

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS  
CARRERA DE ECONOMIA**



**TESIS DE GRADO**

**INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ECONOMICAS EN EL  
FINANCIAMIENTO DE LA POBREZA**

**Caso de estudio: sectores de salud y educación  
del Municipio de La Paz. Período: 1995-2004**

**POSTULANTE: Lucila Andrea Sánchez Sánchez  
TUTOR: Lic. Máximo Bairon Castrillo**

**La Paz – BOLIVIA  
2007**

## **AGRADECIMIENTOS:**

Primeramente a Dios por su infinita bondad hacia mí, por ayudarme a conseguir lo que me propuse y por amarme.

A mis papitos, el Sr. Luis Sánchez y Sr. Fidelia Sánchez, por darme siempre su amor, apoyo incondicional y voz de aliento, tan importante para mí en todo momento que lo he necesitado.

A mi amorcito Brayán Sarzuri por estar siempre conmigo

A mi tutor Lic. Máximo Bairon y a mi relatora Marlen Brieguer por su colaboración en la realización de mi trabajo.

A mi primo Alcides por su apoyo, bondad y colaboración, quien siempre me brinda un minuto de su tiempo, para que mi proyecto concluya de la mejor manera.

A mis 5 amores Alicia, Jazel, Milena, Aleshka y Jordan, mis sobrinos

A mis familiares y hermanas. Y a todas aquellas personas que directa e indirectamente han contribuido para la realización de este trabajo. A todos ellos,

**GRACIAS.**

**DEDICADO A:**

Mis papitos, quienes siempre me han dedicado su amor incondicional y palabras de exhortación en cada momento de mi vida y son la estrella que guía e ilumina mis pasos.

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
1. <i>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</i> .....	8
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	10
2. <i>PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS</i> .....	11
2.1. SISTEMA DE VARIABLES.....	11
2.1.1. VARIABLE DEPENDIENTE.....	11
2.1.2. VARIABLES INDEPENDIENTES .....	11
2.1.3. VARIABLE MODERANTE .....	11
3. <i>PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS</i> .....	12
3.1. OBJETIVO GENERAL.....	12
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	12
4. <i>JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</i> .....	13
5. <i>ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN</i> .....	13
5.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL .....	13
5.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	13
5.3. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.....	14
6. <i>LIMITACIONES</i> .....	14
7. <i>MARCO METODOLÓGICO</i> .....	14
7.1. NIVEL DE INVESTIGACIÓN.....	16
7.2. TÉCNICAS Y RECOLECCIÓN DE DATOS .....	17
7.3. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS .....	17
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL .....	19
1. <i>CONSIDERACIONES TEÓRICAS PRELIMINARES PARA EL ANÁLISIS DE LA POBREZA</i> .....	19
1.2. CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	22
1.2.1. DEFINICIÓN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	22
1.2.2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO.....	23
1.2.3. CAUSAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....	26
1.2.4. CÍRCULO VIRTUOSO DEL CRECIMIENTO.....	26
1.2.5. POLÍTICA ECONÓMICA Y CRECIMIENTO.....	28
1.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN .....	30
1.3.1. INVERSIÓN.....	30
1.3.2. INVERSIÓN PÚBLICA.....	30
1.3.3. GASTO PÚBLICO .....	31
1.3.4. PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	32
1.4. REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA .....	32

1.5. POBREZA .....	33
1.5.1. DEFINICIÓN Y MEDICION DE LA POBREZA.....	33
1.5.2. DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA.....	39
1.5.3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA .....	44
1.5.4. TIPOS DE POBREZA.....	45
1.5.5. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA POBREZA.....	46
1.5.6. METODOLOGIAS DE MEDICION DE LA POBREZA .....	47
1.6. DESARROLLO HUMANO.....	52
1.6.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO.....	52
1.6.2. INDICE DE DESARROLLO HUMANO .....	52
1.6.3. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO HUMANO.....	53
1.6.4. FACTORES E INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO .....	54
1.6.5. FACTORES E INDICADORES DE IGUALDAD Y DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.....	55
 <i>CAPÍTULO 2.      POLITICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO.....</i>	 <i>58</i>
2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
2.2. POBREZA Y DESARROLLO HUMANO.....	59
2.2.1. EL PROBLEMA DE LA POBREZA.....	59
2.2.2. EL DESARROLLO HUMANO .....	60
2.2.3. FACTORES E INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO ..	60
2.2.3.1. SALUD Y AMBIENTE Y DESARROLLO HUMANO .....	61
2.2.3.2. VINCULACIÓN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO.....	61
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA EN BOLIVIA.....	63
2.3.1. POBREZA .....	63
2.3.2. ENTRE LOS MÁS POBRES .....	67
2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	68
2.4.1. POLÍTICAS SOCIALES.....	69
2.5. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	70
 <i>CAPÍTULO 3    LA INVERSION PÚBLICA EN SECTORES SOCIALES (EDUCACIÓN, SALUD).....</i>	 <i>72</i>
3.1. EL CAPITAL SOCIAL .....	72
3.2. EL PRINCIPIO ORDENADOR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	73
3.3. POLÍTICAS SOCIALES PARA SALUD Y EDUCACIÓN .....	74
3.3.1. EDUCACIÓN .....	74
3.3.2. SALUD .....	75
3.4. MARCO LEGAL.....	77
3.4.1. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR.....	77
3.4.2. LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	81
3.5. MARCO INSTITUCIONAL.....	82
3.6. RECURSOS PARA LOS MUNICIPIOS .....	83

3.6.1.	MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL .....	83
3.7.	LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL .....	85
CAPÍTULO 4. EL MUNICIPIO DE LA PAZ Y LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN PARA SALUD Y EDUCACION .....		87
4.1.	INVERSIÓN PÚBLICA (INVERSIÓN SOCIAL) .....	87
4.1.1.	INVERSIÓN EN SALUD Y REDUCCION DE LA POBREZA .....	87
4.1.1.1.	POLÍTICA 1993-1998 .....	88
4.1.1.2.	POLÍTICA 1999-2005 .....	89
4.1.2.	INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA	90
4.2.	PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 1995 - 2004 .....	92
4.3.	EL MUNICIPIO DE “NUESTRA SEÑORA DE LA PAZ” .....	94
4.3.1.	ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS RECURSOS FINANCIEROS .....	96
4.3.2.	EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES .....	96
4.3.2.1.	RECURSOS DE COPARTICIPACION .....	99
4.3.2.2.	INGRESOS PROPIOS .....	101
4.3.3.	DESTINO DE LOS RECURSOS .....	103
4.3.3.1.	GASTO CORRIENTE (FUNCIONAMIENTO) .....	103
4.3.3.2.	INVERSIÓN SOCIAL .....	104
CAPÍTULO 5. IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN SALUD Y EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA .....		107
5.1.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO .....	107
5.1.1.	ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA .....	108
5.1.2.	OPERACIONALIZACIÓN DEL MODELO .....	115
5.2.	SUPUESTOS DEL MODELO .....	117
5.3.	EVALUACIÓN PRÁCTICA (EMPÍRICA) .....	117
5.3.1.	DISEÑO DE LA EVALUACIÓN .....	117
5.3.2.	SELECCIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	118
5.3.2.1.	VARIABLES SELECCIONADAS .....	118
5.3.2.2.	MODELO ESTIMADO .....	121
5.3.2.3.	EXPLICACIÓN DEL MODELO ESTIMADO (ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS) .....	121
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES .....		126
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....	129
	ANEXOS .....	139

## INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ECONOMICAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA POBREZA EN BOLIVIA EN LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACION DEL MUNICIPIO DE LA PAZ 1995-2004

Los procesos y tendencias que registran los indicadores sociales de Bolivia, ponen de manifiesto las insuficiencias de la situación social traducida en la recurrencia de condiciones de pobreza. En el anterior contexto, la investigación busca dar respuesta a: ¿En qué medida las políticas gubernamentales, de orden económico y social, han contribuido a aminorar la pobreza mediante una mayor inversión en los sectores de educación y salud? ¿Cuáles son los aportes y elementos negativos de la normativa jurídica relacionada con la Participación popular y la descentralización económica en el área de la salud y educación?

Se busca determinar, en base a los recursos provenientes de la coparticipación tributaria, el impacto estratégico de las políticas públicas ejecutadas por el Municipio de La Paz respecto a la cobertura de los servicios de salud y educación y su consecuente repercusión sobre los índices de pobreza.

Cada país elabora sus propias líneas de pobreza de acuerdo con el nivel de desarrollo, normas sociales y valores. Se puede entender a la pobreza como fruto de multicausalidad de factores producto de una acumulación circular de privaciones humanas, privación material, falta de ingresos necesarios para satisfacer necesidades. Existen acciones para combatir la pobreza entre las más relevantes del Banco Mundial y UNDP que coinciden en apalancar esta, fomentando la inversión en el desarrollo humano es decir la salud y educación.

En América Latina las metodologías de medición de pobreza de mayor uso son: Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, Método de Línea de Pobreza y Método Integrado.

El Desarrollo Humano se basa en el nivel de bienestar que se logra, medida mediante el Índice de Desarrollo Humano que mide estos logros en 3 aspectos, longevidad, conocimiento y calidad de vida digna. En un ranking a nivel nacional se observa que las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz tienen el mejor nivel de desarrollo. El coeficiente de Gini mide la concentración de la renta, su valor entre "0" (Igualdad Perfecta) y "1" (Desigualdad Total) y en este ámbito América Latina tiene el coeficiente más alto del mundo y Bolivia tiene un mayor porcentaje que el de nivel mundial.

La Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa llegaron a ser visto como un modelo de incorporación de sectores marginados y de reconocimiento de pueblos indígenas, para crear un nuevo modelo de distribución de recursos y mejoras de la calidad de vida de la población.

Los recursos de coparticipación reflejan oscilación pero en general registran una tendencia creciente en los años estudiados. La Paz participa con el 30% siendo el 89% financiado por impuestos nacionales y el 11% corresponde a tributos aduaneros.

En el análisis del documento se observa una deficiente asignación de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria en el municipio de La Paz consecuencia de una inadecuada definición estratégica, no permite mejoras en torno a los sectores de salud y educación, coadyuvando de esta manera al incumplimiento de los objetivos orientados a reducir los índices de pobreza en el mediano y largo plazo.

# **INTRODUCCIÓN**

# **INTRODUCCIÓN**

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Los procesos y tendencias que registran los indicadores sociales de Bolivia, ponen de manifiesto las insuficiencias de la situación social traducida en la recurrencia de condiciones de pobreza e inferioridad del desarrollo respecto de los países del entorno.

Las acciones desplegadas por el Estado para aliviar las condiciones de pobreza se han traducido en: a) ampliación de la infraestructura física en el área educativa; b) en el campo de la salud, a partir de 1982 se ampliaron las campañas de vacunación.

La necesidad económica y política de pagar la deuda social y combatir la pobreza dio origen a la propuesta de la Estrategia Social Boliviana (ESB), publicada en septiembre de 1991.

Las tareas que planteaba han sido concebida como parte indisoluble del proceso de desarrollo económico y social, y bajo las premisas de que para avanzar en la solución de los problemas de la pobreza se requiere garantizar el crecimiento económico.

En noviembre de 1991 se promulgó el DS 22964 con el objeto de impulsar la ESB, donde se establecen los lineamientos básicos de la lucha contra la pobreza, el financiamiento y uso de recursos, y el marco institucional.

En el Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1997-2002, en el Pilar Equidad, Núcleo Estratégico de Desarrollo Humano, se plantea el objetivo de mejorar las condiciones de pobreza, creando igualdad de oportunidades para

acceder a mayores niveles de ingreso que permitan cubrir, en forma satisfactoria, las necesidades básicas.

Mediante Ley No. 1551 de 20 de abril de 1994, se aprobó la Ley de Participación Popular que reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las comunidades Indígenas, pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica de Bolivia. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos.

Las diversas medidas aplicadas en el país apuntan hacia una definición del Desarrollo Humano, entendido como núcleo estratégico para la generación de mayores oportunidades y para una mejor calidad de vida. Empero, la dramática realidad de la pobreza exhibe indicadores que muestran su impacto negativo en la calidad de vida.

Los efectos de las reformas económicas aplicadas en el país, muestran que “el crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los países de América Latina registran una relación inversa entre la incidencia de la pobreza y el crecimiento económico, aunque hay algunas excepciones”.

En consecuencia, las tareas prioritarias en este orden son el mejoramiento de la educación y la formación de mano de obra especializada, además de generar más empleo.

El Índice de Pobreza de Capacidad (IPC) muestra que, el porcentaje de población en situación de privación en aspectos esenciales, para el departamento de La Paz es del 34.23%, que representa algo más de tres millones de personas en todo el país, con privaciones humanas esenciales.

## CUADRO 1

### BOLIVIA - PRIVACIONES HUMANAS EN ESFERAS ESENCIALES

DEPARTAMENTO PROVINCIA / SECCIÓN	TASA DE ANALFABETISMO FEMENINO	PREVALECIÁ DESNUTRICIÓN NIÑOS < 5 AÑOS (-2 DS)	PARTOS NO ATENDIDOS %	ÍNDICE DE POBREZA DE CAPACIDAD IPC
SANTA CRUZ	15.41	8.83	55.9	26.71
LA PAZ	25.43	8.83	68.42	34.23
COCHABAMBA	29.89	11.49	84.11	41.83
BOLIVIA	28.50	10.31	66.93	35.22

Fuente: UDAPSO

Los resultados de los tres indicadores de falta de capacidad de la gente en aspectos básicos de la vida humana, superan el promedio nacional en los departamentos de Cochabamba y La Paz.

#### 1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En el anterior contexto, la investigación busca dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿En qué medida las políticas gubernamentales, de orden económico y social, han contribuido a aminorar la pobreza mediante una mayor inversión en los sectores de educación y salud?

¿Cuáles son los aportes y elementos negativos de la normativa jurídica relacionada con la Participación popular y la descentralización económica en el área de la salud y educación?

¿Cómo se desempeñan estas Leyes como factor coadyuvante en las políticas sociales de reducción de la pobreza?

## **2. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS**

La deficiente asignación de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria en el Municipio de La Paz, consecuencia de una inadecuada definición estratégica sobre políticas públicas de carácter estrictamente social entre el período 1995 – 2004, no ha permitido mejoras sustanciales entorno a los sectores de salud y educación, coadyuvando de ésta manera el incumplimiento de los objetivos orientados a reducir los índices de pobreza en el mediano y largo plazo.

### **2.1. SISTEMA DE VARIABLES**

Para la realización del trabajo de investigación presente, las variables del modelo económico a plantearse se operacionalizan de la siguiente manera:

#### **2.1.1. VARIABLE DEPENDIENTE**

- Índice de pobreza

#### **2.1.2. VARIABLES INDEPENDIENTES**

- Recursos de coparticipación.
- Ejecución de la inversión (salud y educación)
- Índice de redistribución social (cobertura de los servicios de salud y educación).

#### **2.1.3. VARIABLE MODERANTE**

- Índice de la redistribución geográfica poblacional.

### **3. PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS**

#### **3.1. OBJETIVO GENERAL**

- Determinar, en base a los recursos provenientes de la coparticipación tributaria, el impacto estratégico de las políticas públicas ejecutadas por el Municipio de La Paz respecto a la cobertura de los servicios de salud y educación y su consecuente repercusión sobre los índices de pobreza.

#### **3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Realizar un análisis general descriptivo de las estrategias en torno a las políticas públicas orientadas a disminuir los índices de pobreza durante el período analizado.
- Analizar los instrumentos de política económica implícitos en la Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización administrativa conforme a los lineamientos vinculados a la reducción de los índices de pobreza.
- Realizar un balance del uso de los recursos de la coparticipación tributaria ejecutados por el Municipio de La Paz haciendo especial énfasis en el sector salud y educación durante los periodos 1995 – 2004.
- Determinar los factores fundamentales en torno a la ejecución de las políticas públicas y las estrategias municipales correspondientes, que condicionan o explican los resultados alcanzados en términos de cobertura de los servicios de salud y educación en el Municipio de La Paz.
- Formular y estimar un modelo econométrico orientado a medir el real impacto del uso de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria sobre los servicios de salud y educación en el Municipio de La Paz y su incidencia sobre los niveles de pobreza.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo se justifica en la necesidad de conocer como ha desarrollado nuestra población, una vez implementadas políticas de financiamiento de la pobreza por los diferentes gobiernos de turno.

La teoría dice que una vez financiadas las necesidades de la población en sus mayores demandas: salud y educación principalmente, esta población, debería desarrollar y crecer (cuantitativamente y cualitativamente) y adquirir cada vez mas mejoras condiciones de vida.

Pero, en la situación real de las cosas, no se verifica tal situación, por lo que amerita conocer las causas del problema y los efectos pertinentes en la población, de la cual somos parte y contraparte. En ese sentido el presente trabajo pretende mostrar en el mejor grado posible la situación de las cosas.

#### **5. ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **5.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL**

El estudio presente se efectúa en el área urbana del departamento de La Paz, en los sectores de salud y educación.

##### **5.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL**

La presente investigación se desarrolla considerando el periodo 1995-2004, en el marco de: la Ley de Participación popular y la Ley de Descentralización administrativa.

### **5.3. DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

Para el desarrollo del trabajo de investigación se recurre a los conceptos y teorías emanados por la teoría económica propiamente respecto del “Financiamiento de la Pobreza”, el Desarrollo Económico y la Inversión Pública.

### **6. LIMITACIONES**

En la realización del presente trabajo se puede ver que no existe información específica respecto de indicadores propios de los sectores de Salud y Educación y del financiamiento de la pobreza, por lo que se realizarán estimaciones reales con un grado de error del 5% de los indicadores planteados para el modelo econométrico planteado.

Asimismo, la consecución de la información pertinente, es de complicada faena, puesto que las instituciones que detentan tal información, guardan celosamente la misma. Por lo que el presente trabajo se vera reducido en sus aproximaciones estadísticas, lo que no quiere decir que los números no representen la realidad en si.

### **7. MARCO METODOLÓGICO**

Para el desarrollo de la presente “investigación”<sup>1</sup> se adopta una estrategia metodológica que relacionará la teoría con la práctica mediante el uso de los principios fundamentales del método científico. Con este propósito, el análisis de la realidad económica permitirá identificar el objeto de investigación con el

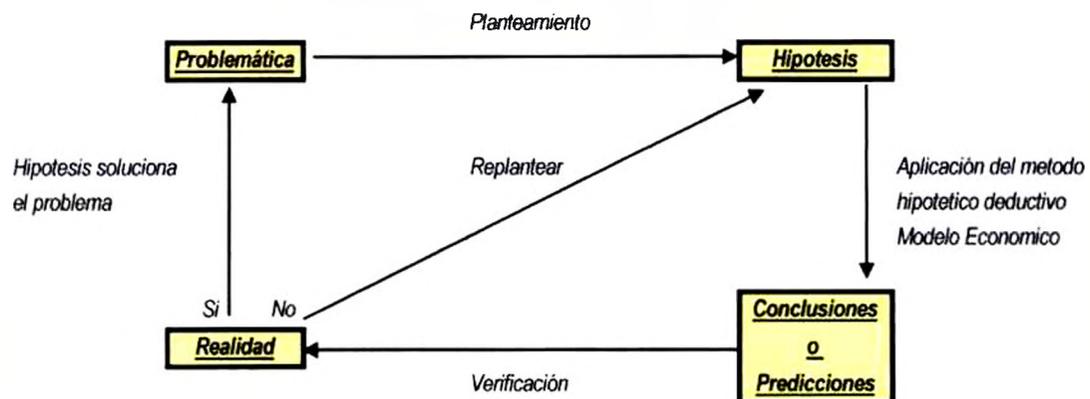
---

<sup>1</sup> Bravo Anguiano, Ricardo: Metodología de la Investigación Económica, Edit.Alhambra, 1997, Pág. 31 \* La Investigación es un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que permite descubrir nuevos hechos o datos, relaciones o leyes en cualquier campo del conocimiento humano\*

propósito de descubrir los elementos generales y específicos que lo componen.

## CUADRO 2

### FASES DE LA INVESTIGACION



Mediante el método analítico deductivo (de lo general a lo particular) se podrá revelar y explicar las características observables de los hechos reales relacionados con el problema en estudio y los objetivos.

La observación científica, como método de conocimiento empírico, se aplicará como la percepción orientada a la obtención de información sobre objetos y fenómenos de la realidad. La medición de la investigación permitirá analizar todo el material empírico, identificando las propiedades, relaciones cualitativas del objeto de estudio, pero además el valor numérico, cuantitativo, permitirá poder evaluar más adecuadamente las observaciones.

El método sintético simplificará lo observable y el análisis de los hechos conducirá a la elaboración de conclusiones válidas de la investigación.

“Los enfoques económicos son elementos que están comprendidos en los

métodos descritos; pero que, sin embargo, se requiere precisarlos para apoyar el estudio del problema en sus diferentes manifestaciones. Son considerados además, como puntos de vista que faciliten el entendimiento de los problemas económicos a investigar”.<sup>2</sup>

El enfoque objetivo que es el conocimiento universalmente aceptado, que no depende de la conciencia, ni del pensamiento del sujeto.

El enfoque macroeconómico el cual considera los problemas económicos desde un punto de vista global.

El enfoque histórico que emplea la observación histórica como punto de partida del razonamiento para llegar a una conclusión.

## **7.1. NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

Mediante el método analítico-descriptivo se revela y explica las características observables de los hechos reales relacionados con el problema de la pobreza, con énfasis en las áreas de salud y educación de la población urbana del municipio de La Paz en correspondencia con las políticas sociales aplicadas en el período de estudio.

El método sintético simplifica lo observable a través del análisis y síntesis de los hechos que conducen a la elaboración de conclusiones válidas para la presente investigación.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 69

## **7.2. TECNICAS Y RECOLECCION DE DATOS**

La información utilizada en el presente trabajo ha sido la siguiente:

- Documentos, estudios y publicaciones relacionados con la problemática de la pobreza, las políticas de salud y educación aplicadas por los gobiernos y la normativa establecida para la mejora de las condiciones de salud y educación de la población. Se ha recurrido a información oficial y de entidades vinculadas con la problemática.
- Teorías: Se ha revisado bibliografía que se ocupa de temas económicos relacionados con la pobreza, desde la perspectiva de la visión económica para establecer fundamentos y conceptos para el desarrollo del estudio.
- Mediante la revisión de bibliografía se ha podido identificar, seleccionar, analizar y efectuar una descripción escrita de la información existente sobre el tema de estudio. La revisión bibliográfica, ha contribuido a la formulación y aclaración del problema de investigación, posteriormente ha posibilitado la selección de información estadística histórica a efectos de establecer los componentes del análisis y modelación de la problemática en estudio.

## **7.3. TECNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANALISIS DE DATOS**

Para el desenvolvimiento del modelo econométrico planteado, se recurre a los programas (software) relacionados con la medición estadística y econométrica principalmente.

# **CAPÍTULO 1**

## **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

# **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

## **1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PRELIMINARES PARA EL ANÁLISIS DE LA POBREZA**

En este documento se asume que la pobreza en Bolivia es fruto de una multicausalidad de factores, principalmente de carácter estructural, en proceso histórico, producto de una causación circular acumulativa de privaciones humanas.<sup>3</sup>

En la configuración de los grupos poblacionales pobres –una vez visualizados y analizados los factores económicos, sociales, culturales y medioambientales, que en interrelación determinan el problema de pobreza- cada factor en los diferentes niveles de causalidad tiene peso diferente en la configuración del problema. En estos niveles surgen factores de carácter temporal y permanente como resultado de la interacción de varias raíces causales.

Es importante distinguir entre los grupos de personas sometidas a situaciones de pobreza crónica y a los pobres coyunturales / temporales. Los primeros sufren el resultado de un proceso acumulativo de privaciones humanas que limitan su acceso a los medios de vida básicos de manera permanente. Los segundos sufren una pobreza que puede ser provocada por situaciones extremas de desastre natural y otras causas transitorias.

---

<sup>3</sup> La causación circular acumulativa en términos de "círculo vicioso". La acepción halla similitud con la de desnutrición crónica infantil y de la niñez (retardo del crecimiento), cuya situación es producto de la acumulación de privación de alimentación adecuada, en algunos casos desde su gestación, con madre desnutrida, etc. En la mayoría de los casos, se requiere más de una generación para revertir el retardo del crecimiento. La desnutrición crónica afecta a los niños en su rendimiento escolar y, más adelante, en su productividad laboral. Una condición fisiológica del ser humano, producto de acumulación de privaciones, termina limitando las condiciones de producción del ingreso, las posibilidades de procreación de seres humanos saludables, etc.

Una aproximación a la temática de la pobreza, nos presenta el Banco Mundial, en su serie Estudios sobre América Latina y el Caribe, en la obra Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?<sup>4</sup>, donde se evidencia que América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental. Se trata, además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas.

El alto nivel de desigualdad tiene costos considerables: aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales. Una amplia mayoría de los latinoamericanos considera injustos los actuales niveles de desigualdad en los ingresos y un aspecto particularmente inaceptable dice relación con la desigualdad de oportunidades. Por todos estos motivos, los países latinoamericanos deben realizar un esfuerzo por terminar con su larga historia de desigualdad.

---

<sup>4</sup> DAVID DE FERRANTI • GUILLERMO E. PERRY, FRANCISCO H. G. FERREIRA • MICHAEL WALTON

Según este informe, si se aplican medidas decisivas para enfrentar la variedad de mecanismos que reproducen la desigualdad se podrá avanzar en: Primero que todo, reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos. Resulta clave igualar el acceso a una educación de buena calidad debido a la influencia que ésta ejerce sobre las oportunidades económicas, el nivel social e influencia política. Sin embargo, deben transcurrir varias décadas para que una educación más igualitaria transforme con posterioridad otro tipo de desigualdades. Otro aspecto importante es lograr un acceso más equitativo a la tierra, a los derechos de propiedad y a otros activos, tales como la infraestructura.

