

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA



TESIS DE GRADO

**“EL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS
NIVELES DE POBREZA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL
DEPARTAMENTO DE LA PAZ, CASO: MUNICIPIO DE GUAQUI”**

POSTULANTE: José Lucio Coronel Quisbert

TUTOR: Lic. Marcelo Aguirre Vargas

RELATOR: Lic. Marlen Brieger Rocabado

LA PAZ – BOLIVIA

2011

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

DEDICATORIA

A mis hermanos por su permanente y constante apoyo para la conclusión de este trabajo.

A mi padre José y mi madre Irma (+) por su esfuerzo y sacrificio para llevar adelante la superación mía y de mis hermanos.

AGRADECIMIENTOS

Un profundo agradecimiento al Lic. Marcelo Aguirre Vargas como **TUTOR**, por su paciencia y guía en el desarrollo y conclusión de esta Tesis. El apoyo brindado manifiesta no solamente la calidad como **DOCENTE** sino como persona capaz de compartir sus conocimientos.

A la Lic. Marlen Brieger Rocabado, como **DOCENTE RELATOR** por sus valiosas sugerencias que permitieron mejorar el contenido de esta Tesis. Las recomendaciones realizadas encaminaron a fortalecer mis conocimientos.

A la Universidad Mayor de San Andrés y la Carrera de Economía, en particular, por haberme permitido una formación profesional.

MUCHAS GRACIAS

La Paz, abril 2011

ÍNDICE

	Pág.
CAPÍTULO I.....	1
ASPECTOS GENERALES.....	1
1.1 ANTECEDENTES.....	1
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.3 HIPÓTESIS.....	9
1.4 VARIABLES.....	9
1.5 OBJETIVOS.....	9
1.5.1 OBJETIVO GENERAL.....	9
1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	9
1.6 JUSTIFICACIÓN.....	10
1.7 DELIMITACIÓN.....	13
1.8 METODOLOGÍA.....	13
1.8.1 TIPO DE ESTUDIO.....	13
1.8.2 MÉTODOS.....	14
1.8.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	15
CAPÍTULO II.....	17
MARCO TEÓRICO.....	17
2.1 LA POBREZA.....	17
2.1.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.....	17
2.1.2 ENFOQUES SOBRE LA POBREZA.....	18
2.1.3 TIPOS DE POBREZA.....	21
2.1.4 MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	23
2.1.5 DETERMINANTES DE LA POBREZA.....	24
2.1.6 CAUSAS Y EFECTOS DE LA POBREZA.....	26
2.1.7 CAUSAS INTERNAS DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO.....	29
2.2 LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	31
2.2.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	32
2.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	35

2.2.3	LOS PRINCIPIOS Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POTICADEL ESTADO.....	38
2.3	MUNICIPIO Y GOBIERNO MUNICIPAL.....	41
2.3.1	MUNICIPIO.....	41
2.4.2	GOBIERNO MUNICIPAL.....	42
2.4.3	CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	43
2.4.4	AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	43
2.4.5	FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	44
2.4.6	OBJETIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	44
2.4.7	MUNICIPIO PRODUCTIVO.....	45
2.4.8	LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA.....	47
2.4.9	INGRESOS PROPIOS.....	49
2.4.10	INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	49
	CAPÍTULO III.....	52
	LA POBREZA EN BOLIVIA.....	52
3.1	INCIDENCIA DE LA POBREZA ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	52
3.1.1	LÍNEAS DE POBREZA.....	52
3.1.2	DESARROLLO HUMANO.....	55
3.2	POBREZA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	59
3.2.1	LÍNEAS DE POBREZA.....	59
3.2.2	BRECHAS ENTRE ÁREAS GEOGRÁFICAS.....	62
3.2.3	DESARROLLO HUMANO.....	67
3.3	POBREZA EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.....	71
	CAPÍTULO IV.....	73
	LA POBREZA EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI.....	73
4.1	CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE GUAQUI.....	73
4.1.1	ASPECTOS GENERALES.....	73
4.1.2	POBLACIÓN.....	75
4.1.3	EDUCACIÓN.....	75
4.1.4	SALUD.....	76
4.1.5	VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS.....	77

4.1.6	ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	78
4.1.7	INFRAESTRUCTURA VIAL Y TRANSPORTE.....	79
4.2	POBREZA EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI	79
4.2.1	INGRESOS POR COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA.....	81
4.3	DESARROLLO HUMANO EN GUAQUI	83
4.3.1	INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO EN DESARROLLO HUMANO.....	84
4.3.2	NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS E INSATISFECHAS	85
4.4	SECTORES DE INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI.....	87
4.5	INVERSION SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI.....	88
4.6	VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS.....	91
	CAPÍTULO V	93
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	93
5.1	CONCLUSIONES.....	93
5.2	RECOMENDACIONES	96
	BIBLIOGRAFÍA	98

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 ANTECEDENTES

Bolivia comenzó los años noventa como uno de los países más centralizados y más pobres del continente. La democratización en Bolivia, al igual que en el resto de América Latina, puso al descubierto la gran distancia existente entre la sociedad civil y el Estado, que no podía ser ya atribuida a la autocracia. En efecto, Bolivia ha estado marcada desde la época colonial por un sistema centralista, derivado de la extracción de materias primas y el imperio español, que hizo que los escasos recursos públicos se quedaran mayoritariamente en las principales capitales de departamento y grandes centros urbanos, implicando un fuerte sesgo hacia las áreas urbanas y una desatención crónica de las áreas rurales, donde se concentra la pobreza (que afectaba a más del 70% de la población a principios de los noventa).

A lo largo de los años ochenta, el gobierno local fue visto, en todo el continente americano, como un mecanismo crucial para cerrar esta brecha y convertir a las colectividades marginales (fundamentalmente grupos indígenas y habitantes de áreas rurales) en auténticos ciudadanos. En Bolivia, estas ideas fueron visitadas por diversos gobiernos democráticos, pero no tomaron forma hasta el rechazado proyecto de descentralización administrativa del gobierno de Paz Zamora en 1992. El tratamiento del tema de descentralización se convirtió en tema de la campaña electoral, donde el partido a la postre vencedor, el MNR, incluía referencias a un ambicioso programa de “participación popular”.

El momento clave de la descentralización boliviana es la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), promulgada el 20 de abril de 1994. Esta ley, a pesar de su nombre, es una ley de descentralización municipal que cambió la fisonomía del Estado al dividir el territorio en 311 municipios (que pasarían a ser 314 en 1999 y actualmente

337) y realizar un traspaso tanto de recursos como de competencias, instaurando la democracia a nivel local. La Ley es profundamente innovadora y trata de integrar a las zonas rurales que pasan a estar representadas a nivel local por primera vez¹.

La riqueza conceptual del proceso de participación popular descansó en tres elementos fundamentales: a) la adecuación de la estructura del Estado a los procesos de descentralización; b) la lógica de la participación ciudadana en la gestión de los recursos en correspondencia con sus requerimientos; c) la necesidad de buscar la eficiencia del accionar del Estado en una economía de mercado y la institucionalización de aquellos espacios territoriales que el modelo económico había excluido.

El reconocimiento de las organizaciones territoriales de base al interior del marco institucional, así como el reconocimiento de sus propios sistemas de organización, se constituyeron en la base del éxito de la propuesta. La distribución equitativa del 20% de los recursos de la coparticipación tributaria² a los municipios se constituyó, innegablemente en el elemento dinamizador de la actividad en partes del territorio que hasta esa fecha habían sido olvidadas. Posteriormente se agregaron recursos del **HIPC**³, con una nueva iniciativa que redistribuía los recursos destinados al pago de la deuda externa (destinados a cubrir programas, proyectos y actividades de inversión pública en los Gobiernos Municipales, el 20% permitirá mejorar la calidad de los servicios de educación, el 10% la calidad de los servicios de salud y el 70% de los recursos serán asignados a proyectos de infraestructura productiva y social), además del componente de población, de acuerdo al grado de pobreza. La participación popular fue el instrumento que lograría democratizar el Estado y construir un marco de verdadera ciudadanía revirtiendo las lacras del centralismo.

1 ALMAGRO Juan José "La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia". Documento de Trabajo DT/02/04. Centro de Investigación Latinoamérica Europa (CILA), 2004. Pág. 5.

2 El año 2000 durante el gobierno de Jorge Quiroga, este porcentaje se redujo a 15%.

3 Sigla en inglés Programa de Alivio de Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados.

La LPP define hasta el último procedimiento para la participación empezando con los sujetos, los momentos, las funciones, la forma de presentar reclamos, solucionar conflictos y ejercer control social. En ese terreno, uno de los elementos que marcó su orientación es que las organizaciones territoriales eran consideradas “*los principales sujetos de la Participación Popular*”, otorgando un rol secundario y aleatorio a todos los demás tipos de organizaciones (desde un inicio los sindicatos y otras organizaciones fueron excluidas de la formulación de la Ley)⁴.

En el Cuadro 1 se puede observar la estructura municipal y la participación, luego de la LPP.

CUADRO N° 1
ESTRUCTURA MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN

Ámbito Municipal		
Marco legal	Combinación democracia representativa y democracia participativa	
	Democracia Representativa	Democracia Participativa
	Ley Orgánica de Municipalidades	Ley de Participación Popular
Actores centrales	Partidos Políticos	Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia
Escenarios de participación	Elecciones Alcaldes y Consejos Municipales	Asambleas de barrios y distritos municipales
Roles	Alcaldes Instancia Ejecutiva Consejos Municipales Instancia de Control	1. Elaboración Participativa de Planes de Desarrollo Municipal. Largo Plazo (PDM's) Corto Plazo (POA's) 2. Vigilancia social

Fuente: TORRICO FORONDA Escarley. Op. Cit.

Sin embargo, la LPP inaugura una época de retos, entre los que se incluyen la necesidad de crear capacidad a nivel local, los problemas de representatividad real de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), la capacidad de ejecución de las inversiones a nivel local y el evitar nuevos clientelismos en torno a los Comités de Vigilancia, dado que la mayor facilidad de las élites políticas y económicas locales para

4 TORRICO FORONDA Escarley. “La participación popular en Bolivia. A pesar de la ley”. Proyecto “Fortalecimiento del Poder Comunal”. Centro de documentación e Información Bolivia - CEDIB. La Paz, 2005.

agruparse, dejando de un lado los intereses de los más pobres. Otro tema pendiente, es la evaluación de la participación popular en términos de sus efectos en cuanto a la reducción de la pobreza, particularmente en las áreas rurales del país, que son las más afectadas por el fenómeno de la pobreza, si se tiene en cuenta que en el año 2006, el 76,5% de la población rural se encontraba en situación de pobreza.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Bolivia es uno de los países con mayores índices de pobreza en América Latina, siendo la población más afectada el área rural, quienes no encuentran las oportunidades necesarias para salir de la pobreza, pese que a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular, los recursos del Estado son distribuidos más equitativamente entre los municipios.

