

Capítulo 7

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

Leonith Hinojosa

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

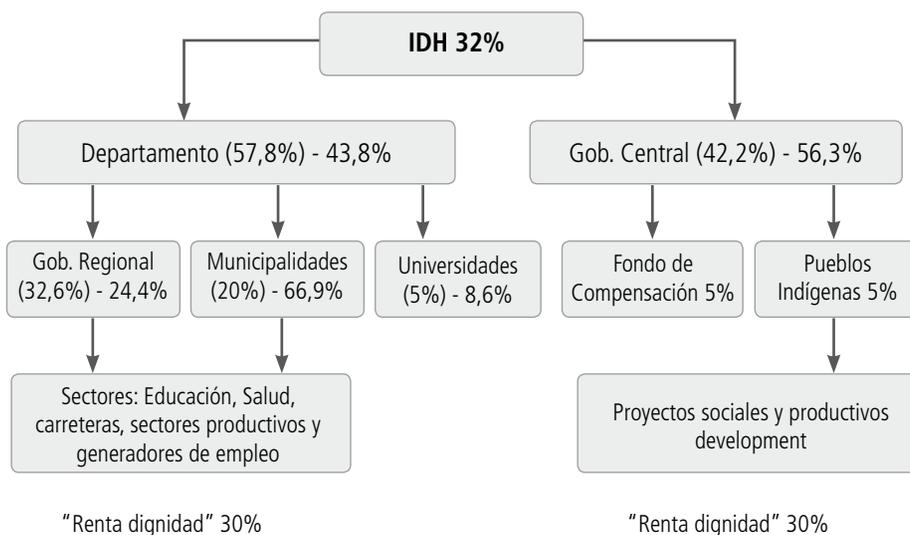
El cambio en el régimen fiscal de Bolivia en el sector de hidrocarburos se puede dividir en dos fases: antes y después de la nueva Ley de Hidrocarburos. Esta ley, entre otras reformas, restableció la empresa pública de hidrocarburos (YPFB) con

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

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

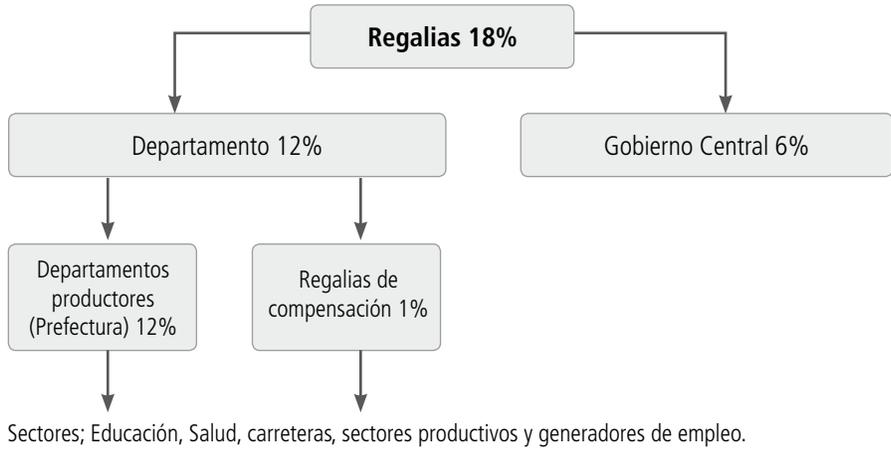
De acuerdo con la nueva ley, la distribución del IDH favorece la descentralización fiscal. Del 77% y 68% de las rentas de los hidrocarburos que eran controlados por el gobierno central en 1998 y 2002, respectivamente, después de 2006 este sólo controlaría el 42,2% (véase Gráfico 7.1). Lo mismo puede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

