

Documento N° 172

Grupo de Trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo

Gas y Desarrollo: Dinámica Territorial Rural en Tarija, Bolivia

Leonith Hinojosa, Anthony Bebbington, Guido
Cortez, Juan Pablo Chumacero, Denise Humphreys
Bebbington y Karl Hennermann

Octubre, 2015

Este documento es una traducción de: Hinojosa, L.; Bebbington, A.; Cortez, G.; Chumacero, J.P.; Bebbington, D.H. & Hennermann, K. Gas and Development: Rural Territorial Dynamics in Tarija, Bolivia, Available online 22 January 2015, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.016>

El presente documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e implementado con socios de ocho países de la región, con financiamiento del international Development Research Centre (IDRC, Canadá).

Cita:

Hinojosa, L.; Bebbington, A.; Cortez, G.; Chumacero, J.P.; Bebbington, D.H.; Hennermann, K., 2015. Gas y Desarrollo: Dinámica Territorial Rural en Tarija, Bolivia. Serie documento de trabajo N°172. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Leonith Hinojosa, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Bélgica.

Anthony Bebbington, Clark University, EE.UU.

Guido Cortez, Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija, Bolivia.

Juan Pablo Chumacero, Fundación Tierra, La Paz, Bolivia.

Denise Humphreys Bebbington, Clark University, Worcester, USA.

Karl Hennermann, University of Manchester, UK

Este es un documento de acceso abierto, publicado bajo la licencia de Creative Commons CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>)

Rimisp in Latin America (www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
1. INTRODUCCIÓN	2
2. DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES EN LOS PROYECTOS TERRITORIALES MULTI ESCALA.....	4
2.1. Dinámicas territoriales rurales y extracción de recursos a gran escala.....	4
2.2. Proyectos territoriales.....	5
2.3. Coaliciones sociales y cambio institucional	6
2.4. Relaciones escalares.....	6
3. PROYECTOS TERRITORIALES, DINÁMICAS RURALES Y EXTRACCIÓN DE GAS EN TARIJA, BOLIVIA	7
3.1. Metodología	8
3.2. Gas y la producción de proyectos territoriales en Tarija.....	11
3.3. Coaliciones sociales y proyectos territoriales en Tarija, Villamontes y Entre Ríos.....	14
3.4. Coaliciones sociales y cambio institucional luego de la guerra del gas	17
3.5. Dinámica territorial después del gas	22
4. CONCLUSIONES	33

Gas y Desarrollo: Dinámica Territorial Rural en Tarija, Bolivia

RESUMEN

Enmarcados por conceptos como proyecto territorial, coaliciones sociales, y relaciones escalares, analizamos la dinámica territorial rural bajo condiciones de rápida expansión en la extracción del gas natural. Analizamos recientes transformaciones económicas, políticas y territoriales de la región rica en gas de Bolivia, Tarija. Sostenemos que los proyectos territoriales preexistentes por parte de una serie de diversos actores nacionales y subnacionales han: (i) moldeado la influencia de la industria del gas en la dinámica local; (ii) cambiado la relación a escala entre las comunidades locales, el estado y las empresas y; (iii) mediado la transformación de territorios en las formas determinadas por la naturaleza y las aspiraciones de estos proyectos territoriales.

Palabras clave: desarrollo rural, coaliciones sociales, territorio, industrias extractivas, América Latina, Bolivia.

1. INTRODUCCIÓN

Mientras los debates en torno a la función de los recursos naturales en desarrollo se enfocan típicamente en la escala nacional, trazando vínculos entre la dependencia mineral, la calidad de las instituciones nacionales y los indicadores agregados de crecimiento, pobreza, conflicto y democracia (Auty, 1993; Collier & Hoeffler, 2005; Karl, 2009; Sachs & Warner, 2001), la literatura reciente sugiere la existencia de formas específicas en cuanto a la maldición de los recursos que existen a nivel subnacional (Arellano-Yanguas, 2011, 2012). En el centro de esta maldición están los efectos distorsionantes que las grandes regalías (royalties) y efectos fiscales a las autoridades locales pueden tener en la economía y la política local. El argumento que sostiene que las transferencias fiscales son dañinas podría parecer contrario a todo razonamiento, dado que los movimientos sociales locales a menudo exigen una mayor participación de los recursos financieros generados por las industrias de extracción. Sin embargo, Arellano-Yanguas (2011-2012) ha demostrado que las autoridades subnacionales por lo general son incapaces de invertir estas transferencias en formas sustentables de crecimiento y reducción de la pobreza y que dichas transferencias inducen a la búsqueda de beneficios entre los políticos y cataliza una serie de conflictos socio-políticos en la medida que diferentes grupos compiten por el acceso y el control de estos recursos o simplemente expresan su consternación por su uso inefectivo. Estas distorsiones conducen a indicadores decepcionantes de crecimiento y de reducción de la pobreza en las regiones donde se ubican las industrias de extracción (ver también Ponce & McClintock, 2014).

La identificación de estos efectos subnacionales como una nueva forma de maldición de los recursos es una contribución vital a la literatura. Incluso, también observaríamos que el fenómeno no es estrictamente local, ni moderno, ni está maldito. En primer lugar, la producción (o escape) de la maldición de recursos humanos es un proceso a escala que involucra interacciones entre los factores subnacionales, nacionales y supranacionales. En segundo lugar, las respuestas de los actores frente a la disponibilidad de beneficios están muy probablemente enraizadas en las ideas y proyectos históricos muy antiguos. En tercer lugar, el surgimiento de industrias de extracción transforma la vida social, política y económica de los territorios en formas múltiples y complejas que pueden permanecer sin reconocer si el enfoque analítico aparece sólo si existe una “maldición” o no.

El presente artículo busca capturar algunas de las complejidades que están en juego cuando una economía extractiva se consolida dentro de un territorio. No discutimos la existencia de una maldición de los recursos naturales – de hecho, de alguna forma podría decirse que el territorio sobre el cual discutimos ha sufrido un caso leve de maldición de los recursos, ya que hasta ahora ha prosperado en mucho menor medida de la que podríamos haber esperado (al igual que Ross, 2013, quien ha identificado efectos similares a los de una maldición a escala nacional en aquellos países que han tenido resultados inferiores a los

que “deberían” haber tenido dada su gran dotación de recursos). Tampoco es nuestro propósito discutir sobre razones genéricas y afirmar que cada caso es complejo y diferente. Por el contrario, lo que nos interesa es entregar razones concretas sobre cómo las industrias de extracción transforman los territorios e identificar los temas que podrían no ser capturados adecuadamente por los típicos listados de factores que los estudios sobre maldición de los recursos han identificado: por ejemplo, “capacidad del gobierno”, “corrupción”, “búsqueda de beneficios”, “desconfianza”, “violencia”, etc. Nos aproximamos a esta complejidad con tres hipótesis en mente: La primera, los efectos locales de la extracción dependen considerablemente de la estructura de la economía rural y regional ya existente. La segunda, los “imaginarios” y las ideas relacionadas a las estrategias apropiadas para el desarrollo territorial y al futuro al cual aspiran los residentes de estos territorios son significativos para modelar los efectos de la extracción de recursos, incluso cuando el aumento de la extracción de recursos también cambie estos imaginarios (Rodríguez-Carmona, Castro, & Sanchez, 2013). La tercera, estos diversos imaginarios reflejan la existencia previa de distintos proyectos de territorialización (c.f. Wilson, 2004) que se cruzan en distintas formas con la expansión de las industrias de extracción, haciendo mucho por determinar sus efectos finales en el desarrollo local. Estos proyectos adoptan, resisten, moldean y/o toma ventaja de dichas inversiones de extracción en la búsqueda de una cierta visión del territorio. Estos proyectos están conformados por perspectivas en cuanto a la forma como por el espacio que debe estar demarcado, gobernado y utilizado, por quién y hasta qué punto, además de abarcar asuntos de identidad y reglas para relacionarse con otros territorios y con otras escalas de gobierno (Delaney, 2009). Estos proyectos son ejecutados por actores – y en forma más generalizada coaliciones de distintos actores – cada uno de ellos persiguiendo los cambios políticos e institucionales requeridos con el fin de hacer que sus proyectos sean viables (Berdegué, Bebbington, & Escobal, 2015; Coleman, 1970; Cox & Mair, 1991).

Estas luchas para definir las instituciones que gobiernan la dinámicas territoriales a menudo exceden los límites del territorio en cuestión (Allen, 2011), en la medida que los actores y las coaliciones sociales que persiguen distintos proyectos territoriales operan a través de redes que los conectan a otros actores que operan en múltiples escalas. En este sentido, rara vez, si es que ocurre, se lucha por los proyectos territoriales a una escala única, sino más bien se involucran esfuerzos en cambiar las relaciones escalares. A menudo, y ciertamente este es el caso de la minería y de los hidrocarburos, estas relaciones escalares no son independientes de que los recursos naturales sean movilizados o impugnados como parte de un proyecto territorial.

De igual forma, estos proyectos exceden los límites del “presente”. Tienen largos historiales y se ven afectados por recuerdos y patrones de pre-extracción de organización económica. De hecho, las coaliciones sociales asociadas con una visión particular de territorio pueden cambiar con el tiempo, al igual que pueden cambiar también las imaginaciones territoriales de actores en particular. El punto es que las coaliciones respondan a la llegada de la industria de extracción a través de la mirada de estos proyectos preexistentes en formas que afectan el impacto de la extracción sobre patrones de crecimiento y reducción de la pobreza dentro de un territorio.

Enmarcado por estos conceptos de proyectos territoriales, las coaliciones sociales y las cambiantes relaciones escalares, este artículo analiza la dinámica territorial rural que ha sido catalizada por una rápida expansión en la extracción de gas natural en el área de Tarija, Bolivia. A través de un análisis de recientes transformaciones económicas, políticas y territoriales tanto a escala regional como municipal, este artículo argumenta que el incremento de extracción de gas natural: (i) ha cambiado las relaciones escalares que son inherentes a los proyectos territoriales preexistentes; (ii) se ha visto a sí mismo afectado por estos proyectos y; (iii) ha transformado territorios en formas determinadas por la naturaleza y las aspiraciones subyacentes, una serie de proyectos territoriales previos. Si bien este artículo no es una evaluación de si Tarija está o no sufriendo la maldición de los recursos locales, sí sostenemos que aunque los indicadores de desarrollo hayan evolucionado positivamente, éstos no se han separado significativamente de las tendencias nacionales y que este impacto relativamente mutado a la fecha tiene mucho que ver con las tres dimensiones de transformación observadas en la oración anterior.

2. DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES EN LOS PROYECTOS TERRITORIALES MULTI ESCALA

2.1. Dinámicas territoriales rurales y extracción de recursos a gran escala.

Nuestro estudio se ubica conceptualmente en el debate sobre desarrollo territorial rural en Latinoamérica (Boisier, 2005; FAO, 2012; Schejtman & Berdegué, 2004). Estas aproximaciones enfatizan las interacciones entre los factores económicos, políticos e institucionales y las implicancias para los resultados del desarrollo territorialmente diferenciado. En un contexto en el que una variedad de gobiernos en Latinoamérica ha estado promoviendo la extracción de minerales e hidrocarburos como una forma acelerada de superar las restricciones de los recursos fiscales y de ahorros internos y para adoptar el crecimiento y derribar los altos niveles de pobreza (Bebbington & Bury, 2013; Kaup, 2013), estos debates sobre dinámicas territoriales necesariamente deben comprometerse con los debates sobre extracción de recursos y relaciones de poder (Bjorvatn, Farzanegan, & Schneider, 2012).

Las estrategias de desarrollo basadas en la industria de extracción del tipo que promueven los gobiernos en Latinoamérica implican un rol dominante de las inversiones a gran escala para determinar la organización y el uso del espacio rural ¹. Dichas inversiones inevitablemente se originan más allá de los territorios en donde se ubican los recursos y frecuentemente más allá de los países. Además, estos recursos circulan como materias primas en mercados nacionales e internacionales. Consecuentemente, las dinámicas de dichos territorios rurales se transforman en nudos importantes de la economía supra territorial y en las redes políticas (Bridge, 2008). Algunos autores (por ejemplo, Boisier, 2005) han postulado el argumento más general en cuanto a que los territorios incrustados en los procesos que operan en múltiples escalas pueden crear espacio para el desarrollo local dentro de los procesos de globalización, pero para que esto ocurra es necesaria una

construcción socio-política explícita de los proyectos territoriales que deliberadamente buscan dicho espacio local para maniobrar. Para el caso específico de las industrias de extracción, una interrogante, entonces, es qué tipos de proyectos territoriales podrían crear condiciones que facilitarían el desarrollo local ante la presencia de inversiones en minería a gran escala e hidrocarburo. Como lo sugiere la literatura sobre la “maldición de los recursos locales”, estas condiciones no son obvias y a menudo los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias no son capaces de hacer uso efectivo de aumento significativo de recursos financieros locales producidos por la extracción de recursos, y también carecen del peso político para establecer relaciones más o menos simétricas con las empresas internacionales y los gobiernos nacionales (c.f. Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo, & Warnars, 2008; Hinojosa, 2012). Además, como lo demuestra el caso en este artículo, la convergencia espacial no necesita solo de políticas que afecten el ingreso promedio de la población local, sino también de políticas explícitas que aborden las desigualdades estructurales dentro de la región y dentro de la localidad (ver también Modrego & Berdegué, 2015).

2.2. Proyectos territoriales

El concepto de proyectos territoriales se refiere a las formas en que los actores y las coaliciones negocian y construyen visiones de lo que deberían llegar a ser los territorios, cómo y por quién deberían ser gobernados, las actividades económicas, los patrones de acceso a los recursos y las inversiones públicas sobre las que deberían estar basados y las formas en la que los recursos y los ingresos deberían estar controlados (ver también Berdegué et al., 2015). En este sentido, este concepto recuerda al de la territorialidad (Delaney, 2009), el cual invoca los imaginarios, los discursos y las prácticas que intentan hacer que una estrategia de desarrollo prevalezca sobre las demás. Wilson (2004) relaciona el concepto a las formas en las que el estado busca estructurar y controlar el espacio mediante mecanismos tales como las inversiones públicas en infraestructura. Para otros, los proyectos territoriales o territorialidades pueden girar en torno al “reespaciado” del desarrollo rural (Marsden, 2004) o la emergencia de nuevas formas de fiscalización en base al reajuste de la condición de estado, en donde la primacía de la escala nacional de la vida política y económica está descentrada y otros niveles de fiscalización se vuelven más significativos (Brenner, 2004). Más que implicar “un vacío, una erosión, un marchitamiento, una desaparición” del estado, dicho reajuste involucra una “forma transformada de la condición de estado” (Brenner, 2004, 34). En estos procesos de reajuste, múltiples proyectos territoriales, adoptados y asumidos por distintos niveles de gobierno, podrían converger en el mismo espacio de formas que existan en sinergia o en tensión mutua.

No obstante, los proyectos territoriales no emanan sólo de los estados. De hecho, los procesos de reajuste conducidos por el estado, y los proyectos territoriales y las coaliciones sociales que les subyacen, a menudo se encuentran con tentativas de otros grupos (campesinos, personas indígenas, trabajadores sin tierra, pequeños empresarios, élites regionales, etc.) con distintas nociones de territorio y proyectos de fiscalización de recursos (Bebbington & Bury, 2013; Escobar, 2008; Wildon, 2004). Estos actores subalternos o subnacionales a menudo aprovechan los poderes e instrumentalidades en otras escalas

(Slater, 1998), construyendo alianzas y coaliciones para contranegociar o renegociar proyectos de reajuste conducidos por el estado. Estos distintos proyectos territoriales a menudo reflejan aspiraciones de larga data para el uso y control de los recursos, y también de ideas sobre cómo los territorios deben relacionarse con otros espacios y escalas.

2.3. Coaliciones sociales y cambio institucional

Las coaliciones a menudo se entienden como grupos de actores que coordinan la forma como desplegar sus recursos en forma conjunta a través de procesos de toma de decisiones colectiva (Coleman, 1970). Las coaliciones podrían entenderse como la movilización de capitales tanto sociales como políticos (Fuchs, Minnite, & Shapiro, 1999) en su búsqueda por alcanzar sus proyectos territoriales: el capital social que reside en las exclusivas redes que los actores pueden movilizar con el fin de acceder a los recursos y el capital político que reside en la capacidad de algunos grupos, mediante la acumulación de capital social, para influir en procesos más amplios de toma de decisiones. Sin embargo, dichos capitales sociales y políticos no son suficientes para la elaboración de proyectos territoriales viables. La literatura sobre desarrollo basada en los recursos sugiere que el vínculo entre la riqueza mineral y el desarrollo subnacional también depende del equilibrio del poder dentro del país (Bjorvatn et al., 2012) y en una serie de disposiciones institucionales y sociales (c.f. Dietsche, 2008; Rosser, 2006) que formalmente “devuelvan” autoridad al mismo tiempo que promuevan la inversión en el territorio, permitiendo la mediación entre los proyectos territoriales en conflicto en formas que lleguen a algún grado de consenso. Este cambio institucional también puede llevar a nuevas formas de democracia que hagan emerger nuevas redes de políticas que sean más efectivas en la administración de una economía dependiente de los recursos (Orihuela, 2013) y a la formulación e implementación de políticas económicas para el desarrollo territorial local (por ejemplo, mediante los mecanismos de democracia neo-corporativista adoptada por los movimientos indígenas ecuatorianos analizados por Ospina Peralta, Santillana Ortiz, y Arboleda (2008). La emergencia de dichas instituciones territorializadas no es directa, especialmente en contextos donde los gobiernos nacionales también podrían buscar fortalecer su control sobre los recursos generados por la extracción de recursos con el fin de utilizarlos para proyectos nacionales, sociales y políticos. Los gobiernos nacionales también podrían tener interés en reducir el alcance de la construcción de consenso entre los actores territoriales (y con ello debilitar el surgimiento de proyectos territoriales coordinados que entren en conflicto con los del gobierno) o podrían agravar involuntariamente las disputas territoriales a través de otras intervenciones. De hecho, hay quienes han argumentado que ciertas intervenciones del actual gobierno boliviano han debilitado las instituciones regionales y con ello han creado alcance para conflicto (ver Gustafson & Fabricant, 2011 y Farthing & Kohl, 2014 para discusiones que arrojan luz sobre dichas afirmaciones).

2.4. Relaciones escalares

Dados los distintos proyectos territoriales que persiguen distintas partes del estado y la sociedad mediante estrategias de desarrollo basadas en recursos, es probable que la inversión expandida en la extracción mineral lleve al aumento de la segmentación de la

estructura económica regional, nuevas formas de diferenciación social y de conflicto y el surgimiento de nuevas y potencialmente fragmentadas identidades territoriales. Dichos procesos de diferenciación y segmentación pueden provocar el surgimiento de nuevas élites económicas (de Janvry & Sadoulet, 2004) e integrar áreas rurales a economías nacionales y supranacionales de nuevas y diversas formas, así como crear condiciones para el surgimiento de nuevas formas de movilización guiadas por actores locales que buscan participar directamente a través de las instituciones existentes. Ejemplos de dichos procesos han sido descritos, por ejemplo, por Jaskoski (2014), quien observa casos de participación local efectiva en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos mineros en Perú y por Yanez-Pagans y Machicado-Salas (2014), quienes observan el surgimiento de una capacidad de monitoreo local. De esta forma, las estructuras económicas regionales emergentes y las ya existentes influyen en la forma en que los territorios locales se relacionan con otras escalas, los actores y las coaliciones que emergen para construir o resistir estas relaciones y las ideas que subyacen a los distintos proyectos territoriales (Neumann, 2009; Taravella & Arnauld de Sartre, 2012). En Bolivia las relaciones de escala construidas y movilizadas durante las luchas por hidrocarburo involucraron la producción de geografías imaginativas del país y de sus recursos de hidrocarburo (Perreault y Valdivia (2010), lo que a su vez condujo a recuerdos históricos sobre su nacionalidad y luchas por los significados de desarrollo, ciudadanía y el país en sí mismo (Perreault, 2013).