Durante el período 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 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. 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 empleo⁵.

Del 2003 al 2006 se muestra una relativa reducción en los niveles de pobreza de un 63,1% al 59,9%, sin embargo, contrariamente se incrementa la pobreza extrema de un 34,5% al 37,7% en los mismos años. Dentro de este contexto se destaca que la pobreza

5 ARIAS Omar S. y BENDINI Magdalena "Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres". Rev. "En Breve", Mayo 2006 No. 89. Banco Mundial.

es mayor en el área rural, ya que en el año 2006, la pobreza en este sector alcanza el 76,5% mientras que en el área urbana este índice es del 50,3%. Existe una brecha mucho mayor entre la pobreza extrema urbana y rural durante la gestión 2006, ya que el 62,2% de la población rural se encontraría en situación de extrema pobreza, mientras que en el área urbana este índice alcanza sólo el 23,4%.⁶

En el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia en el año 2006, hizo un experimento de agrupación de municipios en territorios según el comportamiento del índice de necesidades básicas insatisfechas y niveles de pobreza, demostrando que las poblaciones de los territorios correspondientes a los niveles más bajos de NBI (Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) y de pobreza, que bordean el 36% del total, no tienen acceso suficiente a la tierra, a los recursos financieros y al capital, tienen un IDH (Índice de Desarrollo Humano) muy bajo y una productividad también muy baja.

Considerando los cinco grados de vulnerabilidad: Necesidades Básicas Satisfechas (NBS); Umbral de Pobreza (UP); Pobreza Moderada (PM); Indigencia (IND) y Marginalidad (MRG), se observa que en cada uno de los Territorios existen personas con diversos grados de pobreza. En los Territorios 1, 2 y 3 (corresponden a los municipios rurales más alejados y deprimidos), la mayor parte de la población se encuentra en Indigencia, en el Territorio 4 en Pobreza Moderada y en el 5 en Umbral de Pobreza (los territorios 4 y 5 corresponden a municipios urbanos más importantes). Desde otro punto de vista, más del 50% de todos los habitantes en marginalidad se encuentran en el Territorio 1 y más del 25% en el Territorio 2; casi el 55% de los que están en indigencia se concentran en los Territorios 1, 2 y 3. En contraposición, en el Territorio 5 se concentran casi el 90% de los habitantes en Umbral de Pobreza.⁷

6 Información del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Nacional de Empleo Noviembre-1997; Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre-Diciembre de 1999, 2000, 2001, 2002; Encuesta de Hogares 2003-2004, 2005 y 2006).

7 BAUDOIN, L. F. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Bolivia". Documento de Trabajo N° 40. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Pág. 5

En el área rural, la pobreza está explicada en gran medida por la baja productividad del sector agropecuario y el escaso valor de los productos en el mercado. La productividad está afectada por la utilización de técnicas de producción de pequeña escala, baja calificación de la mano de obra, escasez de agua y carencia de infraestructura productiva básica, alto costo del capital, falta de definición de derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales, y otros factores que inciden sobre la incertidumbre en la utilización de la tierra de manera óptima⁸.

Como uno de los mecanismos para reducir la pobreza y la inequidad, particularmente en las áreas rurales, el Estado boliviano implementó la Ley de Participación Popular y posteriormente, la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Uno de los objetivos del proceso de descentralización era terminar con el sesgo urbano que prevaleció en la definición de las políticas públicas y, por tanto, que las áreas rurales y los pobres cuenten con mayores recursos económicos.

Según el informe de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “El proceso boliviano de descentralización por la vía municipal fue especialmente valioso, en la medida en que potenció la participación social, encaminándola hacia el ejercicio ciudadano, y avanzó – aunque no lo suficiente – en la construcción de una institucionalidad democrática. De hecho, la participación popular marcó las pautas para construir una relación armoniosa y equilibrada entre democracia participativa representativa, con efectos evidentes en el desarrollo y en la reducción de la pobreza, tal y como lo establece el informe de Desarrollo Humano - 2005”⁹.

El 20 de abril de 2009 se cumplieron 15 años de la implementación de la LPP; lo cual permite realizar un análisis sobre los alcances que ha tenido su implementación,

8 Bolivia: Estrategia para la Reducción de la Pobreza; Segunda Reunión; Documento elaborado por el Gobierno de Bolivia; Washington, DC: 10 y 11; Año 2001

9 El informe del PNUD muestra que durante el período 1975 - 2003 el Índice de Desarrollo Humano en Bolivia subió de 0.511 a 0.641, agregando que las mejoras más significativas en los sectores de salud y educación, emergían a partir de 1996; dos años después de involucrar a los municipios en el desarrollo de estos sectores.

particularmente en la reducción de la pobreza, para lo cual el presente estudio pretende verificar el efecto que ha tenido esta medida en el Municipio de Guaqui del departamento de La Paz.

Aunque se ha abundado mucho sobre este tema uno de los principales problemas de la LPP es que, al circunscribir la participación ciudadana al ámbito municipal sin que se tengan similares mecanismos en el terreno nacional, la intervención de las organizaciones territoriales está centrada en temas puramente locales generando una desarticulación con el ámbito nacional.

En términos porcentuales, la asignación total del 20% de los ingresos nacionales parece ser una de las más importantes con referencia a otras experiencias de descentralización de recursos en Latinoamérica. Pero hay que tener en cuenta que el estado boliviano (convertido en recaudador de impuestos a empresas y principalmente a consumidores), tiene muy poca capacidad para destinar los recursos necesarios.

Los problemas de desarrollo económico nacional generan una situación paralela en el ámbito local, los recursos destinados a los municipios son demasiado limitados para atender las demandas más básicas y urgentes de los municipios.

Según la ley, la principal función de las organizaciones territoriales es decidir el destino de los fondos de coparticipación tributaria. En este terreno, es un hecho que el tipo y calidad de las demandas se ha visto condicionado por la poca disponibilidad de los recursos existentes. Se dejan de lado aquellos proyectos que, aunque siendo urgentes, sean demasiado costosos.

No obstante que la distribución de recursos ha podido beneficiar a sectores del país donde tal vez nunca hubieran llegado fondos de otra manera, no puede negarse que aun cuando se pretende que los municipios sean los principales actores del desarrollo nacional, actuando en el ámbito local con mayor eficacia para detectar y atender las

demandas, contando además con la participación de la población, no se podrá generar desarrollo económico si no se resuelven los problemas estructurales del país.

Si bien hay una mejora en la provisión de servicios y construcción de infraestructura, hay problemas que los municipios no podrán atender, siendo uno de los más críticos el tema de la pobreza.

Paralelamente, es notorio que el proceso de descentralización de recursos ha sufrido graves retrocesos. Desde el año 2000, se ha producido un proceso en el cual el gobierno central ha asignado competencias a los municipios que deben ser cubiertas con los fondos de coparticipación tributaria. Es el caso principalmente de salud y educación. Actualmente, si se suman todas las partidas cuyo destino ha sido normado desde la administración central, se puede verificar que por lo menos la mitad de los fondos que reciben los municipios tienen un destino predefinido. De esta manera, los municipios están actuando apenas como entidades de retención de fondos que deben ser traspasados para atender los rubros mencionados.

Según Bazoberry, una de las principales dificultades de la Descentralización Municipal es que “la asignación de fondos del Tesoro Nacional de acuerdo al número de habitantes y el estado de la pobreza no genera un incentivo para mejorar el *esfuerzo fiscal local*. Como finalmente los impuestos normalmente no reeditan votos en las elecciones, se posterga la introducción de este instrumento que puede ayudar a mejorar la ocupación del espacio y su distribución equitativa entre la población”¹⁰.

Considerando los argumentos señalados, el problema de investigación se formula de la siguiente manera:

10 BAZOBERRY Oscar. “Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia”. CIPCA La Paz, 2005.

¿El incremento de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria no permitió mejorar las condiciones de vida y superar los niveles de pobreza de la población del Municipio de Guaqui?

1.3 HIPÓTESIS

“Los recursos de la Coparticipación Tributaria de la Ley de Participación Popular, no fueron efectivos para reducir los niveles de pobreza de la población del Municipio de Guaqui”

1.4 VARIABLES

- **Variable independiente:** Recursos de coparticipación tributaria.
- **Variable dependiente:** Niveles de pobreza.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar el impacto de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria en las condiciones de vida y en los niveles de pobreza de la población del Municipio de Guaqui en el marco de la Participación Popular.

1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la problemática de la pobreza en Bolivia y sus causas, con énfasis en el área rural.
- Determinar los ingresos e inversiones anuales de los municipios que generó la participación popular durante el periodo 1995 a 2008 (periodo de vigencia de la Ley de Participación Popular).

- Analizar la evolución de los índices de pobreza en el Municipio de Guaqui durante el periodo comprendido entre 1990 y 2008.
- Establecer las debilidades y dificultades del proceso de participación popular en relación con la gestión local del Municipio de Guaqui.

1.6 JUSTIFICACIÓN

A mediados de la década de los noventa, Bolivia emprendió reformas orientadas a revertir las tendencias de la desigualdad y la pobreza rural, principalmente a partir de la descentralización y la participación popular que establecieron mecanismos de asignación de recursos públicos, ampliaron las competencias de los gobiernos municipales en la provisión de servicios de educación y salud e incrementaron la participación comunitaria en la planificación y ejecución de programas sociales.

La incorporación de los gobiernos locales a las políticas contra la pobreza se vio reforzada con los recursos del Diálogo Nacional que contaron con fondos provenientes del alivio a la deuda, en el marco de la iniciativa HIPC. En los últimos años, varios municipios han desarrollado la capacidad de implementar programas sociales que se complementaron con las políticas nacionales. En el mediano plazo, dichas acciones podrían tener impacto sobre las condiciones de vida de la población¹¹.

La descentralización ha sido un factor que ha incrementado los niveles de inversión en sectores sociales gestionados y al mismo tiempo ha distribuido la inversión en todos los municipios del país, especialmente en aquellos en los que prevalecen altos índices de pobreza. Por ello resulta importante evaluar la efectividad y el impacto de la inversión social, en la reducción de la pobreza, para lo cual es necesario contar con mayor información sobre las condiciones de vida, bienestar y pobreza en las distintas regiones

11 UDAPE. "Estimación del gasto de consumo combinando el Censo 2001 y las Encuestas de hogares". (Segunda Edición), La Paz, 2006. Pág. 9.

y municipios del país, particularmente de las áreas rurales que son las que presentan mayores índices de pobreza.

La Ley de Participación Popular se constituyó en una respuesta innovativa que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios. Posibilitó el empoderamiento de sectores campesinos e indígenas, cambiando las relaciones de poder desde los espacios locales hasta llegar finalmente al gobierno nacional, con Evo Morales como presidente. La relevancia de la participación social en Bolivia permite deducir alcances y también riesgos que son inherentes a estos procesos.

