-territorios, delimitados por el espacio municipal, para compararlos fundamentalmente por criterios de tipo institucional y de administración pública. La selección de espacios municipales también se basa en una cierta historia particular en su conformación y evolución que los diferencia. Como parte de territorios mayores ambos sub-territorios han estado bajo el mismo contexto y, sin embargo, producido resultados de desarrollo diferentes.

Los casos seleccionados fueron los de los municipios de Villamontes y Entre Ríos, ambos en el departamento de Tarija en el sur centro 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.

Para presentar los hallazgos de esta investigación, este artículo se organiza en siete secciones aparte de esta introducción. La primera sección introduce los lineamientos del marco conceptual que guió nuestro análisis. La segunda sección empieza por describir el contexto en el cual se da la expansión de la industria extractiva en Bolivia y luego desarrolla las dinámicas territoriales que se han observado en Tarija. La tercera sección aborda el tema de actores y alianzas y sus proyectos territoriales. La cuarta sección discute el proceso de construcción de territorios y su relación con la cuestión de los derechos de propiedad de la tierra. La quinta sección analiza la sostenibilidad ambiental de las DTRs bajo un enfoque de servicios ecosistémicos que son específicos a los territorios y cuyo análisis de cambio permite visualizar las opciones y posibilidades del territorio en el largo plazo. La sección final concluye y sugiere implicancias de política pública para apoyar que las



DTRs que surgen dentro de un contexto de expansión de industrias extractivas de hidrocarburos sean inclusivas y sostenibles.

## 2.- Marco conceptual para entender dinámicas territoriales rurales en contextos de expansión de industrias extractivas hidrocarburos

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

- los marcos generados para hablar del desarrollo territorial – marcos que enfatizan las interacciones entre lo productivo y lo institucional
- un concepto de 'proyectos territoriales', que plantea entender cómo distintos actores buscan construir e imponer su visión de territorio
- 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
- articulaciones productivas, que plantean entender las dinámicas que se dan dentro de la estructura productiva en relación con los espacios físicos en los cuales opera.
- 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 DTRs, 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 (e.g. tierra, recursos del subsuelo, agua, bosque), activos físicos y financieros (e.g. infraestructura, maquinaria, equipo, dinero), capital humano (salud, educación), capital social y capital político. De todos estos activos, los activos naturales (también denominado capital natural), por su capacidad de generar servicios ecosistémicos (MEA 2005), no solamente permiten entender los cambios en las estrategias de vida rurales, sino que posibilitan discutir la sostenibilidad de las DTRs y de las estrategias de desarrollo basadas en la extracción de recursos naturales no renovables (ver Hinojosa y Hennerman 2010).

<sup>1</sup> 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 lo 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.



Para abordar el tema del rol de actores y coaliciones en las DTRs, 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 Hinojosa et al 2010).

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 Hinojosa 2010 y las referencias ahí citadas).

En los diversos capítulos de nuestra investigación, todos 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 minerales hidrocarburíferos en el área rural y la forma de explotación de inevitable gran escala, entender las DTRs dentro de esta estrategia facilita ver las relaciones económicas y de poder a diversas escalas. Siendo estas mismas las que enfatizan lo local, (e.g. 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 garantizar la autosuficiencia energética y 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.

Desde un enfoque más normativo, en la literatura sobre riqueza mineral y desarrollo se ha enfatizado que, para que funcionen las articulaciones entre lo productivo, lo institucional y lo territorial que el sector extractivo identifica como los vehículos a través de los cuales contribuye al desarrollo local, tienen que existir, o surgir, un conjunto de arreglos institucionales y sociales que faciliten la presencia del sector extractivo y que, *al mismo tiempo*, produzcan formas de crecimiento y desarrollo que reduzcan pobreza, mejoren la distribución y permitan la sostenibilidad ambiental. Considerando estos aspectos normativos de una estrategia de desarrollo, conectamos los conceptos de estrategias de vida con los de capital social y político.