En segundo lugar, es necesario mejorar el funcionamiento de las instituciones de mercado en beneficio de todos a través de la profundización del mercado financiero y del mercado de productos y la creación de instituciones laborales más integradoras que equilibren la flexibilidad con la protección de los trabajadores. Por otra parte, hacerse cargo de la distribución en el ámbito macroeconómico fortalece la necesidad de contar con una administración estable, puesto que las crisis tienden a ser muy regresivas. Para lograrlo se necesitan instituciones y regulaciones que reduzcan el riesgo de caer en crisis y disminuyan la desigualdad en la distribución de las pérdidas cuando éstas se produzcan.

En tercer lugar, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva, lo cual para la mayor parte de los países de la región significa aumentar la carga tributaria (baja) y, en el largo plazo, hacer que los tributos sean más progresivos mejorando la eficacia de la recaudación de los impuestos a la renta personal y a la propiedad. El aumento de impuestos sólo tiene sentido si éstos se utilizan en forma eficaz. A pesar de ciertos avances y el aumento de la progresividad en el gasto social en los años noventa, gran parte del gasto público sigue siendo bastante regresivo (por ejemplo, los subsidios a la educación terciaria y el estado de bienestar "truncado", en especial con respecto a los pagos de pensiones). En este sentido, la importancia de las transferencias redistributivas radica precisamente en el hecho de que para implementar las estrategias basadas en activos se necesita tiempo.

Un área especialmente prometedora son las transferencias en efectivo condicionadas que pueden tener un efecto significativo en la redistribución de los ingresos, ampliando al mismo tiempo la protección social para los pobres ante eventuales shocks, y estimulando la inversión en el capital humano de los grupos más desfavorecidos. Estos y otros instrumentos pueden proporcionar la base para un sistema de protección social realmente progresivo en América Latina.

Estas son las principales ideas propuestas en este informe, que permiten contar con elementos necesarios para abordar la temática del presente estudio. Con las consideraciones efectuadas, en el presente acápite se traza un breve perfil del marco conceptual, los principales conceptos teóricos relacionados con el financiamiento de la pobreza y la protección social, utilizados en el proceso de investigación, que son de mucha utilidad para comprender la temática abordada

## **1.2. CRECIMIENTO ECONÓMICO<sup>5</sup>**

### **1.2.1. DEFINICIÓN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

El concepto de crecimiento económico se refiere al incremento porcentual del producto interno bruto de una economía en un período de tiempo.

$$\text{Crecimiento Económico} = (\text{PIB2} - \text{PIB1}) / \text{PIB1} = \Delta\text{PIB} / \text{PIB}$$

Donde:

PIB2: Producto interno bruto en el período 2.  
PIB1: Producto bruto interno en el período 1.  
 $\Delta$ PIB: Variación del producto bruto interno.

---

<sup>5</sup> Federico Anzil. Diccionario de Economía. (c) www.econlink.com.ar - Noviembre de 2004.

La medida del crecimiento económico es usualmente utilizada para medir los resultados económicos de un país en un período de tiempo. Implícitamente, se supone que un elevado crecimiento económico es beneficioso para el bienestar de la población, es decir que un elevado crecimiento económico sería un resultado deseado por las autoridades políticas y por la población de un país.

La utilización de la medida de crecimiento económico como medida del incremento del bienestar arrastra todos los problemas que surgen de considerar al PIB como medida del bienestar. Un mayor crecimiento económico no representa necesariamente un aumento de bienestar para la mayoría de la población.

El producto bruto interno es una medida numérica de fácil interpretación, además, "encaja" bien en los modelos económicos, donde en general el producto de una economía es el resultado de la combinación de insumos productivos (capital y trabajo) utilizando una tecnología determinada.

El crecimiento económico es la sumatoria de muchas variables macroeconómicas que convergen para producir un efecto de estabilidad, bienestar y desarrollo para la sociedad que disfruta del mismo. La unión de mucho trabajo, inversión, producción, empleo y consumo contribuye al desarrollo económico y por ende al bienestar.

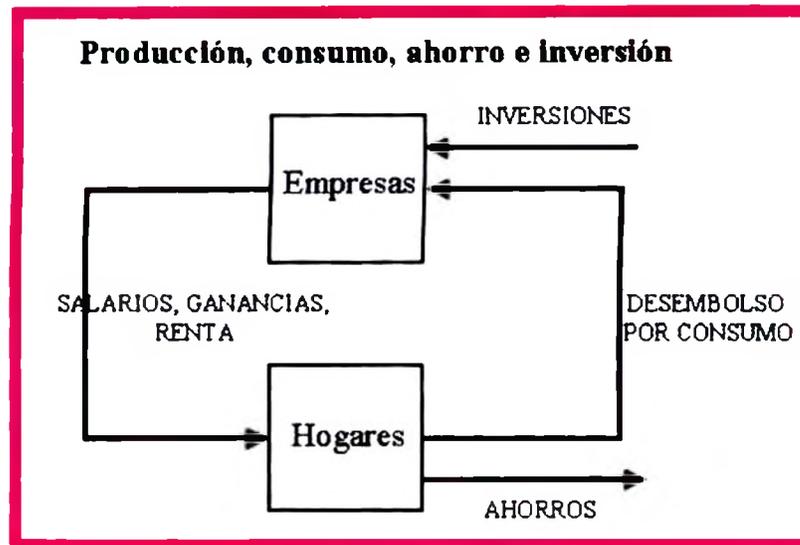
### **1.2.2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO**

El desarrollo económico es un concepto muy amplio y no hay un consenso general sobre su definición exacta. Por otro lado, también es muy difícil trasladar la observación de desarrollo económico a una medida numérica del mismo, las comparaciones interregionales e intertemporales son muy difíciles.

El concepto de desarrollo económico, incluye aspectos como el nivel de producción, aspectos estructurales como la educación de la población, indicadores de mortalidad, esperanza de vida, etc. También se incluyen nociones más abstractas como la libertad política, la seguridad social, etc.

### CUADRO 3

#### PRODUCCION, CONSUMO, AHORRO E INVERSION



La tasa de crecimiento<sup>6</sup> es la manera en la que se cuantifica el progreso o retraso que experimenta un país en un período determinado. Generalmente se lo toma con relación al PIB real, e ingreso per cápita real; y comparándolo entre países. Los países pobres pueden convertirse en países ricos y de hecho muchos países lo han logrado: ejemplos como los de Hong Kong, Singapur, Malasia, Taiwán y China, son claros. Lo lograron alcanzando tasas altas de crecimiento del ingreso real per cápita durante períodos prolongados.

En la actualidad tasas del tipo experimentadas por Estados Unidos son menos que moderadas. Para entender esta situación, se recurre al modelo de Harrod-Domar, el cual parte de clasificar los bienes en dos tipos: de Consumo es decir los

---

<sup>6</sup> La tasa de crecimiento es un coeficiente porcentual del incremento o descenso del PIB real, comparando el último año versus el año anterior. Esta comparación se debe realizar siempre a valores reales.

destinados a satisfacer las necesidades humanas; y los bienes de Capital, los cuales son bienes que producen otros bienes.

El ingreso generado en la producción es gastado en alguno de estos dos tipos de bienes, puesto que el ingreso es pagado a los hogares y estos solo gastan en bienes de consumo, las empresas que son las que compran los bienes de capital (inversión) también son una parte del ingreso, la parte no gastada de los hogares o consumida se convierte en ahorro que debería ir al sistema financiero. La inversión<sup>7</sup> es la que genera un aumento futuro en la producción y esta es solo posible sobre la base de la abstinencia en consumir de los hogares, quienes de esta forma a través del ahorro hacen posibles dichas inversiones. La figura muestra un balance macroeconómico, en el cual la demanda de inversión se balancea con los ahorros.

Cuando la inversión es superior a los niveles necesarios para reemplazar el capital que se desgasta, entonces el crecimiento económico es positivo. El ahorro<sup>8</sup> y la inversión son por tanto factores determinantes del crecimiento, y tendremos que diferenciarlos entre internos y externos para entender su funcionamiento particular.

La importancia del crecimiento económico y sus efectos sobre los niveles de ingreso se ilustran claramente, cuando los países pobres tienen una tasa de crecimiento baja y los países ricos tienen una tasa de crecimiento alta, la brecha entre los ricos y pobres se ensancha. Para que un país pobre alcance a un país rico necesita que su tasa de crecimiento supere a la tasa del país rico. En la década de 1980, el ingreso per cápita de China era el 14% de Estados Unidos, y Estados Unidos experimentó una tasa de crecimiento promedio del ingreso per

---

<sup>7</sup> Adquisición de medios de producción. Por extensión, adquisición de un capital para conseguir una renta.  
<sup>8</sup> Cantidad de renta no gastada en consumo.

cápita del 1.5% anual. Si esa tasa de crecimiento se mantiene y si el ingreso per cápita de China también crece al 1.5% anual, la brecha permanecerá constante. Pero si China pudiera mantener una tasa de crecimiento del ingreso del doble de ese nivel, esto es 3% anual, probablemente China alcanzaría los niveles de ingreso per cápita de Estados Unidos alrededor del 2115.

Tasas de crecimiento altas ya se han presentado, Japón creció por encima del 10% anual en promedio, durante 20 años después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces, la clave para alcanzar un ingreso per cápita alto es lograr y mantener una tasa alta de crecimiento económico. Los países pobres de la actualidad se unirán a los países ricos del mañana sólo si pueden encontrar formas de lograr y mantener un crecimiento rápido.

### **1.2.3. CAUSAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

La opinión popular suele dar tres tipos de respuestas con respecto a las causas del crecimiento económico: la primera nos dice que la economía crece porque los trabajadores tienen cada vez más instrumentos para sus tareas, más máquinas, es decir, más capital. Para los defensores de esta idea, la clave del crecimiento económico está en la *inversión*. La segunda respuesta es que los trabajadores con un mayor stock de conocimientos son más productivos y con la misma cantidad de insumos son capaces de obtener una mayor producción. Entonces la clave del crecimiento sería la educación, que incrementaría el capital humano o trabajo efectivo. El tercer tipo de respuesta nos dice que la clave está en obtener mejores formas de combinar los insumos, máquinas superiores y conocimientos más avanzados. Los defensores de esta respuesta afirman que la clave del crecimiento económico se encuentra en el progreso tecnológico.

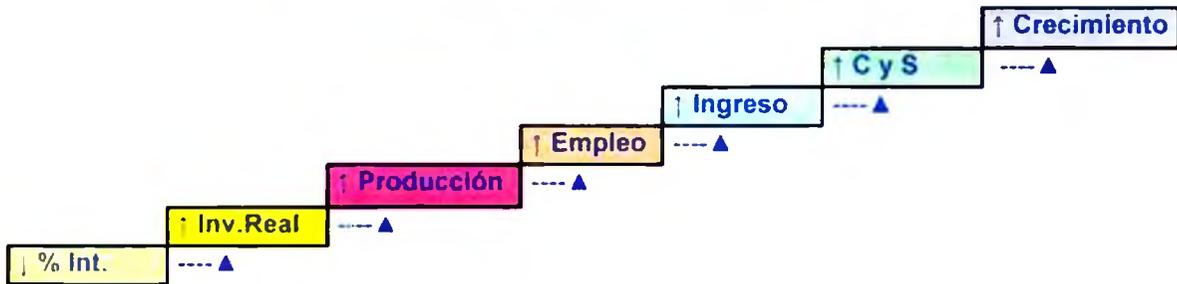
### **1.2.4. CIRCULO VIRTUOSO DEL CRECIMIENTO**

Muchos economistas y estudiosos de esta ciencia social han concluido que los países pobres o en desarrollo que buscan un elevado crecimiento, desarrollo,

riqueza y bienestar de su población deben buscar o anhelar el llamado círculo virtuoso del desarrollo que se muestra en el siguiente gráfico:

#### CUADRO 4

#### CIRCULO VIRTUOSO DEL DESARROLLO



- Una baja tasa de interés provoca un atractivo para acceder a créditos que fomenten la producción y la reactivación de sectores deprimidos. Además un bajo interés permite tener más recursos disponibles para el consumo, el ahorro o la inversión.
- La inversión real se incrementa con tasas más favorables para el comienzo de actividades generadoras de recursos.
- Cuando incrementa la inversión real, sube la producción de los recursos económicos empleados por el acervo de capitales nuevos.
- Por ende tenemos más sitios de empleo generados porque se requiere de mano de obra nueva para utilizar en la nueva producción.
- Al haber más empleo el ingreso de las unidades familiares aumentará. Con un ingreso<sup>9</sup> adecuado el consumo se estimula, y de la misma manera si existen excedentes estos serán destinados al ahorro.

---

<sup>9</sup> Se denomina a la cantidad recibida por la persona o familias como pago por los servicios prestados, o la utilidad percibida por la venta de un bien o servicio.

- Este ahorro<sup>10</sup> se canaliza al sector financiero y a su vez retorna al círculo virtuoso como crédito generador de más inversión, empleo y consumo.

### **1.2.5. POLÍTICA ECONOMICA Y CRECIMIENTO**

Los resultados preliminares de los estudios de caso de las economías del este asiático, Chile, República Dominicana y El Salvador, permiten identificar algunos elementos que son cruciales para el crecimiento económico del Ecuador. Las principales políticas se centran en las siguientes reformas que son:

- Ceñirse a reglas transparentes para sustentar una real disciplina fiscal: Se busca poner límites al déficit del sector público y al nivel de endeudamiento. Establecer restricciones que impidan modificar los presupuestos aprobados del sector público para evitar gastos sin el adecuado financiamiento. Manejar el presupuesto del sector público con total transparencia proveyendo a la sociedad de información oportuna y desagregada con respecto a la obtención y uso de los fondos públicos. Además de efectuar auditorias periódicas y aleatorias de entidades públicas.
- Buscar mecanismos de estabilización anti-cíclicos: Crear fondos de estabilización fiscales para ahorrar automáticamente los excedentes de coyunturas favorables. Dicho ahorro se utilizaría para: a) sostener el gasto público en épocas de ingresos bajos, b) activar gastos extraordinarios para atender situaciones de catástrofe y/o vinculadas a una recesión, c) para pagar deuda.<sup>11</sup> En el sector bancario establecer políticas de provisiones

---

<sup>10</sup> Generalmente se denomina a la diferencia entre el Ingreso y el Consumo. En las cuentas del Ingreso nacional, el Ahorro se mide como Ingreso disponible (Ingreso menos impuestos) menos el gasto de consumo.

<sup>11</sup> Con la aprobación de la Ley de responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se ha establecido ya un fondo para distribuir en el tiempo los ingresos petroleros generados a través del oleoducto de crudos pesados (OCP) y los excedentes

atadas al crecimiento del crédito (a mayor crecimiento mayor provisión.) Adicionalmente sería conveniente estimular la participación de la banca internacional en el sistema financiero local para promover la competencia y posibilitar la transferencia de fondos desde las matrices hacia el mercado doméstico

- Crear redes de protección social: Otorgar transferencias o subsidios directos para la población en situación de pobreza extrema. Estos pagos podrían hacerse en forma de numerario, suplementos nutricionales, asistencia médica gratuita y alimentación escolar para incentivar a los niños para que se mantengan en las escuelas. En una situación de recesión, un débito de los recursos de los fondos de estabilización fiscales puede activarse automáticamente para financiar proyectos de obra pública con alto componente de mano de obra y/o ciertas transferencias directas<sup>12</sup> (seguro de desempleo)
  
- Reformar el sistema educativo: Descentralizar la educación pública a nivel primario y secundario haciendo que los padres de familia y las comunidades tengan voz en la evaluación de la calidad de los profesores y del manejo de los fondos públicos asignados al plantel. Intensificar el uso de las computadoras y el Internet en escuelas y colegios públicos. Establecer guarderías públicas para niños de escasos recursos. En las universidades establecer un sistema de pensión diferenciada y dar apoyo económico directo a los estudiantes de bajos recursos en función de su desempeño.

---

de los ingresos petroleros sobre los ingresos presupuestados. Otras fuentes de ahorro (no petrolero), potencialmente servirían para alimentar otros fondos.

<sup>12</sup> Se conocen como los subsidios o beneficios sociales, percibidos generalmente por los sectores más pobres de la sociedad.

- **Aumentar la progresividad del sistema tributario:** Promoviendo el concepto de transparencia como elemento clave, sobre la recaudación y los gastos del sector público. Si se quiere dotar de legitimidad a la recaudación es necesario que los contribuyentes tengan un conocimiento claro de sus pagos y de los beneficios que perciben por ellos (para qué se usan.) Además es necesario hacer el sistema más justo distribuyendo el peso de la carga tributaria sobre los grupos con mayores ingresos/activos. Es importante hacer un buen control de la tributación de los trabajadores independientes y crear incentivos para la formalización de los negocios que no están inscritos legalmente. Como complemento está la redistribución del ingreso por medio de un manejo eficiente del gasto público, en este sentido el estado debe cumplir con un mínimo de gasto en salud, programas de apoyo a la niñez, educación, infraestructura y transferencias que beneficien a los estratos de la población de bajos ingresos.

### **1.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN**

#### **1.3.1. INVERSIÓN**

“La inversión es el flujo de productos en un periodo dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía.”<sup>13</sup> Entendiéndose por gastos para aumentar la riqueza futura y posibilitar un crecimiento de la producción. Siendo que la materialización de la inversión depende del agente económico que la realice.

#### **1.3.2. INVERSIÓN PÚBLICA**

“Se entiende por todo gasto de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano,

---

<sup>13</sup> Jeffrey Sachs y Felipe Larrain. Macroeconomía en la economía global. 1994. Pág. 113.

con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.”<sup>14</sup>

### **1.3.3. GASTO PÚBLICO**

Gastos hechos por el gobierno y sus agencias, como distinto del gasto que realizan los particulares y las empresas. No existe un criterio uniforme, internacionalmente, para definir los entes gubernamentales que participan en el gasto público total. En general, el gasto público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y eventualmente las empresas o corporaciones de propiedad estatal.

“El gasto público se contabiliza según los organismos o entes que efectúan los gastos y se proyecta, en cada ejercicio, en el presupuesto público o fiscal de cada país. Los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos fiscales, existiendo en caso de discrepancia un déficit o un superávit fiscal.”<sup>15</sup>

Las tres principales partidas del gasto público son: los gastos corrientes, que incluyen los sueldos y salarios pagados, las transferencias y subsidios y las compras de bienes no duraderos que realizan los entes gubernamentales; los gastos de inversión, que se refieren a la compra de bienes de capital y a otras inversiones que realiza el Estado; y los pagos de la deuda pública, con los que el gobierno va amortizando los compromisos previamente contraídos.

El gasto público se subdivide también según una clasificación funcional. Se habla así de gastos sociales, que incluyen las transferencias directas al público, el

---

<sup>14</sup> Ministerio de Hacienda. Sistema Nacional de Inversión Pública. Normas básicas. 2003. Pág. 1.

<sup>15</sup> José Daniel Uriona. Compendio de términos económicos y financieros. 1991. Pág. 45.

desarrollo de programas sociales y los gastos en salud y educación; de gastos militares o de defensa, de gastos por servicios y de otros de diferente tipo.

El gasto público forma parte de la demanda agregada total y como tal se considera a la hora de calcular las cuentas nacionales. Su expansión puede acelerar la economía pero también producir inflación; su contracción, en cambio, puede llevar a una etapa de recesión pero, en contrapartida, generar las condiciones para una moneda más estable y un crecimiento más saludable.

#### **1.3.4. PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA**

Se entiende por Programa de Inversión Pública al "conjunto de Proyectos de Inversión que reúnen condiciones establecidas, ordenados de acuerdo a las prioridades definidas por los planes de desarrollo nacional, departamental o municipal, según corresponda."<sup>16</sup> El Programa de Inversión Pública esta conformado por el Presupuesto de Inversión Pública que comprende proyectos financiados y el Programa de Requerimientos de Financiamiento, este puede ser organizado en forma sectorial, regional o institucional y su horizonte de duración en varios años y depende de la duración de los proyectos que lo conforman.

#### **1.4. REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA**

Transferencia de bienes, y en especial de rentas, de unos sectores a otros de la población, para hacer la distribución de la misma más homogénea. Asumiendo de un modo implícito que la economía es un juego "suma cero", se ha considerado como una medida de justicia social transferir ingresos desde los más ricos hacia los sectores que viven en condiciones de pobreza. El mecanismo utilizado por muchos Estados modernos ha sido el de imponer fuertes cargas tributarias a las

---

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda. Sistema Nacional de Inversión Pública Normas básicas. 2003. Pág. 3.

rentas más altas, en tanto se hacían transferencias directas a las personas de más bajos recursos. Los resultados no han sido, en verdad, satisfactorios, pues no se han eliminado los bolsones de pobreza existente pero se han creado fuertes desestímulos para la creación de nuevas riquezas, especialmente por el efecto negativo de los altos impuestos.

El hecho de que el Estado haya sido la institución encargada de la redistribución, por otra parte, ha contribuido a expandir desproporcionadamente sus funciones y sus dimensiones. Por todo ello, a partir de los años ochenta, ha comenzado a expresarse una tendencia opuesta en cuanto a los fines y objetivos concretos de la política social: se han reducido las cargas tributarias, haciéndolas más uniformes con respecto al ingreso, y se han cuestionado seriamente los programas de transferencias directas a la población.

## **1.5. POBREZA**

### **1.5.1. DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA**

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. Estas últimas se suelen expresar en términos de requerimientos calóricos mínimos. Adicionalmente existe la definición de pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las

necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda<sup>17</sup>.

Lo que requieren los seres humanos para satisfacer sus necesidades básicas varía en el tiempo y entre las sociedades. Por ello cada país elabora sus propias líneas de pobreza de acuerdo con su nivel de desarrollo, normas sociales y valores. En Venezuela, el INE las establece calculando el costo de una canasta alimentaria, compuesta por productos típicos de la dieta del venezolano, que permita un consumo de 2.200 calorías por persona. Este costo define la línea de pobreza extrema. Para calcular la línea de pobreza relativa, que además del acceso a la canasta alimentaria incluye el acceso a una vivienda adecuada, vestido, educación, salud y servicios tales como electricidad y agua, se multiplica por dos el costo de la canasta alimentaria. Este sencillo método de calcular el costo de las necesidades básicas no alimentarias se aproxima bastante a la realidad, aunque los resultados varían dependiendo de la complejidad urbana<sup>18</sup>.

Con fines de comparación internacional, el Banco Mundial calcula líneas de pobreza internacionales de \$1 y \$2 en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. De esta manera, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países. Se consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 diarios.

---

<sup>17</sup> UNDP (2000). Poverty Report 2000. <http://www.undp.org/povertyreport/main/spanish/htm>

<sup>18</sup> Molina, Emiro (2003), "La identificación y medición de la pobreza desde la perspectiva del Desarrollo Humano", <http://www.pnud.org.ve>

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha sido criticada por Sen (1980, 1996, 2001)<sup>19</sup>. El autor afirma que no hay “una correspondencia estrecha entre 1) la pobreza vista como escasez del ingreso, y 2) la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales”. De manera que la pobreza no debe medirse sólo según el acceso a bienes materiales y sociales. Es necesario que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente, que les permita ser libres para procurarse su bienestar. Sen afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los individuos, ya que está afectada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, como son la edad, el sexo, la localización y la epidemiología. Por ejemplo, dos individuos, uno joven y el otro anciano, pueden tener el mismo ingreso, pero al segundo se le hace más difícil convertir el ingreso en capacidad y podría requerir más ingreso (para medicinas, prótesis) con el fin de alcanzar los mismos funcionamientos. De manera que la pobreza puede ser más intensa que la medida mediante el ingreso, razón por la cual “utilizar una *línea de pobreza* que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza” (Sen 1996: 68). Por ello propone definir la pobreza en términos de la privación de la capacidad.

La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza (Sen 1996: 67)

---

<sup>19</sup> Sen, Amartya (1980). “Equality of What?”, en S. McMurrin (comp.), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press

\_\_\_\_\_. (1996). “Capacidad y Bienestar” en Amartya Sen y Martha C. Nussbaum (comp.) *La Calidad de Vida*, México: Fondo de Cultura Económica

\_\_\_\_\_. (2001). *La desigualdad Económica*, México: Fondo de Cultura Económica

Sen propone entonces un cambio de enfoque. En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (ingreso), hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como limitación de la libertad de los individuos.

Siguiendo el enfoque de Sen, el UNDP<sup>20</sup> define la pobreza tomando en consideración la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiestan en problemas tales como analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto, mala salud materna y padecimientos por enfermedades prevenibles. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medirla es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicaciones, agua potable) necesarios para desarrollar las capacidades humanas básicas<sup>21</sup>. El problema con este enfoque radica en determinar qué tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno.

El enfoque del UNDP, que incorpora otras dimensiones de la pobreza, es similar al método de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El mismo consiste en seleccionar un conjunto de necesidades básicas y calificar como pobre aquellos hogares que no satisfagan una de ellas, y como pobres extremos aquellos que no satisfagan más de una de ellas. En el Informe de Desarrollo Humano en Venezuela 2000 se utilizaron seis carencias básicas: la carencia de una vivienda adecuada, la carencia de servicios básicos de agua corriente y eliminación de

---

<sup>20</sup> UNDP (2003). Human Development Report 2003, New York: Oxford University Press

<sup>21</sup> El UNDP elabora un Índice de Pobreza Humana para los países en desarrollo tomando en cuenta tres dimensiones: una vida larga y saludable, medida por la probabilidad al nacer de alcanzar la edad de 40 años; conocimiento, medido por la tasa de alfabetismo; y un nivel de vida decente, medido por el porcentaje de la población que tiene acceso a agua potable y el porcentaje de niños con deficiencias de peso. La manera como se construye el índice se puede ver en UNDP (2003).

excretas, el ausentismo escolar en menores entre 7 y 12 años, la vida en condiciones de hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto), una escolaridad muy baja del jefe del hogar (menos de tres grados de escolaridad) y una alta dependencia económica (mas de tres personas por cada persona ocupada).