Hasta entonces, sólo existían 24 municipios en el país (capitales de departamento y ciudades intermedias), reconocidos por el Estado y que recibían recursos para administrar sus necesidades. Bajo esta configuración centralista, el 90% de la recaudación tributaria se concentraba en tres capitales de departamento (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y sólo el 3% de la inversión pública tenía destino municipal. Este modelo excluía al 42% de la población nacional, principalmente del área rural, donde la presencia del Estado no pasaba de ser un postulado formal. Ante esta ausencia de Estado, la mayoría de las organizaciones campesinas o indígenas eran la única “institucionalidad” existente, capaz de establecer y exigir el cumplimiento de reglas de convivencia y autogestión comunal. La intervención del Estado no dejaba de ser puntual y esporádica, a través de mecanismos sectoriales que descendían desde el nivel central, sin ninguna posibilidad de construir una interacción constructiva entre las necesidades sociales y las respuestas públicas¹².

A partir de la implementación de la participación popular, el municipio como expresión inicial de lo local, se convierte en actor fundamental para la implementación de

12 HOFMANN Renata y PÉREZ Martín. “Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia”. Programa CAPACITES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile), 2007 - 2009. Pág. 8.

estrategias de lucha contra la pobreza, de las que forman parte, al menos en Bolivia, las estrategias sociales. Se suele evitar al municipio por razones de corrupción y deficiencias de gestión y administración. Este es el principal desafío en materia de fortalecimiento institucional y capacitación de los nuevos líderes del próximo milenio: generar una mentalidad municipalista que trascienda los reduccionismos de la alcaldía. También se requiere que los programas contemplen no sólo la instalación de mecanismos administrativos, requisito de la gestión nacional, sino mecanismos de gestión local integrales. La generación de capacidad técnica en los municipios para adecuar inversiones con políticas es importante. Los departamentos o direcciones de desarrollo humano que existen en algunas alcaldías deberán contar con mayor capacidad técnica. El tránsito de proyectos a planes estratégicos de desarrollo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el presente estudio pretende conocer el impacto de la participación popular en los niveles de pobreza, en el caso particular del Municipio de Guaqui, para lo cual se tomará en cuenta la metodología de medición de pobreza del INE, que utiliza como parámetro oficial el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Complementariamente, se utilizará el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que contempla fundamentalmente la esperanza de vida, el nivel de educación y, el nivel de vida (ingresos suficientes) como indicadores de la pobreza. Para el efecto se considerará información retrospectiva de los 5 años anteriores a la implementación de la LPP hasta la gestión 2008.

En este sentido, el presente trabajo de investigación pretende aportar con evidencia empírica al problema de la pobreza, identificando los perfiles, las características, de los hogares que presentan pobreza o no en el Municipio de Guaqui. Por tanto, los resultados del estudio sobre la pobreza, constituirán evidencias que pueden servir de base para diseñar y encaminar mejor las políticas públicas, pues permitirá conocer con mayor precisión la problemática, además de proponer alternativas de solución a la gestión municipal encaminadas a reducir los índices de pobreza.

Finalmente, se debe señalar que la lucha contra la pobreza debe constituirse en la prioridad de las acciones sociales del Estado, a través de sus organismos descentralizados, dentro de ellos el Municipio, pero además, de los organismos internacionales y los diferentes actores involucrados en la problemática social. Para llevar a cabo esta tarea, es importante identificar la pobreza y las carencias de la población en términos de ingreso, educación, salud, vivienda, saneamiento básico, empleo, etc. La cuantificación y las características sociodemográficas de los hogares pobres, brindarán elementos de análisis suficientes para la definición de poblaciones objetivos y de políticas orientadas a elevar en forma eficaz y eficiente su bienestar.

1.7 DELIMITACIÓN

- a) **Delimitación temática.**- Dentro de las ciencias económicas, el tema de investigación está circunscrito dentro del área de Desarrollo Económico abordando específicamente el tema de la pobreza.
- b) **Delimitación geográfica.**- La investigación se efectuó en el Municipio de Guaqui, provincia Ingavi, departamento de La Paz.
- c) **Delimitación temporal.**- El estudio se realizó durante el primer semestre de la gestión 2010, con información retrospectiva del periodo comprendido entre 1990 y 2008.

1.8 METODOLOGÍA

1.8.1 TIPO DE ESTUDIO

El presente estudio es de tipo **descriptivo - correlacional**, puesto que trata de establecer impacto de los recursos obtenidos de la participación popular en los niveles de pobreza del Municipio de Guaqui, a partir de un análisis de la evolución de los índices de

pobreza y la evolución de los recursos económicos por coparticipación tributaria durante el periodo anterior y posterior a la implementación de la LPP, es decir, durante el periodo 1990-2008.

“Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis... miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar”.¹³

Por otra parte, los estudios correlacionales “son un tipo de investigación descriptiva que se usa para determinar el grado de relación que existe entre dos o más conceptos o variables en un contexto particular. Permiten indagar hasta qué punto los cambios de una variable dependen de los cambios de otras”.¹⁴

1.8.2 MÉTODOS

Para lograr los objetivos de la investigación, se utilizó el método hipotético-deductivo, puesto que la investigación es orientada por la formulación de una hipótesis. El método hipotético deductivo "presupone la utilización de alguna hipótesis que guía la investigación y al mismo tiempo delimita el problema que se va a investigar"¹⁵.

La operatividad de este método comprende:¹⁶

- a) Formulación de las hipótesis iniciales, generalmente sugeridas por experiencias
- b) Deducción de nuevos enunciados básicos a partir de las hipótesis iniciales
- c) Control de dichos enunciados con la experiencia y obtención de nuevas conclusiones.

13 HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto y Otros. "Metodología de la Investigación". México, 1998. Edit. McGraw-Hill. Pag. 60.

14 AVILA ACOSTA, Roberto. "Introducción a la Metodología de la Investigación: La tesis Profesional". Lima 1997. Estudios y Ediciones R.A. Pag. 62, 63.

15 MÉNDEZ ÁLVAREZ, Carlos. "Metodología, guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas". Edit. Mc Graw Hill. Bogotá 1997.

16 KLIKSBURG, Bernardo, "El Pensamiento Organizativo", (Tomo II), Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1979, Pág. 224.

Por otra parte, como método para la medición de la pobreza, se utilizarán los siguientes métodos:

- a) Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- b) Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de NBI es el parámetro oficial utilizado por el Instituto Nacional de Estadística. Esta metodología permite evaluar la pobreza a través de los siguientes indicadores:

- Condiciones de infraestructura de vivienda
- Insumos energéticos
- Niveles educativos
- Atención de salud de la población.

Por otra parte, el IDH intenta evaluar algunas de las dimensiones más esenciales y factibles de medir del desarrollo humano. Los indicadores que sirven para medir las dimensiones que refleja el IDH son los siguientes:

- Longevidad (Tener una vida larga y sana): Esperanza de vida al nacer.
- Nivel educacional (Poseer conocimientos necesarios): Combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria.
- Nivel de vida (Tener ingresos suficientes): PIB real per cápita.

1.8.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para determinar el impacto de la participación popular en los niveles de pobreza del Municipio de Guaqui, se utilizó fundamentalmente la técnica de la investigación documental.

La investigación documental, fue necesaria para otorgar el fundamento y la consistencia necesarios a la parte teórica del trabajo; además, posibilitará recabar estadísticas, y referencias sobre el tema de investigación y las distintas variables que se contemplan en ella. Para el efecto se recurrirá a diversas fuentes: Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), Gobierno Municipal de Guaqui, y Centros de Documentación de la ciudad de La Paz.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 LA POBREZA

2.1.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Teniendo en cuenta la complejidad del concepto de “pobreza” su definición tiene diversidad de aproximaciones y ha evolucionado con el tiempo. Se ha pasado de definiciones simples donde sobresalen las carencias y privaciones a las que incluyen una serie de elementos que están ligados a la evolución del “Desarrollo” como las que hacen referencia a las capacidades y libertades, donde sobresalen los estudios de Amartya Senn.

Al respecto, la literatura proporciona distintas opciones de definición. Una primera aproximación al concepto alude a la falta de recursos, va más allá de la carencia de bienes económicos, también involucra la falta de oportunidades para el desarrollo de una vida decente para mantener y conservar la dignidad, la autoestima y el respeto de otros, trascendiendo de los bienes materiales¹⁷.

Esta concepción de la pobreza sostiene que el foco tiene que ser la situación de bienestar de los pobres como tales, sin importar los factores que lo afecten. Según algunas corrientes de pensamiento esta medición se realiza simplemente contando el número de pobres; así la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de la comunidad, tasa de incidencia de la pobreza¹⁸.

17 ALTIMIR, Oscar. “La dimensión de la pobreza en América Latina”, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago, 1979.

18 SEN, Amartya, “Sobre conceptos y medidas de Pobreza”. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, número 4; México, abril 1992.

La Comisión Europea (EC) define “a una persona o familia como pobre según la privación de sus capacidades, entendidas como recursos materiales, culturales y sociales limitados, que les obligan a estar excluidos de una forma de vida mínimamente digna”¹⁹.

Dentro de los aspectos que pueden integrar la definición de pobreza se encuentran desde la condición de privación material: falta de alimentos, dinero, empleo, vestidos, vivienda; como también se puede dar importancia a otros factores no materiales como seguridad, paz y el poder sobre las decisiones que afectan la vida de las personas²⁰.

A efectos del análisis económico, la pobreza puede ser entendida como aquella situación generalizada caracterizada por el infraconsumo, que tiene como consecuencia la desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias y de salud. Las condiciones de inserción en el aparato productivo constituyen una de las causas del infraconsumo: El tipo de participación en la actividad económica, el origen, la estabilidad y el nivel de ingresos que se perciben, repercute, en cierto modo, en una escasa participación en los mecanismos de integración social.

2.1.2 ENFOQUES SOBRE LA POBREZA

Los enfoques unilaterales que privilegiaban la pobreza a partir de una insuficiencia de ingreso (la línea de pobreza), han sido complementados con criterios relacionados con la educación (tasas de analfabetismo y escolaridad diferenciadas) y las carencias de acceso a los servicios básicos (vivienda apropiada, salud, agua potable y saneamiento básico, entre los principales) y a condiciones remunerativas de empleo, al mismo tiempo que también se han incorporado criterios relacionados con privaciones más generales en cuanto a la falta de oportunidades para lograr una mayor participación en la vida ciudadana y en cuanto a la satisfacción de las aspiraciones específicas de las personas.