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



### 3.- El caso de las dinámicas territoriales rurales en Tarija - Bolivia

#### a) El contexto nacional en que se da la expansión del gas

El punto común de las estrategias de desarrollo impulsadas en Bolivia desde inicios de su época republicana es que estas han estado basadas en la extracción y exportación de sus recursos minerales, 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 su explotación. 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<sup>2</sup>, la privatización de las industrias extractivas de metales e hidrocarburos explícitamente se dirige a la inversión directa extranjera (Onorato et al 1998, World Bank 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 (World Bank 2005). La "nacionalización" de los hidrocarburos que el gobierno de Evo Morales del Movimiento al Socialismo (MAS) impulsa desde el 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 Estado 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)<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>; y un reforzamiento de la de-

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> En determinados momentos estas políticas no habrían estado orgánicamente vinculadas (entrevistas de AB a representantes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-IIRSA y del BID, quien co-financia la Iniciativa (IDB 2007).

<sup>4</sup> Las manufacturas son básicamente PYMES (18 y 19% del PIB entre 1988-2008). Las actividades agropecuarias caen de 17% en 1989 a menos de 15% en el 2008. Los minerales, por efecto de precios internacionales entre del 2004-8, crecen de 11% a cerca del 15%.



pendencia 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 los 90s siguieron el paquete de ajuste estructural de mediados de los 80,,<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>. Luego, hacia el 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<sup>7</sup>.

Junto a lo anterior, se da la reformulación del Servicio Nacional de Reforma Agraria y el régimen de distribución de tierras (conocida como la ley INRA)<sup>8</sup>.

## **b) 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

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> Hacia el 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 el 1997.

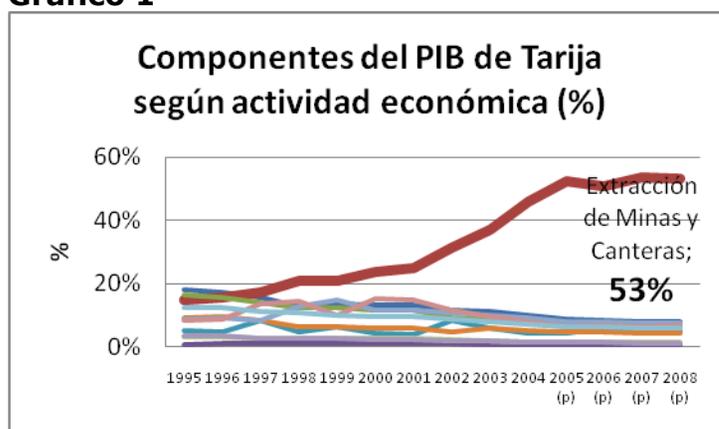
<sup>8</sup> Ley N° 1715 de Octubre 18, 1996



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 de 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)<sup>9</sup>. 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 el 2001 el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas había disminuido de 69% a 51% durante 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 de los 2000, El Chaco y Tarija se reposicionan 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 2009)) produjo un cambio substancial en la estructura productiva de la economía departamental (ver gráfico 1), en sus finanzas públicas (ver capítulo Hinojosa 2010) y en el peso relativo de cada sub-territorio (ver capítulo Hinojosa 2010 territorios).

**Gráfico 1**



Fuente: Estadísticas del sector real de la economía. INE (en línea).<sup>10</sup>

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

<sup>10</sup> [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)





## 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 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-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 2010). Si bien la recomposición de la geopolítica interna (nacional) no estaba puesta claramente desde el principio (c.f. 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 del 2010, incluía una nueva constitución y cinco leyes fundamentales, entre ellas la Ley de Autonomías<sup>11</sup>.

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 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<sup>12</sup>.

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.

El cambio 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 reavivación de conflictos intra-regionales alrededor de la tierra y los recursos

<sup>11</sup> Ver Fundación Tierra (2010a) para un resumen y breve análisis de estas leyes.

<sup>12</sup> Por ejemplo, entre 2004 y 2008, los recursos controlados por la Prefectura se incrementaron de Bs523 millones a Bs1982 millones, mientras que los de los municipios subieron de cero a Bs 444 millones. (Ver también Chumacero 2010a).



naturales (ver Chumacero 2010b). 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 Weenhayec en la ORCAWETA, y estos, 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 solo 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 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 2010).

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 esta 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 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 soja y PYMEs 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 solo 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)<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>, 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

---

<sup>13</sup> Declaraciones de dirigentes agrarios e indígenas y de miembros del equipo de CER-DET (Setiembre 2009).

<sup>14</sup> Cortez (2009) y declaraciones de diversos actores dadas en entrevistas (2009-2010).