3. PROYECTOS TERRITORIALES, DINÁMICAS RURALES Y EXTRACCIÓN DE GAS EN TARIJA, BOLIVIA

El caso de Bolivia, hasta hace poco el segundo país más importante en términos de reservas de gas natural en Latinoamérica después de Venezuela (aunque desde el 2013 ha pasado al quinto lugar como resultado de la nueva actividad de exploración en Argentina, Brasil, Perú y Trinidad y Tobago: BP, 2014), ilustra cómo los proyectos territoriales de diferentes coaliciones interactúan con actividades de extracción a gran escala, cómo estos proyectos comienzan a incorporar nuevas relaciones de escala como respuesta a la presencia de gas natural y cómo estos proyectos pasan a afectar la dinámica territorial. Nos enfocamos en estos temas para el caso del área de Tarija, en Bolivia, con un enfoque particular en Villamontes y Entre Ríos, dos municipios ubicados en la parte oriental baja de la región del “Chaco”, donde se ubican los depósitos de gas (Ver Fig. 1). Siguiendo una breve presentación de la metodología subyacente en esta investigación, discutimos la forma en cuanto a cómo la producción de gas ha llegado a ser parte del imaginario territorial de diferentes tipos de actores en la región, tanto de larga data como del que está orientado hacia el futuro. También discutimos cómo las coaliciones de estos actores han elaborado nuevos proyectos de intervención territorial sobre la base de estos imaginarios y hasta qué punto estos procesos han llevado a cambios materiales en los resultados y naturaleza del desarrollo territorial en la región, así como en las relaciones políticas y sociales que están bajo este desarrollo. Luego exploramos las coaliciones sociales involucradas en distintos proyectos territoriales. Si bien hemos podido esbozar conclusiones indicativas sobre la maldición del recurso local en Tarija, nuestra preocupación principal es mostrar las

complejas formas en las que el gas ha transformado estos territorios, cómo los beneficios que genera han sido utilizados en formas que han sido afectadas por los proyectos territoriales preexistentes en la región y cómo la economía del gas y los intereses relacionados con el gas del gobierno central han frustrado el surgimiento de coaliciones y de proyectos territoriales más coordinados en toda Tarija.

Figura 1. Área de estudio



Mapa: Karl Hennermann, Universidad de Manchester.

Fuente: Gaul 2008, Ministerio de Desarrollo Sostenible 2004.

3.1. Metodología

Este estudio fue realizado como parte de un proyecto en todo el continente sobre los impulsores de la dinámica territorial rural en Latinoamérica. Ese proyecto buscó identificar: (i) cuál era el rendimiento de los territorios de Latinoamérica en términos de crecimiento, pobreza, desigualdad y calidad ambiental; y luego – para aquellos territorios que habían experimentado mejoras en los ingresos, en la pobreza y en la desigualdad – (ii) los factores que explicaban dicho rendimiento “exitoso”. Un ejercicio previo de mapeo de bienestar en Bolivia (Hinojosa, Chumacero, & Chumacero, 2009; Modrego & Berdegué, 2015) identificó áreas que habían demostrado dichas mejoras en un periodo entre censos (Ver Tabla 1). Varios de estos territorios estaban en Tarija. El área había sido escogida a propósito para un estudio cualitativo en profundidad sobre la base que también había experimentado un crecimiento rápido y significativo en la extracción de gas natural desde principios de la década del 2000, lo que significaba que el caso permitiría al proyecto general considerar cómo las industrias de extracción interactúan con las dinámicas territoriales y hasta dónde la extracción de gas podría ser un motor de mejoras en los ingresos, pobreza y desigualdad para un territorio. Dos municipios, Villamontes y Entre Ríos, fueron escogidos para investigaciones de estudio de caso en mayor profundidad. Estos municipios fueron seleccionados sobre la base de sus importantes depósitos de gas, así como nuestra experiencia previa en la investigación (Humphreys, Bebbington, 2010, 2012; Humphreys Bebbington & Bebbington, 2010) y la larga presencia institucional del Centro para el Desarrollo Regional de Tarija (CERDET) en cada uno de ellos (CERDET, 2006). El trabajo en terreno llevado a cabo durante 2009 y 2010 incluyó 130 entrevistas semiestructuradas con

representantes de los sectores públicos y privados, además de organizaciones comunitarias, entrevistas de final abierto con informantes gubernamentales clave, empresas de gas y coaliciones y observación participativa del foro público. Luego de un análisis inicial sobre los hallazgos, los talleres de validación se realizaron con representantes de distintos grupos en Tarija, Entre Ríos y Villamontes. Un componente adicional de la investigación, no informado aquí, modeló cambios ambientales observables a través de imágenes satelitales (Hinojosa & Hennermann, 2012).

Tabla 1: Cambios en los indicadores sociales y demográficos en el 2001 – 12 Periodo intercenso

	Bolivia	Tarija	Villamontes	Entre Ríos
Índice de crecimiento de la población	1,7	1,9	1,1	1,0
Diferencia de los índices de alfabetización (15+ años de edad)	8,3	8,5	5,1	12,2
Diferencia de los índices de asistencia a la escuela (6-19 años de edad)	3,8	6,1	8,8	5,9
Índice de crecimiento viviendas	39,1	47,7	115,0	41,6
Diferencia de porcentajes de viviendas con provisión de agua desde una red pública	3,8	6,0	2,1	3,0
Diferencia de porcentajes de viviendas con electricidad	13,8	17,8	9,9	16,0
Diferencia de porcentajes de viviendas con instalación sanitaria	6,2	-1,1	-1,2	13,3
Índice de crecimiento de viviendas con aprovisionamiento de algún tipo de combustible para cocinar	41,8	44,9	100,6	39,0
Índice de crecimiento de viviendas con aprovisionamiento de combustibles naturales para cocinar	-5,5	-5,9	-3,1	-4,3
Índice de crecimiento de viviendas con provisión de combustibles industriales para cocinar	73,1	74,2	197,9	361,1
Índice de crecimiento de mujeres embarazadas que asistieron a un centro de salud al momento de dar a luz	54,9	62,3	108,6	126,8
Índice de mortalidad infantil (promedio 2005-10) (a)	45,6	37,2	34,1	44,5
Diferencia de índices de pobreza (2001 y 2011) (b)	7,9	5,2	s.d.*	s.d.

Fuente: 2001 y 2012: En base al Censo de Población y Vivienda de Bolivia, e Hinojosa (2012) para (a) y (b).

*s.d. significa "sin datos".

3.2. Gas y la producción de proyectos territoriales en Tarija

Históricamente, la formación de territorio en Tarija ha reflejado la tensión y convergencia combinadas, heredando los esfuerzos por combinar las múltiples identidades territoriales en un “proyecto regional” compartido, definido en contraposición a algún tipo de autoridad “central”. Algunos proyectos están organizados en torno a una noción de “Tarija” definida en oposición al país, mientras que otros giran en torno a una noción de “El Chaco”, definida en oposición a la ciudad de Tarija, y todavía otros en torno a una noción de una parte de El Chaco que se distingue de otras partes (Lizárraga Aranibar & Vacaflares Rivero, 2007, 25).

“Para comprender la dinámica territorial de Tarija usted debe apreciar que Tarija nunca ha estado en el centro de la inversión pública nacional debido al centralismo que ha caracterizado la forma en cómo se utilizan los recursos... Las regiones periféricas están ausentes de las políticas y las inversiones nacionales... [El proyecto regional para Tarija] quedó plasmado en el programa que Cossio [entonces alcalde de Tarija] presentó en 2005... Un proyecto que tenía una identidad muy clara en contraste con la identidad del gobierno nacional... Cuando hablamos de territorio, el territorio es una espacialidad expresada... Los pueblos de Yacuiba y Villamontes identifican a Tarija como una ciudad, no como un área - ellos identifican la ciudad y su centralismo como la fuente de todos sus males. Para contrarrestar esto, Villamontes ha desarrollado su propia infraestructura urbana para contrapesar a Tarija” (Director de Proyecto, Gobierno Regional de Tarija, Agosto, 2010).

“Existe una gran diferencia entre Entre Ríos y Villamontes. Entre Ríos es pluricultural y cuenta con sectores tanto agrícolas como ganaderos; Villamontes se basa solamente en la ganadería, combinando la ganadería con la pesca de río entre los Guaraníes... En Entre Ríos somos como la oveja negra del Departamento de Tarija: Ubicados entre Tarija y El Chaco, no sabemos dónde buscar apoyo” (Líder cívico, Entre Ríos, Agosto de 2010).

En la medida que la economía del gas creció y se hizo más contenciosa en la década del año 2000, cambió la forma en cómo estos distintos proyectos territoriales eran articulados. Las élites urbanas dentro de la ciudad de Tarija comenzaron a discutir que el desarrollo de la región debería girar en torno a la extracción del gas natural y que esto a su vez significaba la construcción de un proyecto regional que insertara la economía del área dentro de procesos globales de producción y distribución de energía. Ellos sostenían que esta inserción generaría recursos fiscales que expandirían oportunidades y podrían ser utilizados para construir infraestructura a gran escala que integrara a Tarija no sólo con el resto de Bolivia sino también con sus países vecinos (Chile y Argentina: Humphreys Bebbington, 2010). Esta visión de hecho había nacido, y uno de los principales mecanismos a través de los cuales había sucedido había sido la construcción de caminos financiados por los ingresos del gas y la vinculación del área en forma más efectiva a Santa Cruz, la sierra, y Brasil.

“Durante mi administración había problemas claros con los caminos que conectaban El Chaco con el resto de Tarija. Las personas de la ciudad de Tarija y de El Chaco realmente no se conocían porque los Chaqueños estaban más vinculados a Santa Cruz. Por esta razón

comenzamos a proponer la construcción de caminos con el fin de comercializar en forma más fácil la producción agrícola de O'Connor, la pesca de El Chaco, las uvas y el vino de otras provincias... Para poder utilizar los [beneficios del gas] a los que habíamos sido autorizados de parte del gobierno central..." (Ex Prefecto de Tarija 2004-05, Julio de 2010).