El carácter multidimensional y complejo de la pobreza, que va mucho más allá que la falta de ingreso o consumo, quedó plasmado en un reporte del Word Bank (2001)<sup>22</sup> donde se describe:

the now established view of poverty as encompassing not only low income and consumption but also low achievement in education, health, nutrition, and other areas of human development (p. v)

Tomando en consideración experiencias pasadas, así como los nuevos enfoques de la pobreza, el World Bank (2001) recomienda combatir la pobreza llevando a cabo acciones en tres áreas:

- a) Promover oportunidades materiales propiciando el crecimiento económico, la creación de trabajos, escuelas, crédito, servicios de agua y desecho de excretas, salud y educación
- b) Facilitar el empoderamiento de los pobres, fortaleciendo su participación y haciendo que las instituciones estatales sean más accesibles y rindan cuentas a ellos. También eliminando barreras sociales resultado de discriminaciones por género, raza, religión o estatus social

---

<sup>22</sup> World Bank (2001), World Development Report 2000/2001, New York: Oxford University Press

- c) Mejorando la seguridad de los pobres para reducir su vulnerabilidad ante enfermedades, ajustes económicos y desastres naturales

Por su parte, el UNDP (2003)<sup>23</sup> afirma que para salir de la pobreza se necesita un enfoque multifacético que va más allá de las políticas requeridas para mantener la estabilidad y el crecimiento económico, así como un clima político estable. Por ello propone seis conjuntos de políticas:

- 1) Invertir en el desarrollo humano, es decir, salud, educación, nutrición, sanidad y agua, para fomentar la creación de una fuerza de trabajo productiva
- 2) Ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su productividad
- 3) Invertir en infraestructura: electricidad, carreteras, puertos
- 4) Implementar políticas de desarrollo industrial dirigidas a la pequeña y mediana industria
- 5) Promover la equidad social y los derechos humanos para que los pobres y los marginados, incluidas las mujeres, tengan libertad y voz para influenciar en las decisiones que afectan sus vidas
- 6) Promover la sustentabilidad ambiental y la buena gerencia de las ciudades para proveer ambientes seguros

---

<sup>23</sup> UNDP (2003), Human Development Report 2003, New York: Oxford University Press

De lo anterior se desprende que el problema de la pobreza es multidimensional y se debe atacar desde diferentes ángulos. Por un lado, se deben llevar a cabo políticas top-down (de arriba hacia abajo) que propicien la estabilidad y el crecimiento económico. Pero dichas políticas deben ser acompañadas por políticas bottom-up (de abajo hacia arriba) que promuevan el desarrollo de las capacidades de los individuos, mejoren la distribución del ingreso y permitan la participación de los pobres en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

### **1.5.2. DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA**

Existen múltiples definiciones de descentralización (Willis, Garman y Haggard 1999)<sup>24</sup>. Se habla de descentralización política cuando se transfieren “competencias decisorias de una persona político-territorial a otra u otras personas jurídicas del ente público territorial transfiriente”, o cuando se establecen gobiernos subnacionales electos con autonomía y capacidad de tomar decisiones vinculantes en por lo menos algunas áreas de política (Smith 1985)<sup>25</sup>. Por otro lado, se define la descentralización administrativa como la transferencia de responsabilidades de gasto público y recaudación de impuestos del gobierno central a los gobiernos subnacionales.

Ambos tipos de descentralización, política y administrativa, pueden ocurrir juntos o por separado. Sin embargo, Eaton (2003: 204)<sup>26</sup> afirma que “...genuine decentralization requires that subnational officials wield authority over revenue”. De acuerdo con Eaton, si no se descentralizan los ingresos no se puede tomar

---

<sup>24</sup> Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), “The Politics of Decentralization in Latin America,” *Latin American Research Review*, Vol. 34, Issue 1

<sup>25</sup> Smith, B. C. (1985), *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Unwin.

<sup>26</sup> Eaton, Kent (2003), “The Dilemma of Decentralization in Latin America: Risks and Opportunities,” en Ana Margheritis (ed.), *Latin American Democracies in the New Global Economy*, Miami: North-South Center Press

ventaja de las ganancias que se pueden derivar de la descentralización en cuanto a eficiencia, dinamismo local y democracia.

Willis, Garman y Haggard (1999)<sup>27</sup> hablan de descentralización funcional para referirse a la transferencia de responsabilidades políticas y de poderes de gasto y recaudación de impuestos. Es decir, la descentralización funcional no es otra cosa que la combinación de la descentralización política y la descentralización administrativa. Esta definición coincide con la del UNDP:

Decentralization involves a central government transferring to local entities some of its political authority and, crucially, some of its resources and administrative responsibilities (UNDP 2003: 134)<sup>28</sup>

En los Estados Unidos es frecuente el uso del término “devolution”, en lugar de descentralización. Con este término describen la devolución, a los estados y gobiernos locales, del poder político y la responsabilidad que ha acumulado el gobierno federal desde la década de los años 30 (Adkisson y Peach 2000)<sup>29</sup>.

En este trabajo se utiliza la definición del UNDP citada, por lo que al hablar de descentralización nos estaremos refiriendo al traspaso de poder político, recursos y responsabilidades administrativas.

La descentralización del gobierno ha sido presentada como un medio para combatir la pobreza y una forma de reducir las ineficiencias del centralismo en América Latina. También se ha defendido como una manera de lograr mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno

---

<sup>27</sup> Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), “The Politics of Decentralization in Latin America,” *Latin American Research Review*, Vol. 34, Issue 1

<sup>28</sup> UNDP (2003), *Human Development Report 2003*, New York: Oxford University Press

<sup>29</sup> Adkisson, Richard V. y James T. Peach (2000), “Devolution and Recentralization of Welfare Administration: Implications for ‘New Federalism’” *Policy Studies Review*, Vol. 17, Issue 2/3, p160

El proceso de descentralización es una tendencia que aparece en Latinoamérica durante la década de los ochenta. Entre las principales causas de la descentralización se señalan tres: la crisis de legitimidad en los gobiernos democráticos, que hacía necesaria la creación de nuevas instituciones; la crisis fiscal de los gobiernos centrales, que hacía atractivo el traspaso de funciones a los gobiernos subnacionales; y la presión por parte de organismos internacionales (Doner y Hershberg 1999, Mascareño 2000, Grindele 2000<sup>30</sup>).

Estudiando el proceso de descentralización latinoamericana iniciado en las dos últimas décadas del siglo XX, Willis, Garman y Haggard (1999)<sup>31</sup> llegan a la conclusión de que en aquellos países con partidos políticos fuertemente centralizados, como Venezuela y México, el gobierno central ha mantenido mayor control sobre los recursos fiscales y su uso que en los países con partidos políticos descentralizados, donde los políticos regionales tienen mayor influencia sobre los legisladores, como es el caso de Brasil y Argentina.

¿Es la descentralización una estrategia adecuada para combatir la pobreza? La respuesta a esta pregunta no es unánime. Hay autores que consideran que sí. Por ejemplo, Kuschick (1995)<sup>32</sup> presenta la descentralización como una alternativa viable para enfrentar la pobreza en América Latina, ya que la misma permite mayor eficiencia en la ejecución de los programas. Varios autores plantean que el municipio es el espacio natural para llevar a cabo programas de enfrentamiento a la pobreza (Pineda P. y Álvarez H. 1996a, FONVIS 1996)<sup>33</sup>. Pineda y Álvarez, analizando la experiencia de México con el Fondo de Desarrollo Social Municipal,

---

<sup>30</sup> Grindele, Merilee (2000), *Audacious Reforms: Institution Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

<sup>31</sup> Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol. 34, Issue 1

<sup>32</sup> Kuschick, Murilo (1995), "Descentralización, gobernabilidad y combate a la pobreza," *Revista IAPEM*, No. 28

<sup>33</sup> Pineda P., Juventino y Jaime Álvarez H. (1996a), "La participación social en el Fondo de Desarrollo Social Municipal de México," en *El aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados*, Santiago: Rossetti Consultores

encuentran que los programas de inversión están mejor integrados, la población se identifica con las obras y hay mayor transparencia y eficiencia en el uso de los fondos. Sin embargo, Pineda y Álvarez (1996b)<sup>34</sup> también señalan que las insuficiencias técnicas y administrativas de los municipios se pueden convertir en un importante obstáculo, por lo que se hace necesario preparar debidamente a los funcionarios municipales. Mascareño (2000)<sup>35</sup> menciona las experiencias de algunos gobiernos regionales en Venezuela con programas de micro crédito, pero lamentablemente no hay evaluación ni seguimiento de los mismos para determinar su impacto en el alivio de la pobreza.

Otro punto importante a destacar es que si se transfieren responsabilidades y no se transfieren los recursos necesarios para atenderlas, la descentralización puede crear un desequilibrio entre responsabilidades y recursos. Una manera de solventar dicho desequilibrio es mediante la creación de impuestos subnacionales. Sin embargo, en regiones pobres donde esta respuesta no sea posible se puede producir un deterioro en los servicios (Willis, Garman y Haggard 1999)<sup>36</sup>, aumentando los niveles de pobreza.

Angell, Lowden y Thorp (2001)<sup>37</sup> aducen que la descentralización produce mejores resultados cuando está coordinada con el gobierno central. En el caso de la educación, afirman estos autores, debe existir un ministerio central que imponga y regule estándares nacionales mínimos en términos de currículo, evaluación de logros escolares y selección y entrenamiento de docentes. Por otro lado, Leung y

---

<sup>34</sup> Pineda P., Juventino y Jaime Álvarez H. (1996b). "La política para la superación de la pobreza en el fondo de desarrollo social municipal," en El aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados, Santiago: Rossetti Consultores

<sup>35</sup> Mascareño, Carlos (2000), Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas, Caracas: Editorial Nueva Sociedad

<sup>36</sup> Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America," Latin American Research Review, Vol. 34, Issue 1

<sup>37</sup> Angell, Allan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp (2001), Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile, Oxford: Oxford University Press

Wong (1999<sup>38</sup>) presentan un caso exitoso de un programa de alivio de la pobreza urbana en China con la participación tanto del gobierno local como del regional. La participación del primero permitió un mejor control y seguimiento del programa.

De acuerdo con Chapman (2000)<sup>39</sup>, los beneficios de la descentralización en la educación no están demostrados claramente. Los defensores de la descentralización alegan que ésta acerca el proceso de toma de decisiones a la comunidad y la escuela, lo que hace que las decisiones respondan más a las condiciones y necesidades locales, además de que fomenta la participación de la comunidad. Los opositores afirman que la descentralización simplemente traslada los problemas a niveles de decisión poco preparados para resolverlos. Chapman afirma que el resultado final dependerá en gran parte del liderazgo a niveles del distrito, comunidad y escuela, así como de la preparación y soporte que reciban los funcionarios que trabajan en estos niveles. Si la descentralización tiene algún valor, éste no es aprovechado cuando los directores no están preparados para convertirlo en acciones concretas en la escuela. Además, las autoridades centrales deben asegurar que la descentralización no fomente desigualdades entre regiones o comunidades con diferentes niveles de ingreso.

De lo anterior se desprenden algunas conclusiones. Primero, la descentralización no siempre tiene efectos positivos sobre el nivel de pobreza. Segundo, para aprovechar los efectos positivos, cuando los hay, es necesaria la preparación de los funcionarios de los gobiernos subregionales y locales. Tercero, el trabajo coordinado del gobierno central y los gobiernos estatales y locales es fundamental. Cuarto, algunos sectores, o parte de ellos, no deben ser

---

<sup>38</sup> Leung, Joe C. B. y Hilda S. W. Wong (1999). "The Emergence of a Community-based Social Assistance Programme in Urban China," *Social Policy & Administration*, Vol. 33, Issue 1

<sup>39</sup> Chapman, David W. (2000). "Trends in Educational Administration in Developing Asia," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 36, Issue 2

descentralizados. Quinto, la descentralización de los recursos es necesaria para poder aprovechar plenamente los efectos positivos de la descentralización.

### **1.5.3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA<sup>40</sup>**

Las características de la pobreza son sus mismas cualidades intrínsecas y va arraigada y sujeta a la falta de uno u otro de los siguientes aspectos socioeconómicos:

- Falta de Salud.
- Falta de Vivienda
- Falta de Ingresos
- Falta de Empleo
- Falta de Agricultura estable
- Falta de Nutrición
- Falta de Tecnología
- Falta de Educación
- Mortalidad infantil

“En el caso de la pobreza, los problemas institucionales son muy importantes pues, en muchos casos hay financiamiento y, además, las políticas son adecuadas pero los resultados son nulos. Sucede simplemente que no se desarrollan actividades por falta de capacidad institucional.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Oteen Jorgensen. El rol de las instituciones estatales en el alivio de la pobreza. Pág.50.

<sup>41</sup> Oteen Jorgensen. El rol de las instituciones estatales en el alivio de la pobreza. Pág. 55.

#### **1.5.4. TIPOS DE POBREZA<sup>42</sup>**

Según varios autores y estudios del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, existen dos tipos de pobreza bases: La Pobreza Absoluta y La Pobreza Relativa.

##### **a) Pobreza Absoluta:**

La pobreza absoluta es un nivel de pobreza en el cual ciertos estándares mínimos de vida tales como nutrición, salud, vivienda, educación, no pueden ser alcanzados.

##### **b) Pobreza Relativa:**

Es una expresión aplicada a la situación generada en ciertos países o regiones para indicar las dificultades. Este ciclo se caracteriza por la degradación de los recursos naturales, baja productividad, estancamiento agrícola, pobre tecnología, ingresos precarios de los habitantes, desnutrición, analfabetismo, altos índices de natalidad, mortalidad y morbilidad elevada, migración del campo a la ciudad, etc.

En ese sentido cada sociedad, cada país, o cada "modus vivendi" tienen un nivel o canal de pobreza, viéndolo desde el punto de vista de la relatividad de las cosas. Dentro de esta pobreza podemos subdividir la misma en varios factores significativos para evaluar dichos niveles y estándares, pero para el estudio del tema analizaremos lo que es la pobreza por ingresos, pobreza en educación y la pobreza en salud:

---

<sup>42</sup> Oteen Jorgensen. El rol de las instituciones estatales en el alivio de la pobreza. Pag 58.

- **Pobreza Educativa:** Es la carencia de oportunidad de educación tanto laboral, como pedagógica. Se dice que los pobres educativos son las personas de 15 años y más sin instrucción. La misma se puede subdividir en dos grupos :
  - **Pobres Extremos Educativos.** Los Pobres Extremos Educativos [Sin contar a los indigentes] son los adultos con alguna instrucción pero sin primaria completa.
  - **Pobres Moderados.** Los Pobres Moderados Educativos [Sin pobreza extrema] son los que tienen la primaria, pero no tienen la secundaria completa.
  
- **Pobreza de Salud:** La Pobreza de salud la arroja un número porcentual, y sale de la estimación de la proporción de la población nacional de una zona, nación, país, que las instituciones de salud del sector público no alcanzan a cubrir adecuadamente. Se utilizan varios indicadores: Personal medico, camas, equipos, y recursos disponibles percapita.
  
- **Pobreza por ingresos:** También esta pobreza se mide porcentualmente y es muy subjetiva, ya que es la población que vive en hogares en los cuales el ingreso percapita, es menor que la línea de pobreza percapita. Es muy común y es tan relativa como su esencia ya que se sufre hasta en países desarrollados con altos índices de producto interno bruto, y altos ingresos percapita.

#### **1.5.5. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA POBREZA**

La pobreza va relacionada principalmente a:

**Salud o Problemas de Salubridad.** Este es un factor muy importante, se dice que la Salud es el estado del ser orgánico que ejerce normalmente todas las funciones. La Salud es una problemática mundial, no exenta a países

desarrollados o ricos. Es un tema muy controversial, abierto, y amplio de tratar, debido a que data desde la Salud Pública, Prevención, Educación, Nutrición o Alimentación, Medioambiente. En el mismo coactivan estos varios factores mencionados anteriormente.

Algo muy controversial es que, según podemos analizar, la pobreza como tal trae insalubridad y la insalubridad trae pobreza. La Salud es un gasto para las naciones, pero es un derecho del ciudadano, y va muy entrelazada a la seguridad nacional de cualquier país.

**Analfabetismo.** Debe considerarse como funcionalmente analfabeta a la persona que no puede emprender aquellas actividades en las que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz de un grupo y comunidad y que le permiten así mismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad.

#### **1.5.6. METODOLOGIAS DE MEDICION DE LA POBREZA**

Los trabajos de cuantificación de la pobreza adoptan en general distintas metodologías de estimación de acuerdo al tipo de información disponible, al marco conceptual de pobreza y a sus determinantes que se pretenda identificar.

En América Latina las metodologías de mayor uso han sido el método de Línea de Pobreza (LP) o método indirecto, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método directo, y el Método Integrado de Pobreza (MIP).

Estos métodos, dada la complejidad del fenómeno estudiado, presentan ciertas limitaciones y alcances que si bien permiten identificar parcialmente la pobreza, posibilitan diferenciar las áreas de intervención de las políticas públicas.

##### **a) Método de Línea de Pobreza**

El método de línea de pobreza se basa en la construcción de una canasta normativa de alimentos que sea capaz de satisfacer los mínimos requerimientos

nutricionales de una familia (o persona). El costo de esta canasta se denomina línea de indigencia (LI) y se compara con el nivel de ingreso o el gasto privado corriente de los hogares; aquellos que presenten un ingreso o gasto menor a LI, se clasifican como indigentes o pobres extremos. Luego, se estima la línea de pobreza que refleja no sólo el costo de una adecuada nutrición, sino el monto de recursos necesarios para adquirir otros satisfactores esenciales como educación, salud, alimentación, vivienda, etc. De la misma manera, se clasifica a un hogar como pobre cuando el nivel de su ingreso o gasto es menor a LP.

Este método, al considerar la variable ingreso o gasto de consumo, identifica la **capacidad económica** o la insuficiencia de recursos monetarios de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo se capta una sola dimensión de la pobreza puesto que no llega a identificar directamente la **satisfacción real** de las necesidades básicas de la población; un hogar que presente alguna inadecuación en sus necesidades podría ser considerado no pobre, aún si presentase un ingreso o gasto superior a la línea de pobreza. De esta manera, la estimación de la incidencia de pobreza resulta parcial (Boltvinik, 1990).

Otra limitación del método radica en una cierta ambigüedad en la definición adoptada de indigente, ya que se supone que un hogar en esa condición destina la totalidad de sus recursos monetarios a la compra de alimentos, sin tomar en cuenta que existen otros gastos necesarios para su alimentación, léase combustible, utensilios, transporte, etc... Estos rubros, como se mencionó anteriormente, sólo se llegan a incorporar en el concepto de pobre (LP).

Finalmente, las normas mínimas de satisfacción de las necesidades básicas incluidas en la línea de pobreza son completamente desconocidas, en la medida

que la mayor parte de los estudios transforman la línea de indigencia en línea de pobreza multiplicando por un valor numérico que no es más que el inverso del coeficiente de Engel o la **proporción del gasto en alimentos de los hogares**<sup>43</sup> (Boltvinik, 1990). Cuando se adopta este mismo valor para diferentes años no se precisa exactamente la evolución de la pobreza, debido a que la proporción de gasto en alimentación de los hogares cambia con el tiempo en función de los precios relativos y las pautas de consumo.

A fin de superar algunas de estas restricciones, surgieron en la región distintas variantes en la aplicación del método que tienen relación sobre todo con el cálculo de la línea de pobreza. Los estudios de la CEPAL-PNUD (1990), por ejemplo, definen la canasta alimentaria en términos de los hábitos alimenticios de un grupo poblacional que satisface los requerimientos nutricionales. Así, se establece el coeficiente de Engel como la proporción entre el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que logra satisfacer sus requerimientos nutricionales y el gasto total de consumo del hogar.

Por su parte, el Banco Mundial (BM) define en términos de los alimentos que constituyen la dieta de los pobres, estableciendo el coeficiente de Engel como la **relación entre el gasto en alimentos de los grupos de ingresos bajos y el gasto total de consumo del hogar**. Al respecto, L. Barreiros, señala que si se toma el coeficiente de Engel correspondiente a los grupos de ingresos bajos se subestima la pobreza, mientras que si se considera el promedio de los hogares se la sobreestima. El mejor procedimiento a su entender sería tomar "cierto tramo de

---

<sup>43</sup> Este valor fue utilizado por primera vez por Orshansky (1965) para la determinación de la línea de pobreza en Estados Unidos, y generalmente varía en los estudios entre 2 y 2.5.

ingreso o gasto en el que las erogaciones reales en alimentos básicos sean más o menos equivalentes al costo de la dieta adecuada" (Boltvinik, 1992b).

Otra variante del método está orientada a superar el desconocimiento de las normas mínimas de satisfacción de necesidades básicas; para esto se ha elaborado una canasta normativa de satisfactores esenciales completa, donde se detalla justamente las normas mínimas de adecuación de estas necesidades (COPLAMAR, 1983).

#### **b) Método de Necesidades Básicas Insatisfechas**

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tradicionalmente utilizado en América Latina para la construcción de mapas de pobreza, consiste en la determinación de un número de indicadores que refleje la **privación real** de las necesidades básicas de la población. La definición de estos indicadores tiene una gran dependencia de la información contenida en los censos de población y vivienda, y de esa manera refleja, en general, la adecuación de la calidad de la vivienda, la provisión de los servicios básicos, la asistencia escolar de los niños y la carga económica del hogar. Para cada indicador se establece una norma mínima debajo de la cual se considera insatisfecha una necesidad, y luego se define la pobreza como la presencia de al menos una de estas carencias. La fijación de normas está determinada por la especificidad del estado de desarrollo de cada país.

Este método al igual que el anterior presenta algunas limitaciones. La incidencia de pobreza es sensible y dependiente del número de indicadores que se considera, puesto que al añadir un nuevo indicador existirá la tendencia a aumentar la pobreza. Por otra parte, el manejo diferenciado del método entre áreas urbana y rural en los

indicadores de vivienda y servicios básicos no es muy claro, pues no se distingue bien las normas mínimas de satisfacción en el área rural<sup>44</sup>.

Otra limitación importante se refiere al indicador de carga económica debido a que se le atribuye el mismo peso que los demás indicadores, sin tomar en cuenta que capta indirectamente la insuficiencia de ingresos de los hogares y, por tanto, otra dimensión de la pobreza que, como se expuso anteriormente, corresponde a la metodología de línea de pobreza. Por último, el método no es capaz de establecer la intensidad o brecha de pobreza que existe al interior de la población pobre; hogares en estado de miseria pueden ser agrupados con otros que presentan una pobreza moderada<sup>45</sup>.

### **c) Método Integrado de Pobreza**

En vista de las características descritas de cada metodología y de las distintas dimensiones que captan, sus resultados sobre la incidencia de la pobreza van a diferir notablemente. Sin embargo, éstos pueden ser comparados y, a través del Método Integrado de Pobreza (MIP)<sup>46</sup>, se puede identificar la pobreza exclusivamente por NBI o por LP, y la pobreza tanto por NBI como por LP (Boltvinik, 1992a).

La importancia de esta metodología reside en la identificación de las áreas de intervención para las políticas económica y social, ya que, por un lado, el método indirecto identifica la población objetivo cuyas necesidades están asociadas a

---

<sup>44</sup> De acuerdo con Boltvinik (1990), esta limitación mostraría las debilidades de medición en el área rural.

<sup>45</sup> Cabe mencionar que en el "Proyecto Mapa de Pobreza 1992" (citado en la nota 2) se desarrolla una versión mejorada de la metodología NBI que supera estas restricciones.

<sup>46</sup> Este método fue inicialmente desarrollado por Becaria y Minujin en el proyecto de Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA).

requerimientos de consumo privado corriente y, por otro, el método NBI identifica los grupos objetivo cuyas necesidades están relacionadas a los requerimientos de consumo público, inversión pública y privada (educación, vivienda, agua, saneamiento básico, fundamentalmente) (Boltvinik, 1990).

## **1.6. DESARROLLO HUMANO**

### **1.6.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO**

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto de desarrollo humano. Esas opciones no son ni finitas ni estáticas pero independientemente del nivel de desarrollo, las tres opciones esenciales de la gente son: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida.<sup>47</sup> El desarrollo humano no concluye ahí, otras opciones a las que muchas personas asignan gran valor, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos.

### **1.6.2. INDICE DE DESARROLLO HUMANO**

El índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD mide los logros de un país en tres aspectos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y calidad de vida digna. Si bien el IDH es una herramienta muy útil, no es suficiente para determinar el grado de desarrollo de un país. Para trazar un panorama más completo del grado de desarrollo humano de un país, es preciso analizar otros indicadores de desarrollo humano e información adicional.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> UDAPSO. Indicadores sociales. 1993. Pág. 73.

<sup>48</sup> <http://hdr.undp.org>

Otra metodología propuesta por la ONU, califica la calidad de vida de la población. Mide el bienestar logrado de las capacidades básicas que poseen los seres humanos, a través de tres indicadores:

1. Longevidad: medida en función de la esperanza de vida al nacer.
2. Nivel educacional: determinado en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación, primaria, secundaria y terciaria.
3. Nivel de vida: medido por el PIB percapita ajustado en dólares.

### **Índice De Pobreza Humana En Los Países En Desarrollo (IPH-1)**

Mide la privación entres dimensiones de la vida humada; longevidad, determina la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 40 años.