<sup>15</sup> 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).



de rentas del gas<sup>16</sup>. 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 capítulos Chumacero 2010b; Hinojosa 2010, Ministerio de Hacienda 2008).

Estas dinámicas económicas habrían producido los siguientes efectos: primero, una cierta mayor diversificación de actividades productivas (ver Cuadro 1) 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 90s, durante la década del 2000 se ha reforzado (ver Hinojosa 2010) y colocado a Tarija entre los primeros departamentos con mayor nivel de índice de desarrollo humano en el ranking nacional<sup>17</sup>. 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.

<sup>16</sup> Para una revisión de la política de inversión pública en el período 2006-2009 véase Gobierno Departamental de Tarija (2009).

<sup>17</sup> En Entre Ríos la tasa de pobreza registrada en el 2001 era alta (37.3% de pobreza moderada y 50% de indigencia) (calculado 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 la sección 3.5 e Hinojosa y Hennerman 2010).



## 4.- 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 Autapo 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 alguno– 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 (2010) 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 solo 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 Chumacero 2010b).

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 los 80s, 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 (Guaraní, Weenhayek y Tapiete) han sido los que históricamente ocuparon buena parte de los espacios rurales en Tarija, sobre todo en El Chaco. A pesar que estos grupos se han reducido significativamente en el tiempo como resultado de procesos de enajenación y desposesión (*a-la* Harvey) tanto de sus activos naturales como de su capital humano, siguen siendo sujetos importantes del espacio rural. 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 los 1990s su presencia ha sido más frecuente en los escenarios de concertación política del departamento y del país<sup>18</sup>.

Dicho proceso de visibilidad y de presencia política no solo ha sido un resultado de factores exógenos. El surgimiento de organizaciones indígenas en Tarija se remonta a los 80s 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 Guaraní (APG) que dio lugar a la APG Itika Guasu (en Entre Ríos, provincia de O'Connor)<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>.

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<sup>21</sup>. 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

<sup>18</sup> Para una discusión más detallada y histórica de estos procesos entre los pueblos Guaraní y Weenhayek, ver Humphreys Bebbington (2010).

<sup>19</sup> La fortaleza de la organización Guaraní solo se ve en Entre Ríos. Las organizaciones Guaraníes del Chaco (en Yacuiba y Carapari) son considerablemente más débiles. (CERDET 2006).

<sup>20</sup> Los Tapiete (aproximadamente 45 familias) se unieron a los Weenhayek en la organización ORCAWETA. Esta asociación y co-representación duró solo hasta el 2004. Para mayor información sobre estos procesos organizativos ver Humphreys Bebbington, 2010 y Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010 a, b.

<sup>21</sup> 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 Indígena de Bolivia. (CIDOB), que representa a todos los pueblos indígenas de la amazonía, chaco y oriente (con un aproximado de 300.000 personas). (Datos de CERDET).



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 el trastocamiento de 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 donde 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 DTRs 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" (i.e. 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 Hinojosa 2010), ha reforzado no solo el surgimiento de nuevas clases políticas sino también la casi extinción de las antiguas<sup>22</sup> (Seoane 2005, Vacafleres, Lizárraga y Tapia 2005.<sup>23</sup> 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 implementadas desde el gobierno central condiciona la eficiencia de la política social y su sostenibilidad (Frets-Cibils et al 2006).

<sup>22</sup> Partidos políticos como el ADN (de derecha) y el MIR y MNR (de centro derecha) que tradicionalmente eran representativos en Tarija desde 1982, cuando se recupera la democracia, hacia el 2009 habrían casi desaparecido.

<sup>23</sup> Reportes del Observatorio de Conflictos CLACSO-OSAL [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=3099](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=3099)



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 estas 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 sociales (hacia el 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).



## 5. Construcción de territorios<sup>24</sup>

Entender las relaciones entre la expansión de las industrias extractivas y las dinámicas territoriales que se dan en contextos de expansión de industrias de hidrocarburos, conduce a analizar también los efectos que estas relaciones producen en las estructuras geográficas regionales y nacionales.

La 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<sup>25</sup>. 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 (ie. el tarijeño, el chapaco, el chaqueño, el indígena, el campesino chapaco y el ciudadano") (Lizárraga y Vacaflores, 2007: 25). Sin embargo, desde el momento en 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 el de 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 bi-oceánica 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

---

<sup>24</sup> Esta sección está basada en Hinojosa et al 2010 - territorios.