Gráfico 7.1. Distribución del IDH



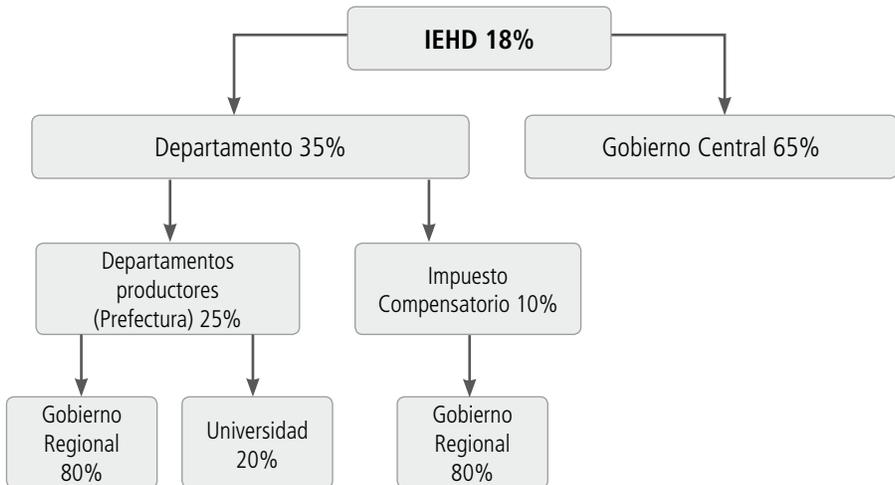
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7.2. Distribución de Regalías (Ley 3058)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7.3. Distribución del IEHD



Fuente: Elaboración propia.

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

La descentralización fiscal “de facto” al interior de Tarija

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

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

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

81 Comunicación personal con ejecutivos de UDAPE, junio 2009.

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

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

Iniciativas de política social en Bolivia

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

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

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

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

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

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

4. Iniciativas de política social en Tarija

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

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

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

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

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

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

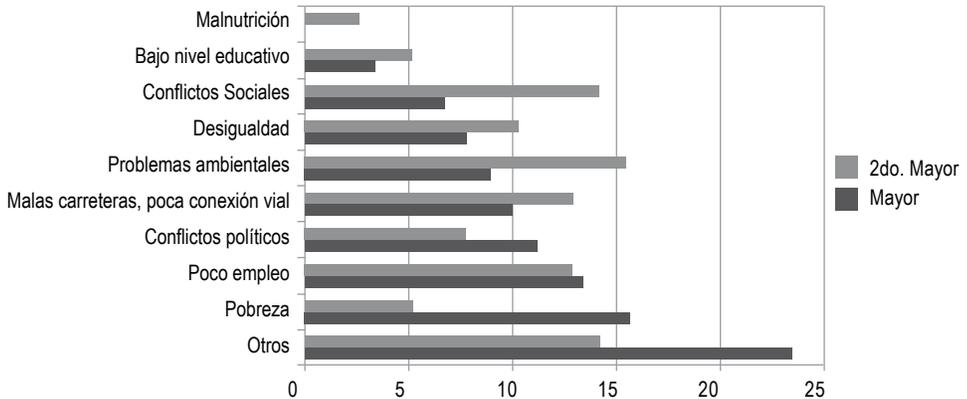
Fuente: Elaborado en base a datos del Gobierno Departamental de Tarija (2009); Barrientos e Hinojosa (2009).

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

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

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

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



Fuente: Entrevistas 2009-2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

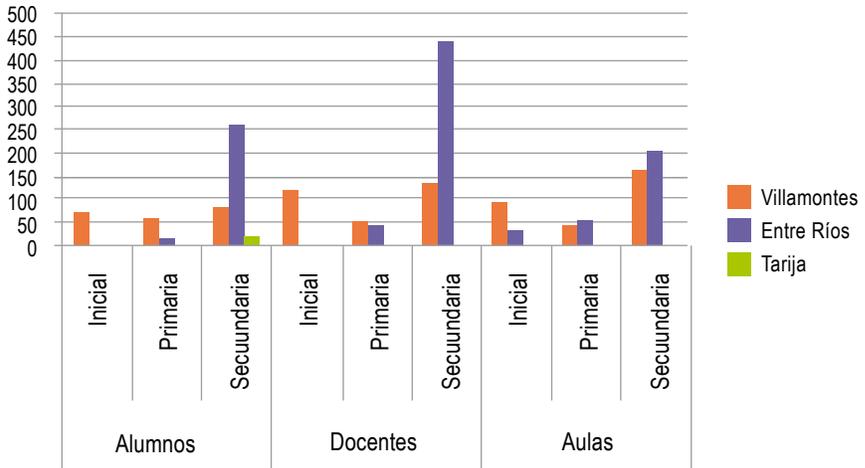
Cuadro 7.3. Resultados de desarrollo a nivel nacional, regional y local