### **Índice De Pobreza Humana En Los Países Desarrollados (IPH-2)**

Establece la privación de una vida larga, la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 60 años; también mide la privación de los conocimientos en función a la tasa de analfabetismo funcional adulto; mide la pobreza de ingreso, el porcentaje de la población que se encuentra bajo el limite de la línea de pobreza.

#### **1.6.3. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO HUMANO**

Elevada capacidad productiva determinada por una compleja estructura de producción industrial, competitiva y rápida en la readecuación de su producción.

- Elevados niveles de ingreso y consumo per cápita y bienestar social extendido a la mayor parte de los sectores sociales.
- Grado de utilización (y eficiencia en el uso) de las llamadas modernas tecnologías de producción disponible.
- Elevado nivel de la población económicamente activa.

A partir de estas características surge la clasificación muy conocida por la cual existen países desarrollados y otros que serían subdesarrollados o tercer mundistas, es decir, aquellos que no cumplen con las características del desarrollo.

#### **1.6.4. FACTORES E INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO**

**Tasa de Mortalidad:** las variaciones en las tasas de mortalidad infantil suelen tomarse como una señal razonable de las modificaciones que se producen en las condiciones de vida de una población, así como de la incidencia e impacto de las instituciones médico-sanitarias sobre la salud promedio de la población, particularmente de aquel sub.-conjunto del colectivo integrado por la población materno infantil.

**Vinculación desarrollo y educación:** La consideración del desarrollo humano (entendido como un proceso de aprendizaje y de aplicación de lo aprendido para mejorar la calidad de vida) como el eje de todo proceso de crecimiento, ha puesto de manifiesto la necesaria vinculación entre desarrollo y educación.

Desde que en los inicios de los años sesenta se acuñara el término «capital humano» como la capacidad productiva del individuo incrementada por factores como la educación, la teoría económica ha buscado evidencia empírica sobre la relación entre educación y crecimiento económico. Existe un acuerdo generalizado en considerar que cuando existe una estructura social que permite la movilidad ascendente y un contexto económico favorable, la educación produce un capital humano más rico y variado y reduce las desigualdades

Por lo tanto, para que la educación pueda cumplir ese papel clave, es necesario vincularla a las políticas de desarrollo. Es imprescindible tomar decisiones sobre el desarrollo socio-económico que se desea impulsar, sobre el tipo de sociedad que se quiere construir y, consecuentemente, sobre qué educación promover.

### **1.6.5. FACTORES E INDICADORES DE IGUALDAD Y DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO**

#### **El Coeficiente de Gini y Curva de Lorenz**

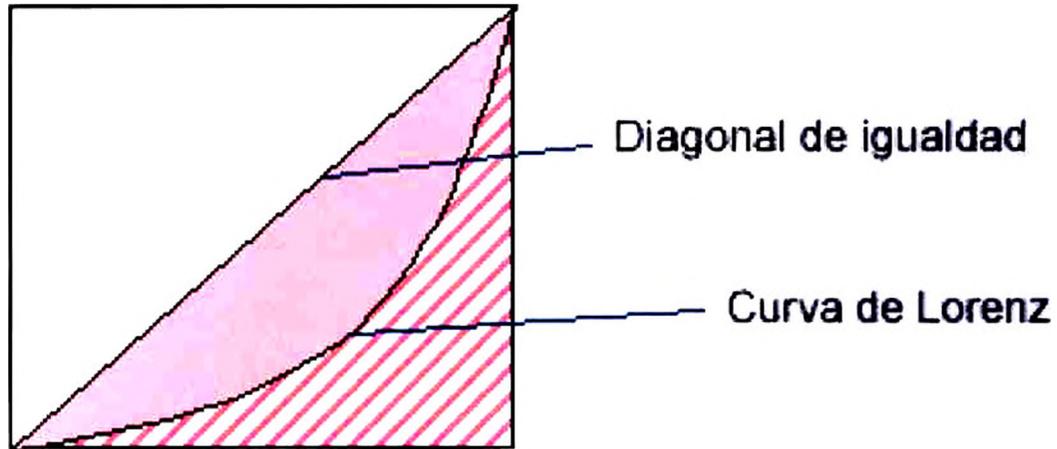
La curva de Lorenz y el índice de Gini: Son dos indicadores relacionados entre si que miden el grado de distribución de la renta en un país.

La curva de Lorenz es una forma gráfica de mostrar la distribución de la renta en una población. En ella se relacionan los porcentajes de población (abscisas) con porcentajes de la renta (ordenadas) que esta población recibe. En la curva de Lorenz en el eje de abscisas, por tanto, se representa la población "ordenada" de forma que los percentiles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta quedan a la derecha. El eje de ordenadas representa las rentas.

El índice de Gini: mide el grado de la distribución de la renta (o del consumo) entre los individuos de un país con respecto a una distribución con perfecta igualdad. El índice de Gini mide la concentración de la renta. Su valor puede estar entre cero y uno. Cuanto más próximo a uno sea el índice Gini, mayor será la concentración de la riqueza; cuanto más próximo a cero, más equitativa es la distribución de la renta en ese país. El valor 0 representa la igualdad perfecta y el 1, la desigualdad total.

El coeficiente de Gini se basa en la curva de Lorenz, que es una curva de frecuencia acumulada que compara la distribución empírica de una variable con la distribución uniforme (de igualdad) (Figura 1). Esta distribución uniforme está representada por una línea diagonal. Cuanto mayor es la distancia, o más propiamente, el área comprendida entre la curva de Lorenz y esta diagonal, mayor es la desigualdad.

## Áreas para calcular el Coeficiente de Gini



En su aplicación en un contexto determinado, el eje "X" representa el acumulado de la población y el eje "Y", el acumulado de la variable estudiada. Las personas/grupos o unidades geográficas que conforman la población se ordenan de acuerdo a la variable en estudio, de la situación peor a la mejor. Cuanto mayor es el área entre la curva y la diagonal, mayor es la desigualdad. La curva puede estar abajo o encima de la diagonal de acuerdo a la variable utilizada. Cuando ésta es beneficiosa a la población (eg, acceso a la educación y/o agua potable), la curva se sitúa debajo de la línea diagonal, mientras que cuando la variable es perjudicial (eg. muertes) se ubica encima de la línea.

El coeficiente de Gini representa dos veces el área entre la curva de Lorenz y la diagonal y toma valores entre cero (igualdad perfecta) y uno (desigualdad total).

## **CAPÍTULO 2**

# **POLITICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO**

## **CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO**

En el presente acápite, se subraya de qué manera el planteamiento de políticas públicas busca dar soluciones a los problemas de la población pobre de las áreas urbanas, en la temática de la disminución de los índices de pobreza.

### **2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS**

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias.

Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dineros (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos.

Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, que son "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos."<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> CEPAL. Políticas Sociales 2004. Pág. 1.

Se puede decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno (es el gobierno en acción) que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, pudiéndose entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

## **2.2. POBREZA Y DESARROLLO HUMANO**

Si es cierto que el mundo ha progresado proporcionalmente más en los últimos cincuenta años que en toda la historia, no lo es menos el hecho de que la desigualdad entre las naciones es una de las características que mejor definen al mundo contemporáneo.

Este fenómeno se traduce, sobre todo, en las grandes diferencias existentes entre los pueblos en el acceso a bienes y servicios básicos, y es consecuencia de los procesos económicos que, con diferentes resultados, se han experimentado en las últimas décadas.

Algunas investigaciones recientes parecen demostrar que los principales factores que intervienen en los conflictos actuales tienen que ver con las dificultades económicas, los problemas de acceso a la propiedad de la tierra en el mundo rural, la religión y la inestabilidad política.

### **2.2.1. EL PROBLEMA DE LA POBREZA**

La Pobreza es la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de como producir esos recursos necesarios.

La definición de pobreza exige el análisis previo de la situación socioeconómica general de cada área o región, y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida dominante en ella.

Por ejemplo para un habitante de un país desarrollado ser pobre talvez signifique no tener automóvil, casa de verano, etcétera, mientras que en un país no

desarrollado, en vías de desarrollo o subdesarrollado, signifique no tener que comer, vestir o con que curarse. Sin embargo, en sus respectivas sociedades, ambos son pobres, porque pertenecen al escalón más bajo de la distribución del ingreso

“Un autor economista cito "podemos adoptar como concepto de pobreza el que alude a la insatisfacción de un conjunto de necesidades consideradas esenciales por un grupo social específico y que reflejan el estilo de vida de esta sociedad.”<sup>50</sup>

### **2.2.2. EL DESARROLLO HUMANO**

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto de desarrollo humano. Esas opciones no son ni finitas ni estáticas pero independientemente del nivel de desarrollo, las tres opciones esenciales de la gente son: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. Otras opciones a las que muchas personas asignan gran valor, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos.

Claramente el ingreso es sólo una opción que la gente desearía tener, aunque es importante no es todo en su vida. El ingreso es también un medio, y el fin es el desarrollo humano.

### **2.2.3. FACTORES E INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO**

Para el presente trabajo de investigación se analizan las situaciones correspondientes a los temas de salud y educación.

---

<sup>50</sup> <http://www.monografias.com/trabajos12/podes/podes.shtml>

### **2.2.3.1. SALUD Y AMBIENTE Y DESARROLLO HUMANO**

Estudios de la Organización Mundial de la Salud - OMS- y de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- han establecido que pocos países de la Región cuentan con los recursos informativos, científicos, humanos, financieros e institucionales que se necesitan para analizar y promover en forma adecuada las inquietudes de salud y ambiente en la toma de decisiones de desarrollo.

Asimismo, carecen de posibilidades para facilitar controles adecuados sobre un número creciente de problemas cada vez más complejos.

Dichos estudios examinaron la disponibilidad de recursos tangibles, además de requisitos tales como las leyes, los mecanismos intersectoriales, las delegaciones funcionales de autoridad a los gobiernos municipales y la posibilidad de hacer cumplir las normas y los reglamentos. Uno de los descubrimientos de importancia crítica que se hicieron fue el de la incapacidad efectiva de casi todas las autoridades de salud nacionales para participar en el análisis y el control de los problemas de salud y ambiente a nivel sectorial o intersectorial.

### **2.2.3.2. VINCULACIÓN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO**

La consideración del desarrollo humano como el eje de todo proceso de crecimiento, ha puesto de manifiesto la necesaria vinculación entre desarrollo y educación. Puesto que, la educación es condición indispensable, aunque no suficiente, para el desarrollo económico, social y cultural de un país.

Existe un acuerdo generalizado en considerar que cuando existe una estructura social que permite la movilidad ascendente y un contexto económico favorable, la educación produce un capital humano más rico y variado y reduce las desigualdades sociales, endémicas en los países no desarrollados.

Una política educativa puede, por lo tanto, convertirse en fuerza impulsora del desarrollo económico y social cuando forma parte de una política general de

desarrollo y cuando ambas son puestas en práctica en un marco nacional e internacional propicio. Por lo tanto, para que la educación pueda cumplir ese papel clave, es necesario vincularla a las políticas de desarrollo.

Es imprescindible tomar decisiones sobre el desarrollo socio-económico que se desea impulsar, sobre el tipo de sociedad que se quiere construir y, consecuentemente, sobre qué educación promover. La educación puede ser hoy la llave para un nuevo tipo de desarrollo, basado en una concepción revisada del lugar que ocupa el hombre en la naturaleza, y en un fuerte sentido de la solidaridad.

La educación es, por lo tanto, un factor decisivo para la socialización de los estantes de una población para la transmisión de los valores relacionados con la ciudadanía, la democracia, la solidaridad y la tolerancia. Constituye también un elemento vital para facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y para la integración en el interior de cada país de los excluidos de los beneficios del desarrollo. La educación conduce a la creatividad individual y mejora la participación en la vida social, económica, cultural y política de la sociedad.

Finalmente, habría que señalar que la educación, además de su valor económico, constituye un derecho social, por lo que no se deben olvidar las dificultades y los logros que han supuesto su universalización y consagración como tal derecho. En la actualidad debe responder a nuevas exigencias y a retos renovados, ya que no basta con asegurar un cierto nivel de educación a todos los ciudadanos, ni su consideración como un proceso que termina a cierta edad. Hoy los poderes públicos deben potenciar una educación que dure toda la vida, ya que ninguna nación puede aspirar a la competitividad sin aprovechar el potencial del recurso más valioso: su capital humano.

## **2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA EN BOLIVIA**

Aunque Bolivia ha experimentado notables e importantes avances en los principales indicadores sociales durante las últimas dos décadas, especialmente en educación, sanidad y acceso a servicios básicos, éstos no se han visto acompañados por disminuciones tanto en el número, como en el porcentaje de pobres. Efectivamente, los niveles de PIB per cápita y número de pobres presentes en Bolivia son del todo alarmantes, destacando entre el resto de países de la región y amenazando los avances conseguidos a nivel social.

### **2.3.1. POBREZA**

A partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para los años 1999, 2000 y 2001 y considerando como pobres "a los individuos cuyo nivel de ingreso del hogar per cápita está por debajo del ingreso que normativamente se juzga constituye un mínimo razonable para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias de una persona de acuerdo con los estándares de vida de la sociedad."<sup>51</sup> Bolivia presenta, a todas luces, unos niveles de pobreza moderada y pobreza extrema alarmantes, manteniéndose como uno de los países más pobres de la región.<sup>52</sup>

Bolivia enfrenta grandes niveles de persistente pobreza y desigualdad. Durante el periodo 1993 a 1999, las tasas de crecimiento -que promediaban 4,7% anual y superaban las de otros países andinos- dieron lugar a una disminución de la pobreza urbana de 52% a 46%. Este logro se vio rápidamente revertido debido a

---

<sup>51</sup> Hernani, 2002: Pág. 49.

<sup>52</sup> La diferencia entre pobreza moderada y pobreza extrema radica en que para el umbral de pobreza del último se considera el ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias únicamente. La pobreza moderada, por el contrario, considera la cantidad mínima per cápita para satisfacer tanto las necesidades alimentarias como no alimentarias (vivienda, salud,...).

la crisis económica de fines de los años noventa. Ya en 2002, 65% de la población vivía nuevamente en condiciones de pobreza y 40%, en pobreza extrema.<sup>53</sup>

Además, la desigualdad de ingreso aumentó de manera significativa durante los años 1997 a 2002, situación que transformó a Bolivia, junto a Brasil y Chile, en uno de los países de mayor desigualdad de ingreso de la región. Esta alta desigualdad de ingreso refleja disparidades significativas en los activos (por ej., en educación y tenencia de tierras), el tamaño del hogar y las diferencias de ingreso por género, origen étnico, ubicación geográfica y tipo de empleo.

Los indicadores sociales relacionados con las Necesidades Básicas Insatisfechas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mejoraron ostensiblemente durante los años 1992 a 2001. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez disminuyeron en 30%, la matrícula neta en la educación primaria se acerca al 100% y los hogares sin agua potable ni saneamiento adecuado disminuyeron de 50% a 30%. No obstante, Bolivia aún se encuentra entre los peores la región en cuanto a malnutrición y tasas de mortalidad materno-infantiles y está lejos de cumplir los ODM<sup>54</sup> relativo a educación básica universal completa.

Tanto la percepción de los bolivianos de su propia pobreza como las medidas de la pobreza de ingreso están ampliamente determinadas por el empleo, la educación, el acceso a activos y servicios básicos, la etnia y la ubicación geográfica. Los bolivianos tienden a caer en la pobreza de ingreso -y a considerarse pobres- cuando son más jóvenes, están desempleados o

---

<sup>53</sup> Omar S. Arias y Magdalena Bendini. Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las Bases para un crecimiento a favor de los pobres. 2006. Pág. 1.

<sup>54</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio.

subempleados, son indígenas y residentes rurales y carecen de educación y servicios básicos.

## CUADRO 5

### EVOLUCION DE IND DE POBREZA EN BOLIVIA 1999-2001

	1999	2000	2001	Promedio 1999-2001
<b>Pobreza</b>				
Porcentaje de pobres	61,6	65,1	63,8	63,5
Número de pobres (en millones)	4,85	5,26	5,28	5,13
Ingreso promedio anual de los pobres <sup>1</sup>	1.544	1.513	1.597	1.552
Brecha de pobreza (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) <sup>2</sup>	35,6	38,6	35,6	36,6
<b>Pobreza extrema</b>				
Porcentaje de pobres extremos	39,3	41,7	39,5	40,2
Número de pobres extremos (en millones)	3,1	3,37	3,27	3,24
Ingreso promedio anual de los pobres extremos*	802	761	859	808
Brecha de pobreza extrema (en porcentaje respecto de la línea de pobreza)**	22,6	24,9	21,2	22,9

\* En bolivianos constantes de diciembre de 2000. \*\* La brecha de pobreza corresponde a la diferencia promedio entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (ya sean moderados o extremos), expresada como proporción de la línea de pobreza (ya sea moderada o extrema). Fuente: INE. 2002.

Como se puede observar en el cuadro anterior, tanto el porcentaje, como el número absoluto de pobres ha aumentado durante el periodo comprendido entre 1999 y 2001. Aunque entre 2000 y 2001 la pobreza disminuyó ligeramente, esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el importante crecimiento entre 1999 y 2000.

En 2001, el 63,8 por ciento de la población boliviana se encontraba viviendo por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente 5,28 millones de bolivianos, 400 mil personas más que en 1999)<sup>3</sup>, y un 39,5 por ciento viviendo en condiciones de extrema pobreza (3,27 millones, 100 mil personas más que en 1999). O lo que es lo mismo, aproximadamente dos de cada tres bolivianos no alcanzan los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias personales básicas; y uno de cada tres es extremadamente pobre, es decir, con

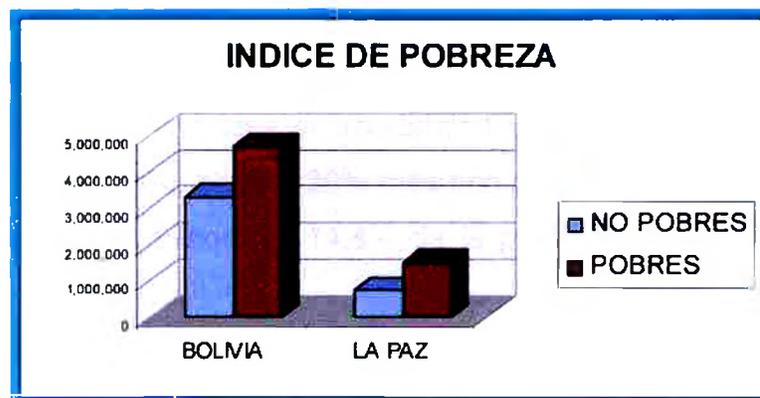
los ingresos personales ni siquiera alcanzan a satisfacer las necesidades alimentarias.

Un análisis más exhaustivo refleja la magnitud del problema. A nivel general, y para 2001 el ingreso medio de un habitante pobre en Bolivia fue de 194,4 bolivianos mensuales, un 64,4% del montante necesario para satisfacer las necesidades valoradas en el umbral de pobreza (alimentarias y no alimentarias). Análogamente y en promedio, los pobres extremos alcanzaron el 78,8% del ingreso necesario para suplir las necesidades alimentarias (la renta media de los pobres extremos fue de 127,5 bolivianos mensuales).

Una vez conocemos el porcentaje de pobres y la brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza, podemos determinar el monto de recursos necesarios para sacar a esta población de la pobreza. De acuerdo con las estimaciones presentadas, se requerirían aproximadamente 6,8 billones de bolivianos anuales para conseguir que toda la población saliese de la pobreza, lo que supone una gran cantidad de recursos y esfuerzos atendiendo a las condiciones económicas actuales del país.

## GRAFICO 1

### BOLIVIA: INDICE DE POBREZA



Fuente: Datos del INE. Elaboración propia

En el gráfico precedente se puede observar que el 58.6% de la población boliviana es pobre, este porcentaje equivale a 4.695.464 habitantes residentes en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud. La población no pobre representa el 41.4 % de los habitantes del país que equivalen a 3.318,916 personas.

### **2.3.2. ENTRE LOS MÁS POBRES**

Según datos del Banco Mundial (BM), Bolivia es uno de los más pobres de América Latina. Una verdadera paradoja si se piensa que Bolivia cuenta con importantes recursos naturales como los hidrocarburos o gas natural -la segunda mayor reserva de la región-, y metales preciosos como oro, plata, zinc, plomo y estaño. Es decir, es un país rico en recursos, pero donde la mayoría de la población no puede disfrutar de sus riquezas.<sup>55</sup>

Las estadísticas del BM muestran que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita anual en Bolivia asciende a unos US\$2,460 (uno de los más bajos de la región), mientras que más de la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, es decir, no cuenta con lo mínimo indispensable para cubrir sus necesidades básicas de consumo. En las zonas rurales, los que hacen malabarismos para sobrevivir día a día ya representan el 80% de la población.

El BM calcula que Bolivia es el país de la región con mayores problemas de desigual distribución de la riqueza. Las cifras son alarmantes. El 20% más pobre de los bolivianos tiene una tasa de mortalidad infantil más alta que la de Haití, Kenia, Nigeria y Camerún, pero el 20% más rico del país tiene tasas comparables a las del mundo desarrollado. El 14,4% de la población vive con menos de un

---

<sup>55</sup> Basta con darse una vuelta por las tierras bajas del departamento de Santa Cruz, las calles de Cochabamba o La Paz, para palpar la pobreza.

dólar al día, mientras que un 34,3% lo hace con dos dólares diarios. Entre los más pobres, están los que trabajan en el campo y los que pertenecen a las sociedades indígenas.<sup>56</sup>

La pobreza va de la mano del desempleo. Según datos del (INE)<sup>57</sup> de Bolivia, la tasa de desempleo alcanzó un 8,7% de la población económicamente activa en diciembre de 2004. El CEDLA<sup>58</sup> maneja una cifra más abultada de desempleo, que llega al 11,6%.

#### **2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

“Durante la primera mitad de los años ochenta, Bolivia se vio enfrentada a una de las crisis más severas de su historia: la hiperinflación y un pronunciado receso económico generalizado.”<sup>59</sup>

Luego de la implementación de la NPE en 1985, las primeras evaluaciones realizadas por organismos internacionales coinciden en señalar que, los diferentes programas sociales generaron un incremento de la desocupación; en otros casos, el efecto no se ha expresado en elevadas tasas de desocupación, sino en un incremento de ocupaciones de carácter informal como es el caso de Bolivia, con un fuerte sesgo hacia la eventualidad y precarización de las condiciones de trabajo.

El país, se caracteriza entre otras cosas, por tener gran cantidad de problemas sociales que requieren la atención del Estado y la implementación de programas públicos. Pero al mismo tiempo, los gobiernos suelen tener fuertes restricciones

---

<sup>56</sup> Y es justamente este grupo el que históricamente ha quedado excluido de las estructuras de poder.

<sup>57</sup> INE. Anuario. 2004

<sup>58</sup> Centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario

<sup>59</sup> Carlos Rodrigo Zapata C. La nueva política económica. Pág. 1

presupuestarias debido a la precariedad de los ingresos fiscales. Esto obedece a un sinnúmero de problemas, entre los que se pueden señalar la baja actividad económica, el desmesurado crecimiento de la economía informal, alta ineficiencia en la recaudación impositiva y la corrupción.

Los resultados no han sido, en verdad, satisfactorios, pues no se han eliminado los bolsones de pobreza existente pero se han creado fuertes desestímulos para la creación de nuevas riquezas, especialmente por el efecto negativo de los altos impuestos. El hecho de que el Estado haya sido la institución encargada de la redistribución, por otra parte, ha contribuido a expandir desproporcionadamente sus funciones y sus dimensiones. Por todo ello, a partir de los años ochenta, ha comenzado a expresarse una tendencia opuesta en cuanto a los fines y objetivos concretos de la política social y se han cuestionado seriamente los programas de transferencias directas a la población.

#### **2.4.1. POLÍTICAS SOCIALES**

Las políticas sociales llevadas a cabo durante los años noventa y principios del siglo veintiuno promovieron una mayor inversión en recursos humanos en el ámbito de la educación, salud y saneamiento básico.

La Descentralización y Participación Popular contribuyeron a generar una redistribución de recursos hacia las regiones pobres, establecieron mecanismos de control social, promovieron el fortalecimiento institucional de las instancias descentralizadas e impulsaron una mayor participación de la sociedad.<sup>60</sup>

Las inversiones sociales estuvieron acompañadas por mayores necesidades de gasto corriente para los sectores sociales. Entre 1995 y 1999 el gasto social como

---

<sup>60</sup> Que son los objetivos fundamentales de ambas leyes

porcentaje del PIB, aumentó desde 12.3% hasta 16.5%. Sin embargo, el nivel de gasto social en Bolivia (35% del gasto público total) es todavía menor comparado con el promedio de la Región (41%). Las restricciones al aumento del gasto social están dadas por la insuficiencia de los ingresos tributarios frente a las crecientes necesidades y el elevado costo de la reforma del sistema de pensiones.

## **2.5. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Un sistema de protección social sólido es un elemento central en la política gubernamental que ayuda a ofrecer resguardo contra las catástrofes - especialmente a aquellos en riesgo de perder irreversiblemente sus bienes, sociales o físicos- así como una medida esencial para garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico y la consiguiente reducción de la pobreza. Sin embargo, en un país como Bolivia el reto para la implementación es que la mayoría de la población queda fuera de los sistemas formales de protección social y se apoya más bien en mecanismos de base familiar o comunal.

En segundo lugar está el hecho de que la política de protección social vigente en Bolivia todavía se concibe en términos del Estado del bienestar "universal", modelo de políticas tan popular durante los años sesenta y setenta, como evidencia el reciente énfasis en la reestructuración y privatización de tales sistemas. No obstante, en realidad la mayoría de la población nunca ha sido incluida en el ámbito de tales sistemas formales. Hoy en día, por ejemplo, solo el 20% de los ancianos tienen acceso a una pensión estatal.