19 European Commission (2002): “European social statistic, Income, Poverty and Social exclusion”. Luxembourg.

20 FIDA, “Informe sobre la pobreza rural- El desafío consistente en acabar con la pobreza rural”. Roma 2001. Pág. 19.

Para entender mejor la naturaleza de la pobreza es necesario conocer, así sea grosso modo, los diferentes enfoques que existen sobre la misma y que reflejan, de una u otra manera, determinados intereses que son respaldados por los respectivos planteamientos teóricos o técnicos.

a) Enfoque de oportunidades (Banco Mundial)

Según el Banco Mundial, la pobreza "es un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión"²¹.

b) Enfoque de la línea de pobreza (CEPAL)

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), "La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales"²².

En términos monetarios la pobreza significa la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingreso absoluto, o **línea de pobreza**, "que corresponde al costo de una canasta de consumo básico". Relacionada con la línea de pobreza está la **línea de indigencia**, para la cual el umbral de ingresos apenas alcanza para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.

21 THE WORLD BANK GROUP (1999). "Poverty Trends And Voices Of The Poor". Poverty Reduction and Economic Management/Human Development/Development Economics. December 2. Pág.2.

22 CEPAL (2000). "Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global". Equidad, desarrollo y ciudadanía. Vigésimo octavo período de sesiones. México, D.F. 3 al 7 de abril. LC/G. 2071(SES.28/3). Pág. 83.

c) Enfoque de las necesidades básicas insatisfechas

Desde esta perspectiva, la pobreza está relacionada con el grado de satisfacción de las llamadas **necesidades básicas**, consideradas universales y que comprenden "una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes". A partir de lo anterior "la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas." Por su carácter generalmente discreto los índices de necesidades básicas "presentan limitaciones para estimar la dispersión de la pobreza, porque tienden a igualar a quien está apenas cerca del límite con quien se encuentra mucho más alejado"²³.

d) Enfoque de la pobreza humana (PNUD)

Otro enfoque de la pobreza es el de la llamada pobreza humana, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque se refiere a la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable; poder acceder al conocimiento; alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación. Este concepto se diferencia de la definición de pobreza de ingreso, que parte de la privación de un solo factor: el ingreso, "ya sea porque se considera que ese es el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominador común". De acuerdo con el PNUD, "el concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único", y que por lo tanto no todo empobrecimiento puede reducirse al ingreso. "Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana"²⁴. Para el PNUD esta definición de pobreza está estrechamente ligada al

23 CEPAL (2000). Op. Cit. Pág. 83.

24 PNUD (2000). "Informe sobre desarrollo humano". México. Ediciones Mundi -Prensa. Pág. 17

concepto de desarrollo humano, el cual es entendido como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través del aumento de sus funciones y capacidades.

Igualmente, el concepto de pobreza está relacionado con los derechos humanos, en la medida en que facultan a los pobres para que reivindiquen sus derechos económicos y sociales: alimentos, vivienda, educación, atención de salud, un trabajo digno y adecuadamente remunerado, seguridad social y participación en la toma de decisiones. "Esos derechos los facultan para exigir que se les rindan cuentas por la prestación de buenos servicios públicos, por políticas públicas en favor de los pobres y por un proceso participatorio transparente abierto a que se escuchen sus opiniones. Esto impulsa una política pública dinámica en favor del desarrollo equitativo y el desarrollo humano acelerado"²⁵.

2.1.3 TIPOS DE POBREZA

La pobreza puede ser clasificada de diversas formas:

a) Pobreza extrema y moderada

La mayoría de los estudios se centran en un análisis de la pobreza absoluta y relativa o extrema y moderada. La pobreza extrema es la escasez de recursos materiales para poder satisfacer las necesidades básicas que permitan sobrevivir sanamente al individuo. Por otra parte, la pobreza relativa hace referencia a los diferentes bienes, servicios e ingreso relativo de los individuos que presentan diferencias en la calidad de vida debido a cambios en las necesidades individuales y el nivel de infraestructura del país a través del tiempo. Para Hernández Laos, la pobreza moderada “incluira aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas” En cuanto a la pobreza extrema “es en la que se ubican los hogares que tienen

25 PNUD Op. Cit. Pág. 87.

un ingreso total de magnitud tan ínfima que aun cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitirá satisfacer sus requerimientos nutricionales”²⁶.

La pobreza absoluta es una situación de insuficiencia de recursos, independientemente del nivel general de bienestar de una economía (una situación individual) justamente, es la pobreza extrema la que en la literatura económica se ha determinado como la causa principal de deterioro orgánico. Por otro lado, la pobreza relativa es una situación de pura privación que es comparable entre individuos, es moderada en el sentido de que considera aquellas carencias adicionales que impiden el funcionamiento como persona o la integración al entorno social.

b) Pobreza rural y urbana

La pobreza también suele ser de tipo rural y urbano, pero esta clasificación es más bien una subcategorización de los diferentes conceptos que se ha mencionado de ella. El uso de esta división permite a los investigadores hacer una comparación entre regiones.

Un fenómeno predominante en los países en vías de desarrollo es que la proporción de pobreza rural es mayor que la urbana. La pobreza urbana, se caracteriza por ser moderada; mientras que la pobreza extrema se identifica en su mayoría con zonas rurales, aunque el número de pobres sea menor con relación a las zonas urbanas, iniciándose un fenómeno de urbanización de la pobreza. Es decir en las zonas rurales hay menos pobres pero que son más pobres en comparación con la pobreza de las zonas urbanas y en las zonas urbanas existen más pobres pero que son menos pobres comparados con la pobreza rural.

26 HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (1990) “Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México” - Investigación económica.

2.1.4 MEDICIÓN DE LA POBREZA

Al igual que la definición de pobreza su medición no es menos compleja depende del enfoque teórico con que se le aborde. Por eso su evaluación va desde la utilización de métodos esencialmente cuantitativos hasta el diseño de complejos modelos que incluyen variables de difícil medición. El método más común es el que establece niveles de ingreso para diferenciar los pobres de los que no lo son, conocidos como "líneas de pobreza".

De acuerdo con la CEPAL las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso necesario para que los hogares puedan satisfacer las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) de sus miembros. Para ello se calcula el costo de la canasta básica de alimentos, el cual corresponde a la llamada línea de indigencia, de acuerdo con los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. A esto se agrega el costo estimado de la satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias. El Banco Interamericano de Desarrollo por su parte, estima la línea de pobreza en dos dólares diarios por persona, mientras que el Banco Mundial, además de esta medición, calcula la línea de pobreza a partir de un dólar diario de ingreso por persona.

Según Feres y Mancero, la definición de las líneas de pobreza descansa en dos enfoques: uno directo y el otro indirecto. "En el enfoque "directo", una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. El enfoque "indirecto", en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas"²⁷.

27 FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (1999). "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura". 4to. taller regional del Mecovi. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 noviembre.

Otra forma de medir la pobreza es a través del indicador **NBI** (Necesidades Básicas Insatisfechas). "Este método consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobres a aquellos que no lo hayan logrado. En su versión más simple, el método NBI utiliza únicamente información "ex-post", puesto que no considera la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades a futuro"²⁸. Este indicador toma como punto de partida, dependiendo de las características de cada país o región, carencias como hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, falta de servicios sanitarios para el desecho de excretas, inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad, y un indicador indirecto de capacidad económica.

Otro método de medición de la pobreza es a través del **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, el cual incluye tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, conocimientos y, un nivel decente de vida. "Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita (PPA en dólares). El ingreso se considera en el IDH en representación de un nivel decente de vida y en reemplazo de todas las opciones humanas que no se reflejan en las otras dos dimensiones"²⁹. El problema aquí radica en la definición de los criterios para determinar qué es un "nivel decente de vida".

2.1.5 DETERMINANTES DE LA POBREZA

Los estudios sobre la pobreza generalmente describen las características y patrones de este fenómeno, pero no se preocupan por explicar sus causas. Una explicación satisfactoria sobre cuáles son los determinantes de la pobreza es importante para combatirla.

²⁸ Ibidem.

²⁹ PNUD (2000). "Informe sobre desarrollo humano". México. Ediciones Mundi-Prensa. Pág. 17.

El Banco Mundial analizó los principales determinantes de la pobreza y obtuvo como resultados que las causas que explican mejor la pobreza son las características a nivel regional, las características a nivel local y las características a nivel individual y del hogar:³⁰

- A nivel regional, se encontró que existen un gran número de características que están asociadas con la pobreza. Donde principalmente la pobreza es mayor en áreas geográficamente aisladas con una escasa fuente de recursos naturales, escasas lluvias y otras condiciones climáticas adversas. Otra importante característica regional que afecta a la pobreza se relaciona con un buen gobierno, una buena política ambiental, estabilidad política, económica y de mercado, la participación ciudadana, la seguridad y la libertad de expresión.
- A nivel local, la infraestructura es el mayor determinante de la pobreza. Por ejemplo, los indicadores desarrollados de infraestructura que han sido frecuentemente usados en diferentes ejercicios incluyen la cercanía a caminos pavimentados, a mercados importantes, si la localidad cuenta o no con electricidad, la disponibilidad de escuelas y centros médicos, así como la distancia a los centros administrativos locales, el acceso a empleos y la distribución de la tierra.
- Por último, dentro de las características de los hogares y los individuos las más importantes son las demográficas, las económicas y las sociales. Dentro de las características demográficas se encuentran los indicadores de tamaño de hogar y su estructura, la tasa de dependencia que refleja el número de miembros del hogar que no trabajan y que son dependientes y el sexo del jefe de familia. Además del ingreso o el consumo, existen otras características económicas relacionadas con la pobreza como son el tipo de empleo, las horas trabajadas y

30 THE WORLD BANK, 2005. "Introduction to poverty análisis". Washington, Banco Mundial. Págs. 124-136.

los derechos de propiedad. En las características sociales encontramos indicadores como la salud, la nutrición, la educación y la capacidad de refugiarse de las inclemencias del tiempo.

Sin embargo, como se puede observar, encontrar un conjunto de características que causan y expliquen el fenómeno de la pobreza, es sólo un lado del fenómeno ya que como lo señala el Banco Mundial, existe un importante número de técnicas econométricas para identificar las causas de la pobreza, pero son menos exitosas para encontrar el origen de estas causas, por ejemplo, se puede comprobar que la falta de educación provoca pobreza, pero no se puede explicar fácilmente por qué las personas tienen una escasa educación.