<sup>25</sup> 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 redundo en la conformación de alianzas y de proyectos territoriales. (Entrevistas 2009-2010).



local es comercializada. Para lograr tal control identifican al espacio inmediato de gestión territorial –i.e. 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 tangibiliza las relaciones de poder entre los diversos agentes y sienta las bases financieras para llevar adelante los respectivos proyectos territoriales. Este proceso de construcción de territorio durante la década, y sobre todo en período 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 el 2006, en el 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 confrontado 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 (*sensu* DTR).

La visión de líderes locales ubicados en gobiernos locales (la prefectura y municipios) reclaman la autonomía territorial en base a argumentos históricos de origen y del rol de Tarija en la geopolítica boliviana (Quejerazu 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 por qué 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<sup>26</sup>. 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 270.000 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...”<sup>27</sup>

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) (Calzavarini 2006, citado en Lizarraga y Vacaflares 2007). El planteamiento de los indígenas 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 recursos hidrocarburíferos 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<sup>28</sup>.

“El desafío actual de las comunidades y organizaciones indígenas consiste en consolidar territorios viables que faciliten un desarrollo como ellas mismas se lo plantean: 1) La consolidación jurídica de la propiedad del territorio y del acceso a los recursos naturales en su interior; 2) La consolidación de la gestión indígena del territorio, tanto para administrar internamente el propio espacio, como para negociar y relacionar con sectores no indígenas presentes en el territorio; 3) La consolidación económica y social, mediante el desarrollo de las comunidades de la manera que ellas mismas proponen”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> De acuerdo a la historia oficial, el departamento de Tarija fue creado en 1839 por el presidente Andres de Santa Cruz.

<sup>27</sup> Bolivia - ¿Autodeterminación para Tarija? Publicado el 24-11-2007 en Columnistas, Internacional, Oscar E. Lazcano H. (<http://www.lahistoriaparalela.com.ar/2007/11/24/bolivia-%C2%BFautodeterminacion-para-tarija/>)

<sup>28</sup> Por ejemplo, los indígenas Guaranís 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 Itika Guasu).

<sup>29</sup> Citado en De Vries (1998).



## 6.- El rol del capital natural en las DTRs 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 DTRs que este genera. Como Hinojosa y Hennermann (2010) sugieren en su análisis de 'la dimensión ambiental de las DTRs', 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 DTRs. El segundo mira al impacto de las DTRs en el medio natural y su capacidad de generar servicios ecosistémicos. Visto de esta forma, si 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 MAE 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 solo por su efecto en reconfigurar el territorio (Hinojosa et al 2010) 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.

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 DTRs en Tarija, Hinojosa y Hennermann (2010) combinan elementos del Sistema de Evaluación de Ecosistemas (MEA 2005) con los enfoques de estrategias de vida. Mediante el análisis de imágenes satélite, se cuantificó el cambio ambiental 'medible' originado por las DTRs en los últimos 10 años y, en paralelo, mediante entrevistas a los actores de los territorios en estudios 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 DTRs que la 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” (p. 33).

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 DTRs inclusivas y sostenibles.



## 7.- Conclusiones

Desde inicios del 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 re-conceptualización 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 estos 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<sup>30</sup>. 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 re-

<sup>30</sup> Inclusive proyectos como los del valle Central que impulsan la Cadena Productiva Uvas, Vino y Singani (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).



cientes 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 concañar el capital social con capital 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, quienes 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 solo 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 DTRs 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 DTRs 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 DTRs– han afectado más las zonas que estarían pobladas 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 DTRs 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 138 entrevistas realizadas durante la investigación a representantes de organizaciones del estado, la sociedad civil y el sector privado es su coincidencia respecto a tres temas en perspectiva de política y acción pública: primero, en 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 el 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 estado acompañado 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 los integra. 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. Primero, la necesidad de 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. Segundo, la necesidad de llevar a cabo el ordenamiento territorial<sup>31</sup> 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. Tercero, 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. Cuarto, 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. Quinto, la necesidad de 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 esta genere 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

---

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de la GTZ a este respecto.



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 aun, 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.

*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 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 solo 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.