## **CAPÍTULO 3**

# **LA INVERSION PÚBLICA EN SECTORES SOCIALES (EDUCACIÓN, SALUD)**

## **CAPÍTULO 3 LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SECTORES SOCIALES (EDUCACIÓN, SALUD)**

En el presente acápite, se aborda el análisis de la puesta en marcha de las políticas y programas orientados al desarrollo del capital social y su relación en cuanto a la educación y salud.

### **3.1. EL CAPITAL SOCIAL**

Es un concepto que ha resurgido como respuesta a los fracasos de las ideas economicistas del desarrollo, resaltando la necesidad de incluir y rejerarquizar en este proceso, valores como la confianza interpersonal, la asociatividad, la conciencia cívica, la ética y los valores predominantes en la cultura de una sociedad, a fin de formular políticas públicas, con objetivos de lograr una estrategia de desarrollo auto sostenido, participativo y equitativo.

Contribuye a fortalecer los actores y redes sociales (sociedad civil), por tanto facilita un sistema transparente y eficiente en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y hace más eficiente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ya que en el nuevo enfoque de las políticas sociales, los pobres dejan de verse como un problema para convertirse en actores protagónicos en la búsqueda de un mejor destino.<sup>61</sup>

Puede considerarse como un factor clave para el fortalecimiento de la democracia, al contribuir al crecimiento institucional y promover el desarrollo con equidad e inclusión social, con lo cual igualmente se facilita la integración de los países en desarrollo al mundo globalizado.

---

<sup>61</sup> Seminario internacional: Capital social en acción. Declaración de la Florianópolis. Brasil 2005.

### **3.2. EL PRINCIPIO ORDENADOR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Dentro de la teoría económica se maneja actualmente en concepto de focalización, que quiere decir, el establecimiento de mecanismos idóneos para determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los subsidios públicos. El concepto de focalización se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa.

Una línea argumental a favor de focalizar las políticas sociales en los sectores más vulnerables de la población parte del reconocimiento de las difíciles condiciones que genera, para los sectores populares, la estrategia de apertura y reestructuración de la economía.

Cualquier propuesta de retorno a las antiguas políticas con afanes «universalistas» y de centralización de las decisiones en el gobierno central, se ve dificultada por la fuerte limitación de los recursos disponibles para las inversiones de tipo social y por el incremento de las necesidades insatisfechas de la población.

Desde el ámbito académico y desde la función pública, se explica que la focalización constituye un componente básico y permanente para la formulación de una política social racional en el marco de economías más abiertas y competitivas. Entre otras razones se menciona que la focalización contribuye a aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio; y a mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y, al mismo tiempo, precisar la formulación de las acciones diferenciadas para su atención según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo de demanda que se desea resolver.

Con respecto al momento en que deben aplicarse los programas diseñados bajo este enfoque se sostiene que las intervenciones públicas focalizadas resultan verdaderamente eficaces bajo circunstancias especiales de recesión y crisis y cuando son acompañadas de políticas que tienen una vocación más universal.

### **3.3. POLÍTICAS SOCIALES PARA SALUD Y EDUCACIÓN**

El Pacto de Desarrollo del Milenio sostiene que las primeras medidas políticas que los países de alta y máxima prioridad deben aplicar para salir de las trampas de la pobreza implican inversiones en salud y educación. Estas inversiones estimulan el crecimiento económico, que a su vez fomenta el desarrollo humano.<sup>62</sup> Educación, salud, alimentación, agua y saneamiento se complementan, de modo que cualquier inversión en uno de estos campos contribuye a mejorar los resultados de los demás. Los responsables de formular políticas deben tener en cuenta las sinergias entre los distintos aspectos del desarrollo humano al promover inversiones destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### **3.3.1. EDUCACIÓN**

Todo lo anterior deviene del entendido de que un sistema educativo que no fomenta el profesional de calidad, es imposible pensar en un crecimiento sostenido, cuando no se sabe cómo vamos a abordar los retos que implica un mundo tecnológico cuando en las universidades no se están graduando los tecnólogos, ingenieros, maestros y otros profesionales que se necesitan, de los centros académicos salen muchos contadores y abogados, pero estos no son la clave del desarrollo, aunque coadyuvan para alcanzarlo.

<sup>62</sup> En septiembre del año 2000, los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiéndose, en nombre de sus países, a intensificar los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza, mejorar la salud y promover la paz, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.

### 3.3.2. SALUD

La salud de la población en general, representa una inversión en el futuro de un país y en la capacidad de sus ciudadanos para prosperar tanto en términos económicos como sociales, por que<sup>63</sup>:

- **Responde a una nueva necesidad.** El éxito de los programas de supervivencia estudiantil y los grandes esfuerzos realizados por los gobiernos y comunidades a objeto de ampliar la cobertura de la educación básica, han generado tanto un aumento de la población estudiantil como un incremento de la proporción de niños de esta edad que asisten a la escuela.<sup>64</sup> Por ende, la escuela representa un entorno vital donde los sectores de salud y educación pueden concretar acciones conjuntas hacia el mejoramiento y sostenibilidad de la salud, la nutrición y la educación de niños otrora marginados.
- **Mejora la eficacia de otras inversiones orientadas al desarrollo infantil.** Los programas de salud escolar representan la continuación esencial y complementaria de los programas de desarrollo y atención temprana del niño. Un número creciente de países ha implementado programas tendientes a garantizar que el niño llegue a la escuela en buenas condiciones físicas, apta y preparada para aprender. Sin embargo, a lo largo de todos sus años de educación, el niño en edad escolar seguirá enfrentando el riesgo de contraer enfermedades. Por lo tanto, para que el niño pueda optimizar las ventajas que le brinda una infancia saludable - y lo que quizá sea su única oportunidad de recibir una educación formal - es esencial que goce de buena

---

<sup>63</sup> Un efectivo programa de salud, higiene y nutrición brinda múltiples beneficios a un país en vías de desarrollo.

<sup>64</sup> Los programas de educación dirigidos a este segmento se han asegurado que gran parte de estos nuevos escolares sean niñas, para quienes contar con una buena salud es particularmente importante.

salud en forma permanente. Asimismo, los programas de salud escolar contribuyen a que los niños que ingresan a la escuela, sin los beneficios otorgados por programas de desarrollo temprano, reciban toda la atención necesaria para sacar el mayor provecho posible de sus oportunidades de educación.

- **Garantiza mejores resultados pedagógicos.** Si bien los escolares exhiben tasas de mortalidad más bajas que los niños menores, ellos también pueden verse afectados por patologías muy comunes que inciden negativamente sobre su desarrollo. Las deficiencias de micros nutrientes, las infecciones parasitarias, los problemas de visión y audición y las diversas discapacidades, pueden tener un nefasto impacto en las tasas de matrícula y la asistencia escolar, así como en los logros de aprendizaje. Entre los niños mayores, la decisión de evitar comportamientos de alto riesgo puede reducir la deserción provocada, por ejemplo, por el embarazo precoz. Así, una buena salud durante la edad escolar puede elevar la tasa de matrícula y asistencia, reducir los índices de repetición y prolongar los años de escolaridad.
- **Mejora la igualdad social.** Como resultado de estrategias universales de educación básica adoptadas por las escuelas, los niños más postergados – niñas y niños de zonas rurales pobres y niños y niñas con discapacidades – ahora pueden acceder a la escuela. Sin embargo, una mala salud puede comprometer la capacidad de estos niños y niñas para asistir a la escuela y aprender. Estos son precisamente quienes más se beneficiarán de las intervenciones de salud ya que es muy probable que ellos sean precisamente los que muestren los mayores avances en términos de asistencia a clase y logros de aprendizaje. De esta forma, los programas de salud escolar pueden ayudar a atenuar los efectos de las desigualdades socioeconómicas y aquellas asociadas con el género.

- **Una estrategia eficaz en función de los costos.** Los programas de salud escolar ayudan a canalizar los recursos de los sectores salud, educación, nutrición y saneamiento hacia una infraestructura ya existente, sostenible y ubicua: *la escuela*. Si bien el sistema escolar dista mucho de ser universal, su cobertura suele ser superior a la de los sistemas de salud, además de contar con una extensa y calificada fuerza de trabajo que ya colabora estrechamente con la comunidad. El fácil acceso de una gran proporción de los habitantes de un país a los programas de salud escolar, que incluye tanto a maestros como estudiantes, contribuye al bajo costo de dichos programas. La efectividad de estos programas es el resultado de la sinergia generada entre el beneficio para la salud y el beneficio educativo. Dicha efectividad se puede medir no sólo en términos de una mejor salud y nutrición ya que, adicionalmente, se refleja en mayores logros de aprendizaje, reducción del abandono escolar y de las tasas de repetición y, en general, en un mejor rédito de las inversiones en educación.

En síntesis, en el mundo actual se requiere un profesional capaz de impulsar el desarrollo nacional, y para eso hay que hacer diseñar programas educativos a largo plazo. El crecimiento económico y social tampoco se puede pensar con poca inversión en salud, porque las sociedades que han crecido sostenidamente lo han logrado porque tienen una clase trabajadora saludable y técnicamente capacitada.

### **3.4. MARCO LEGAL**

#### **3.4.1. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR**

Con la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, Bolivia emprendió una reforma descentralizadora que ha suscitado bastante interés a nivel internacional, en parte por la amplia publicidad dada a la reforma por sus propios creadores, llegando a ser visto como un modelo de incorporación de sectores marginados y de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Aunque la Ley tuvo varios “antecedentes” y pretendió responder a una demanda social, y a pesar de tratarse de una ley de participación, el proyecto fue elaborado de forma altamente sigilosa e implementada “desde arriba”<sup>65</sup>.

Su objetivo es crear espacios de participación social de las comunidades; también mejorar la calidad de vida de la población otorgándole el acceso a los servicios básicos elementales. Sin embargo, a pesar de la retórica acerca de la respuesta a una demanda social cabe denotar que la municipalización era todo menos una demanda social.

La elaboración de la Ley plantea principalmente:

- La creación de municipios urbano-rurales (en vez de la limitación anterior a lo urbano) en base de las 311 secciones provinciales existentes en el papel pero sin estructura administrativa (se descartaron los cantones por su gran número y las provincias por ser demasiado grandes para permitir el reconocimiento de la variedad cultural y organizacional existente, lo que también implicó marginar a las centrales campesinas);
- La transferencia de recursos de coparticipación tributaria según criterios de asignación por capita (es decir no tomar en cuenta criterios como la pobreza o la capacidad de absorción para no complicar el esquema de distribución, pero tampoco en base de la capacidad de recaudación local como había sido el caso anteriormente, con consecuencias obviamente regresivas) y la elevación del monto de la coparticipación del 10% al

---

<sup>65</sup> La medida fue impulsada desde el Estado y se encajó en la lógica de un amplio y bastante articulado programa de puesta al día del Estado boliviano.

20% del ingreso tributario nacional (o sea 6% de los ingresos totales del estado);

- La descentralización de competencias sobre la infraestructura y mantenimiento en los sectores de educación, salud, saneamiento básico, cultura, deportes, micro riego y caminos vecinales;
- La creación de nuevos mecanismos de enlace entre el Estado local y la sociedad civil. El nuevo mecanismo de enlace entre la sociedad civil y el gobierno local sería el Comité de Vigilancia, término prestado del cooperativismo. Los Comités estarían conformados por representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs; comunidades indígenas y campesinas y juntas de vecinos) y con atribuciones de orientar y vigilar la inversión equitativa de los recursos municipales de coparticipación y de controlar la ejecución del Plan Anual Operativo municipal que debería reflejar las necesidades expresadas por las OTBs.
- El reconocimiento de las "organizaciones territoriales de base" (OTBs) y no "funcionales" lo que de hecho significaba un desconocimiento de las organizaciones supracomunales como son las federaciones de juntas vecinales, centrales sindicales y federaciones del segundo y tercer nivel.

Otros rasgos importantes de la Ley, fueron la ampliación del mandato municipal de 3 a 5 años y la limitación de los gastos de funcionamiento financiados a con fondos de la coparticipación a un 15%. Así se buscó asegurar que fueran destinados a la inversión según las orientaciones establecidas en un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) quinquenal así como la especificación en los Planes Operativos Anuales (POAs).

Con la Ley de Participación Popular los recursos municipales se incrementaron de manera espectacular. Sin embargo, el efecto redistribuidor a largo plazo está menos cierto puesto que las grandes ciudades logran generar más recursos propios y captar más transferencias, créditos, donaciones, etc. que los municipios rurales. Así los fondos de la coparticipación dan cuenta de cerca de un tercio de los ingresos de los capitales departamentales mientras que en los municipios rurales esta proporción es más bien de dos tercios.

### CUADRO 6

#### BOLIVIA: ESTRUCTURA DE LA INV POR NIVEL DE GOBIERNO (%DEL TOTAL)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gobierno Central	71.8	72.5	65.5	53.4	24.1	18.0	29.4
Ministerios	32.4	38.3	37.5	33.3	10.5	11.8	28.3
Empresas Públicas	39.4	34.2	28.0	20.1	13.6	6.2	1.1
Fondos de Inversión y Desarrollo	6.7	7.2	13.1	8.8	19.3	19.2	18.2
Adm. Departamental	19.6	17.9	12.0	13.4	34.8	38.0	27.0
Adm. Local	1.9	2.4	9.4	24.4	21.8	24.7	25.5
<b>Total (Mil. De US\$)</b>	<b>531.6</b>	<b>480.6</b>	<b>513.3</b>	<b>519.7</b>	<b>588.7</b>	<b>546.3</b>	<b>504.7</b>

Fuente: Banco Mundial (1999).

Inicialmente se puede observar una concentración de la inversión de fondos en los centros municipales, aparentemente la distribución entre el área urbana y el rural se hizo más equilibrado debido a la presión de los habitantes de las áreas rurales. Asimismo, la composición de las inversiones ha ido cambiando. La proporción de las inversiones en el sector urbanismo disminuyó mientras que las destinadas al sector productivo y a inversiones multisectoriales aumentaron. Esto se debe en parte al establecimiento de topes por parte del gobierno central forzando los municipios de asignar determinados porcentajes de los recursos de la coparticipación como contraparte de las asignaciones en el marco de los fondos de inversión y desarrollo.

### **3.4.2. LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Ley 1654 de 28 de julio de 1995, busca la modernización de las instituciones del Estado y tienen que ver con las prefecturas del departamento, estas instituciones son responsables del desarrollo a nivel departamental y local, sus competencias son a nivel de inversión.

Es un nuevo modelo de distribución de recursos, con esta ley se incrementan los recursos, se fortalece el tesoro municipal principalmente para reducir la pobreza que inaplica responder a los problemas de las NBI<sup>66</sup>.

En 1985 se había dado un primer paso hacia la descentralización con la promulgación de una Ley Orgánica de Municipalidades pero el efecto de esta ley quedó bastante reducido puesto que muy pocos del centeno de municipios tenían una existencia real. Se estimó que apenas unos 20 municipios tenían alguna capacidad administrativa y aunque el 10 % del presupuesto de la república fue destinado a los gobiernos municipales, los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba recibieron 90% de estas transferencias.

Con la Ley de Descentralización Administrativa se transfieren a las prefecturas responsabilidades en las áreas de:

Construcción y mantenimiento de caminos nacionales, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción; Conservación y preservación del medio ambiente; Promoción del turismo; Programas de asistencia social; programas de fortalecimiento municipal; La administración, supervisión y control por delegación del gobierno central de los recursos humanos

---

<sup>66</sup> Necesidades Básicas Insatisfechas.

y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

La LPP<sup>67</sup>, así como la LDA<sup>68</sup>, establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

### **3.5. MARCO INSTITUCIONAL.<sup>69</sup>**

Se transfiere a los municipios la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesario para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud.

En lo que se refiere a educación, se les transfiere los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros dependientes del gobierno nacional con excepción de aquellos considerados patrimonios nacionales y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y poli funcionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional.

Así mismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. El Gobierno Nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores,

---

<sup>67</sup> Ley de Participación Popular.

<sup>68</sup> Ley de Descentralización Administrativa.

<sup>69</sup> Transferencia de la infraestructura social a los municipios.

así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del Gobierno Nacional, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. (Ley 1551, art. 13 y 14).

### **3.6. RECURSOS PARA LOS MUNICIPIOS**

Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera para su posterior distribución entre los 311 municipios, que son los gobiernos locales recién creados. La distribución de estos recursos está en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación).

Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).

La LPP, la LDA y la Ley de Inversión Pública, definen los siguientes mecanismos e instrumentos que tienen los municipios en materia de financiamiento de la inversión.

#### **3.6.1. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL**

- **Recursos del Tesoro.** Estos son administrados por el Gobierno Central y transferidos a instituciones de su dependencia y al Fondo de

Compensación<sup>70</sup>, creado por Ley 1551. El acceso a estos recursos por parte de los municipios se enmarca en la modalidad de cofinanciamiento.

- **Recursos Específicos de las Entidades Públicas.** Estos recursos son administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que les permite financiar su presupuesto de inversión. Para el caso de los municipios estos recursos son los asignados como coparticipación por la Ley de Participación Popular y los considerados como recursos propios<sup>71</sup>.
- **Recursos Externos.** son contratados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Existen dos modalidades: crédito y donación. La primera ofrece recursos a través de los Fondos de Inversión y Desarrollo, generalmente son financiados por organismos multilaterales como el BM, BID, etc. La segunda es otorgada directamente a los municipios por agencias bilaterales (GTZ, ASDI, etc.).
- **Otros Recursos.** son los que provienen de la comunidad, ONG o instituciones privadas, las mismas que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.
- **Los Fondos de Desarrollo e Inversión.** canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos de la política del Gobierno Nacional a nivel global y con más especificidad en el sector social.

---

<sup>70</sup> Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante este debajo del promedio nacional. La compensación esta a cargo del tesoro general de la nación, y es hasta un monto que permita alcanzar el promedio nacional a la región.

<sup>71</sup> Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. Además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per capita.

- **Fondo Compensatorio Departamental.** fue creado para reducir las brechas entre regiones. Para ello se usó las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales. Beneficia a todos aquellos departamentos que no alcancen al nivel promedio nacional de regalías per cápita. Así, se compensa a las regiones con menos recursos naturales.

Se establece que el 90% de los recursos de coparticipación deben ser destinados a la inversión social o productiva sin ninguna restricción intersectorial y que sólo el resto podrá ser utilizado en forma de gasto corriente. Esta limitación, se redujo posteriormente al 85% (Ley No 1702 de 17 de julio de 1996). Con ello se “condiciona” las transferencias para adecuarlas a los objetivos nacionales. Los recursos municipales son utilizados como cofinanciamiento o como recursos de contraparte local y permiten al municipio en muchos casos apalancar otros recursos financieros.

### **3.7. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL**

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)<sup>72</sup> participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas. (Ley 1551, Capítulo II).

---

<sup>72</sup> Organizaciones Territoriales de Base.

## **CAPÍTULO 4**

# **EL MUNICIPIO DE LA PAZ Y LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA PARA SALUD Y EDUCACION**

## **CAPÍTULO 4. EL MUNICIPIO DE LA PAZ Y LOS RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN PARA SALUD Y EDUCACION**

En el presente acápite se realiza un análisis del desarrollo de la inversión pública en el periodo de estudio, además de un balance de los recursos de la coparticipación tributaria del Municipio de La Paz, haciendo especial énfasis en los sectores de salud y educación.

### **4.1. INVERSIÓN PÚBLICA (INVERSIÓN SOCIAL)**

La inversión pública es, todo empleo de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.<sup>73</sup>

Con la evolución de la problemática de la pobreza y los cambios por las nuevas condiciones del desarrollo, actualmente puede definirse como los esfuerzos planificados para reducir las desigualdades sociales, o dicho en otras palabras como intervenciones en la realidad, mediante acciones que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto.

#### **4.1.1. INVERSIÓN EN SALUD Y REDUCCION DE LA POBREZA**

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, la salud es un derecho básico, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de protegerla y promoverla en sus dos dimensiones, como bien colectivo, constituyéndose en fundamento del

---

<sup>73</sup> El concepto de inversión pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público

desarrollo sostenible y como bien individual, porque es factor fundamental para el desarrollo de una vida plena.<sup>74</sup>

Cada vez es mayor el reconocimiento internacional y la evidencia científica sobre la importancia de la salud para reducir la pobreza, por ello se destaca a nivel mundial el concepto de que la inversión en la salud de la población es un mecanismo de estímulo y protección del desarrollo económico.

#### **4.1.1.1. POLÍTICA 1993-1998**

A partir de 1993 se inician las Reformas Estructurales del Estado Boliviano, con cambios profundos en la política económica y política social. Se crea el Ministerio de Desarrollo Humano para poder actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y la calidad de vida de la persona. Además se ponen en marcha, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.<sup>75</sup>

La Ley de Participación Popular produce un nuevo sistema administrativo, político, económico y social en el país. Esta Ley devuelve a la familia y la organización social el derecho y la obligación de formar parte de su propio desarrollo al incorporarlos a la mecánica de vida ciudadana en forma activa, con poder de decisión, con recursos económicos e instancias administrativas y políticas que le permiten actuar en su medio ambiente territorial. Con tal Ley Bolivia inicia un tránsito histórico diferente buscando para sí un verdadero proceso de solución a sus sentidas necesidades.

---

<sup>74</sup> C.P.E. Constitución Política del Estado.

<sup>75</sup> Elementos diseñados por el Gobierno de Sánchez de Lozada.

La Ley de Descentralización Administrativa transfiere y delega atribuciones de carácter técnico administrativo a las autoridades departamentales. Este fortalecimiento administrativo de las nueve Prefecturas del país, genera una desburocratización del Gobierno Central, una transferencia de potestades administrativas a niveles operativos y una administración directa de los recursos económicos por parte de las Administraciones Prefecturales, los mismos que en el pasado eran secuestrados por la burocracia pesada e ineficiente del Nivel Central.

El nuevo modelo de salud fue a partir del 20 de abril de 1994, fecha de promulgación de la Ley de Participación Popular, el Sector Salud inicia una rápida transferencia de la propiedad de la infraestructura y equipamiento de salud hacia los Gobiernos Municipales. En Bolivia se descentralizan poder y recursos económicos pero se mantiene la responsabilidad del Gobierno Central. Nace así la Secretaría Nacional de salud como dependencia del Ministerio de Desarrollo Humano que tiene como objetivo velar por el derecho a la salud de toda la población y la atención integral y promoción de la salud con la participación popular.

#### **4.1.1.2. POLITICA 1999-2005**

El objetivo general es contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del milenio en base a la protección social en salud que permita el acceso equitativo, efectivo y universal a un Sistema Único Nacional de Salud enmarcado en la descentralización, la participación social, la calidad y la educación cultural.

La Política Nacional de Salud, tiene como principios la equidad y solidaridad mejorando el acceso a los servicios de salud, para brindar atención a poblaciones históricamente excluidas donde se evidencian brechas importantes en los indicadores de salud.

La inversión en salud adecuadamente orientada se constituye en un instrumento de política social que mejora la calidad de vida, salud, productividad y bienestar económico de la población, sobre todo de los más pobres.

Para la captación y el uso eficiente de recursos de inversión en salud, el Ministerio de Salud y Deportes elabora el Plan Maestro de Inversión Nacional en Salud, cuyos objetivos son: i) identificar prioridades del sector que no cuentan con financiamiento o es insuficiente; ii) identificar acciones en las que el gasto es ineficiente; iii) contribuir a la consolidación del enfoque sectorial alineando acciones y armonizando procesos en el marco de los objetivos y estrategias del sector con todas las instituciones nacionales, Cooperación Internacional, ONGs e Iglesias.

#### **4.1.2. INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Se aprobaron leyes que modificaron la Constitución Política del Estado y permitieron adecuar el sistema administrativo para lograr eficacia en su funcionamiento. Las Leyes de Ministerios del Poder Ejecutivo, Participación Popular y Descentralización Administrativa, sirvieron de base instrumental para que otras, como la Reforma Educativa, pudieran cumplir su objetivo.

Reformado el funcionamiento de los órganos públicos nacionales, departamentales y municipales y haciendo residir la relación social de las comunidades organizadas en juntas vecinales, comunidades indígenas y campesinas agrupadas en el Comité de Vigilancia, los Gobiernos Municipales iniciaron una dinámica no vista en la vida social boliviana. Las condiciones estaban creadas para que el pueblo organizado pudiera desarrollar y ejercer sus potencialidades.

La Ley de Participación Popular amplió las competencias de los Gobiernos Municipales, transfiriendo la propiedad, administración, mantenimiento,

mejoramiento, dotación de equipamiento, mobiliario, material didáctico y construcción de la nueva infraestructura.

Un avance fundamental en esta materia, fue la definición que el distrito educativo correspondía a la jurisdicción de un municipio, permitiendo así que la actividad educativa tuviera referencia territorial y gestión administrativa en el nivel local. Se crean Juntas Escolares y Juntas de Núcleo que empiezan a trabajar con los Consejos Municipales. Para su aplicación práctica, se crean también los Directorios Locales de Educación, DILES, presididos por el Alcalde o su representante e integrados por un representante del órgano educativo departamental y otro designado por el Comité de Vigilancia.

La Participación Popular fue definida como “los ojos del control social”, reconociéndose que por estos instrumentos se incorporaban a los padres de familia y la comunidad, además de los maestros y el Estado, haciendo la educación un asunto de todos, y por ello, controlando su funcionamiento. El 80% de las escuelas fiscales ya tienen conformada su Junta Escolar, ascendiendo a un total de 11.081 Juntas funcionando, y calculándose en 50.000 las personas no maestros, vinculadas al proceso.

La reforma educativa en Bolivia es un proceso que se inicia en 1992 con el diseño de la propuesta técnica, la negociación de recursos externos y la aprobación de la Ley 1565 de Reforma educativa y los decretos supremos que reglamentan la ejecución de la Reforma Educativa.