2.1.6 CAUSAS Y EFECTOS DE LA POBREZA

Una gran división de los tipos de pobreza que abre la oportunidad para reflexionar sobre sus causas está relacionada a la permanencia del fenómeno y a su temporalidad. La pobreza existente en algunos países de América Latina como Bolivia, Perú, Ecuador, los países Centroamericanos y Haití puede clasificarse como crónica o estructural con fuertes componentes intergeneracionales, mientras que la pobreza que ha afectado recientemente a algunas familias en la Argentina y el Uruguay puede calificarse de temporal.³¹

Más allá de la dimensión del tiempo, la primera forma de pobreza se caracteriza por la escasa competencia de los pobres para usar en su provecho las oportunidades del medio ambiente natural y social, mientras que la segunda forma se caracteriza por la existencia de competencias pero la falta de oportunidades de poder usarlas. En el primer caso, la pobreza debe ser analizada desde un punto de vista histórico como un débil proceso de

31 ZABALAGA, Marcelo. "Pobreza y Globalización en América Latina. Edit. Fundación Ford. 2004. Pág. 13.

acumulación de capital humano, social y político, mientras que en el segundo caso, el interés debe centrarse en las políticas económicas que explican el desempleo.

En el caso de la pobreza crónica o estructural, las deficiencias en acumulación de capital humano se hacen latentes particularmente en los bajos niveles educativos y en el insuficiente desarrollo físico que lleva rápidamente al cansancio tanto en la realización de trabajos manuales como en labores intelectuales y de escritorio. Tanto la educación como la salud son variables que inciden en forma importante sobre los rendimientos laborales.³²

El problema más grave de esta situación es que generalmente tiene fuertes componentes intergeneracionales: los hijos de padres con poca educación y o con problemas de desnutrición previa tienden a reproducir esas características. En general, la falta de espacio político para los pobres hace que el Estado no logre cumplir adecuadamente su misión de igualar las oportunidades buscando aliviar los efectos intergeneracionales negativos.

Simultáneamente, la pobreza estructural se caracteriza por la formación de un insuficiente capital social, es decir, por la débil adopción del criterio y de prácticas corporativas que lleven a mejorar el bienestar común. Esto lleva a un círculo vicioso perverso: las comunidades que sufren de pobreza estructural no logran hacerse escuchar por el Estado y las elites dominantes aprovechan esa situación para confinar a la exclusión económica y social a estas comunidades. El problema de la pobreza se convierte entonces en un problema social y político. Con frecuencia, después de largos periodos de letargo, los pobres reaccionan violentamente reclamando la igualdad de oportunidades.³³

Las causas últimas de la pobreza crónica nunca han sido claramente establecidas pues tienen que ver con el desarrollo económico de las comunidades y de los países. El

32 ZABALAGA, Marcelo. Ob. Cit. Pág. 14.

33 Ibidem.

identificarlas presenta el mismo problema que el de poder dar una explicación a las diferencias de desarrollo entre naciones. Sin embargo, en la situación actual de América Latina por lo menos se puede mencionar tres causas asociadas a la pobreza crónica de comunidades locales: problemas de acceso a los recursos naturales, básicamente tierra y agua, fenómenos naturales que afectan periódicamente a la agricultura y sistemas económicos y políticos tendentes a beneficiar a los ricos más que a los pobres cuando hay crecimiento y evitarles pérdidas en situaciones de crisis.

Más allá de la pobreza que afecta a algunas comunidades en forma aislada, América Latina tiene países que pueden ser considerados globalmente pobres. Es el caso de países donde el PIB per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En estos casos, la pobreza está esencialmente relacionada al desarrollo. Todo lo que se ha mencionado a nivel de las comunidades puede trasladarse al país en su conjunto, pero, además es necesario considerar el plano internacional. Los países pobres, en general, tienen una escasa gravitación mundial y no logran relaciones comerciales equitativas, sufren de importantes crisis de comercio como resultado del deterioro de los términos de intercambio, muestran una excesiva dependencia de la cooperación internacional y viven abrumados por problemas de deuda. Con frecuencia se menciona que el mundo desarrollado no establece relaciones de equidad y solidaridad con los países más pobres, pero, también es necesario señalar que por razones asociadas a su propia pobreza estructural no han logrado desarrollar mecanismos de defensa para hacerse escuchar adecuadamente.³⁴

La pobreza temporal está asociada a crisis económicas y a incorrectos diseños de la política económica. El efecto de las crisis es fácil de entender, por ejemplo, el deterioro de los términos de intercambio, el déficit fiscal provocado por el exceso de deuda pública, etc. tienen como efecto desincentivar la inversión, la producción y en consecuencia el empleo. Cuando los miembros de una familia se encuentran desempleados, rápidamente deterioran sus condiciones de vida y caen en la pobreza. El

34 Morales R. (2003), Bolivia. Análisis Estructural de la Pobreza, www.ciesseconometrica.com.bo.

efecto de la política económica es más difícil de entender pues tiene mucho que ver con lo que antes se llamaba economía política. Medidas orientadas a acelerar el crecimiento a través de la apertura comercial o a estabilizar las economías reduciendo el gasto público pueden ser buenas para los objetivos que buscan pero en general la distribución del sacrificio que implican resulta de un difícil juego de confrontación de poder político entre pobres y ricos.

En los países donde hay pobreza crónica pueden presentarse también situaciones de pobreza temporal pues generalmente tienen importantes rasgos de heterogeneidad. Las causas que originan la pobreza temporal también pueden incidir negativamente en la pobreza estructural por dos vías: directamente, por ejemplo, la apertura comercial puede incidir en la situación de los campesinos pobres e, indirectamente, provocando que los grupos que podrían estar afectados por las políticas económicas se den modos para trasladar el sacrificio que implican hacia los más pobres, por ejemplo, suprimiendo los subsidios que les favorecen.³⁵

La desigualdad en la distribución de los ingresos en la región, en gran medida tiene sus orígenes en la desigual distribución de activos generadores de ingresos, particularmente de la educación y de la tierra. Ello muestra por un lado, la ineficiencia de las políticas públicas para igualar las oportunidades y en el otro, pone de evidencia el hecho de que el problema de la pobreza además de ser un problema económico es un problema político.

2.1.7 CAUSAS INTERNAS DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

En este punto se trata de identificar los factores que más influyen en la conservación y reproducción de la pobreza, al interior de las naciones menos desarrolladas.

35 Morales R. (2003), Ob. Cit. www.ciesseconometrica.com.bo.

Uno de los primeros factores es la marcada desigualdad entre los diferentes estratos sociales de la población. De acuerdo con los estudios, uno de los factores que más contribuye a la desigualdad en los ingresos es la escasa educación³⁶.

También influye en la pobreza la discriminación racial a que son sometidas las minorías. De acuerdo con Lustig y Deutsch, “Hay más probabilidades de que sean pobres los grupos autóctonos y las personas de raza negra que las de raza blanca”³⁷. Similar situación ocurre con la mujer. De acuerdo con Lustig “las mujeres que trabajan suelen tener una probabilidad mayor de ser pobres que los hombres que trabajan, incluso después de tomar en cuenta la influencia de la educación y otras variables”³⁸.

La corrupción y la ineficiencia administrativa en las entidades del Estado, también son factores que limitan salir de la pobreza a los países menos desarrollados. La corrupción hace que cuantiosos recursos destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres se desvíen hacia el enriquecimiento de funcionarios públicos y empresarios inescrupulosos.

Otro factor importante son los programas de ajuste económico, y que, como en el caso de Bolivia, se han traducido en mayores impuestos, menos puestos de trabajo y menor capacidad adquisitiva del salario. La creciente privatización de las empresas del Estado, si bien ha servido para disminuir los déficits fiscales, ha encarecido los servicios públicos en aquellos renglones que más afectan a los pobres como agua, luz, alcantarillado y teléfono. Similar situación ocurre en el caso de la educación, dejando por fuera del sistema a gran parte de la población en edad escolar y universitaria³⁹.

36 NÚÑEZ M., Jario y SÁNCHEZ T., Fabio (1998). “Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997”. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Macroeconómico. Bogotá.

37 LUSTIG, Nora y DEUTSCH, Ruthanne (1998). “El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: Visión general”. BID. Washington, D.C. Diciembre. N° POV-101-R. Pág. 2.

38 Idem. Pág. 3.

39 ROMERO Alberto. Ob. Cit. Pág. 133.

2.2 LA PARTICIPACIÓN POPULAR

La participación popular es el término utilizado para referirse al singular modelo de descentralización diseñado en Bolivia con el fin de llevar a cabo la reforma por la vía municipal y dejar los niveles de gobierno intermedios (departamentos) para una reforma posterior. Aunque de manera muy simple la descentralización se define como el proceso mediante el cual se redistribuye el poder político y administrativo del estado en una lógica que va desde el centro a la periferia, según, Jean Paul Faguet de *The London School of Economics*, la descentralización consiste más bien en una devolución por parte del poder central (nacional) de competencias específicas, con todas las atribuciones políticas, administrativas y económicas que esto supone (conlleva), a un nivel local (ej. los municipios).⁴⁰ Todo esto en un escenario en el cual los gobiernos locales, con autoridades elegidas localmente tienen independencia del poder central y cuentan con una delimitación geográfica y de funciones.⁴¹

El PNUD va un poco más allá en su definición incluyendo el concepto de gobernabilidad como parte inherente del significado de descentralización. “Descentralización o gobernabilidad descentralizada se refiere a la reestructuración o reorganización de la autoridad de modo que haya un sistema de co-responsabilidad entre instituciones de gobernabilidad en los niveles centrales, regionales y locales, todo esto según el principio de contribución y mientras se incrementa la calidad y efectividad de los sistemas de gobernabilidad y la autoridad y competencias de los niveles subnacionales.

La descentralización en el marco de la gobernabilidad, es mucho más que una transferencia de competencias administrativas, políticas y económicas. Según el PNUD, debe ser un método para alcanzar logros en el campo de desarrollo humano sostenible, mejorando y ampliando el acceso a servicios básicos, créditos, empleo, salud, educación,

40 FAGUET, Jean Paul, *Decentralising Bolivia: Local Government in the Jungle*, Development Studies Institute, LSE, London, No. 05-60, June 2005

41 *Ibidem*.

erradicación de la pobreza, lograr mayor igualdad socioeconómica en especial entre hombres y mujeres y todo esto dentro de un marco de protección del medio ambiente.⁴²

La definición del PNUD señala que el buen gobierno es aquel que tiene un sistema de gestión gubernamental con las siguientes características: participativo; que respeta la ley y el Estado de derecho; que es transparente; representativo; orientado hacia el consenso; equitativo y por último eficaz y eficiente.⁴³ En el libro de *Estrategia para la cooperación española* del Ministerio de Asuntos Exteriores Español (1999), además se añade que un sistema de buen gobierno “implica más que disponer de instituciones honestas y eficientes, también se necesita facilitar los procesos de participación y de decisión colectiva, de modo que se propicie una senda continuada y sostenible de ampliación de las oportunidades y opciones de las personas requiere de sistema institucional participativo, transparente y responsable asentado sobre el dominio de la ley.”⁴⁴

Para efectos de este trabajo la definición a tomarse en cuenta es la del PNUD ya que, la descentralización administrativa y la participación popular en Bolivia fueron concebidas con una tesis profundamente enraizada en la democratización del poder político que además pretendía una eventual redistribución de la riqueza. Es decir, no sólo se trató de una transferencia de poderes al nivel municipal sino de un rediseño de la autonomía política a favor de la búsqueda de nuevos espacios y la inclusión de actores sociales.