Sin embargo, esta no era una propuesta completamente novedosa para los capitalistas agrícolas, los productores de vino y otros que hacía tiempo estaban solicitando la construcción de caminos (Machicado, 2010). La diferencia fue que los beneficios del gas y del hidrocarburo ahora estaban siendo apropiados como un medio para hacer realidad estas visiones.

Las élites de El Chaco tenían visiones similares, excepto que a una escala más local. Ellas buscaban aumentar el control de los gobiernos municipales sobre los ingresos del gas, promover vínculos entre la producción municipal y los grandes centros urbanos, y en forma más general, utilizar el gas para aumentar la permanencia y la centralidad de El Chaco:

"El Chaco era invisible en los debates nacionales. Fue sólo con posterioridad a lo del gas que comenzó a llamar la atención... Tomamos ventaja del periodo de desorden bajo el gobierno de Sánchez de Lozada para hacer que aprobaran leyes que fueran específicamente para El Chaco y que aseguraran que el dinero no solamente se quedara en la ciudad de Tarija... La nuestra era una visión de autonomía regional, en donde El Chaco permanecería junto a las tres grandes ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, como un exportador para Argentina y Brasil". (Ex – alcalde de Villamontes, Septiembre de 2009).

"Habrá un cambio dramático en [Villamontes] cuando se complete el camino que une a Bolivia con Paraguay. Villamontes crecerá y se transformará en una gran ciudad" (Líder de organización agrícola, Villamontes, Julio de 2009).

Por su parte, desde los años 80 y en forma más consistente en los años 90, los grupos indígenas han construido un proyecto que se basa en la demanda por el reconocimiento de sus derechos territoriales ancestrales (Gustafson & Fabricant, 2011; Humphreys Bebbington, 2010).

"Desde los años 80, a ellos [los líderes Weenhayek] se les ha pedido asegurar el reconocimiento del [territorio] TCO (Tierras Comunitarias de Origen)... Los títulos se han conseguido a través de los contactos con los representantes y senadores en La Paz... [y] la presión y la amenaza de bloqueos en los caminos. Ahora sólo quedan cuatro comunidades sin sus títulos" (Líder Weenhayek, Septiembre de 2009).

Estos proyectos territoriales indígenas también habían sido moldeados por la expansión de la industria del gas. Por una parte, la expansión es vista como una amenaza para su territorio – y aun así, por otra parte los grupos indígenas han a veces llegado a creer que asegurar los derechos territoriales en áreas donde se han encontrado campos de gas haría que ellos pudieran negociar remuneraciones o compensaciones financieras con los gobiernos y las empresas de hidrocarburo (Ver también Anthias & Radcliffe, 2013).

“En 2007, 2008 y 2009 la Prefectura firmó los compromisos [para el desarrollo de proyectos en las comunidades] pero nada se materializó... Usted puede escribir lo que quiera... Pero nosotros los Weenhayek conocemos el poder de nuestro voto... NN [empresa anónima de gas] está en nuestro territorio y por eso los presionamos... Ahora los líderes tienen motocicletas y pueden participar en las reuniones... También NN2 [otra empresa] entrega dinero para proyectos que después el gobierno municipal iguala” (Líder Weenhayek, septiembre de 2009).

Controlar o acceder a los ingresos del gas es por lo tanto central tanto para los discursos de la élite como para los indígenas, en la medida que ofrece la base financiera con la que pueden realizar sus proyectos territoriales de larga data. Sin embargo, a pesar de que todas las coaliciones ven el gas como un medio para llegar a sus propósitos, ellos persiguen sus distintos proyectos territoriales en una relación tensa y latentemente conflictiva con las otras. Una consecuencia de esta tensión ha sido la de debilitar la posibilidad de elaborar un proyecto para toda Tarija de “gas y desarrollo”. Por la misma razón, los proyectos de los actores principales han entrado en conflicto con las visiones territoriales de las coaliciones. Este hecho ha quedado claro en la lucha continua entre Tarija (así como otras regiones de la parte baja) y el gobierno central MAS respecto a la elección de prefecturas de áreas y la distribución de los ingresos del gas entre la tesorería (es decir, el gobierno central ubicado en La Paz) y los niveles subnacionales de gobierno (Humphreys Bebbington & Bebbington, 2010). Estas tensiones también reflejan los prejuicios profundamente enraizados y los conflictos más antiguos entre los proyectos territoriales de coaliciones provenientes de las áreas de los valles de Bolivia y aquellos del gobierno central y los de las personas de la sierra (Perreault, 2013). Las tensiones se hicieron particularmente claras en 2010, cuando una nueva unidad político-administrativa, El Gran Chaco, se volvió una “región autónoma” dentro de Tarija, negociando con el gobierno central que cualquier transferencia fiscal que recibiera del gas iría directamente al Gran Chaco y ya no estaría controlado por el área de Tarija. Esto a su vez debilitó el proyecto del gobierno local para Tarija, que parecía haber sido un objetivo principal del gobierno central². En este sentido, al construir un vínculo con el gobierno central, el Gran Chaco fortaleció su propio proyecto territorial, debilitó el del área en cuestión y, a cambio, fortaleció la propia visión del estado central en cuanto a que los ingresos del gas de Tarija deberían ser gobernados bajo el tutelaje del gobierno central de formas que a la larga consolidarían la suya propia, de forma más explícita, el proyecto territorial:

“Cuando el Presidente Evo Morales asumió el poder y comenzó a reconstruirse la presencia del Estado en la economía y a expandirse la base de los derechos sociales... Él también involucró a las Fuerzas Armadas en esta expansión del estado... Si además consideramos su participación en la construcción de caminos, la distribución de beneficios nacionales (a través de la Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy) y el control de los territorios fronterizos dominados por los caciques locales y las mafias locales, lo que tenemos ahora es una estrategia renovada de expansión territorial del Estado a través de sus propias estructuras de poder coercitivo” (Vicepresidente de Bolivia, García Linera, 2010, pp. 409-410).

3.3. Coaliciones sociales y proyectos territoriales en Tarija, Villamontes y Entre Ríos

a. Élités y coaliciones urbanas

Existen élites claras y distinguibles basadas en los asentamientos urbanos de Villamontes, Entre Ríos y la ciudad de Tarija, incluso si estas élites aún conservaran lazos importantes con la campiña e invirtieran en agricultura. En Tarija este grupo incluye a redes familiares de ingresos medios altos y altos, quienes invierten en agroindustria, construcción, medios de comunicación, transporte, salud, educación y servicios legales. También incluye a las autoridades de los Tribunales de Justicia, intelectuales y militares. Algunas de estas personas son miembros de partidos políticos de derecha y de centro derecha y también pertenecen a Logias Masónicas y clubes sociales. Tradicionalmente, este grupo ha controlado al gobierno del área o departamental (Prefectura) y al consejo de la ciudad de Tarija (sin importar el partido que tenga el poder). En la última década y media, ellos han utilizado estas posiciones para construir un argumento con el fin de invertir en ingresos fiscales generados por el gas vinculado a un proyecto territorial de larga data. Este proyecto gira en torno a la creación de un corredor bioceánico que una a Tarija con Santa Cruz y que siga hasta la parte sur de Brasil hacia el este, y a la costa del Pacífico hacia el oeste. Este corredor – que también es parte de una visión mucho más grande de integración regional para Sudamérica (Cortez, 2012; Humphreys Bebbington, 2010; Pleck, 2013) – facilitaría las exportaciones de vino, singani (un licor popular hecho de uvas) y vegetales desde áreas que no tienen el potencial del gas. Este proyecto ha sido elaborado mediante dos mecanismos principales: la inversión de recursos en la construcción de caminos y el uso de ingresos de gobiernos departamentales para realizar inversiones estratégicas en redes de producción agrícola diversificada entre Entre Ríos y la ciudad de Tarija y otras provincias del oeste que podrían entonces tomar ventaja de esta nueva infraestructura de caminos (Ver AUTAPO, 2009).

Las élites urbanas tradicionales de Villamontes están conformadas por “familias extendidas” que, mediante el acceso a cargos públicos, han sido capaces de combinar el poder económico con el poder político. Junto con el crecimiento económico que ha ocurrido desde los años noventa, estos grupos privilegiados – la mayoría con sólidas raíces en la agricultura local – están cada vez más comprometidos con el comercio y la entrega de servicios. La generación más joven de esta elite es en gran parte urbana y obtiene acceso al poder político ya sea a través de puestos en el gobierno local o alguna otra agencia estatal, mientras que al mismo tiempo mantiene vínculos cercanos con sus familias que continúan viviendo en áreas rurales y participan de la cría de ganado. Como lo señala Cortez (2012), estas conexiones rurales influyen las decisiones que se toman respecto a la inversión pública y las alianzas regionales. Las inversiones nuevamente han girado en torno a la construcción de caminos, pero también la construcción de infraestructura de marketing para la producción agrícola.