La inversión en la educación primaria se constituyo en una prioridad nacional debido a los siguientes factores:

- Es la única manera de erradicar definitivamente el analfabetismo que pone a los sectores de menores ingresos en gran desventaja lo que perjudica el desarrollo del conjunto del país.

- Es el mejor instrumento de distribución equitativa del ingreso y reducción de la pobreza.
- Si bien la reforma de la educación superior es fundamental para el desarrollo del país, la Reforma Educativa plantea ejecutar acciones que priorizan el nivel primario en lugar de la educación superior, debido a que el beneficio social de la misma es menor que el beneficio del nivel primario.

#### 4.2. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 1995 - 2004

El presente análisis nos muestra la evolución y comportamiento del PGN<sup>76</sup> en el periodo de 1995 a 2004, que son los diez años planteados en el estudio.

#### CUADRO 7

#### BOLIVIA: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 1995-2004 (EN MILES DE BOLIVIANOS)

Año	P.G.N.	Tasa de crecimiento
1995	17.415.784,53	
1996	16.219.378,77	-7%
1997	18.179.243,74	12%
1998	23.292.566,63	28%
1999	24.105.293,86	3%
2000	24.065.280,60	0%
2001	23.292.566,63	-3%
2002	29.069.134,27	25%
2003	30.911.364,23	6%
2004	33.677.200,57	9%

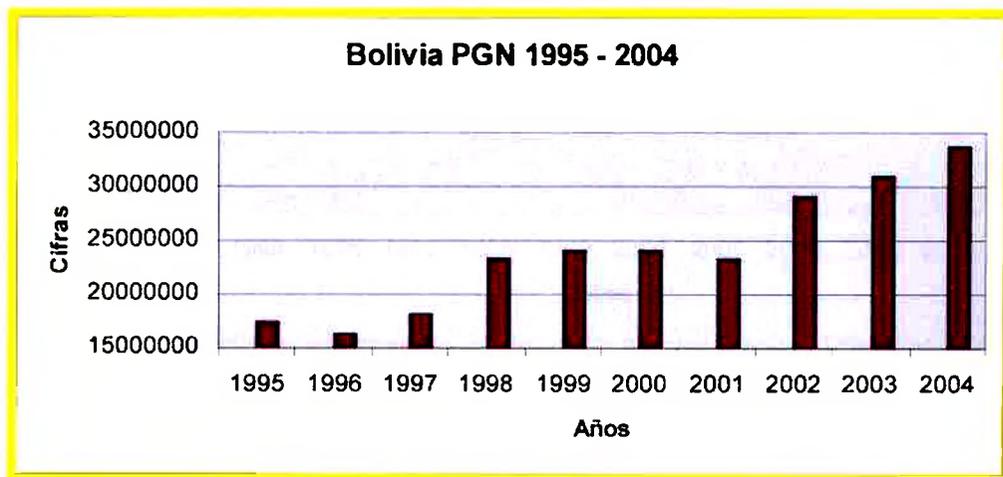
Fuente: elaboración propia en base UDAPE

<sup>76</sup> Presupuesto General de la Nación.

Según los datos suministrados por UDAPE<sup>77</sup>, en el periodo 1995 – 2004 existe un 8% promedio de crecimiento del PGN. Mostrándonos un comportamiento positivo dentro de las cifras macro de la economía.

## GRAFICO 2

### BOLIVIA: CIFRAS DEL PGN 1995 – 2004 (EN MILES DE BOLIVIANOS)



Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el grafico correspondiente puede observarse un ascenso progresivo a partir de 1996, verificándose diez años después de 1995, en 2004 un incremento de mas del 100% en el PGN, lo que permite concluir que los ingresos de coparticipación

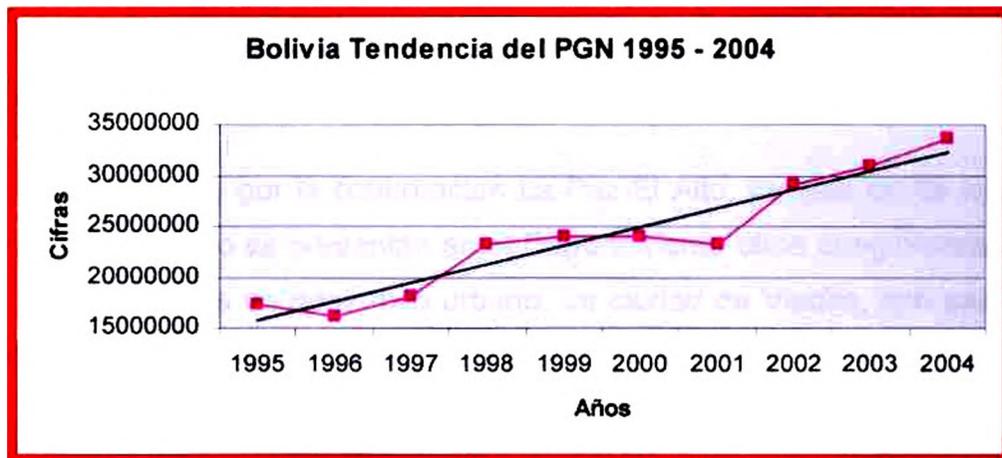
---

<sup>77</sup> Unidad de Análisis de Políticas Económicas – Bolivia.

tributaria han crecido en igual magnitud, que debería darse del mismo modo en las inversiones en salud y educación de los municipios.

### GRAFICO 3

### BOLIVIA: TENDIENCIA DEL PGN 1995 – 2004



Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el gráfico respectivo, se puede apreciar una tendencia positiva del PGN.

#### 4.3. EL MUNICIPIO DE “NUESTRA SEÑORA DE LA PAZ”

La ciudad de Nuestra Señora de La Paz (aymará: Chukiyawu, "Finca de oro") es la ciudad mas grande de Bolivia y una de las mas hermosas ciudades de Sudamérica. Es la sede del gobierno central y capital del Departamento de La Paz<sup>78</sup>, lo que la convierte en la capital administrativa y económica del país. Ubicada sobre los 3.600 metros sobre el nivel del mar, esta construida en base a

<sup>78</sup> Creado el 23 de enero de 1826 durante el gobierno del Mcal. Antonio José de Sucre. Gentilicio: paceño

un trazado de manzanas cuadradas y calles rectas en torno a la plaza mayor. Debido al desarrollo no planificado de la ciudad, la ciudad se extendió en forma lineal, condicionada por la existencia de múltiples ríos y quebradas.

En los últimos años, como consecuencia de las importantes migraciones del campo hacia la ciudad, se conforma con perfiles socio-económicos particulares, la ciudad de El Alto, en la meseta altiplánica colindante al Oeste de la quebrada paceña. Ciudad que ejerce gran presión social en la ciudad de La Paz, ante cualquier eventualidad por mal funcionamiento de la administración pública central y/o municipal.

La atracción ejercida por la conurbación La Paz-El Alto, ha sido de tal magnitud, que prácticamente no se presentan en el Departamento otros conglomerados que compitan como polos de desarrollo urbano. La ciudad de Viacha, con casi 20 mil habitantes, pertenece a su área de influencia.

La Paz es una ciudad cosmopolita, multiétnica y pluricultural. El papel asignado desde la colonia a la ciudad de La Paz, la convirtió en el centro social, económico y político más importante del país y de la región andina, característica que sigue manteniendo en la actualidad.

Con una superficie de 255 km<sup>2</sup>, la ciudad está dividida administrativamente en los siguientes "Macro distritos": Centro, Cotahuma, Max Paredes, Periférica, San Antonio, Sur, Mallasa, Hampaturi y Zongo.<sup>79</sup>

La ciudad forma junto con El Alto (4.100 msnm) el núcleo urbano más poblado de Bolivia con 1.900.786 habitantes aproximados. Para el Censo de 1992, en el caso

---

<sup>79</sup> La Paz. De Wikipedia, la enciclopedia libre. 2005.

de La Paz, se tienen 715.900 habitantes y para el Censo 2001, 793.293 habitantes respectivamente<sup>80</sup>. Asimismo, se tienen 203.762 Hogares Particulares según el Censo 2001. La densidad poblacional es de 399.4 Hab/Km<sup>2</sup>

#### **4.3.1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS RECURSOS FINANCIEROS**

La oficina encargada de administrar los recursos financieros del municipio es la "Unidad Especial de Gestión Financiera", que no tiene un adecuado historial estadístico de los recursos percibidos, presupuestados y ejecutados en cuanto a recursos de coparticipación, por que los diferentes gobiernos municipales de turno no se encargaron de plasmar en informes verdaderos todos los movimientos financieros referentes a los diferentes proyectos planteados en cuanto a los temas de salud y educación principalmente.

Entre los problemas importantes que atraviesa la Alcaldía de La Paz y que impiden su eficiencia administrativa, se encuentra la débil coordinación entre sus distintas dependencias y la gran magnitud de su personal.<sup>81</sup>

#### **4.3.2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES**

El Presupuesto del Municipio de La Paz, aprobado por ordenanza municipal, establece los ingresos, gastos y fuentes de financiamiento definidos para la gestión anual, en estricta correspondencia con las proyecciones de crecimiento y desarrollo de la ciudad.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> I.N.E. Censo 2001.

<sup>81</sup> Entrevista a: Guido Valencia Aparicio. Jefe Área de Presupuesto. Unidad Especial de Gestión Financiera. Gobierno Municipal de La Paz.

<sup>82</sup> Ibid.

Dentro de los recursos municipales se tienen los recursos de coparticipación tributaria, establecidos por la Ley de Participación Popular transferidos en base al número de habitantes concretados por los censos poblacionales.

Para el periodo analizado se tiene la siguiente cantidad poblacional:

### **CUADRO 8**

#### **CRECIMIENTO DE LA POBLACION 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ**

<b>Año</b>	<b>Población en cifras</b>
1995	740.459,69
1996	749.265,24
1997	758.070,79
1998	766.876,34
1999	775.681,90
2000	784.487,45
2001	793.293,00
2002	802.098,55
2003	810.904,10
2004	819.709,66

Fuente: Elaboración propia en base INE

A lo largo del período 1995-2004 el crecimiento de la población del municipio de La Paz se dio con una tasa de crecimiento del 1.11 para la ciudad capital.

En el cuadro anterior elaborado en función de la información del INE, se muestra un crecimiento moderado de la población urbana, que es en última instancia la

población beneficiaria de los recursos de coparticipación para salud y educación de los mismos.

Asimismo, para el año 2001<sup>83</sup>, año del Censo de la población en su totalidad se tienen los siguientes indicadores.

### **CUADRO 9**

#### **DATOS DEL MUNICIPIO DE LA PAZ A 2001**

POBLACIÓN HOMBRES	379,519
POBLACIÓN MUJERES	413,774
POBLACIÓN TOTAL	793,293
ÁREA URBANA	789,585
ÁREA RURAL	3,708
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO 1992 - 2001 (%)	1.11
HOGARES PARTICULARES	203,762
TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR PARTICULAR	3.77

Fuente: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

En el cuadro respectivo se puede evidenciar que dentro del municipio de La Paz, se tienen 203.762 hogares particulares, beneficiarios de los recursos de participación popular. Para el 2001 la población identificada por el Censo es de 793.293 habitantes, número para los cuales se destinan fondos de coparticipación tributaria.

---

<sup>83</sup> La Paz: población por sexo y área geográfica e indicadores seleccionados según provincia y municipio. censo 2001.

#### 4.3.2.1. RECURSOS DE COPARTICIPACION

En el caso de los recursos de coparticipación entregados por el gobierno central al municipio en su totalidad, se presenta en el siguiente cuadro para el periodo de 1995 a 2004.

### CUADRO 10

#### RECURSOS DE COPARTICIPACION TRIBUTARIA 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ (EN MILES DE BOLIVIANOS)

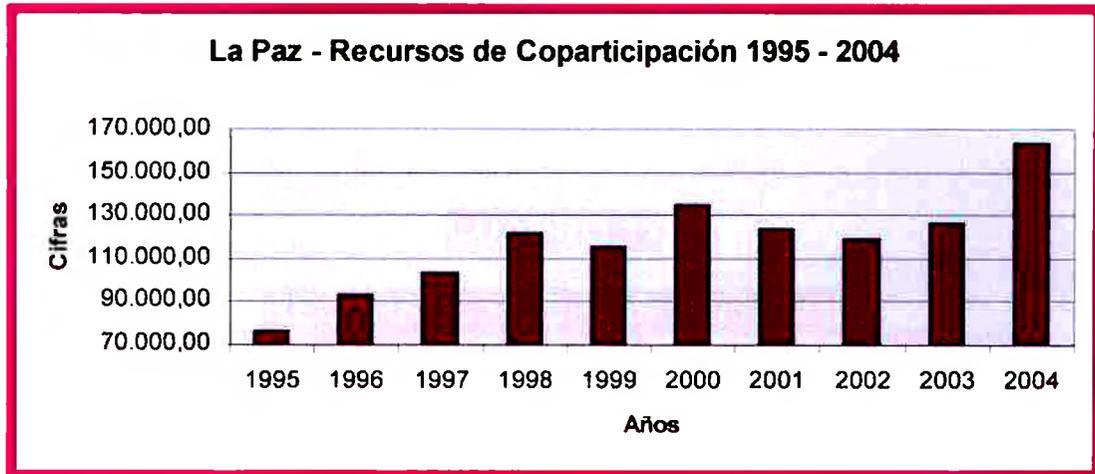
Año	Cifras	Tasa de crecimiento
1995	76.022,08	
1996	93.581,74	23%
1997	102.996,00	10%
1998	122.017,90	18%
1999	115.127,20	-6%
2000	134.667,20	17%
2001	123.258,10	-8%
2002	118.823,38	-4%
2003	126.532,60	6%
2004	163.321,90	29%

Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el respectivo cuadro puede observarse que en el periodo de 1996 a 1998 la tasa de crecimiento de los recursos son positivos, a partir de 1999 a 2003 se denota un crecimiento irregular con cambios abruptos entre año y año, hecho que conduce a inferir que el presupuesto del municipio se ve desestabilizado en sus proyecciones, lo que no permite establecer planes a mediano plazo y en el peor de los casos planes a largo plazo, para asegurar un plan efectivo de impacto en la salud y educación de la población en general, receptora de los mencionados servicios (inversiones).

#### GRAFICO 4

### EVOLUCION DE RECURSOS DE COPART 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ (EN MILES DE BOLIVIANOS)



Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el gráfico correspondiente se observa la anterior situación en mejor grado.

#### GRAFICO 5

### TENDENCIA DE RECURSOS DE COPART 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ



Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el caso de la tendencia que se da en el tiempo para los recursos de coparticipación, estos muestran una tendencia positiva pero aminorada por las altas y bajas encontradas en su desenvolvimiento.

#### 4.3.2.2. INGRESOS PROPIOS

En el caso de los ingresos propios del municipio, estos tienen el siguiente comportamiento:

### CUADRO 11

#### RECURSOS PROPIOS 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ (EN MILES DE BOLIVIANOS)

Año	Cifras	Tasa de crecimiento
1995	200.564,92	
1996	213.207,18	6%
1997	225.849,44	6%
1998	218.365,30	-3%
1999	273.381,91	25%
2000	267.371,77	-2%
2001	278.199,43	4%
2002	286.352,39	3%
2003	296.913,30	4%
2004	307.474,21	4%

Fuente: elaboración propia en base UDAPE

En el cuadro puede observarse que dentro de las recaudaciones del municipio, estas son más eficientes que los ingresos recibidos del TGN<sup>84</sup> por tratarse de la

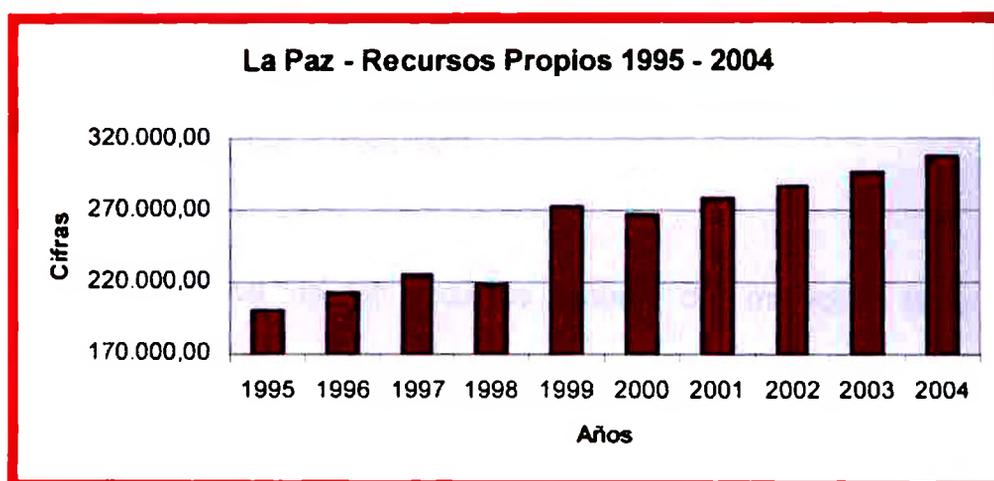
<sup>84</sup> Tesoro General de la Nación.

capital del país. Asimismo, la tasa de crecimiento tiene un comportamiento casi estable para el periodo, verificándose entre los años 1998 a 2000 comportamientos abruptos.

En comparación a los recursos del TGN, los recursos del municipio son más efectivos y cuantiosos para apoyar con fondos de contraparte cualquier tipo de inversión social efectiva.

### GRAFICO 6

#### EVOLUCION RECURSOS PROPIOS 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ

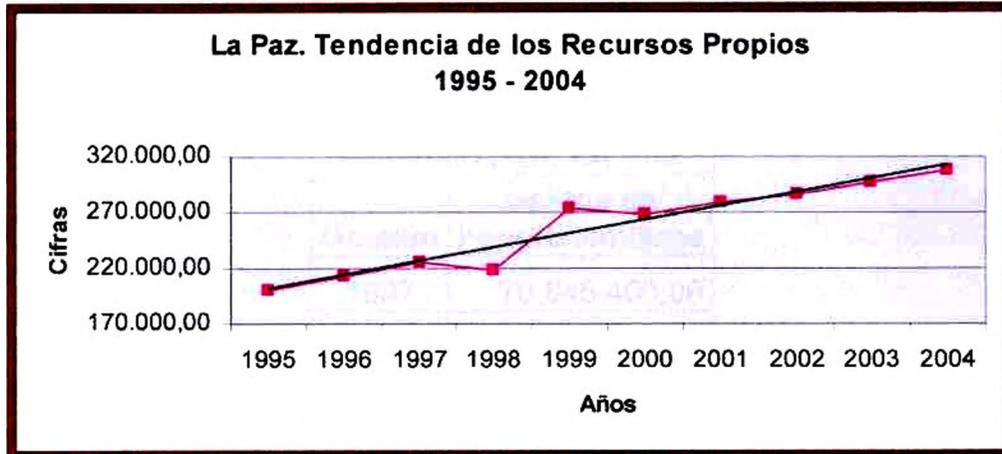


Fuente: elaboración propia en base UDAPE

Dentro del periodo analizado, de 1995 a 1998 puede verse un comportamiento moderado, a partir de 1999 a 2004 se tienen ingresos propios incrementados.

## CUADRO 7

### TENDENCIA DE RECURSOS PROPIOS 1995-2004 MUNICIPIO DE LA PAZ



Fuente: elaboración propia en base UDAPE

Asimismo, la tendencia de los recursos propios del municipio tiene buena inclinación positiva.

#### 4.3.3. DESTINO DE LOS RECURSOS

##### 4.3.3.1. GASTO CORRIENTE (FUNCIONAMIENTO)

En el caso del gasto corriente del municipio puede verse que estos decaen de 1998 a 2002, pero en las cifras, estas mejoran a los recursos de coparticipación del gobierno central.

## **CUADRO 12**

### **GASTOS DE FUNCIONAMIENTO MUNICIPIO DE LA PAZ (EN MILES DE BOLIVIANOS)**

<b>MUNICIPIO DE LA PAZ</b>	
<b>Gestión</b>	<b>Gastos de Funcionamiento</b>
1997	70.845.400,00
1998	130.349.166,00
1999	97.382.894,00
2000	88.955.226,00
2001	85.007.153,00
2002	72.013.241,00
2003	134.043.980,00

Fuente: elaboración propia en base  
Gobierno Municipal La Paz

#### **4.3.3.2. INVERSIÓN SOCIAL**

Con relación a las cifras de la inversión social que debería darse en los ámbitos de salud y educación principalmente del municipio, puede establecerse tienen un comportamiento creciente de 1998 a 2002, por lo que puede inferirse que la salud y la educación han sido atendidos con grandes recursos y han sido atendidos la población en general.

### CUADRO 13

#### INVERSION SOCIAL MUNICIPIO DE LA PAZ (EN MILES DE BOLIVIANOS)

MUNICIPIO DE LA PAZ	
Gestión	Inversión Social
1997	43.877.936,00
1998	27.350.576,00
1999	80.082.216,00
2000	89.912.940,00
2001	141.399.753,00
2002	163.291.524,00
2003	92.206.689,00

Fuente: elaboración propia en base  
Gobierno Municipal La Paz

En resumen, las diversas medidas aplicadas en el municipio apuntan hacia una definición del Desarrollo Humano, entendido como núcleo estratégico para la generación de mayores oportunidades y para una mejor calidad de vida. Empero, la dramática realidad de la pobreza exhibe indicadores que muestran su impacto negativo en la calidad de vida de la población del municipio. Los efectos de las reformas económicas aplicadas en el municipio, muestran que el crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. En consecuencia, las tareas prioritarias en este orden son el mejoramiento de la educación y la salud, además de generar más empleo.

## **CAPÍTULO 5**

### **MARCO PRÁCTICO**

# **IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN SALUD Y EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA**

## **CAPÍTULO 5. IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN SALUD Y EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA**

En el presente capítulo se formula y estima un modelo econométrico orientado a medir el impacto del uso de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria sobre los servicios de salud y educación en el Municipio de La Paz y su incidencia sobre los niveles de pobreza.

### **5.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO**

Como se señala en el segundo capítulo de la investigación, se considera el análisis de políticas públicas como una metodología para formular problemas con el objeto de buscar soluciones<sup>85</sup>.

La estructuración del problema es un elemento primordial en el análisis de políticas públicas y consiste en generar información acerca de la naturaleza de un problema, descubrir sus elementos críticos, sus relaciones causales y encontrar potenciales soluciones. Cuando se habla de problema se hace referencia a un problema de política pública, entendido como un valor no realizado, una necesidad o una oportunidad de mejora que puede alcanzarse o satisfacerse mediante una política pública.

Una incorrecta estructuración del problema puede provocar errores tales como no considerar algunos aspectos importantes del problema; escoger el marco teórico,

---

<sup>85</sup> Dicha metodología contempla cinco procedimientos: estructuración del problema, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación.

visión o ideología equivocada para conceptualizar el problema; o escoger el modelo formal equivocado.

Los problemas de políticas públicas han sido clasificados en: bien estructurados, donde un pequeño grupo de personas decide entre unas pocas alternativas, moderadamente estructurados y mal estructurados. Estos últimos involucran a un gran número de personas en la toma de decisiones, cuyos valores son desconocidos o difíciles de ordenar, por lo que se presentan objetivos que compiten unos con otros. Por este motivo es sumamente difícil, si no imposible, encontrar una alternativa de política que sea preferible a todas las demás.

La mayor parte de los problemas de políticas públicas son mal estructurados. Son problemas que obedecen a múltiples causas, intervienen muchos actores y para solucionarlos se pueden tomar diversos cursos de acción.

En la actualidad se conocen dos tipos de modelos de políticas públicas: modelos descriptivos y modelos normativos. Los modelos descriptivos pretenden explicar y/o predecir las causas y las consecuencias de las políticas públicas seleccionadas y se utilizan para monitorear los resultados de las políticas públicas. Por otro lado, los modelos normativos además de explicar y/o predecir proveen reglas y recomendaciones para optimizar el logro de algún valor.

### **5.1.1. ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA**

Para estructurar el problema de la pobreza partimos del marco teórico desarrollado en el primer capítulo y mediante un análisis diferenciado, intentaremos identificar las causas de la pobreza que puedan ser objeto de control o manipulación.

Como se mencionó en el capítulo inicial del presente trabajo, la pobreza es un problema multivariado y complejo. El Banco Mundial describe la pobreza de la siguiente manera:

“Ser pobre es tener hambre, no tener resguardo y vestimenta, estar enfermo y sin cuidado, ser analfabeto y sin adiestramiento. Pero para las personas pobres, vivir en la pobreza es más de esto. Las personas pobres son particularmente vulnerables a los eventos adversos fuera de su mando. Ellos se tratan a menudo mal por las instituciones de Estado y sociedad...”

Este enfoque amplio de la pobreza, que va más allá de la falta de ingreso al incluir otras dimensiones, refleja el carácter complejo del problema. Además permite entender mejor sus causas y por tanto, formular políticas con el objeto aliviar el problema.

Razonando las causas de la pobreza, el Banco Mundial propone un enfoque en términos de los activos de la gente, su rendimiento y su volatilidad, que permite apreciar la pobreza en todas sus dimensiones<sup>86</sup>.

Dicho enfoque clasifica los activos de la gente en cinco categorías: activos humanos (*educación, salud*); activos sociales, tales como redes de contactos sociales e influencias políticas sobre recursos; activos físicos, por ejemplo acceso a infraestructuras; activos financieros, tales como ahorro y acceso a crédito; y activos naturales como tierra o minerales. Detrás de la propiedad de estos activos y su retorno existen fuerzas económicas, políticas y sociales. Por ejemplo, el retorno de estos activos depende no sólo del acceso a los mercados y su comportamiento, sino del *desempeño de las instituciones*.