2.2.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Bolivia, como la mayoría de los países de América Latina y tal vez del mundo, era, hasta no hace mucho tiempo, un país extremadamente centralizado. Prácticamente, ese carácter se da desde su nacimiento en 1825, aunque como bien lo señala Rodríguez,

42 Ibidem.

43 PNUD, Governance for sustainable human development, Policy Document, 1997

44 ALONSO, José Antonio. (Dir.), *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.

hubo momentos en la historia en que las prefecturas y los municipios tuvieron un cierto poder autónomo, dotados de numerosas competencias, particularmente en los campos de la salud y la educación. Fueron solamente momentos, ya que el gobierno central continuamente avasallaba las atribuciones de los poderes locales, pero donde se notó con mayor fuerza la centralización, fue con el Estado del 52, que suprimió inclusive la independencia municipal y transformó al municipio en “un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central”⁴⁵.

En realidad, el Estado del 52, era sumamente poderoso, siendo el principal “empresario” del país, dueño, entre otros, de minas, industrias, petróleo, ferrocarriles y comunicaciones. Además, era el principal inversionista que definía los “polos de desarrollo”, favoreciendo ciertas regiones y beneficiando “a una empresa privada que vivía del favor correligionario, llave de los recursos del erario [...] en desmedro del resto del país”⁴⁶. En consecuencia, algunas regiones y grupos sociales progresaron, mientras que otros, particularmente en las áreas rurales, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas quedaron al abandono. Tanto es así, que ni siquiera podían referirse a un municipio, puesto que el campo de acción de las alcaldías se limitaba a las zonas urbanas. El campo era tierra de nadie, sin ningún poder local.

Por otra parte, cabe notar que algunas pequeñas ciudades no tenían tampoco una alcaldía y, lo más crítico es que la mayor parte de los municipios provinciales, casi no tenían recursos económicos, por lo que no poseían ninguna capacidad de acción a favor del desarrollo local.

Para lograr la descentralización, los movimientos regionales, organizados en los Comités Cívicos, organizaron toda una serie de actos, manifestaciones, paros cívicos y también propusieron modificaciones a las leyes del país. Así, a principios de los ochenta los

45 RODRIGUEZ, Gustavo (1995). “Estado y Municipio en Bolivia”, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaria Nacional de Participación Popular. Pág. 88.

46 ARRIETA, Mario y DE LA FUENTE, Manuel (1998): “Desarrollo Rural y Participación Popular en Mizque”. Decursos, Revista de Ciencias Sociales (Cochabamba), año III, número 6, Pág. 93.

Comités Cívicos de Santa Cruz y de Cochabamba, así como el Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca presentaron anteproyectos de Ley de Descentralización.

El impacto de los Comités Cívicos fue notable, particularmente el de Santa Cruz, y la idea de la descentralización fue abriéndose espacio, prueba de ello, es que por esa misma época tanto el Gobierno del Dr. Siles, como el legislativo, así como los principales partidos de oposición: el MNR y la ADN, presentaron también sus anteproyectos de Ley de Descentralización.

De ahí en adelante, habría que esperar unos diez años para que efectivamente se inicie el proceso de descentralización. En el ínterin muchas cosas se sucedieron. El Estado del 52, en franca crisis desde finales de los setenta, fue “liquidado” por el neoliberalismo; que sin embargo, no solucionó muchos de los problemas que arrastraba el Estado de la Revolución Nacional, particularmente el relacionado a las grandes desigualdades sociales y regionales.

Por otra parte, la izquierda prácticamente desapareció; pero, surgieron nuevas fuerzas políticas como la UCS y CONDEPA, que forzaron a los partidos tradicionales, particularmente al MNR, a presentar en 1993 un programa de gobierno que justamente contemplaba un intento de solución de dichos problemas, mediante la implementación de un proceso de descentralización y de participación popular.

Ahora bien, el MNR ganó las elecciones en 1993, entre otros, por el carisma de Sánchez de Lozada y a causa de la alianza con Víctor Hugo Cárdenas, originario de una comunidad rural aymara y uno de los líderes del katarismo. Posteriormente, pudo gobernar gracias a los acuerdos que logró con el MBL y la UCS. Esos acuerdos y la cooptación de numerosos cuadros de la izquierda, le dieron la fuerza para llevar adelante numerosas reformas, entre las que resaltan la capitalización y la descentralización.

Dos medidas que aparentemente no están ligadas, pero que van debilitando la capacidad del poder central. El Estado ya no es más dueño de minas, industrias, comunicaciones, ni ferrocarriles y; por otro lado, ha transferido a las regiones parte de su poder, parte de sus competencias. A través de la capitalización, Bolivia ingresa de pleno a la globalización y mediante la descentralización, lo local surge con gran fuerza.

En relación a esta última política, parece que todo el mundo coincide: tanto los gobiernos, como los movimientos cívicos y los organismos internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD están de acuerdo con la descentralización. Las diferencias surgen respecto a la profundidad de la descentralización, es decir respecto a la “cantidad y calidad” de poder que se va transferir a las regiones. La discusión gira entonces en relación a los grados de autonomía que tendrán los poderes regionales y locales, las competencias que se les otorgará, los recursos financieros que tendrán, las formas de control social y los niveles de participación ciudadana.

Y en el caso particular de Bolivia, la discusión también se centró en el camino que iba a tomar el proceso de descentralización. Por una parte, los municipalistas planteaban que la descentralización se establezca vía los municipios, mientras que los Comités Cívicos, querían que se la realice vía los gobiernos departamentales. Finalmente, las dos vías se están implementando, aunque con resultados un tanto conflictivos.

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

El proceso de descentralización se inició con la aprobación, en abril de 1994, de la Ley de Participación Popular (LPP). Ley que trata de resolver varios de los problemas señalados en la primera parte de este texto.

En **primer lugar**, la LPP produce una **municipalización** del todo el territorio. Antes, las áreas rurales no contaban con un poder local. Ahora tienen la referencia de un municipio, incluidos los campesinos, puesto que el territorio municipal abarca las áreas urbanas y rurales de un

determinado espacio geográfico. Lo que todavía está en cuestión es el área territorial del Municipio, ya que muchas veces las secciones de provincia, donde se asientan los municipios, presentan situaciones conflictivas, como veremos más adelante.

En **segundo lugar**, la LPP confiere **nuevas competencias** a los municipios, en los campos de la salud, la educación, el deporte, la cultura, etc. Además, los municipios ahora tienen que ocuparse del desarrollo de su territorio. Sobre esto último, se ha estado reflexionando mucho y han surgido propuestas como la del PADER, que son un aporte para la discusión, planteando en sus grandes líneas: la necesidad del dialogo, la búsqueda de consensos y la articulación entre todos los actores económicos de los municipios. En este planteamiento el Gobierno Municipal juega un rol sumamente importante, pero no debe “repetir los errores del pasado” y debe reorientar sus actividades actuales, buscando convertir al Municipio en un “Municipio productivo”, en el que todos los actores deben convertirse en “promotores” del desarrollo local⁴⁷.

El municipio para ser “productivo” tiene que lograr que sus actividades, los servicios que presta, tengan un impacto directo sobre negocios concretos, que impulsen a los agentes económicos privados a realizar inversiones productivas sostenibles.

En **tercer** lugar, la LPP otorga a los municipios una cierta **capacidad económica**; resolviendo en parte, el problema de la falta proverbial de recursos económicos de los municipios provinciales. En parte, puesto que los recursos que se otorgan son insuficientes frente a la magnitud de los problemas que hay que resolver. Sin embargo, el hecho de que los municipios dispongan tanto de recursos propios (que eventualmente pueden incrementarse mediante una buena gestión), como los del gobierno central; les permitirá utilizarlos para apalancar otros recursos, ya sea de los fondos de desarrollo nacionales, o ya sea de fondos de la cooperación internacional. Con ello, lograrán una mayor capacidad de acción y al mismo tiempo podrán mejorar las posibilidades de desarrollo del municipio.

47 PADER/COSUDE (1998). “Municipio productivo. Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal”. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, COSUDE. Pág. 20.

En **cuarto** lugar, la LPP promueve la **participación popular** mediante el reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), sean estas juntas de vecinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas o sindicatos agrarios. En realidad, cada OTB (que representa a la población de un determinado territorio) puede organizarse, según los usos o costumbres de cada lugar, reafirmando de esta manera la diversidad cultural del país.

Respecto a su accionar, sobresale la potestad que tienen las OTBs de proponer, pedir, controlar y supervisar las obras y servicios municipales de acuerdo a las necesidades comunitarias (art. 7 de la LPP). Este derecho de las OTBs se está ejerciendo mediante la “planificación participativa municipal, que debe concretarse en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y en el Programa de Operaciones Anual (POA).

La **planificación participativa**, trata de superar los problemas que representaba la planificación “tradicional”. Ahora, se quiere lograr una planificación más integral, se busca la coordinación de todas las instituciones locales y se impone por Ley la participación de toda la población a través de las OTBs.

Finalmente la LPP instauro el **control social**, mediante los Comités de Vigilancia, que particularmente deben pronunciarse sobre el presupuesto y manejo de los recursos de la Participación Popular. Un aviso negativo, puede llegar a congelar los recursos económicos que recibe el Municipio del Gobierno Central.

En síntesis, con la LPP se inicia un proceso de descentralización, que muestra ciertas peculiaridades con relación a otras realidades latinoamericanas. En todo proceso de descentralización, en primer lugar, se confieren ciertas competencias a los gobiernos de niveles inferiores, buscando mejorar la eficiencia del Estado, también se espera que el Gobierno Local juegue un rol más activo, convirtiéndose en un articulador del desarrollo. Esto es más o menos común a los procesos de descentralización en curso en América Latina. Además, para que los gobiernos locales asuman sus nuevas competencias, se les atribuye ciertos recursos económicos, los que generalmente son insuficientes.

En segundo lugar, se espera un mayor control social, ya que al acercar el Estado a la ciudadanía se supone que la población podría controlar de mejor manera las instituciones públicas. Y en tercer lugar, la descentralización debería ampliar las posibilidades de participación. La diferencia entre el caso boliviano y otros procesos de descentralización radica en estos dos últimos aspectos, puesto que en nuestro país se han creado por ley mecanismos muy concretos de participación y control social que parecen ser únicos en la región.

A pesar de estos progresos en materia de descentralización; en Bolivia, los Comités Cívicos continuaron reclamando mayores avances del proceso y forzaron al Gobierno a aprobar otra medida, en julio de 1995: La Ley de Descentralización, que fundamentalmente tiene como objeto: el de establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, así como el de asignar ciertos recursos financieros para que la Prefectura pueda cumplir sus atribuciones.