La elite urbana de Entre Ríos es tanto más débil y más joven. Ha surgido en forma mucho más reciente y permanece estrechamente vinculada con la ciudad de Tarija por razones de proximidad. Esta elite se mueve de un lado hacia otro entre las dos ciudades y trabaja en la

administración pública, el comercio y servicios a pequeña escala. Nuevamente, su poder político deriva del control de la administración municipal. Su proyecto territorial está articulado de manera mucho menos clara y en gran parte gira alrededor de la mejora de la accesibilidad y los vínculos entre la ciudad de Tarija y los productores rurales en Entre Ríos. Este es un proyecto que también ve la disponibilidad de beneficiarse del gas como un medio para lograr esta visión a través de la inversión en la construcción de caminos, como lo demuestran las citas de entrevistados en párrafos anteriores.

b. Actores rurales y coaliciones

Históricamente, Villamontes rural y Entre Ríos han estado ocupados por ganaderos, campesinos y personas indígenas. A partir de la explotación del petróleo y del gas, las operaciones de hidrocarburo también forman parte del paisaje rural. La Reforma Agraria de 1953³ estructuró la consolidación de estos distintos grupos de actores en la medida en que creó medios legislativos y políticos para que ellos pudieran ganar acceso a la tierra. La reforma tuvo como resultado una ocupación de hecho por parte de las familias urbanas y trabajadoras agrícolas migrantes, muchas de las cuales, al ganar acceso a la tierra, sostenidamente se transformaron en ganaderos medianos y pequeños (siendo la cría de ganado la actividad económica determinante en el Chaco, especialmente Villamontes). Además, durante el proceso de la Reforma Agraria, grupos indígenas continuaron siendo conducidos hacia áreas más remotas, menos productivas o bien terminaron como trabajadores (y en el peor de los casos, trabajo forzado) en haciendas (Gustafson & Fabricant, 2011; Humphreys Bebbington, 2010). Estas condiciones de producción limitaron las opciones de las personas indígenas para la pesca, la agricultura a pequeña escala, y sobre todo, la necesidad de vender su trabajo a ganaderos (ya que sus propias tierras eran insuficientes para garantizar la reproducción social).

Los líderes de las organizaciones de ganaderos y agricultores han estado cercanamente vinculados a los centros urbanos tanto en Villamontes como en Entre Ríos. Ellos han buscado participar directamente en el gobierno municipal y construir alianzas con partidos políticos en gobiernos regionales y nacionales. Dada la centralidad de la ganadería (y la falta de agua para la agricultura), la influencia política de los agricultores de Entre Ríos ha sido menor de la que tiene la organización de ganaderos en Villamontes. Además, los ganaderos en Villamontes han formado alianzas con todos los niveles de gobiernos locales y departamentales, mientras que en Entre Ríos los esfuerzos se han enfocado en gran medida en fortalecer las relaciones con el gobierno departamental.

La reforma agraria de 1952 hizo algo menos que consolidar los derechos sobre la tierra de los campesinos regionales. Este grupo de campesinos ha estado dedicado principalmente al cultivo de cosechas y está conformado por miembros de la población local, así como por migrantes que vienen de la sierra Tarija y de las áreas vecinas de Potosí y Chuquisaca. Ya que estas familias no eran nativas de la región, se beneficiaron menos de los procesos de títulos de tierras (Chumacero, 2012b). Además, han tenido muchas menos oportunidades de ganar acceso a posiciones de poder político o burocrático en el gobierno municipal y departamental (las elecciones municipales comenzaron en la primera mitad de la década

de los ochenta). Sin embargo, a partir de principios de la década de 2000 las federaciones de campesinos departamentales y municipales han ganado una mayor influencia política al ofrecer apoyo electoral clientelista a los partidos políticos nacionales. De esta forma, por ejemplo, la federación de campesinos de Villamontes (una organización de base que representa a los agricultores pero no a los ganaderos) apoya al Movimiento al Socialismo (MAS), el cual ha estado en control del gobierno central desde 2006, con el fin de asegurar representantes de agricultores en la Asamblea Administrativa de Tarija y la Asamblea Plurinacional del país (el nuevo título para el Congreso de Bolivia).

Los indígenas de los grupos Guaraní, Weenhayek y Tapiete que históricamente ocupaban gran parte del Chaco, han sufrido una reducción significativa de su acceso al territorio y a los recursos naturales como resultado del despojo y de otros procesos (Kay & Urioste, 2007). Sin embargo, ellos siguen siendo actores importantes dentro de la economía rural y desarrollan múltiples estrategias de subsistencia que combinan la pesca comercial, la agricultura, la producción de artesanías simples, la cría de ganado a pequeña escala y la migración. Desde la década de los noventa, con el apoyo de ONG, de activistas y de la Iglesia, y en un contexto en el que los convenios internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, reconocieron los derechos de las personas indígenas, sus niveles de organización se han fortalecido (Gustafson & Fabricant, 2011; Humphreys Bebbington, 2013) y su presencia se ha incrementado en la política regional y nacional. En Tarija, las organizaciones indígenas emergieron a finales de la década del ochenta, junto con otros grupos de tierras bajas, especialmente desde el interior del área de Santa Cruz. Uno de los primeros fue la Asamblea de Pueblos Guaraníes (APG), de los cuales la APG Itika Guasu en Entre Ríos pasó a formar parte. El proceso organizacional de los Weenhayek en Villamontes comenzó algo tarde y en áreas más restringidas geográficamente (Humphreys, Bebbington, 2010, 2013), mientras que los Tapiete (un grupo menor a los 100 en Bolivia) están pobremente organizados (CERDET, 2006).

Si bien los distintos segmentos de la población rural han encontrado por lo tanto estrategias organizacionales y formas de comprometer a las instituciones nacionales y departamentales que dan mayor visibilidad a sus proyectos territoriales, éstos han sido crónicamente incapaces de desarrollar relaciones de coalición entre ellos mismos. Lo anterior refleja tres hechos primarios: el primero, estos tres grupos – ganaderos a pequeña escala, campesinos y personas indígenas – todos ellos compiten por los mismos escasos recursos territoriales; segundo, las diferencias de larga data, quejas y prejuicios han existido entre los campesinos de la sierra y las personas indígenas del valle y complican las posibilidades de construir una coalición; y tercero, los grupos indígenas han encontrado que es muy difícil colaborar entre ellos mismos (lo que se ve reflejado en la dificultad que las diferentes capitanías guaraníes tienen para acordar plataformas en común). De hecho, más que formar coaliciones estos grupos a veces han participado en batallas campales por el acceso a territorios así como por la forma en cómo el pueblo indígena en Tarija será representado y por quién. Como resultado, ninguna pista de proyectos territoriales rurales articulados o subalternos ha surgido en Tarija, dejando el espacio político abierto a proyectos conducidos desde centros urbanos y por el gobierno nacional.

3.4. Coaliciones sociales y cambio institucional luego de la guerra del gas

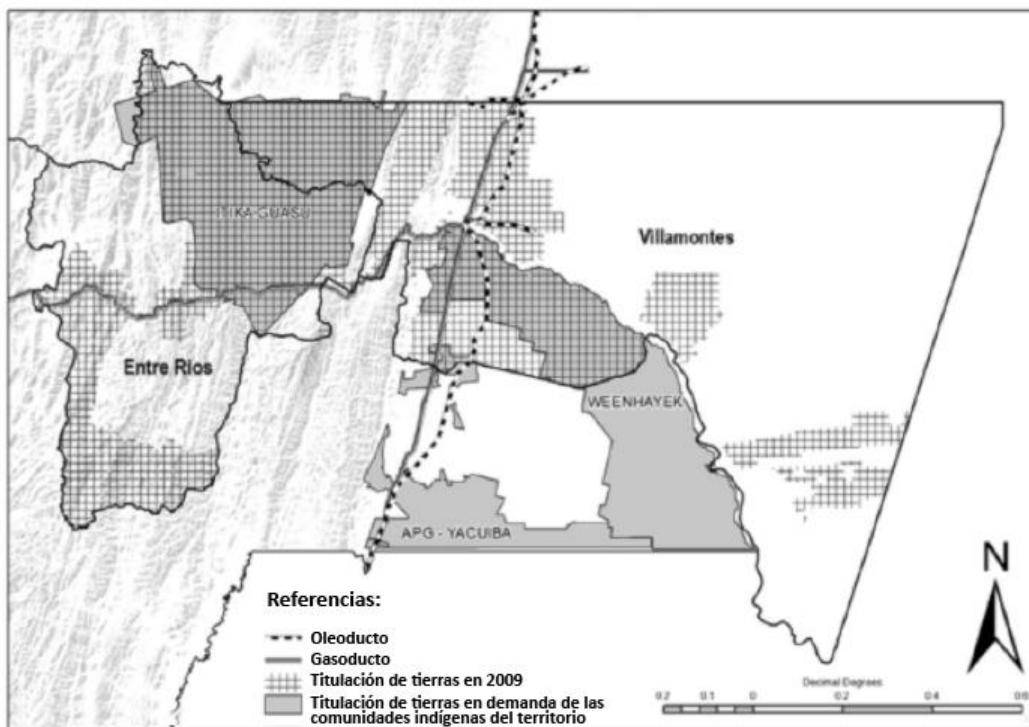
A principios de la década de 2000, el entonces gobierno nacional de centro derecha, en alianza con los sectores políticos tradicionales de Tarija y grandes empresas de hidrocarburo, buscaron expandir la producción de gas natural para exportarla a México y a EE.UU a través de Chile (Humphreys Bebbington, 2010). Esto tuvo como resultado una disputa con otros grupos y otras partes del país que finalmente gatilló la llamada “guerra del gas” en 2003, reflejando la lucha por el control de los beneficios del hidrocarburo, así como por la soberanía de los recursos naturales de Bolivia (Laserna, Gordillo, & Komadina, 2011; Molina, Laserna, Miranda, & Zaratti, 2009; Perreault, 2006, 2013; PIEB, 2005). El conflicto por el gas reflejó el creciente empoderamiento y la capacidad organizacional de los sectores populares bajo los auspicios del emergente Movimiento al Socialismo (García Linera, 2010) y una lucha entre las diferentes coaliciones en Bolivia para imponer sus proyectos territoriales en particular, entregando una visión de estado plurinacional integrado contra un modelo de autonomías subnacionales dirigidas por élites regionales (Hinojosa, Chumacero, Cortez, Bebbington, & Bebbington-Humphrey, 2012; Perreault, 2013). Los conflictos inherentes a la distribución de los ingresos por hidrocarburos posteriormente dieron lugar a competencias transferidas y autoridades para gobiernos subnacionales y personas indígenas, así como a reformas legales, fiscales y constitucionales vinculadas a la redistribución de ingresos, propiedad estatal y control de casi todos los recursos naturales que no sean territorio.