Por otro lado, el acceso a los activos depende de la estructura legal que define y hace cumplir los derechos de la propiedad privada, pero también está afectado por la existencia de discriminación en términos de género, raza o estatus social. Y

---

<sup>86</sup> Banco Mundial. 2001.

ambos, el acceso a los activos y su retorno, están afectados por las políticas públicas, que son diseñadas mediante la influencia de diferentes grupos.

Finalmente, hay que tomar en cuenta la volatilidad que resulta de las fluctuaciones del mercado, condiciones climáticas e inestabilidad política. La volatilidad afecta tanto los retornos como el valor de los activos, porque sus choques destruyen los activos físicos y naturales, la salud y los ahorros.

Partiendo del enfoque anterior estructuramos el problema de la pobreza<sup>87</sup>. En la figura 1 se pueden apreciar los factores que inciden en el bienestar del individuo. Las flechas, que indican la relación causal, nos muestran cómo unos factores inciden sobre otros, pero los segundos, a su vez, afectan a los primeros o se afectan entre sí.

Para analizarlo apuntamos directamente a los activos humanos, haciendo caso al modelo planteado por el PNUD<sup>88</sup>, trabajando exclusivamente en la salud y la educación de las personas, que son valores intrínsecos que inciden directamente en el bienestar de las personas. Carencias importantes en salud y educación no solamente disminuyen el bienestar general de las personas, sino que también afectan negativamente su bienestar material.

El trabajar exclusivamente en el Índice de Desarrollo Humano, implica trabajar con el Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1) que es un indicador social elaborado para los países en vías de desarrollo que mide las carencias o pobreza en tres aspectos:

---

<sup>87</sup> Definida como privación acentuada del bienestar.

<sup>88</sup> Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Vida larga y saludable (medido según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años); Educación (medido por la tasa de analfabetismo de adultos); Nivel de vida digno (medido por el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad)<sup>89</sup>.

Por ejemplo, una persona analfabeta por lo general tiene menor potencial para generar ingresos que una persona con sólida educación universitaria y su menor potencial para generar ingresos, a su vez, reducirá considerablemente su capacidad para acumular activos físicos y financieros.

Por ello se afirma que “una expansión tangible en la educación puede traer aumentos en la productividad y ganancias y reducciones en la pobreza.”

Asimismo, el analfabetismo muy probablemente disminuirá la capacidad de la persona de influir en las decisiones políticas de su comunidad. Pero la situación es aún peor, porque los mismos activos humanos inciden unos sobre otros. Una persona con bajo nivel educativo está menos preparada para cuidar de su salud, y la falta de salud incide negativamente sobre su educación.

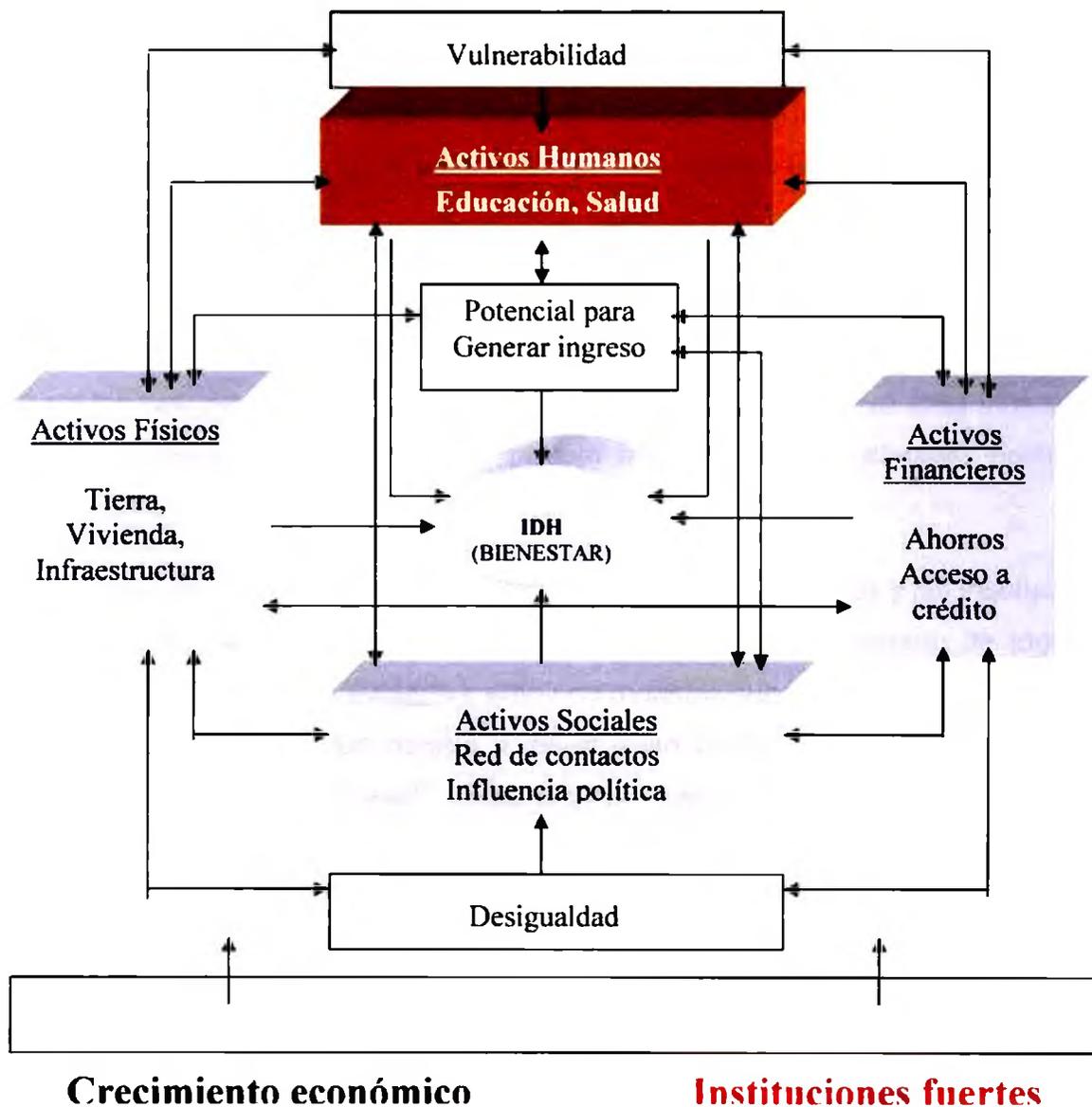
Es bueno advertir que las estrategias de reducción de la pobreza basadas únicamente en el incremento de los activos humanos no son muy efectivas y sus efectos se sienten en el largo plazo. Para potenciarlos recomiendan mejorar la calidad de las instituciones y el ambiente macroeconómico.

---

<sup>89</sup> Logro Educativo, Logro Vital y Logro Económico. Este índice se obtiene como resultado del cálculo del Índice de Desarrollo Humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, edición 2005.

**FIGURA 1**

**ESTRUCTURACION DEL PROBLEMA DE LA POBREZA**



Por el lado de los activos físicos, la falta de vivienda o la tenencia de una vivienda sin los servicios básicos de agua y electricidad, con pisos de tierra y techo de hojalata disminuyen notablemente el bienestar de la persona y pueden afectar negativamente su salud. Además, si el individuo no posee tierras ni tiene acceso a

infraestructuras adecuadas verá disminuida su capacidad para generar ingresos. Esto último, a su vez, limita la acumulación de activos físicos, sociales y humanos.

Por otro lado, considerando los activos financieros, la falta de ahorros y de acceso al crédito impide a los pobres el mejoramiento de su vivienda, y la compra o alquiler de activos físicos para producir, limitando así su potencial para generar ingresos. Asimismo, niega la posibilidad de hacer gastos en educación y salud.

Finalmente, por el lado de los activos sociales, las personas que no tienen activos materiales (físicos y financieros) ni activos humanos, se sienten sin voz, poder e independencia. Están sujetos al maltrato y la explotación por parte de las instituciones del Estado y la sociedad. Esta situación se agrava ante la ausencia de un sistema judicial sólido que proteja a los pobres de abusos, violencia e intimidación.

En la base de la figura 1 se encuentra el crecimiento económico y las instituciones. Como se dijo anteriormente, esas dos variables afectan el retorno de todos los activos. Por ejemplo, la evidencia empírica muestra que el crecimiento económico mejora el ingreso de los pobres y en el largo plazo disminuye la pobreza no relacionada con el ingreso<sup>90</sup>. Además, los efectos positivos serán mayores mientras menor sea la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ello, los gobiernos deben procurar un clima de estabilidad económica y política que propicien el crecimiento económico.

Hay que destacar que la desigualdad económica no es la única causa de la pobreza. En el caso de la desigualdad de género, por ejemplo, hay sociedades donde la mujer no puede poseer activos materiales, lo cual le quita poder de

---

<sup>90</sup> Banco Mundial 2001.

decisión en el hogar y la sociedad. Por otro lado, la discriminación racial puede impedir que personas de una raza tengan acceso a la educación.

En cuanto a la incidencia de las instituciones fuertes sobre el retorno de los activos, éstas crean un clima de confianza que favorece la inversión, la producción y el comercio, todo lo cual se traduce en crecimiento económico y aumento del ingreso. Por otro lado, mejoran la gobernabilidad y ayudan a reducir la corrupción, que afecta principalmente a los pobres. Por ejemplo, un sistema legal sólido que deje poco espacio a la impunidad y la arbitrariedad debería mejorar la gestión de los funcionarios públicos, lo cual, a su vez, debería traducirse en mejores servicios públicos beneficiando a la población de menores ingresos que depende de ellos.

La relación entre crecimiento económico, instituciones, capital humano y pobreza se destaca al afirmar que “la mejor calidad de las condiciones económicas e institucionales para la producción, el más alto el aumento (en las condiciones absolutas), en las ganancias se produce por una expansión en la educación.”

Finalmente, la volatilidad es un factor que debe tomarse en cuenta. Desastres naturales, ajustes económicos, turbulencias políticas, accidentes personales y enfermedades afectan no sólo el retorno de los activos sino su valor. Por ejemplo, un programa de ajuste económico que genere un fuerte desempleo le quita el ingreso corriente a una familia pobre, acaba con sus pocos ahorros y activos físicos y puede tener afectos negativos sobre la salud y la educación de sus miembros. Precisamente por la precariedad de sus activos, las familias pobres son las más vulnerables a este tipo de eventos.

Para concluir, podemos afirmar que la naturaleza como se relacionan las diferentes variables estudiadas hacen de la pobreza un problema complejo y multivariado, que muchas veces termina convirtiéndose en un círculo vicioso. Por ejemplo, una familia pobre, con escasos activos físicos, vivirá en condiciones insalubres sin acceso a servicios básicos como educación y salud. La falta de educación afectará negativamente su salud, y la falta de ambas reducirá

significativamente su potencial para generar ingreso. El poco ingreso que genere lo utilizará principalmente en consumo impidiendo la acumulación de activos físicos.

Por tanto, dado el carácter multidimensional de la pobreza, es necesario atacar el problema desde diferentes ángulos y con múltiples programas.

### **5.1.2. OPERACIONALIZACIÓN DEL MODELO**

El ángulo desde el cual se ataca el problema en el presente trabajo de investigación va de acuerdo a la estructuración del problema y expresado en indicadores que permiten medir el comportamiento del problema tipo, así como los elementos asociados a él<sup>91</sup>.

En el modelo presente la variable dependiente es la pobreza (IDH<sup>92</sup>), medida tanto desde el punto de vista de la inversión en salud como desde el punto de vista de la ejecución de la inversión en educación y el crecimiento poblacional y la eficiencia institucional (tabla 4). Las variables independientes miden privación de activos humanos (salud y educación), la privación de estos activos afecta el bienestar de los individuos y los hunde en el círculo de la pobreza.

---

<sup>91</sup> La operacionalización del modelo consiste en tomar el modelo teórico elaborado en la estructuración del problema y expresarlo en indicadores que permitan medir el comportamiento del problema tipo, así como los elementos asociados a él.

<sup>92</sup> Índice de Desarrollo Humano (PNUD).

**TABLA 1****OPERACIONALIZACION DEL MODELO**

<b>Variable dependiente</b>		
<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Unidad de medida</b>
Índice de Desarrollo Humano (Nivel de Pobreza)	Acceso a las necesidades de educación y salud	Índice de pobreza del municipio (familias con más de dos NBI)
<b>Variables independientes</b>		
<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Unidad de medida</b>
Salud	Inversión en salud	Recursos de coparticipación para el municipio, destinados a Salud
Educación	Inversión en educación	Recursos de coparticipación para el municipio, destinados a Educación
Población del municipio de La Paz	Crecimiento poblacional del municipio de La Paz	Variación del número de población por años que viven en el municipio
Eficiencia institucional	Nivel de eficiencia en la ejecución de los recursos de coparticipación del municipio	Variable dicotómica (0 = ineficiencia, 1 = eficiencia)

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el modelo planteado, un programa de alivio a la pobreza basado en el fortalecimiento de la salud y educación del municipio debe buscar el fortalecimiento del nivel del Índice de pobreza del municipio.

Las variables independientes, además de afectar a la variable dependiente, se interrelacionan y afectan unas a otras. Por otro lado, no hay que olvidar que el comportamiento de estas variables está afectado por el crecimiento económico (hecho que se verifica en el incremento anual de los recursos de coparticipación para los municipios del país), la existencia de instituciones fuertes y el grado de desigualdad económica, social y de género que exista en la sociedad. De modo que el programa de alivio a la pobreza será más efectivo mientras mayor sea la tasa de crecimiento económico y menor sea la desigualdad y más fuertes sean las instituciones.

## **5.2. SUPUESTOS DEL MODELO**

En el desarrollo del modelo se pueden identificar los siguientes supuestos:

- i. El proceso de inversión de los recursos de coparticipación no es ni balanceado ni armónico y se da mediante la ejecución eficiente de los recursos.
- ii. Las inversiones en salud y educación pueden ser esenciales desde el punto de vista tecnológico y por tanto los recursos de coparticipación se convierten en un requisito indispensable para sostener el crecimiento.
- iii. La relación causal no va de la reducción de los índices de pobreza a la inversión sino en el sentido inverso.

## **5.3. EVALUACIÓN PRÁCTICA (EMPÍRICA)**

Para la evaluación empírica del modelo se utilizó una aplicación econométrica que permite correr el modelo en base a los datos históricos otorgados.

### **5.3.1. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN**

Un diseño experimental muy utilizado, principalmente en las denominadas ciencias económicas, es el del análisis econométrico (histórico). El mismo consiste en vaciar los datos históricos correlativos y aplicarles una prueba para medir el valor de una determinada característica (variable dependiente).

Posteriormente se expone un grupo de variables independientes (experimental) para el efecto sobre la variable independiente. Una vez empleada la aplicación, se vuelve a aplicar la prueba a nuevos grupos salidos del mismo conjunto, para establecer el conjunto de variables (grupo control) que determinen en última instancia el efecto esperado en la variable dependiente. Si la variable dependiente registra un cambio en el grupo experimental y ninguno en el grupo control, se

puede entonces afirmar que el cambio fue producido por las variables independientes.

Se recomienda este diseño, que se califica como un diseño experimental, porque elimina los efectos de variables no controladas que puedan poner en peligro la validez interna del experimento, es decir, la validez de afirmar que fueron las variables independientes, y no alguna otra variable no controlada, la que produjo el cambio en la variable dependiente.

Para el presente trabajo se utilizó un diseño cuasi-experimental con grupos de información equivalentes. Para ello se utilizó los datos recopilados de las distintas fuentes de información secundaria a los que se acudió, principalmente del Gobierno Municipal de La Paz de 1995 a 2004. El informe es una fotografía de la situación del problema para el periodo analizado.

### **5.3.2. SELECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Las variables planteadas en el primer modelo de significancia y desarrolladas para el periodo 1995-2004, se desarrollan en el siguiente esquema.

#### **5.3.2.1. VARIABLES SELECCIONADAS**

El primer modelo planteado dependía de:

**Modelo planteado: IDH = RCM + GIS + ES + GIE + EE + CP**

Donde: IDH = Índice de Pobreza (ÍDH Municipal)<sup>93</sup>

RCM = Recursos de Coparticipación Municipal

GIS = Gasto de Inversión en Salud

---

<sup>93</sup> Alto desarrollo humano, con valores del IDH de 0,800 y superiores; desarrollo humano mediano, con valores del IDH de 0,500 a 0,799 y desarrollo humano bajo, con valores del IDH a 0,500

- ES = Ejecución en Salud  
 GIE = Gasto de Inversión en Educación  
 EE = Ejecución en Educación  
 CP = Crecimiento Poblacional

## TABLA 2

### VARIABLES SELECCIONADAS PARA LA ESTIMACION DEL MODELO

AÑO	INDICE DH MPAL	REC COPART MPIO	GTO INV SALUD	EJEC SALUD	GTO INV EDUC	EJEC EDUC	CREC POB
1995	0.590	75,871,559.33	16,237,003.00	8,322,848.94	30,285,017.00	15,322,277.58	740,459.69
1996	0.600	92,522,332.19	21,527,728.00	12,566,363.81	25,109,011.00	11,485,122.81	749,265.24
1997	0.611	100,148,062.20	26,818,453.00	16,809,878.68	19,933,005.00	7,647,968.04	758,070.79
1998	0.602	118,668,988.61	32,109,178.00	21,053,393.55	14,756,999.00	3,810,813.27	766,876.34
1999	0.613	110,900,448.19	24,017,422.00	18,171,664.15	23,792,282.00	23,701,756.42	775,681.90
2000	0.622	127,196,437.43	27,521,240.00	20,594,319.22	25,547,817.00	17,055,742.42	784,487.45
2001	0.631	115,811,667.98	22,378,059.00	14,576,848.20	78,525,604.00	66,140,184.59	793,293.00
2002	0.640	111,688,406.46	23,490,457.00	15,555,185.36	85,161,769.00	72,954,106.95	802,098.55
2003	0.648	113,532,594.52	30,046,810.00	22,183,271.01	72,202,029.00	48,038,038.36	810,904.10
2004	0.652	149,458,782.04	35,577,154.00	30,476,595.25	79,678,441.00	53,539,522.46	819,709.66

Fuente: Elaboración propia

Una vez estimado el modelo planteado en primera instancia, se concluyo en la elaboración de un otro modelo puesto que el primero anulaba la significancia de los Recursos de Coparticipación Municipal (RCM).

Por lo que en una segunda instancia se estableció el modelo final que responde a la hipótesis planteada inicialmente. En ese sentido, el segundo modelo planteado y estimado que responde a la hipótesis inicial depende de:

**Modelo planteado: IDH = GIS + EE + CP + CG**

Donde: IDH = Índice de Pobreza (ÍDH Municipal)<sup>94</sup>

GIS = Gasto de Inversión en Salud

EE = Ejecución en Educación

CP = Crecimiento Poblacional

CG = Eficiencia Institucional

(Variable Dicotómica, 0 = ineficiencia, 1 = eficiencia)

**TABLA 3**

**VARIABLES SELECCIONADAS PARA LA ESTIMACION DEL MODELO**

AÑO	INDICE DH MPAL	GTO INV SALUD	EJEC EDUC	CREC POB
1995	0.590	16,237,003.00	15,322,277.58	740,459.69
1996	0.600	21,527,728.00	11,485,122.81	749,265.24
1997	0.611	26,818,453.00	7,647,968.04	758,070.79
1998	0.602	32,109,178.00	3,810,813.27	766,876.34
1999	0.613	24,017,422.00	23,701,756.42	775,681.90
2000	0.622	27,521,240.00	17,055,742.42	784,487.45
2001	0.631	22,378,059.00	66,140,184.59	793,293.00
2002	0.640	23,490,457.00	72,954,106.95	802,098.55
2003	0.648	30,046,610.00	48,038,038.36	810,904.10
2004	0.652	35,577,154.00	53,539,522.46	819,709.66

Fuente: Elaboración propia

<sup>94</sup> Alto desarrollo humano, con valores del IDH de 0,800 y superiores; desarrollo humano mediano, con valores del IDH de 0,500 a 0,799 y desarrollo humano bajo, con valores del IDH a 0,500

### 5.3.2.2. MODELO ESTIMADO

Los datos estimados una vez corrido el modelo planteado en la aplicación econometrita E-views, son los siguientes:

$$\text{Modelo planteado: IDH} = \text{GIS} + \text{EE} + \text{CP} + \text{CG}$$

$$\text{Modelo estimado: IDH} = 0.12 + 0.04 - 0.23 - 0.01$$

Los datos estimados pueden verse en el Anexo 4.

### 5.3.2.3. EXPLICACIÓN DEL MODELO ESTIMADO (ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS)

Una primera explicación que lleva a plantear la hipótesis inicial se da por la relación Inversión Social/Gastos de funcionamiento, que indica que en el periodo de 1997 a 2003 la inversión social (Recursos de Coparticipación Tributaria) en salud y educación es menor con relación a los gastos de funcionamiento del municipio, lo que muestra que los gastos corrientes son mas grandes que las inversiones sociales, por tanto la eficiencia institucional es menor cuando hay mas dineros que pagar, que invertirlos.

**TABLA 4**

### RELACION INVERSION SOCIAL/GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO

Gestión	Inversión Social	Gastos de Funcionamiento	Relación Inversión Social/Gastos de funcionamiento
1997	43,877,936.00	70,845,400.00	0.62
1998	27,350,576.00	130,349,166.00	0.21
1999	80,082,216.00	97,382,894.00	0.82
2000	89,912,940.00	88,955,226.00	1.01
2001	141,399,753.00	85,007,153.00	1.66
2002	163,291,524.00	72,013,241.00	2.27
2003	92,206,689.00	134,043,980.00	0.69

Fuente: Elaboración propia

Con relación a los GIS (Gastos de Inversión en Salud) en el modelo estimado, se tiene que si los GIS se incrementan en 1 punto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se incrementa en 0.12%. Lo que muestra una relación directa entre estas variables durante el periodo de estudio. Por tanto cuando hay incrementos en los recursos para inversión en salud, el índice de pobreza crece en el sentido de un acercamiento al ideal<sup>95</sup> y viceversa.

En el mismo sentido, la segunda variable que explica una relación directa con la variable dependiente, viene a ser la EE (Ejecución de la inversión en Educación). Que en el periodo de estudio dice que si la EE se incrementa en 1 punto, el IDH municipal se incrementa en 4%. Por tanto cuando hay eficiencia en la ejecución de los recursos para educación, el índice de pobreza se incrementa en el sentido de su acercamiento al ideal y viceversa.

Asimismo, la variable poblacional, en cuanto a su crecimiento numérico (crecimiento poblacional del municipio) explica que existe una relación indirecta con la variable dependiente, por tanto cuando la población se incrementa en un punto, el índice de pobreza del municipio se reduce en un 23%, que viene a ser alto cada año que se incrementa la población del municipio de La Paz.

Y en última instancia la variable de eficiencia e ineficiencia institucional, explica también la hipótesis planteada, por que cuando hay ineficiencia institucional o lo que es propiamente hay ineficiencia en la ejecución de los recursos de coparticipación, el IDH se relaja en la misma proporción.

---

<sup>95</sup> Alto desarrollo humano, con valores del IDH de 0.800 y superiores; desarrollo humano mediano, con valores del IDH de 0,500 a 0.799 y desarrollo humano bajo, con valores del IDH a 0,500

Por otro lado, puede verse la relación de Inversión en Salud y Ejecución de los mismos, que muestran una relación deficiente por debajo del óptimo del 90% esperado, esto debido principalmente a la ineficiencia institucional.

**TABLA 5**

**RELACION INVERSION EN SALUD/EJECUCION DE RECUSOS  
SALUD DEL MUNICIPIO**

<b>GESTION</b>	<b>GTO INV SALUD</b>	<b>EJEC SALUD</b>	<b>RELACION INVERSION EN SALUD/EJECUCION DE RECURSOS</b>
1995	16,237,003.00	8,322,848.94	0.51
1996	21,527,728.00	12,566,363.81	0.58
1997	26,818,453.00	16,809,878.68	0.63
1998	32,109,178.00	21,053,393.55	0.66
1999	24,017,422.00	18,171,664.15	0.76
2000	27,521,240.00	20,594,319.22	0.75
2001	22,378,059.00	14,576,848.20	0.65
2002	23,490,457.00	15,555,185.36	0.66
2003	30,046,610.00	22,183,271.01	0.74
2004	35,577,154.00	30,476,595.25	0.86

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, en la relación de Inversión en Educación y Ejecución de los mismos, muestran una relación deficiente por debajo del óptimo del 90% esperado, esto debido también a la ineficiencia institucional

**TABLA 6****RELACION INV EDUCACION/EJECUCION REC DEL MUNICIPIO**

<b>GESTION</b>	<b>GTO INV EDUC</b>	<b>EJEC EDUC</b>	<b>RELACION INVERSION EN SALUD/EJECUCION DE RECURSOS</b>
1995	30,285,017.00	15,322,277.58	0.51
1996	25,109,011.00	11,485,122.81	0.46
1997	19,933,005.00	7,647,968.04	0.38
1998	14,756,999.00	3,810,813.27	0.26
1999	23,792,282.00	23,701,756.42	1.00
2000	25,547,817.00	17,055,742.42	0.67
2001	78,525,604.00	66,140,184.59	0.84
2002	85,161,769.00	72,954,106.95	0.86
2003	72,202,029.00	48,038,038.36	0.67
2004	79,678,441.00	53,539,522.46	0.67

Fuente: Elaboración propia

Por tanto para el periodo de estudio de 1995 a 2004, se puede establecer que la ineficiencia institucional por la falta de ejecución de los recursos por lo menos en el ideal del 90% esperado, llevan a establecer un Índice de Desarrollo Humano (Índice de Pobreza del Municipio en cifras por debajo del óptimo social, como en Índices Medios de Desarrollo Humano como es el esperado por todos.