2.2.3 LOS PRINCIPIOS Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE) no sólo plantea desafíos para su implementación, sino que además demanda una reflexión profunda sobre sus implicancias en términos de la construcción de una cultura ciudadana capaz de sustentar un Estado de Derecho. En el primer caso, establece una re-territorialización del Estado para dar cabida a cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, originaria campesina, “*que no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional*”⁴⁸, aunque confiere a las últimas facultades que no otorga a las demás, por ejemplo, optar para su conformación entre territorio indígena, municipio o región.

48 CPE, Artículo 276.

La estructuración territorial en la nueva CPE se sustenta en cuatro elementos constitutivos: 1) el reconocimiento de los departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, y también de las regiones, en atención a la voluntad de sus habitantes; 2) la conformación de autonomías; 3) una amplia variedad de principios, entre ellos, la participación y el control social, el autogobierno, y la preexistencia de las naciones y pueblos; y, 4) la concepción de la autonomía⁴⁹.

Ésta última es definida, por “*la elección directa de autoridades por los ciudadanos y las ciudadanas, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción con competencias y atribuciones*”⁵⁰. Pero también, reconoce a las autonomías indígena, originario campesina, “*el autogobierno como ejercicio de la libre determinación y las naciones indígena, originarios, campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias*”⁵¹.

En este marco, la re - territorialización del espacio propuesta, exigirá no sólo una estructura compleja, sino el diseño de mecanismos que permitan establecer relaciones intergubernamentales verticales y horizontales funcionales, para garantizar una distribución de recursos y competencias que no generen mayores conflictos, a los ya provocados por la falta de aplicación del principio de subsidiariedad.

Preocupa por otra parte, las implicancias que traerá la aplicación del concepto de autogobierno para las autonomías indígenas, originarias, campesinas. Bajo esta visión, la elección de autoridades, la elaboración del Estatuto, los procesos de desarrollo, la administración de impuestos, y la gestión de los recursos naturales renovables

49 HOFMANN Renata y PÉREZ Martín. “Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia”. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización n programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y hile) 2007 - 2009. FLACSO, Chile. Pág. 16.

50 CPE, Artículo 272.

51 CPE, Artículo 289 .

(responsabilidad compartida sólo con el nivel nacional), se ejercerá de acuerdo a los usos y costumbres propios de cada pueblo, nación o comunidad, en *armonía* con la Constitución y la ley; dejando de lado controles constitucionales que son estrictamente necesarios para garantizar -por ejemplo- la rendición de cuentas, la equidad de género, o una administración de justicia que respete los derechos humanos.

Las autonomías indígenas plantean otro desafío, el de la integración social en Bolivia. Es necesario recordar que una de las bases de la participación popular fue la estructuración de municipios que demandaban una necesaria convivencia e interacción entre diversos grupos sociales y culturales, para construir y proyectar un destino común en el territorio que compartían. Bajo la nueva lógica, basada en el autogobierno con base en los usos y costumbres, los pueblos indígenas podrían quedar aislados y enclaustrados, con escasas posibilidades de interacción con otras expresiones culturales y colectivos sociales.

En cuanto a las formas de participación, hay que decir que adquiere mayor importancia en el nuevo texto constitucional. Determina que la relación de la sociedad civil con el Estado se plasma en: *“el diseño de las políticas públicas, y en el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales y a los servicios públicos”*⁵²; e implica además: *“Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública, formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan, y apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan”*⁵³.

52 CPE, Artículo 241.

53 CPE, Artículo 242 .

Una preocupación adicional es la falta de equilibrio entre la representación de las organizaciones de áreas rurales, que son las privilegiadas, y la representación de áreas urbanas, donde habita más del 60% de la población. Este sesgo debilita los principios democráticos e impone una lógica de discriminación en razón de origen o pertenencia, a costa de una cultura ciudadana de igualdad de las personas. En síntesis, el nuevo texto constitucional, en lo referente a la descentralización y participación, entraña en gran medida el riesgo de más conflictos en Bolivia, en lugar de disminuir la polarización ya existente. Esta nueva configuración pondrá a prueba la gobernabilidad democrática y también la capacidad de interacción: entre los ciudadanos; entre el Estado y la sociedad, y también entre los distintos gobiernos autónomos⁵⁴.

2.3 MUNICIPIO Y GOBIERNO MUNICIPAL

2.3.1 MUNICIPIO

El término “municipio” proviene del latín “*manus incipio*”, que significa iniciar una función o de “*manuscipio*” que es tomar a la fuerza el poder de ejercer una función: o tal vez de “*muneris y municipes*” que son vínculos que unen a individuos que son vecinos.⁵⁵

“El municipio es un conjunto de familias que comparten necesidades, intereses o funciones comunes; localizadas sobre un determinado territorio; con conciencia de pertenencia al grupo y permanente interacción en el seno.”⁵⁶

Según la Ley de Municipalidades N° 2028, Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de

54 HOFMANN Renata y PÉREZ Martín. “Op. Cit. Pág. 18.

55 RAMÍREZ V, Luis “Municipio y Territorio”, INIDEM; La Paz, Julio de 1992

56 PONCE GARCÍA, “Hacia una Estrategia para el Desarrollo Local”, Seminario Taller, INIDEM, Riberalta, 24 al 26 de Febrero de 1994, Pág. 2. ; MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, “Ciudadanía en la Participación Popular”, Editorial Canelas; Primera Edición, 1999; Pág. 221; PINEDO, Eduardo; “Administración Municipal”, INIDEM, Pág. 1

Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano⁵⁷.

La Dirección de Fortalecimiento Municipal sostiene que: “Municipio es aquel que está compuesto por dos variables, las cuáles son: territorio y población”.⁵⁸

También es necesario mencionar que el municipio es la unidad de tres factores, los cuales se desarrollan en el siguiente cuadro:⁵⁹

CUADRO N° 2
FACTORES DEL MUNICIPIO

Territorio	Población	Organización política
Superficie terrestre, delimitada geográficamente. Medio físico donde se asienta el municipio con sus riquezas naturales, su infraestructura urbana (equipamiento, vialidad y servicios), sus problemas ambientales, sus características geográficas, su potencialidad y sus carencias	Conjunto de habitantes (personas) que habitan dentro de los límites del municipio.	Conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad de la colectividad y hacerla cumplir. Su finalidad o propósito es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad y la promoción del desarrollo

FUENTE: ARDAYA, Rubén, “Ensayo sobre Municipalidad y Municipios”.

2.4.2 GOBIERNO MUNICIPAL

Según la Ley de Participación Popular el Gobierno Municipal es aquel al cuál se le transfiere el derecho de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, deportes, cultura, caminos vecinales y microriego⁶⁰.

57 Véase, LEY N° 2028 del 28 de octubre de 1999, Op. Cit. Art. 3

58 PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA, Dirección de Fortalecimiento Municipal, COSUDE/PLAREG, “Tipología de Municipios y Elaboración de Programas de Fortalecimiento”, Edit. Andes Sur, Sucre – Bolivia, 1996, Pág. 22

59 ARDAYA, Rubén, “Ensayo sobre Municipalidad y Municipios”, Desarrollo Local, INIDEM, Pág. 28.

60 Véase, LEY N° 1551 “Ley de Participación Popular”, 20 de abril de 1994, en La Paz – Bolivia, Art. 13, par. I

“La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.”⁶¹

2.4.3 CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

La Ley de Municipalidades dicta que el Gobierno Municipal, se encuentra conformado por:⁶²

- **El Concejo Municipal:** La máxima autoridad del Gobierno Municipal, es el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal.
- **El Alcalde Municipal:** Es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal.

2.4.4 AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Ley de Municipalidades afirma que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley.⁶³

La autonomía municipal se ejerce a través de:⁶⁴

- La libre elección de las autoridades municipales.
- La facultad de generar, recaudar e invertir recursos.
- La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales.

61 Ley N° 2028 “Ley de Municipalidades”, 28 de octubre de 1999 , Art. 5 (I) Titulo I

62 Ley N° 2028, Art. 12, Art. 43

63 Ley N° 2028, Art. 4, par. I y II

64 Ley N° 2028, Art. 2.

- La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
- La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones.
- El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.

2.4.5 FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Las funciones del gobierno municipal son las siguientes:⁶⁵

- Priorizar las demandas de la comunidad
- Elevar el bienestar social y material mediante la ejecución directa o indirecta de servicios.
- Realizar obras y proyectos mediante planificación participativa.
- Atender las necesidades de la comunidad

2.4.6 OBJETIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Los objetivos del gobierno municipal se resumen en los siguientes:⁶⁶

- Desarrollo de infraestructura de Educación, Salud, Cultura, Deportes, Micro-riego, Saneamiento Básico, Vías urbanas y Caminos vecinales.
- Realización de obras y proyectos (en diferentes áreas).
- Atención de necesidades en Educación, Salud, Cultura, Deportes, Micro-riego, Saneamiento Básico, Vías Urbanas y Caminos Vecinales

65 MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, "Ciudadanía en la Participación Popular", 1999; Pág.23; ARDAYA, Rubén; "Ensayo sobre Municipalidad y Municipios", Pág. 45.

66 INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (INIDEM), "Municipio y Participación Popular", Año 7 – Nº 9, Junio de 1999, Pág. 20; SECRETARIA DE PARTICIPACIÓN POPULAR, " Democracia y Participación Popular", Editorial ILDIS , La Paz, Bolivia, 1996, Pág. 71.

- Permitir la participación de la comunidad.
- Mejorar la calidad de vida de la población

2.4.7 MUNICIPIO PRODUCTIVO

Desde diversos ámbitos ha surgido la preocupación respecto a que los gobiernos municipales logren mayor eficiencia y equidad en la asignación de recursos y que su utilización repercuta en la generación de riqueza, tendente a mejorar las condiciones de vida de la población. Esta inquietud se ha traducido en un conjunto de reflexiones que llevan el nombre genérico de municipio productivo⁶⁷.

Sin embargo, en muchos actores, concejales municipales y técnicos de instituciones de desarrollo rural existe cierta desazón respecto a un concepto de contenido tan diferenciado. Algunos actores identifican al municipio productivo con el gobierno municipal que, directamente y por sí mismo, dinamiza la economía local. Otros consideran el municipio productivo como un escenario en el que las fuerzas productivas se enfrentan para impulsar procesos de desarrollo⁶⁸.