Mientras la “guerra del gas” tenía resonancia nacional, el hecho de que la mayoría de las reservas de gas de Bolivia estuvieran ubicadas en Tarija significaba que ésta era una lucha nacional sobre un espacio subnacional (tres grandes yacimientos de gas en Tarija Sábalo, San Antonio, y Margarita producen cerca del 70% del gas natural de Bolivia y el área tiene cerca del 85% de las reservas conocidas de gas del país: Fundación Jubileo, 2013). También significó que los proyectos territoriales de todos los actores y coaliciones sociales en Tarija necesariamente se vieran involucrados en disputas de política nacional y políticas nacionales. La centralidad del gas natural para el desarrollo boliviano y la economía política (Molina et al., 2009) significó que no había forma que los actores políticos en Tarija evitaran ver sus proyectos y relaciones afectadas. Sus proyectos territoriales tenían que ser articulados con la interrogante del gas – y como resultado, estos distintos actores progresivamente buscaron hacer que el gas fuera funcional a estos proyectos. Sin embargo, ellos buscaron hacerlo en un contexto de relaciones de poder sumamente asimétricos – relaciones en las que el gobierno central y las empresas de hidrocarburo eran mucho más poderosos y en la que las relaciones entre actores dentro de Tarija también eran asimétricas. Además, los actores persiguieron estos proyectos en un contexto nacional en donde la elección y la reelección de un gobierno MAS significaba que la influencia política de actores dentro de Tarija cambiara sustancialmente, con campesinos y grupos sin territorio alineados con el MAS ganando poder, mientras que las élites urbanas blancas y conservadores perdían influencia.

Tres tipos de “efecto gas” en cuanto a los proyectos territoriales son particularmente importantes. El primero, la estrategia nacional de “desarrollo a través del gas” ha significado

que distintas agencias del gobierno nacional se han vuelto mucho más activas y asertivas dentro de Tarija en un intento por crear condiciones que facilitaran el acceso al gas por parte de las empresas de hidrocarburo públicas y privadas. Por ejemplo, la empresa nacional de hidrocarburo, YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía parecen “guiar” los procesos de consulta previa que ellos implementan de manera tal que los resultados queden alineados con su mandato para garantizar contratos de exploración (Bebbington & Bury, 2013; Schilling-Vacaflor, 2012). El efecto es que los grupos locales, especialmente los de población indígena bajo cuyos territorios reclamados se encuentra gran parte del gas, se han vuelto cada vez más vulnerables a las decisiones tomadas fuera de sus territorios y de la región (Chumacero, 2012b; Fundación Tierra, 2009). Las operaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que regula la asignación y control de tierras y territorio, también parecen facilitar la extracción del gas. Desde principios de la década de 2000 y particularmente bajo el gobierno de Evo Morales, la reforma agraria entregó a las comunidades indígenas y de campesinos títulos para más de 16 millones de hectáreas de tierra común, la mayoría en las sierras del este y de la Amazonia. Sin embargo, la titulación de tierras se ha estancado en gran medida para aquellas demandas territoriales localizadas en áreas con depósitos de gas, mientras que los títulos de los terrenos privados que se superponían con propuestas de infraestructura y exploración/producción de gas han sido entregados más rápidamente, lo que ha llevado a la tan escuchada queja proveniente de los líderes indígenas en cuanto a que el proceso de titulación de tierras ha hecho más por asegurar los derechos a tierras de terceros dentro de sus TCO que asegurar la integridad territorial de los grupos indígenas. La sospecha ha sido que las empresas de gas han preferido lidiar con propietarios de tierras privados y no con grupos indígenas para negociar derechos de superficie. Por ejemplo, muchos terrenos de agricultores individuales ubicados a lo largo del camino Tarija – Entre Ríos – Villamontes que va en forma paralela al principal gasoducto fueron entregados con títulos y luego expropiados con el fin de extender tanto el gasoducto como el camino. Notablemente, el trabajo del INRA en aquellas áreas fue financiado por TRANSREDES, la empresa a cargo del gasoducto (Chumacero, 2012a)(Ver también Fig. 2).

Figura 2. Titulación de tierras, territorios indígenas, y gasoductos en Entre Ríos y Villamontes



De forma similar, Repsol parece haber aconsejado al INRA sobre dónde debe reconocer títulos de tierras privados y, al igual que TRANSREDES, pagó al INRA para que condujera el proceso de titulación de tierras dentro del TCO Itika Guasu.

Segundo, y ante la presencia de estos actores nacionales y transnacionales, las coaliciones de elite y las organizaciones indígenas y de campesinos por igual han oscilado entre las estrategias confrontacionales y clientelísticas en la medida que persiguen sus proyectos territoriales y buscan acceso a una parte de los ingresos generados por el gas. El efecto ha sido la debilitación de estas organizaciones, así como de cualquier posibilidad de relaciones coalicionales entre ellas. Por ejemplo, las federaciones de personas indígenas que fueron creadas con el fin de conseguir agendas territoriales (tales como el CCGT, el Consejo de Capitanes Guaraníes en Tarija y ORCAWETA, la Organización de Capitanes Weenhayek de Tarija) también se han transformado en vehículos para comprometerse en relaciones cliente – patrón con las empresas de gas así como con el gobierno nacional. Esta estrategia de búsqueda de beneficios del gas ha complicado las relaciones entre las organizaciones indígenas y también reduce el impacto del desarrollo de los beneficios del gas.

“El Chaco ha mejorado en términos de consolidación, pero no en la calidad de vida de las personas rurales... No hay apoyo. Los fondos generados por los hidrocarburos... No

generan recursos que permitan escapar de la pobreza... Hoy en día existen mecanismos de consulta, pero también se han transformado en instrumentos de chantaje...”

[M.F., Representante de la Empresa, Santa Cruz, Agosto de 2010]

“Quienes presionan más fuerte son las personas indígenas, pero han desarrollado malos hábitos y se ganan la vida desplumando a las empresas petroleras, demandando dinero en lugar de proyectos de desarrollo.”

[Ex – alcalde de Villamontes, Septiembre de 2009]

“Antes [del boom del gas] nuestro sustento se basaba en recoger frutos silvestres y miel, cazando y pescando hasta agosto... Las mujeres solían cultivar para alimentar sólo a sus familias... En agosto los más viejos solían limpiar sus terrenos para luego cultivar maíz y anco [un vegetal local]... En la estación lluviosa las mujeres salían a recolectar los frutos del algarrobo para chicha [una bebida nacional] o harina para alimentar el hogar hasta la estación seca... Ahora, con la llegada de las empresas de gas a la comunidad, todo [refiriéndose a la actividad corporativa social de las empresas dentro de la comunidad] se ha transformado en un negocio”. (A.P.A., Líder de la comunidad Quebrachal Weenhayek, Julio de 2010).

Un fenómeno similar es aparente entre las instituciones públicas. De esta forma, mientras la mayor parte de las autoridades públicas está de acuerdo en que la extracción de gas debe ser expandida, no se está de acuerdo en cómo los ingresos deben ser distribuidos dentro de Tarija y cómo los gastos de estos ingresos deben controlarse. Por ejemplo, la provincia del Gran Chaco presionó a través de una ley ad-hoc (Decreto Supremo 138, 15/10/2009) para que fuera reconocida como una región autónoma con el fin de recibir ingresos por gas directamente desde el gobierno central y, de esta forma, evitar cualquier influencia por parte de las autoridades departamentales en el uso de estos ingresos. En estas disputas, y reflejando la nueva constelación del poder nacional plasmado en el gobierno MAS, los principales perdedores dentro de Tarija ha sido la vieja clase política y los partidos tradicionales (Seoane, 2005; Vacaflares & Lizárraga, 2005). En su lugar, ha surgido una nueva política regional, conformada por uniones de campesinos, comités cívicos regionales, comités de desarrollo local y el liderazgo de organizaciones indígenas. Sin embargo, las relaciones entre estas partes son complicadas, ya que cada una lucha por la distribución de ingresos por hidrocarburo de formas que complican la planificación de un desarrollo coordinado (Chumacero 2012a, Cortez, 2012; Hinojosa, 2012):

“A pesar de que la dinámica territorial rural aquí es un producto de la ausencia de planificación, sí existen instrumentos de planificación... Sólo que no se les toma en cuenta... Quienes toman las decisiones no reciben ningún consejo técnico. Por ejemplo, Entre Ríos cuenta con un plan de uso de suelos pero no lo utiliza.”

[Miembro del equipo de una ONG, Tarija]

Para reiterar, esto finalmente socava la posibilidad de que pueda surgir una coalición en toda Tarija que pueda articular una serie compartida de proyectos territoriales para el área.

“En Villa Montes, cada grupo defiende sus propias posturas, no hay ningún sentido de función colectiva, no existe interacción entre ellos para elaborar un proyecto para la totalidad de Villa Montes. Visto desde Tarija, es como si la única cosa que los uniera fuera la idea de que “el centralismo de la ciudad de Tarija tiene la culpa” (Director de Proyecto, Gobierno Departamental de Tarija, Agosto de 2010).

El tercer efecto del gas ha sido a través de los ingresos que ha generado, los que han sido mucho mayores que los actores territoriales inicialmente imaginados⁴. Durante la promoción inicial de gas en Tarija, los actores locales ya sabían que recibirían regalías porque la legislación boliviana había estipulado a partir de 1955 que las áreas productoras de hidrocarburo reciben el 11% de las regalías (esta legislación llegó como respuesta a las demandas de la élite de Santa Cruz). La élite tarijeña había asumido que las regalías del gas serían moderadas y que serían utilizadas para ayudar a sostener sus proyectos territoriales basados en el capitalismo agrícola, cimentados en los cultivos de exportación, vino, ganado, etc. Sin embargo, a mediados de la década de 2000, el auge de las exportaciones de gas, el aumento de los precios del petróleo en el mercado mundial y la renegociación de Tarija de sus contratos con Brasil y Argentina, en donde se les daba un precio mucho más alto, todo ello significó que estos ingresos departamentales se hicieran extremadamente grandes. Esto a su vez atrajo mayor atención por parte del gobierno central y de otros actores dentro de la región de Tarija y fuera de ella en cuanto a lo que la élite de Tarija había inicialmente anticipado. Por una parte esto catalizó conflictos entre Tarija y el centro y, por otro lado, significó que un rango más amplio de “proyectos territoriales” viera las regalías y los ingresos tributarios como el medio para su realización. También significó que estos proyectos comenzaran a imaginar tipos mucho más grandes de inversión en infraestructura de lo que inicialmente había sido el caso: caminos más largos, mayores centros de comercialización, etc. También, tanto en Villamontes como en Entre Ríos, el “efecto gas” hizo posible que los campesinos negociaran su apoyo político a cambio de atención al gas como combustible y el reconocimiento de sus demandas. De hecho, en 2007, la federación de campesinos del departamento pudo negociar con las autoridades departamentales una transferencia anual de efectivo de aproximadamente USD 285 por granja familiar para la adquisición de animales o implementos agrícolas (este monto aumentó a USD 570 en 2012). Este programa, conocido como PROSOL, fue el único de este tipo en el país.