Alto desarrollo humano, con valores del IDH de 0,800 y superiores; desarrollo humano mediano, con valores del IDH de 0,500 a 0,799 y desarrollo humano bajo, con valores del IDH a 0,500.

# **CAPÍTULO 6**

## **CONCLUSIONES**

## **CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES**

Las actuales conclusiones a las que se han arribado, de acuerdo a lo desarrollado a lo largo de la investigación, están dirigidas a aceptar o rechazar la hipótesis planteada en primera instancia, considerando que en el municipio de La Paz, existen los recursos necesarios de coparticipación tributaria para la inversión tanto en salud como en educación, que apuntalan la lucha contra la pobreza; por lo que se tienen los siguientes resultados.

La inversión en salud como en educación tiene una gran importancia a nivel social principalmente. La representación de las cifras de coparticipación tributaria muestra un nivel ascendente en el periodo estudiado, a una tasa del 9% de crecimiento. En lo social esta inversión comprende a 793.293 habitantes para el 2001.

A continuación se presentan los principales problemas del municipio de La Paz, que contraen su efectividad y eficiencia:

- Ciudad capital con 1 millón de habitantes a 2006, Pobreza y falta de servicios. Dos veces el tamaño de Francia con sólo 1.100 kms pavimentados. Incumplimiento de la misión institucional especialmente con los pobres.
- Carencia de control de destino de los recursos sumado a ineficiencia de ejecución de inversión dan como resultado carencia de resultados de políticas de reducción de Índices de Pobreza.
- La reforma del Estado boliviano emprendido entre 1993 y 1997 corresponde netamente a los rasgos principales de la visión neoliberal sobre la “segunda generación” de reformas.

- Uno de los aspectos más indicativos tal vez fue el nuevo ordenamiento municipal con sus carencias de mayores inversiones destinadas a la reducción de la pobreza para la mejora de calidad en los servicios de educación y salud.
- Tres Superministerios, dos para asuntos de desarrollo productivo y manejo macroeconómico y uno para asuntos sociales, incluso la Participación Popular y la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural orientada al sector campesino. Este diseño hace vislumbrar una suerte de blindaje del estado en el marco de una gestión tecnócrata.
- La concepción de la Participación Popular y el desarrollo social como partes de la política social es cuestionable y obstruye la articulación de una política integral de desarrollo social. A final de cuentas se considera a los habitantes de las periferias de la ciudad como "sobrantes" en el proceso de desarrollo y por lo tanto, como objetos de políticas sociales.
- Aunque se habló de democracia participativa, el diseño de la Ley de Participación Popular favoreció antes de nada una expansión de la democracia representativa hacia el nivel municipal. El aspecto participativo careció de una fuerza real desde el inicio y muy pronto se ha reducido a un mero ornamento para el procesamiento de demandas sociales.
- Los beneficiarios declarados, tardaron bastante en reconocer el beneficio de la Participación Popular y tal vez los beneficios fueron bastante ambiguos desde su punto de vista. Así se abrió una brecha para la dinámica que finalmente socavó una buena parte de las intenciones de la reforma.
- La Ley de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa crearon condiciones deficientes para el fortalecimiento municipal en sus funciones tradicionales y para satisfacer las demandas tanto de las políticas

como de la población, incluyendo nuevos actores e instituciones y nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

- La transferencia de la infraestructura social a los municipios agrandó su capacidad local, aunque las demandas y responsabilidades superan los recursos recibidos por coparticipación que da lugar a falencia en las políticas de participación popular y descentralización administrativa aplicadas en el país y su vinculación con la reducción de la pobreza.
- Carencia de eficiencia en la ejecución de las mayores inversiones recibidas del Gobierno Central y destinadas a la reducción de la pobreza para la mejora de calidad en los servicios de educación y salud y falencia en las políticas de participación popular y descentralización administrativa aplicadas en el municipio y su vinculación con la reducción de la pobreza.
- El sistema vigente de partidos políticos, es un actor central, sin mejorar su legitimidad en relación con la población. Antes de todo son maquinas prebendalistas marcadas por un déficit de representatividad. Una consecuencia colateral de esa dinámica fue que el objetivo de proporcionar un renovado marco institucional con mayor eficiencia y eficacia también sufrió un revés.

Finalmente se concluye, que según las consideraciones anteriores, los resultados arribados permiten aceptar la hipótesis planteada en la presente investigación, que sostiene que:

**LA DEFICIENTE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ, CONSECUENCIA DE UNA INADECUADA DEFINICIÓN ESTRATÉGICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER ESTRICAMENTE SOCIAL ENTRE EL PERÍODO 1995 – 2004, NO HA PERMITIDO MEJORAS SUSTANCIALES ENTORNO A LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACIÓN, COADYUVANDO DE ÉSTA MANERA EL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ORIENTADOS A REDUCIR LOS ÍNDICES DE POBREZA EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO.**

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 📖 Adkisson, Richard V. y James T. Peach (2000), "Devolution and Recentralization of Welfare Administration: Implications for 'New Federalism'" *Policy Studies Review*, Vol. 17, Issue 2/3, p160
- 📖 Angell, Allan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp (2001), *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*, Oxford: Oxford University Press
- 📖 Ayo Saucedo, D. *Los desafíos de la participación popular*. La Paz. CEBEM. 1999.
- 📖 Bade Max F., Casanovas Sainz Mauricio. *Análisis de las Políticas de Descentralización y Participación Popular en Bolivia*. La Paz-Bolivia. 1998.
- 📖 Banco Interamericano de Desarrollo. *Diálogo regional de política. Bolivia: estrategia para la reducción de la pobreza*. Washington 2001.
- 📖 Banco Mundial. *Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres*. 2006.
- 📖 Barragán, C. y D. Fernández. *La POA municipal participativa, una práctica democrática en el nivel local*. En: Barragán C. y L. Thévoz (coord.): *Participación Popular; Segunda evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1999*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-VPEPP. 2000.
- 📖 Beccaria L. Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires. INDEC. Documento de trabajo No. 6.
- 📖 Blanes José. *La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. La Paz-Bolivia. 1999.

- 📖 Blanes, J. y D. Ayo. Participación social y modernización del Estado; la sociedad boliviana y la oferta de participación estatal. La Paz. CEBEM (documento). 1998.
- 📖 Bravo Anguiano, Ricardo: Metodología de la Investigación Económica, Edit.Alhambra, 1997
- 📖 Caballero Felipe y Valderrama Mariano. Descentralización, desarrollo regional y local y cooperación internacional en Bolivia. Lima-Perú. 2003.
- 📖 Calderón César, Delgadillo María Félix. La descentralización en Bolivia: efectos financieros de la ley sobre las prefecturas. Bolivia. 2001.
- 📖 Calla, R. Indígenas, Ley de Participación Popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998). En: Assies, W., G. Van der Haar y A. Hoekema (eds.): El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich. El Colegio de Michoacán. 1999.
- 📖 Candia José Miguel. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. Nueva Sociedad No. 156. Julio-Agosto 1998.
- 📖 Canto Chac Manuel. Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2002.
- 📖 Carlos Rodrigo Zapata C. La nueva política económica. Pág. 1.
- 📖 CEPAL. 1998. Crecimiento, justicia distributiva y política social, Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- 📖 CEPAL. Políticas Sociales. 2004
- 📖 CEPAL-PNUD. Proyecto regional para la superación de la pobreza. Bogotá. 2000.

- 📖 Chapman, David W. (2000), "Trends in Educational Administration in Developing Asia," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 36, Issue 2
- 📖 Chávez Corrales, J. C. (coord.). *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio. 1998.
- 📖 Del Campo García, Esther. *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa. Serie: América Latina. Número 11. Fundación CIDOB. Barcelona. 2006.*
- 📖 Diaz Javier, Figueras Albertini. *Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*. Lima. 2003.
- 📖 Doner, Richard E. y Eric Hershberg (1999), "Flexible Production and Political Decentralization in the Developing World: Elective Affinities in the Pursuit of Competitiveness," *Studies in Comparative International Development*, Spring99, Vol. 34, Issue 1
- 📖 Eaton, Kent (2003), "The Dilemma of Decentralization in Latin America: Risks and Opportunities," en Ana Margheritis (ed.), *Latin American Democracies in the New Global Economy*, Miami: North-South Center Press
- 📖 Entrevista a: Guido Valencia Aparicio. Jefe Área de Presupuesto. Unidad Especial de Gestión Financiera. Gobierno Municipal de La Paz.
- 📖 Federico Anzil. *Diccionario de Economía*. (c) [www.econlink.com.ar](http://www.econlink.com.ar) - Noviembre de 2004.
- 📖 Fundación Pueblo. *DATOS & HECHOS. Boletín No. 42 Año 3 (7 Noviembre 2006). Lecturas contradictorias del desarrollo de la pobreza en Bolivia*. La Paz.

- 📖 Fundación Pueblo. DATOS & HECHOS. Boletín No. 43 Año 3 (9 Noviembre 2006). Apuntando a lo esencial: otra lectura del desarrollo de la pobreza en Bolivia. La Paz.
- 📖 Galindo Soza Mario. El proceso de la descentralización en Bolivia y la cooperación internacional. Seminario Internacional Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina el Papel de la Cooperación Internacional. 2002.
- 📖 Galindo Soza, M. La participación popular y la descentralización administrativa. En: Chávez Corrales, J. C. (coord.): Las reformas estructurales en Bolivia, La Paz: Fundación Milenio.
- 📖 Gobierno Municipal de La Paz. Presupuesto y Ejecución Presupuestaria del Municipio de La Paz al 30 de Junio de 2005.
- 📖 Gray-Molina, G., E. Pérez de Rada y E. Yañez. La economía política de reformas institucionales en Bolivia. Washington. BID (documento de trabajo R-350). 1999.
- 📖 Grindele, Merilee (2000), Audacious Reforms: Institution Invention and Democracy in Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- 📖 Hernani, 2002: pag. 49.
- 📖 <http://hdr.undp.org>
- 📖 <http://www.monografias.com/trabajos12/podes/podes.shtml>
- 📖 I.N.E. Censo 2001.
- 📖 ILDIS, Descentralización y privatización. La Paz: ILDIS, 1991.
- 📖 Índice de Desarrollo Humano (PNUD).

-  INE. Anuario Estadístico. 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
  
-  INE. Anuario. 2004
  
-  INE. Bolivia. Mapa de pobreza 2001. [En línea]  
[http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo\\_2001/Pobreza/PBolivia.pdf](http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/Pobreza/PBolivia.pdf)
  
-  INE. Censo nacional de población y vivienda 2001. La Paz. Mapa de pobreza 2001. Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.
  
-  INE. UDAPE. BANCO MUNDIAL. Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia: Estimación del gasto de consumo combinado el Censo 2001 y las Encuestas de Hogares (2da edición). La Paz-Bolivia. Ediciones UDAPE. 2006.
  
-  Jeffrey Sachs y Felipe Larrain. Macroeconomía en la economía global. 1994. Pág. 113.
  
-  JICA-CEP. 1992. Rasgos de la pobreza en Bolivia. La Paz. JICA-CEP.
  
-  José Daniel Uriona. Compendio de términos económicos y financieros. 1991. Pág. 45.
  
-  Kuschick, Murilo (1995), "Descentralización, gobernabilidad y combate a la pobreza," Revista IAPEM, No. 28
  
-  La Paz. De Wikipedia, la enciclopedia libre. 2005.
  
-  Landa Casazola Fernando. Pobreza y distribución del ingreso: entre 1999 y 2002. UDAPE. 2003.

- 📖 Lea Plaza Peláez, M. El municipio productivo, segundo momento del proceso de Participación Popular. En: Ruralter, núm. 16/17. 1998.
- 📖 Leung, Joe C. B. y Hilda S. W. Wong (1999), "The Emergence of a Community-based Social Assistance Programme in Urban China," Social Policy & Administration, Vol. 33, Issue 1
- 📖 Ley de Descentralización Administrativa.
- 📖 Ley de Participación Popular.
- 📖 Logro Educativo, Logro Vital y Logro Económico. Este índice se obtiene como resultado del cálculo del Índice de Desarrollo Humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, edición 2005.
- 📖 Lowi, Th. J. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Luis F. Aguilar, La Hechura de las Políticas. México, 1997.
- 📖 Mascareño, Carlos (2000), Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas, Caracas: Editorial Nueva Sociedad
- 📖 MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. Mapa de la Pobreza: Un Guía para la Acción Social. UDAPSO, INE, UPP y UDAPE. La Paz. 1995.
- 📖 MINISTERIO DE HACIENDA. REPUBLICA DE BOLIVIA. Presupuesto General de la Nación. 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
- 📖 Ministerio de Hacienda. Sistema Nacional de Inversión Pública. Normas básicas. 2003.
- 📖 Molina Monasterios, F. Historia de la Participación Popular, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano-SNPP. 1997.

- 📖 Molina, Emiro (2003), "La identificación y medición de la pobreza desde la perspectiva del Desarrollo Humano", <http://www.pnud.org.ve>
- 📖 Moser Caroline, Antezana Oscar. Políticas y prácticas de la protección social en Bolivia: sus implicaciones para la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), Londres. Junio. 2001.
- 📖 OEI. Sistemas Educativos Nacionales. Bolivia. Financiamiento de la educación boliviana. 2000.
- 📖 Omar S. Arias y Magdalena Bendini. Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las Bases para un crecimiento a favor de los pobres. 2006. pag. 1.
- 📖 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Perfil de Salud Bolivia 2003. [En línea] [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/be\\_v24n1-Bolivia.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/be_v24n1-Bolivia.htm)
- 📖 Ortiz Paucara Jorge. Análisis político-legal de la descentralización fiscal. Ministerio de hacienda. Bolivia. 2006.
- 📖 Oteen Jorgensen. El rol de las instituciones estatales en el alivio de la pobreza. Pág. 55.
- 📖 Pereira Rodney, Jiménez Wilson. Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia. UDAPE. Bolivia. 2000.
- 📖 Pereira Rodney, Velasco Tito A. Estimación de la pobreza urbana en Bolivia. 2001.
- 📖 Pineda P., Juventino y Jaime Álvarez H. (1996a), "La participación social en el Fondo de Desarrollo Social Municipal de México," en El aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados, Santiago: Rossetti Consultores

-  Pineda P., Juventino y Jaime Álvarez H. (1996b), "La política para la superación de la pobreza en el fondo de desarrollo social municipal," en El aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados, Santiago: Rossetti Consultores
-  PNUD. Informe regional sobre desarrollo humano en las montañas. Informe del desarrollo humano de la ciudad de La Paz. Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz. Informe de las Naciones Unidas para el desarrollo. 1995.
-  Porcel, A. y L Thévoz. Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal. En: Rojas, G. y L. Thévoz (coord.): Participación Popular; Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-VPPFM. 1998.
-  Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Índice de desarrollo humano en los municipios. Informe de desarrollo humano 2004. 2004.
-  Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
-  Rojas Lara Gustavo. Gasto Social y Salud. Doce Años de Inversión y su Impacto 1995 – 2006. Comisión Ejecutiva Reforma del Sector Salud (CERSS).
-  Seminario internacional: Capital social en acción. Declaración de la Florianópolis. Brasil 2005.
-  Sen, Amartya (1980), "Equality of What?", en S. McMurrin (comp.), Tanner Lectures on Human Values, Cambridge: Cambridge University Press

- 📖 Sen, Amartya, (1996), "Capacidad y Bienestar" en Amartya Sen y Martha C. Nussbaum (comp.) La Calidad de Vida, México: Fondo de Cultura Económica
- 📖 Sen, Amartya, (2001), La desigualdad Económica, México: Fondo de Cultura Económica
- 📖 Smith, B. C. (1985), Decentralization: The Territorial Dimension of the State, London: George Allen and Unwin.
- 📖 Thévoz, L. y M. Luján. Dinámica municipal; O ¿por qué la Ley de Participación Popular se aplica de manera diferente de un municipio al otro? En: Barragán C. y L. Thévoz (coord.): Participación Popular; Segunda evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1999, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-VPEPP. 2000.
- 📖 UDAPE. Ruta crítica: diálogo nacional 2003 [En línea] <http://www.udape.gov.bo/revista/rutacritica1.pdf>
- 📖 UDAPSO. Indicadores sociales. 1993.
- 📖 UNDP (2000), Poverty Report 2000, <http://www.undp.org/povertyreport/main/spanish/htm>
- 📖 UNDP (2003), Human Development Report 2003, New York: Oxford University Press
- 📖 UNICEF. 1983. Pobreza y desarrollo en Bolivia. La Paz. UNICEF.
- 📖 Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America," Latin American Research Review, Vol. 34, Issue 1
- 📖 World Bank (2001), World Development Report 2000/2001, New York: Oxford University Press

# **ANEXOS**

## ANEXOS

### **Anexo 1**

#### LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

#### **LEY 1551 de PARTICIPACION POPULAR**

**(20 de Abril de 1994)**

#### TITULO I

#### DE LA PARTICIPACION POPULAR

#### CAPITULO I

#### DEL ALCANCE DE LA PARTICIPACION POPULAR

##### ARTICULO 1º. (Objetos).

La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.

##### ARTICULO 2º. (Alcance).

Para lograr los objetivos señalados en el artículo 1º:

a) En concordancia con lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente que son organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a Ley.

b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.

d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente

### **TITULO III**

#### **DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACION POPULAR**

##### **CAPITULO UNICO**

**ARTICULO 19º. (Clasificación de los Ingresos del Estado).**

A los efectos del artículo 146 de la Constitución Política del Estado, los ingresos del Estado se establecen con la siguiente clasificación:

**A) SON INGRESOS NACIONALES:**

- 1) El Impuesto al valor agregado (IVA).
- 2) El régimen complementario del IVA (RC-IVA).
- 3) El impuesto a la renta presunta de empresas (IRPE). (\*)
- 4) El impuesto a las transacciones (IT).
- 5) El impuesto a los consumos específicos (ICE).
- 6) El gravamen aduanero consolidado (GAC).
- 7) El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (Sucesiones).
- 8) El impuesto a las salidas al exterior.

**B) SON INGRESOS DEPARTAMENTALES:**

- 1) Las regalías asignadas por Ley.

**C) SON INGRESOS MUNICIPALES:**

**C.1 El impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:**

- 1) El impuesto a la propiedad rural (IRPPB)
- 2) El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)
- 3) El impuesto sobre vehículos automotores, moto-naves y aeronaves (IRPPB)

**C.2. Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.**

**ARTICULO 20º. (Coparticipación Tributaria).**

**I. La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos p  
provenientes de los Ingresos Nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y**

las Universidades Públicas, para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular.

II. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el artículo 19° Inc. A) de la presente Ley, el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas.

III. La totalidad de las rentas municipales definidas en el artículo 19° Inc. C) de la presente Ley, es de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al Presupuesto Municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

**ARTICULO 21°. (Distribución por Habitante de la Coparticipación Tributaria).**

La Coparticipación Tributaria señalada en el artículo anterior, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren.

**ARTICULO 22°. (Cuenta de Participación Popular).**

I. La Coparticipación Tributaria destinada a las Municipalidades será abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos Municipios cuya población sea mayor a 5.000 habitantes.

II. Los Municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la Cuenta de la mancomunidad.

**ARTICULO 23°. (Condiciones para la Coparticipación Tributaria).**

I. Para disponer de los recursos de Coparticipación Tributaria, abonados en la cuenta de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, en el marco del artículo 146° de la Constitución Política del Estado, deberán elaborar su Presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a lo prescrito por el artículo 152° de la Constitución Política del Estado.

II. En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley N° 1178, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de Ley.

III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.

IV. Los Gobiernos Municipales podrán asignar hasta un 15% de los recursos de la Coparticipación Tributaria, a las partidas 10000, 20000 y 30000 correspondientes al gasto corriente del clasificador presupuestario.

V. Todo gasto en las competencias transferidas por la Ley 1551, será considerado gasto de inversión, con excepción de los efectuados en servicios personales.

ARTICULO 24°. (Información sobre Población).

I. El Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el año 1992 constituye la referencia oficial sobre población.

II. A partir del Censo a efectuarse el año 2.000, la información relativa a población, será obtenida cada cinco años de la encuesta demográfica inter censal levantada por el Instituto Nacional de Estadística, y por los Censos Nacionales que se efectuarán obligatoriamente cada diez años.

## Anexo 2

MUNICIPIO DE LA PAZ							
GASTOS MUNICIPALES							
Gestión	INVERSIÓN						GASTO
	Apoyo a la Producción	Infraestructura (B)	Inversión Social	Multisectorial	Otros	Total Inversión	Gastos de Funcionamiento
	(A)		(C)	(D)	(E)	(F=A+B+C +D+E)	
1997	31,531.00	79,466,910.00	43,877,936.00	577,839.00	53,107,662.00	177,061,878.00	
1998	221,885.00	34,714,572.00	27,350,576.00	39,946,454.00	103,966,451.00	206,199,937.00	130,349,166.00
1999	4,266,928.00	18,654,433.00	80,082,216.00	0	68,149,281.00	171,152,858.00	97,382,894.00
2000	2,933,407.00	11,841,665.00	89,912,940.00	443,083.00	68,792,613.00	173,923,707.00	88,955,226.00
2001	3,599,583.00	20,059,191.00	141,399,753.00	626,394.00	110,177,937.00	275,862,858.00	85,007,153.00
2002	2,625,862.00	44,756,172.00	163,291,524.00	2,719,199.00	86,007,649.00	299,400,406.00	72,013,241.00
2003	690,587.00	55,744,672.00	92,206,689.00	96,725.00	35,089,122.00	183,827,795.00	134,043,980.00

### FUENTES:

- (1) Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
- (3) Ministerio de Hacienda
- (4) Enlared Municipal
- (10) Instituto Nacional de Estadística, Proyecciones de Población 2005
- (11) POA 2003, Se considera máximo salario para el Presidente y mínimo para Concejales
- (12) Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP), 2005
- (13) Ministerio de Hacienda, VmPC, Proyecto de Presupuesto Gestión 2005, Expresado en Bolivianos
- (14) Ministerio de Hacienda, VmPC, Recursos estimados de Coparticipación Tributaria, IDH, HIPCII (DS 28421), Gestión 2006, Expresado en Bs
- (15) Ministerio de Educación
- (16) SNIS 2005
- (17) Censo Ministerio de Educación y Deportes 2006

### Anexo 3

<b>MUNICIPIO DE LA PAZ</b>						
<b>INGRESOS MUNICIPALES</b>						
<b>Gestión</b>	<b>Coparticipación Tributaria</b>	<b>HIPC II</b>	<b>IDH</b>	<b>Sub Total</b>	<b>Ingresos Propios</b>	<b>Total</b>
	<b>(A)</b>	<b>(B)</b>	<b>(C)</b>	<b>(D=A+B+C)</b>	<b>(E)</b>	<b>(F=D+E)</b>
1994	32,786,290	0	0	32,786,290	0	32,786,290
1995	76,022,080	0	0	76,022,080	0	76,022,080
1996	93,581,744	0	0	93,581,744	0	93,581,744
1997	102,995,968	0	0	102,995,968	0	102,995,968
1998	122,017,896	0	0	122,017,896	218,365,303	340,383,199
1999	115,127,224	0	0	115,127,224	273,381,914	388,509,138
2000	134,667,248	0	0	134,667,248	267,371,771	402,039,019
2001	123,258,096	0	0	123,258,096	278,199,426	401,457,522
2002	118,823,384	0	0	118,823,384	286,352,392	405,175,776
2003	126,532,600	12,793,766	0	139,326,366	296,913,301	436,239,667
2004	163,321,888	8,907,182	0	172,229,070	0	172,229,070
2005	153,752,139	7,881,269	6,163,190	167,796,598	0	167,796,598
2006	179,552,655	7,293,358	49,726,561	236,572,574	0	236,572,574

**FUENTES:**

- (1) Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
- (3) Ministerio de Hacienda
- (4) Enlared Municipal
- (10) Instituto Nacional de Estadística, Proyecciones de Población 2005
- (11) POA 2003, Se considera máximo salario para el Presidente y mínimo para Concejales
- (12) Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP), 2005
- (13) Ministerio de Hacienda, VmPC, Proyecto de Presupuesto Gestión 2005, Expresado en Bolivianos
- (14) Ministerio de Hacienda, VmPC, Recursos estimados de Coparticipación Tributaria, IDH, HIPCII (DS 28421), Gestión 2006, Expresado en Bs
- (15) Ministerio de Educación
- (16) SNIS 2005
- (17) Censo Ministerio de Educación y Deportes 2006

## Anexo 4

### Salida de información de los datos del modelo aplicado en Eviews (Econométrico)

Dependent Variable: LOGIDH

Method: Least Squares

Date: 02/16/07 Time: 13:14

Sample(adjusted): 1995 2003

Included observations: 9 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGGIS	0.120771	0.010279	11.74948	0.0001
LOGEE	0.038018	0.002560	14.85302	0.0000
LOGCP	-0.233976	0.014181	-16.49889	0.0000
CG	-0.009459	0.004736	-1.997468	0.1023
R-squared	0.984313	Mean dependent var	-0.482602	
Adjusted R-squared	0.974900	S.D. dependent var	0.031299	
S.E. of regression	0.004959	Akaike info criterion	-7.474277	
Sum squared resid	0.000123	Schwarz criterion	-7.386622	
Log likelihood	37.63425	F-statistic	104.5758	
Durbin-Watson stat	2.572774	Prob(F-statistic)	0.000062	

## **MODELO ESTIMADO**

$$\text{IDH} = \text{GIS} + \text{EE} - \text{CP} - \text{CG}$$

Donde:

IDH = Índice de Desarrollo Humano (Índice de Pobreza)

IS = Inversión en Salud

EE = Ejecución en Educación

CP = Crecimiento Poblacional

CG = Cambio de Gobierno (Variable Dicotómica, 0 = ineficiencia, 1 = eficiencia)