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

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

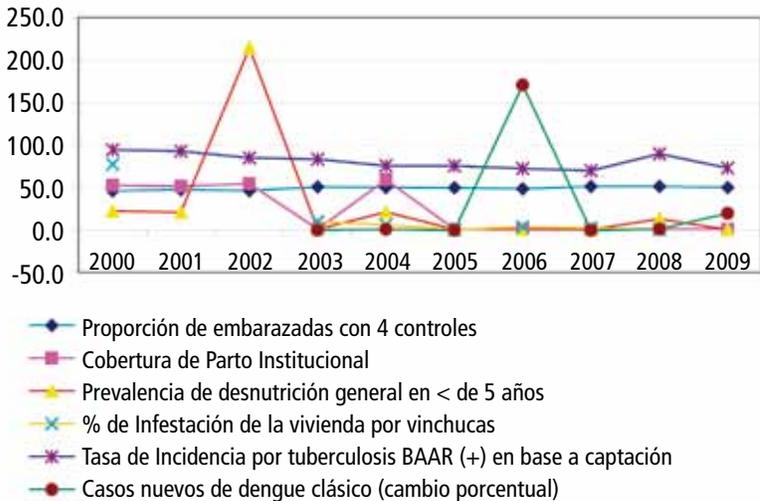
Fuente: PNUD 2007; INE 2005; Hinojosa 2011a.

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



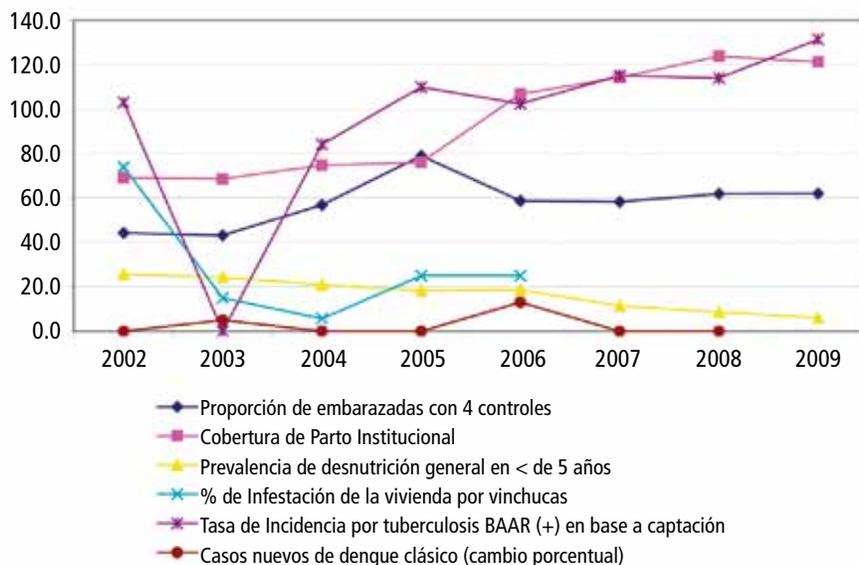
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Servicio Departamental de Educación de Tarija.

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



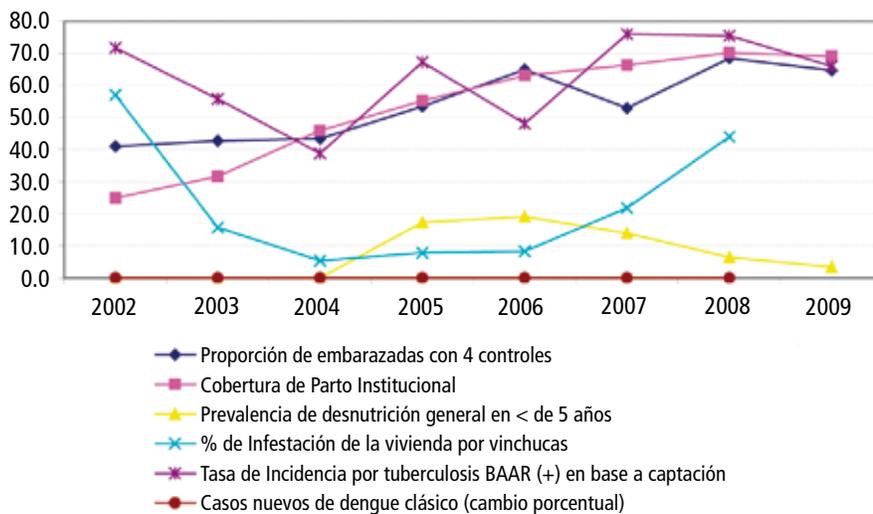
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SNIS y SEDES Tarija.

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



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

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



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

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

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

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

La sostenibilidad fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Datos del Gobierno Departamental de Tarija, 2009.

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

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

Sostenibilidad social y política

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

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

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

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

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

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

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

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

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