3.5. Dinámica territorial después del gas

Si bien la inversión expandida en la extracción de gas ha interactuado con los proyectos territoriales y las alianzas políticas de maneras complejas, sus efectos en los ingresos, la pobreza y la distribución a la fecha han sido más limitados. Este hecho parece estar relacionado con la estructura económica previa de la región. Mientras que el dinamismo económico en la mayoría de las tierras bajas y las regiones del valle de Bolivia puede ser explicado por el crecimiento en la agricultura comercial a mediana y gran escala, la economía regional de Tarija ha sido caracterizada por una mayor diversidad (ver Tabla 2). Sectores significativos de la economía han incluido: petróleo en la región centro sur (Bermejo) hasta principios de los años noventa; un sector cada vez más dinámico en la producción de uvas, vino y singani desde principios de los años noventa, concentrado en los valles de las provincias de centro y del oeste; comercio transfronterizo significativo entre Tarija y Argentina; y, desde mediados de la década de dos mil, una consolidación más expandida de las empresas pequeñas y medianas entre los sectores (servicios, agricultura y crianza de ganado, negocios agrícolas y venta minorista), muchos de ellos gatillados por la inversión y el gasto público financiado por las ganancias (a través de una redistribución de impuestos) y los ingresos (a través del empleo) del sector de hidrocarburos (ver también Tabla 4 para el caso de Villamontes y Entre Ríos). Esta estructura económica diversificada continúa siendo el principal motor de los patrones de ingresos, pobreza y distribución en la región.

La función de la ciudad capital de Tarija y otros centros urbanos más pequeños ha sido central para estas estrategias locales en la medida en que se transformaron en mercados y centros de servicios básicos para la actividad agrícola y la agroindustria (Beck, Paniagua, & Preston, 2001). Como resultado, la composición de la actividad económica departamental ha permanecido relativamente similar, con excepción del aumento significativo de la administración del sector público (en alrededor del 7% durante 2001-11) (Ver Tabla 2). En general, el impacto de esta dinámica en el bienestar social ha sido positivo: el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas declinó desde un 70,3% en 2001 a un 63,5% en 2011 (aunque esta reducción es levemente menor a la reducción de 8,6 puntos observados a nivel nacional). Los índices de pobreza en Tarija declinaron desde un 61,6% a un 41,3% en el mismo periodo, dos puntos porcentuales más que el nivel nacional (Hinojosa, 2013, en base a las cifras del Instituto de Estadísticas de Bolivia).

Las dinámicas económicas rurales de Villamontes y Entre Ríos no han cambiado sustancialmente desde la explotación de gas expandida hacia sus territorios (ver Tabla 3). En ambos municipios la población ocupada en servicios relacionados con el sector del gas, tales como la construcción, hotelería y los servicios de comida y bebida, los servicios no especializados y el comercio ha aumentado (Ver Tabla 4) y también ha habido algo de migración interna desde otras regiones del país a Villamontes. Sin embargo, los principales efectos multiplicadores que derivan de la industria del gas (la entrega de servicios de alta tecnología, la creación de empresas subcontratistas, etc.) no se ha hecho sentir en Tarija, pero sí en la ciudad mucho más grande (y distante) de Santa Cruz, centro de la industria de

hidrocarburo y la capital comercial de Bolivia, reflejando la concentración de servicios urbanos, infraestructura y capital humano ahí.

El impacto más significativo del gas natural en la economía de Villamontes, Entre Ríos y la ciudad de Tarija ha derivado desde transferencias de ingresos fiscales generados por el gas hasta la región. Este ingreso ha sido invertido principalmente en infraestructura de transporte, infraestructura social, desarrollo urbano, electrificación rural, educación y servicios a la salud en áreas rurales y, más recientemente, infraestructura del agua (Chumacero, 2012a; Hinojosa, 2012). Esta infraestructura ha aumentado el acceso a los servicios básicos y existen también algunos signos tempranos de acumulación de activos entre los grupos indígenas (Cortez, 2012). Sin embargo, como ya se ha observado anteriormente, mientras que la pobreza en los ingresos ha disminuido en el mismo periodo (Hinojosa, 2012), no ha declinado más rápido que a nivel nacional; y mientras Tarija está entre los índices de desarrollo humano más altos, estas mediciones podrían estar distorsionadas por la producción de gas natural. A la fecha, entonces, el gas natural ha estado asociado en mayor parte con el agudo aumento de inversión en infraestructura y programas sociales, de formas que son consonantes con las demandas de proyectos territoriales anteriores y también, en algunos casos, con la corrupción. Todavía no existe una sólida evidencia de que esta infraestructura haya llevado a mejoras significativas en la reducción de la pobreza basada en los ingresos y, de esta forma, mientras Tarija no muestre sólida evidencia de una maldición de recursos locales, tampoco está la eficiencia de ninguna ganancia sustancial producto del auge del gas. Esto es particularmente cierto en las percepciones de las personas indígenas:

“La principal ocupación de los hombres y mujeres antes de la llegada de las empresas de gas era la pesca, aunque a veces habían peces y otras veces no, la venta también era incierta... También, las personas pobres no tenían trabajos. Cuando no había alimento teníamos que ir a otro lugar a buscar tusca [un cultivo local] para desayunar... Las mujeres solían tejer llicas [bolsos hechos de un cactus local]. Cuando llegaron las empresas de gas a la comunidad, sus representantes sólo prometieron [apoyo] pero no nos entregaron nada. Nosotros no sabemos cuáles son sus proyectos para la comunidad. Sabemos que las empresas ganan un montón de dinero, pero muy poco ha cambiado en la comunidad... sólo unas pocas personas [refiriéndose a aquellos miembros de la comunidad que se relacionan con alguna actividad particular de la empresa] se han beneficiado”

[J.P.R. Líder de la comunidad Weenhayek, Resistencia, Julio de 2010]

Además, algunos entrevistados identificaron tendencias que sugieren elementos provenientes de una naciente maldición de los recursos. Los ganaderos entrevistados en Villamontes estaban preocupados porque la productividad del sector había bajado, porque su cantidad de ganado no había crecido significativamente y porque ellos sufrían una competencia en aumento proveniente de los agricultores de Santa Cruz y de la carne de contrabando que ingresaba desde Argentina. La posible implicancia es que la expansión de

la economía del gas haya estado acompañada por una inhibición de la inversión entre los ganaderos y que el fortalecimiento de la moneda boliviana haya fomentado importaciones de carne argentina.

Los agricultores también han tenido que lidiar con los crecientes costos del empleo debido a un suministro laboral de vivienda en la medida que la fuerza de trabajo disponible se mueve hacia sectores con pagos más altos tales como la construcción ⁵.

“Desde que las empresas llegaron aquí, el trabajo en el campo ha cambiado mucho. Antes, las personas venían a buscar trabajo, pero hoy en día ya no puedes encontrar trabajadores, todos van a trabajar a las empresas... Las empresas mejoran una cosa pero socavan el desarrollo de otros sectores”

[Líder local, Entre Ríos, agosto de 2010]

Quizás la principal consecuencia adversa de la intervención gubernamental nacional para promover la expansión de la explotación de gas en Tarija haya sido el aumento del conflicto sobre los beneficios del gas. Esto a su vez ha debilitado la cohesión social en el área así como en los dos municipios. No queremos invocar una imagen romántica del pasado en donde hubo mayor cohesión social, sino más bien queremos hacer notar que el desarrollo territorial efectivo requiere que los distintos actores puedan negociar, comprometerse y colaborar. Estas capacidades han sido debilitadas por los conflictos del gas. De esta forma, si bien los cambios en las relaciones de poder a nivel nacional han llevado al fortalecimiento del Movimiento al Socialismo (el partido político en el gobierno desde el 2006), con consecuencias importantes y positivas para la capacidad del país en cuanto a beneficiarse de sus ingresos por gas, el alto nivel de fraccionalización a nivel subnacional sugiere que una gran parte de estos ingresos aumentados producto del gas han sido desperdiciados. Mientras que este patrón confirma el argumento que indica que un fuerte gobierno nacional tiende a estar correlacionado con beneficios de hidrocarburo haciendo una contribución positiva (Bjorvatn et al., 2012) en países con riquezas de petróleo, también sugiere que un fuerte gobierno (nacional) puede coexistir con (o incluso llevar a) coaliciones segmentadas a nivel subnacional que reducen el punto hasta donde los territorios subnacionales pueden tomar ventaja de las ganancias nacionales.

Una segunda consecuencia adversa ha sido la ambiental. Si bien a nivel departamental los efectos agregados por causa de la extracción de gas sobre la extensión del terreno y disponibilidad de agua parecen estar muy limitados (Hinojosa & Hennermann, 2012), los impactos localizados han sido significativos. Existen serias preocupaciones respecto al potencial futuro impacto de la expandida extracción de hidrocarburo en la Serranía del ecosistema de Aguara Güe (Humphreys Bebbington, 2012). Estos distintos impactos han afectado el agua, el suelo y los recursos forestales de la comunidad. Adicionalmente, la construcción de gasoductos en el Río Pilcomayo ha fragmentado las áreas de pesca de los Weenhayek (CERDET, 2006).