## 8.- Referencias

- AUTAPO (2009). Plan estratégico 2009-2013 "Cadena uvas, vinos y singani". Comité de Competitividad Cadena Uva, Vinos y Singani. Manuscrito. Tarija.
- Bebbington, A., L. Hinojosa, D. Humphreys Bebbington, M.L. Burneo, X. Warnars (2008). Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development. *Development and Change* 39(6):887-914
- Beck S., N. Paniagua y D. Preston (Eds) (2001). Historia, ambiente y sociedad en Tarija, Bolivia. UMSA y University of Leeds. Tarija.
- Bridge, G. (2008). Global production networks and the extractive sector: Governing resource-based development. *Journal of Economic Geography* 8 (3): 389 - 419
- CEDLA (2009). La Gestión de la Renta de los hidrocarburos en las Prefecturas: Caso Tarija. La Paz: CEDLA.
- CERDET (2006). Valoración y uso de recursos naturales de la TCO Guaraní Itika Guazu. CERDET. Tarija.
- Chumacero, J. P. (2010a). Inversiones públicas y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos. Capítulo en DTRs en Bolivia. Manuscrito.
- Chumacero, J. P. (2010b). Tierra y dinámicas territoriales rurales en Villamontes y Entre Ríos. Capítulo en DTRs en Bolivia. Manuscrito.
- Coe, N.M., M. Hess, H.W.C. Yeung, P. Dicken y J. Henderson (2004). Globalizing regional development: a global production networks perspective, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), pp. 468-484.
- Cortez, G. (2010). Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos. Capítulo en DTRs en Bolivia. Manuscrito.
- Cortez, G. (2006). Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cien años. In I. Coombs (eds.) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitanía* Colección Ciencias Sociales #7. Santa Cruz. Editorial El País.
- De Vries, A. (1998). Territorios Indígenas en las Tierras Bajas. CIDOB, SNV, Santa Cruz.



- Farfán, F. (2004). Formal and customary housing tenure initiatives in Bolivia. *Habitat International* 28: 221–230
- Frets-Cibils V., Giugale M. y Luff C. (2006). Bolivia. Por el bienestar de todos. World Bank. Washington D.C.
- Fundación Tierra (2009). Bolivia post-constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas. Memoria Seminario Internacional 26-27-28 Octubre. Fundación Tierra. La Paz.
- Fundación Tierra (2010). Reconfigurando territorios reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia. Informe 2009. Fundación Tierra. La Paz.
- Fundación Tierra (2010a). Las Cinco Leyes Fundamentales. Boletín Mensual No. 17. La Paz. ([www.ftierra.org](http://www.ftierra.org))
- Gaceta Oficial de Bolivia (2007). D.S. 29272 Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna soberana productiva democrática para vivir bien. Lineamientos estratégicos 2006-2011. La Paz. Imprenta GOB. La Paz.
- García Linera, A. (2010). La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. CLACSO, La Paz.
- Gereffi, G. and Korzeniewicz, M. (eds) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport: Praeger.
- Gobierno Departamental de Tarija (2009). 4 años después palabra cumplida. A paso firme ¡Tarija cambia!. Informe de Gestión 2006-9. Tarija.
- Hinojosa, L. (2010). Challenging the resource curse in Bolivia. Fiscal decentralization and sustainability of social policy and anti-poverty initiatives financed by hydrocarbons rents. Manuscrito. Manchester.
- Hinojosa, L. y K. Hennermann (2010). Dinámicas territoriales rurales y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas. Un caso de estudio en Tarija – Bolivia. Manuscrito. Manchester.
- Hinojosa, L., J.P. Chumacero, G. Cortez, A. Bebbington A., Humphreys Bebbington D. (2010). 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.
- Hinojosa, A., Cortez, G., Perez, L. (2003) "From Tarija to Argentina: Lives on the Border," in *Tinkazos* (6): 99-116.