Existe daño ambiental retrocediendo a operaciones anteriores de YPF, aunque en realidad no es tan dramático como se dice. El gran problema es que no se sabe mucho... Petrobras es cuidadoso cuando libera agua salada al Río Pilcomayo porque no quiere perder su certificación ISO. Otras empresas almacenan su agua en el subsuelo y en esas cuevas no sabemos cuál será el impacto. Lo que es cierto es que las operaciones sí contaminan. Por definición contaminan, sobre todo en la fase de exploración. Los territorios indígenas y los colonos tienen el derecho a ser compensados por las empresas. No obstante, actualmente las empresas pasan la cuenta al estado (YPF) y esto no tiene ningún sentido". (Representante de YPF, Tarija, Agosto de 2010).

La compensación por daño ambiental y las medidas para evitarlo necesitarían políticas explícitas privadas y públicas (Ospina, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum, & Ramírez, 2015).

Tabla 2: Cambio en la actividad económica en Tarija durante 2001-11 (porcentaje de ocupación)

Sector	Tarija		Bolivia	
	2001	2011	2001	2011
Agricultura, forestación y pesca	25,5	27,4	29,3	32,3
Otros sectores	31,7	23,0	32,7	27,8
Comercio y servicios automovilísticos	18,9	18,8	16,9	16,4
Construcción	8,3	10,0	6,1	7,5
Administración pública	3,0	9,1	2,4	3,2
Transporte y almacenamiento	6,0	4,5	5,5	5,5
Salud y asistencia social	2,0	3,6	2,0	2,5
Educación	4,6	3,5	5,0	4,8

Fuente: 2001: Censo de población y vivienda de Bolivia (INE, 2005); 2011: Estudio de hogares nacionales (INE).

Tabla 3: Cambio en la principal ocupación económica en Villamontes y Entre Ríos (porcentajes)

	Villamontes				Entre Ríos			
	2000		Alrededor del 2010		2000		Alrededor del 2010	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura y crianza de ganado a pequeña escala	33,3	22,2	27,8	24,4	50,0	26,2	50,0	35,7
Crianza de ganado (escala mediana y grande)	22,2	6,7	22,2	7,8	7,1	2,4	4,8	4,8
Pesca	13,3	6,7	14,4	8,9	0,0	0,0	7,1	2,4
Actividad relacionada con los hidrocarburos	1,1	0,0	1,1	0,0	0,0	31,0	2,4	0,0
Otros sectores	30,0	64,5	34,4	58,9	42,9	40,5	35,7	57,2

Fuente: En base a 130 entrevistas semiestructuradas con representantes de organizaciones locales (2010).

Tabla 4: Beneficios de la actividad de hidrocarburo en Villamontes y Entre Ríos (porcentaje de respuestas)

	Villamontes	Entre Ríos
Empleo	7,0	16,0
Empleo para hombres	14,4	11,2
Empleo para mujeres	7,5	8,8
Caminos	11,4	14,4
Maquinaria y Equipamiento	3,5	6,4
Infraestructura en salud	13,4	15,2
Infraestructura en educación	10,9	16,8
Capacitación	7,5	0,8
Iniciativas empresariales	3,5	0,8
Aumento del comercio	4,5	5,6
Nuevos mercados	3,5	1,6
Ninguno	11,9	2,4
Sin opinión	1,0	0,0

Fuente: En base a 130 entrevistas semiestructuradas con representantes de organizaciones locales (2010).

4. CONCLUSIONES

En este artículo hemos argumentado, mediante la presentación de un estudio de caso de la producción de gas en el Chaco, Bolivia, que la expansión de la industria de la extracción transforma los territorios de maneras que están claramente influenciadas por los proyectos territoriales de diferentes coaliciones de actores que preceden la llegada del gas y los ingresos que generan. En el caso de Tarija, la economía del gas ha fortalecido los proyectos territoriales tanto para el estado central como para los organismos gubernamentales subnacionales de formas que han fragmentado deliberadamente los intentos históricos de construir un proyecto regional en todo el área, estando el lugar de poder principal en la ciudad de Tarija. Si bien los proyectos territoriales de los grupos Guaranés, Weenhayek y Tapiete también han sido comprometidos por el aumento de la extracción de gas, en el sentido de que la consolidación de sus demandas a territorio legal ha sido truncada, estos grupos han podido sin embargo movilizar recursos financieros para estos proyectos en forma de pagos compensatorios directos provenientes de las empresas de hidrocarburo.

Las narrativas que acompañan a cada uno de estos proyectos territoriales también han sido transformadas por el gas. El control de los recursos del gas, el acceso y el uso de ingresos que derivan del gas y las discusiones sobre cómo esos ingresos deben ser distribuidos entre las distintas jurisdicciones de gobierno y los diferentes actores sociales, han llegado a ser temas en todas estas narrativas. Estas narrativas y la economía política regional han de esta forma llegado a estar “hidrocarburizadas” (Humphreys Bebbington, 2010). De forma similar, la escala nacional se ha transformado en una parte constitutiva de estas narrativas en cuanto a que cada una de ellas invoca, de nuevas y diferentes formas, ideas sobre cómo el gobierno nacional debería, con los recursos que derivan del gas, apoyar estos proyectos subnacionales y locales (Ver también Berdegué et al., 2015).

La combinación de narrativas y la movilización social subyacente en estos proyectos territoriales ha contribuido a patrones de cambio institucional subnacional que han cambiado la forma en cómo los recursos son asignados y cómo son invertidos en la región. Los proyectos conducidos por la élite que imaginan una Tarija basada en el gas desarrollándose sobre la base de la integración intensificada en mercados nacionales e internacionales han conducido a inversiones a gran escala en infraestructura económica, en particular en caminos pero también en infraestructura de mercado en Villamontes. Otros programas conducidos por la elite han llevado a las inversiones en formas más espectaculares y derrochadoras de consumo de infraestructura, tales como el ayuntamiento palaciego y los mercados que adornan a municipios como el de Carapari. Mientras tanto, la movilización de grupos de campesinos y pequeños agrícolas ha inducido formas bastante diferentes de gastos que entregan transferencias de efectivo a partes significativas de la población rural. Hasta cierto punto, esto se asemeja a la estrategia utilizada por las coaliciones locales en otro lugar (c.f. Jaskoski, 2014 para el caso de Perú) la cual moviliza para tomar ventaja de instrumentos institucionales existentes para influenciar las formas en las que, y donde, se expanden las industrias de extracción.

En un nivel, cada uno de estos usos de ingresos generado por gas podría ser visto como si buscara beneficios. De hecho, el estudio de caso ha dejado en claro que los diferentes actores y coaliciones han buscado claramente capturar o afectar el uso de beneficios, ya sea a través de la ocupación de cargos políticos, negociando el apoyo político para programas sociales o (en el caso de gobiernos centrales) cerrando pactos con actores territoriales específicos con el objetivo de debilitar a otros actores⁶. Sin embargo, también hemos buscado demostrar que las razones que motivan a diferentes actores y coaliciones para capturar beneficios y utilizar esas rentas de formas particulares que reflejen las visiones de territorio, preceden el auge del gas. Estos proyectos territoriales son por lo tanto un factor causal importante para determinar cómo el gas ha afectado el desarrollo de Tarija. Además, estos proyectos se han desarrollado gracias a la diversidad económica y cultural previa de Tarija, siendo esta implicancia previa a las estructuras socioeconómicas de los territorios que influenciaran las dinámicas territoriales posteriores, no sólo a través de las capacidades empresariales que dejan, sino también a través de los actores políticos y las visiones territoriales a las cuales impulsan.

Insistimos aquí que el propósito de este artículo no era el de determinar si la maldición de los recursos se aplicaba o no a Tarija. Hemos presentado datos para sugerir que Tarija ha tenido un buen comportamiento en los indicadores de desarrollo, pero que este rendimiento no es sustancialmente diferente del de Bolivia como un todo y también que está muy relacionado con la relativamente diversificada economía agraria que precedió al auge del gas. De este modo, mientras la expansión de la economía de hidrocarburo en Tarija ha estado acompañada de un progreso económico y social, este progreso puede estar relacionado tanto con las trayectorias nacionales e históricas de cambio y la capacidad de coaliciones especiales para dirigir inversiones públicas hacia sus territorios y en particular los sectores, más que los exclusivos resultados de los gastos subnacionales de beneficios del gas. En este sentido, el punto hasta el cual el gas ha contribuido a la dinámica territorial “exitosa” en Tarija, debe verse como desilusionante, en particular dadas las altas expectativas que sostenía la población regional al inicio del auge del gas, así como el discurso oficial de las autoridades centrales respecto a los muchos beneficios que una estrategia de desarrollo en base a industrias de extracción podría entregar.

NOTAS

1. En el sector minero (en menor medida en el del petróleo o el gas), la industria de la extracción puede también organizarse entorno a productores en pequeña y mediana escala. Sin embargo, estos no son los productores concebidos por los Ministerios de Economía y Finanzas cuando buscan apoyar a la industria de la extracción como una estrategia de crecimiento nacional (Hilson & McQuilken, 2014).
2. Ver <http://eju.tv/2009/10/regalas-para-el-gran-chaco/> para ver un debate sobre el cambio de transferencias de regalías del gas desde Tarija a El Chaco.
3. El servicio nacional de Reforma Agraria y el Programa de Distribución de Territorio fueron reformulados y finalmente se llegó a la Ley INRA (N° 1715 del 18 de Octubre de 1996).
4. Agradecemos especialmente a uno de nuestros revisores por empujarnos en este punto y dejar clara su importancia.
5. Dicho esto, otro factor en el creciente costo del trabajo es inmensamente positivo – concretamente la imposibilidad de que agricultores tradicionales hagan cumplir las relaciones laborales históricamente explotativas de las personas indígenas (aunque este cambio se debe a historias más largas de indígenas organizando y activismo legal que la economía del gas).
6. No hemos perdido tiempo en documentar la corrupción como otra forma de capturar beneficios, aunque claramente la corrupción también ocurre en Tarija.

Disponible en línea en www.sciencedirect.com
ScienceDirect