- Hinojosa, L., J.P. Chumacero y M. Chumacero (2009). Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia. Documento de Trabajo N° 49 Programa DTR. Rimisp. Santiago.
- Humphreys Bebbington, D. (2010) *The Political Ecology of Natural Gas Extraction in Southern Bolivia*. Tesis presentada para el título de PhD, Universidad de Manchester, Manchester.
- Humphreys Bebbington, D. and Bebbington, A. (2010a) "Extraction, territory and inequalities: gas in the Bolivian Chaco" *Canadian Journal of Development Studies* 30(1-2): 259-280
- Humphreys Bebbington, D. and Bebbington, A. (2010b) "Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano." *Umbrales: Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo* 20: 127-160 (La Paz, Universidad Mayor San Andrés).
- INE (2004). Bolivia. Indicadores sociodemográficos por departamento, provincia y sección de provincia. Censos de 1992 y 2001. INE-UNFPA. La Paz.
- INE (2009a). Anuario Estadístico 2008. INE, La Paz.
- INE (2005). Estadísticas e indicadores sociodemográficos, financieros y productivos por departamentos. Departamento de Oruro. INE, UDAPE and DFID. La Paz.
- INE (2009). Actualidad Estadística Departamental: Estadísticas e indicadores sociodemográficos del Departamento de Tarija. La Paz: INE.
- Karl, T.L. (1997) *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Laserna, R. (2006). *La trampa del rentismo*. 2da. Edición. Fundación Milenio. La Paz.
- Lema, L. (2008). *Desarrollo Económico de Tarija a Partir de las Regalías*. Manuscrito.
- Lizárraga Aranibar, P. y C. Vacaflor Rivero (2007). *Cambio y poder en Tarija: la emergencia de la lucha campesina*. La Paz, Bolivia : Plural Editores
- Mamani, Q. W., N. Suarez, C. García (2003). *Contaminación del Agua e Impactos en la Serranía Aguarague*. PIEB, La Paz.
- Martinez, E. (2008). *Ciudadano. La historia secreta del Evismo*. 4ta. Edición. Editorial El Pais. Santa Cruz de la Sierra.



- McGuigan, C. (2007). Los beneficios de la inversión extranjera. Cuales fueron los resultados en el sector de petróleo y gas en Bolivia. CEDLA. La Paz
- MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005). Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report. Island Press, Washington DC.
- Ministerio de Hacienda (2008). Departamento de Tarija. Presentación pública, Mayo 2008. Tarija.
- Molina, F., R. Laserna, C. Miranda y F. Zaratti (2009). Nacionalización, los costos de una ilusión. Editorial Cuatro Hnos. La Paz.
- Onorato, W.T., Fox, P. y Strongman, J.E. (1998). World Bank group assistance for minerals sector development and reform in member countries; World Bank Technical Paper No. 405. The World Bank.
- Perreault, T. (2006). From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia. *Antipode* 38 (1),150-172
- PIEB-JAINA (2005). "Cronología del conflicto de la guerra del gas. Clasificación hemerográfica." *Nuevo Sur* 2003-2005.
- PNUD-INE (2005). Bolivia. Atlas estadístico de Municipios. Plural Editores. La Paz.
- Poveda Avila, P. y A. Rodriguez (2006). El gas de los monopolios. Analisis de las políticas de hidrocarburos en Bolivia. CEDLA. La Paz.
- Quejerazu Calvo, R. (1971). Masamaclay. Historia política diplomática y militar de la Guerra del Chaco. 4th edition. La Paz.
- Rimisp (2007). Minutes. Expert Consultation on the Applied Research Draft Methodological Framework. Cocoyoc, Mexico.
- Ross, M. (2008). Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development. In A. Bebbington et al. 2008c, 193-216
- Schejtman, A. y J. A. Berdegué (2004). Rural Territorial Development. Documento de Trabajo N° 4 Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.
- Seoane, J. (2005). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas . *OSAL* 107. Agno VI No. 17. Mayo-Agosto 2005.



Torrigo Zas, M.G. y B. Núñez Reguerin (2009). 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, pp. 190-. La Paz

Vacaflares, C. (2005). Discursos y relaciones de poder en la constitución de la región de Tarija. Bolivia: PIEB.

Vacaflares, C. y P. Lizárraga (2005). 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 No. 17. Mayo-Agosto 2005.

Wilson, F. (2004). Towards a political economy of roads: Experiences from Peru. Development and Change 35 (3): 525-46.

World Bank (1996). Latin America and the Caribbean: A mining strategy. Industry and Mining Division; World Bank Technical Paper No. 345

World Bank (2005). Extractive Industries and Sustainable Development. An Evaluation of World Bank Group Experience. World Bank, IFC, MIGA, Washington DC.