Municipio Producto es el escenario donde los actores públicos y privados involucrados de manera articulada, participativa y concertada, logran el desarrollo de la economía local con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y el nivel de bienestar de la población

Municipio Productivo es aquel municipio en el cual las personas tienen mayores posibilidades de obtener empleo digno y una remuneración que le permita satisfacer sus necesidades. Esto es, donde la población goza de un mejor nivel de vida. Esta mejora en el nivel de vida está directamente relacionada con el incremento de los niveles de

⁶⁷ Friedrich Ebert Stiftung e ILDIS, La Paz, Bolivia, (1997). "Municipio Productivo". PADER – COSUDE, Pág. 15

⁶⁸ LEA PLAZA, Mauricio (1997), "El Municipio Productivo, el segundo momento del proceso de Participación Popular ", en Debate Regional, Municipio Productivo, Friedrich Ebert Stiftung e ILDIS, La Paz, Bolivia.

inversión privada para aprovechar el potencial del Municipio y las oportunidades del mercado.

Un Municipio Productivo, es un municipio en el cual se pueden identificar los siguientes elementos:

- 1) Una visión compartida del desarrollo económico municipal y su promoción entre el conjunto de actores del municipio. Se trata de identificar de manera conjunta la vocación económica del municipio identificando los sectores o rubros en los que está el futuro del desarrollo económico. Consensuando un acuerdo amplio entre todos los actores municipales respecto a las actividades privadas que tienen futuro en el municipio y las responsabilidades del Gobierno Municipal en su promoción. No debe limitarse a un solo rubro, aún si existiese un rubro prioritario.
- 2) El Gobierno Municipal tiene capacidad de gestión y de administración para llevar adelante sus cuatro roles promotores. Esto no implica solamente el desarrollo de la organización administrativa y sus instrumentos (por ejemplo el Plan de Uso de Suelos), implica también una organización adecuada del Concejo Municipal (por ejemplo una comisión especializada para la Promoción Económica) y también buenas relaciones entre el Alcalde, el Concejo Municipal y la administración municipal.
- 3) Existe un acuerdo entre el conjunto de los actores del municipio en torno a los cuatro Roles del Gobierno Municipal Promotor, es decir:
 - El Gobierno Municipal no interfiere negativamente sobre el desarrollo económico.
 - El Gobierno Municipal promueve la articulación y coordinación de los actores impulsando procesos de concertación.

- El Gobierno Municipal promueve la instalación de servicios y facilita el acceso a los mismos.
 - El Gobierno Municipal promueve el uso racional, la regulación y la protección del suelo y los recursos naturales.
- 4) Se reconoce el rol fundamental de los agentes económicos privados para el desarrollo económico, puesto que son estas organizaciones las que invierten y generan sostenibilidad económica. Son particularmente importantes para que los pequeños productores generen ingresos adicionales.
- 5) Existe un Directorio Local de Promoción Económica (DILPE). Estas instituciones de funcionamiento permanente permiten la concertación público-privado entre los actores ligados al desarrollo económico y su promoción; además, participan instituciones del mismo municipio y de los niveles departamentales y nacionales.

Un Municipio Productivo es aquel donde el Gobierno Municipal y los agentes económicos privados se reúnen y concertan las acciones de Promoción Económica, desarrollando al mismo tiempo las capacidades institucionales necesarias para la implementación de las mismas.

2.4.8 LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

De acuerdo al Artículo 20°, de la Ley de Participación Popular (LPP 1551), la transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales, denominada “Coparticipación Tributaria”, debe ser destinada a los Gobiernos Municipales y Universidades, como se indica textualmente a continuación:

Artículo 20°. (Coparticipación Tributaria).⁶⁹

- I. La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a 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 la 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.”

La Coparticipación Tributaria es distribuida a Gobiernos Municipales, en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal; en cambio las universidades públicas reciben el beneficio, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental.

En cuanto a las inversiones y los ingresos municipales es notable el impacto que tiene la Participación Popular al ampliar la percepción de recursos de coparticipación de 24 a 337 Municipios, al incrementar estos recursos del 10 al 20% y al redistribuir su destino espacial. Los recursos de coparticipación antes de la Ley de Participación Popular, beneficiaban en un 92% a las ciudades principales y sólo el 8% al resto del

⁶⁹ Legislación Municipal 2001, DIGESTO; Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994 de Participación Popular; Ed. “Programa Jóvenes Contra la Pobreza de la Cruzada Nacional Contra la Pobreza”; Pág. 49

departamento. Desde 1995 a la fecha, esta relación cambio a favor del resto del departamento a los que transfieren el 61% de esos recursos.

2.4.9 INGRESOS PROPIOS

Los ingresos propios en los gobiernos Municipales comprenden los recursos financieros que son percibidos de manera recurrente por sus propios sistemas de recaudación, tienen su origen en el cobro de tributos que son de dominio exclusivo municipal, la prestación de servicios, usufructo de bienes que son de su propiedad, contribuciones y otros.

Los rubros que comprenden la categoría de ingresos propios municipales son:

a) Ingresos Tributarios

- Ingresos Impositivos
- Tasas
- Patentes

b) Ingresos No Tributarios

- Venta de bienes y servicios de las administraciones públicas
- Otros ingresos no tributarios
- Intereses y otras rentas de la propiedad

2.4.10 INVERSIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

De acuerdo a las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, se entiende por inversión pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer la existencia 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, incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan entidades del sector público.

De acuerdo con la clasificación del SISIN, la inversión pública se agrupa en los siguientes grupos de sectores:

- Apoyo a la producción
 - Infraestructura básica productiva
 - Social
 - Multisectorial
- a) **Inversión en apoyo a la producción:** Comprende las inversiones que están destinadas a apoyar directamente el desarrollo de sectores productivos como Hidrocarburos, Minería, Industria, Turismo y Agropecuario. Los proyectos que se programan y ejecutan en estos sectores básicamente están referidos a estudios de investigación y desarrollo, capacitación y asistencia técnica a productores.
- b) **Inversión en Infraestructura:** Comprende aquellas inversiones que están relacionadas con el desarrollo de la infraestructura productiva, los sectores que se toman en cuenta en este grupo son Transportes, Energía, Comunicaciones y Recursos Hídricos. Los proyectos que se programan y ejecutan en estos sectores corresponden a construcción y mejoramiento de caminos vecinales, construcción de puentes vehiculares, electrificación de comunidades rurales, sistemas de riego y microriego, manejo de cuencas, construcción de defensivos y atajados para proteger cultivos o asentamientos humanos.
- c) **Inversión Social:** Comprende las inversiones orientadas a desarrollar infraestructura y equipamiento en los sectores de salud y educación, en ambos sectores incluye programas de prevención y desarrollo cultural; también forma parte de este grupo las inversiones realizadas en sistemas de agua potable,

alcantarillado, tratamiento y gestión de residuos sólidos, mejoramiento de barrios, construcción de infraestructura urbana, deportiva y de recreación.

- d) **Inversión Multisectorial:** Comprende estudios, investigaciones y proyectos para apoyar a los sectores.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

CAPÍTULO III

LA POBREZA EN BOLIVIA

En los siguientes acápite se analiza la evolución de la pobreza, medida a través del método de la línea de pobreza, además de los indicadores de desarrollo humano en el periodo anterior y posterior a la implementación de la Ley de Participación Popular, de manera que se pueda verificar el efecto de esta medida en la reducción de la pobreza a nivel nacional. Posteriormente se efectuará un análisis de la evolución de la pobreza a nivel del departamento de La Paz, para concluir con el abordaje de esta problemática en el Municipio de Guaqui.

3.1 INCIDENCIA DE LA POBREZA ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

3.1.1 LÍNEAS DE POBREZA

Durante el periodo anterior a la implementación de la Ley de Participación Popular (1994), Bolivia era uno de los países más pobres de América Latina, donde al menos 6 de cada 10 bolivianos vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza, tal como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3
BOLIVIA: LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA POR AREAS. AÑO 1990

AREA	Línea de Indigencia, 1990	Línea de Pobreza, 1990
CIUDADES	488.62 Bs.	1118.02 Bs.
RESTO URBANO	458.18 Bs.	1048.37 Bs.
RURAL	288.63 Bs.	660.41 Bs.
TOTAL	380.00 Bs.	971.00 Bs.

Fuente: MORALES ANAYA Rolando. "Bolivia. Política económica y pobreza a mediados de los años noventa". La Paz, 1995.

A partir de las líneas anteriores y de las distribuciones de ingresos estimadas anteriormente, se establece los números y porcentajes de hogares que se encuentran en situación de pobreza e indigencia. El cuadro siguiente contiene esa relación:

CUADRO N° 4
BOLIVIA: ESTIMACION DEL NIVEL DE POBREZA E INDIGENCIA (1990)

CIUDADES	Indigentes	Pobres	No pobres	Total
EFFECTIVOS	141.316,00	334.741,00	213.206,00	547.947,00
PORCENTAJE	25,79	61,09	38,91	100,00
RESTO URBANO				
EFFECTIVOS	54.242,00	124.421,00	68.062,00	192.483,00
PORCENTAJE	28,18	64,64	35,36	100,00
TOTAL URBANO				
EFFECTIVOS	195.558,00	459.162,00	281.268,00	740.430,00
PORCENTAJE	26,41	62,01	37,99	100
AREA RURAL				
EFFECTIVOS	379.673,00	542.843,00	133.092,00	675.935,00
PORCENTAJE	56,17	80,31	19,69	100,00
TOTAL				
EFFECTIVOS	575.231,00	1.002.005,00	414.360,00	1.416.365,00
PORCENTAJE	40,62	70,75	29,25	100,00

Fuente: MORALES ANAYA, Rolando. Op. Cit.

El siguiente cuadro permite analizar la evolución de los porcentajes de la población que se encuentran debajo de las líneas de indigencia y pobreza. Los datos que se encuentran en la primera columna de este cuadro han sido tomados de Morales R⁷⁰ con estimaciones que se basan en la distribución del ingreso para Bolivia en 1975-1976 establecido por el PREALC. La comparación de la situación en 1975-1976 y 1990 muestra una disminución del porcentaje de pobres e indigentes, pero, un ligero incremento en el índice de GINI⁷¹.

⁷⁰ MORALES R.(1994), "El Modelo Económico de la Revolución Nacional de 1952, las dificultades de su fallecimiento y su supervivencia". UCB, CIESS-ECONOMETRICA.

⁷¹ MORALES ANAYA Rolando (1995). "Bolivia. Política económica y pobreza a mediados de los años noventa". La Paz. Pág. 46.

Esta situación se explica por el deterioro de la posición relativa del 40% más pobre. A esta población en 1975-76 le correspondía el 12.6% del Ingreso Total del Sector Familias, mientras que en 1990 bajó su participación a solamente el 8%.

CUADRO N° 5
BOLIVIA: EVOLUCION DE LOS PORCENTAJES DE POBRES E INDIGENTES
(1976 Y 1990)

	1975-1976	1990
TOTAL POBRES	80 %	70.75 %
-Indigentes	60%	40.62%
-No indigentes	20%	30.13%
NO POBRES	20%	29.25%
TOTAL	100%	100.00%
INDICE DE GINI	49%	51.71 %

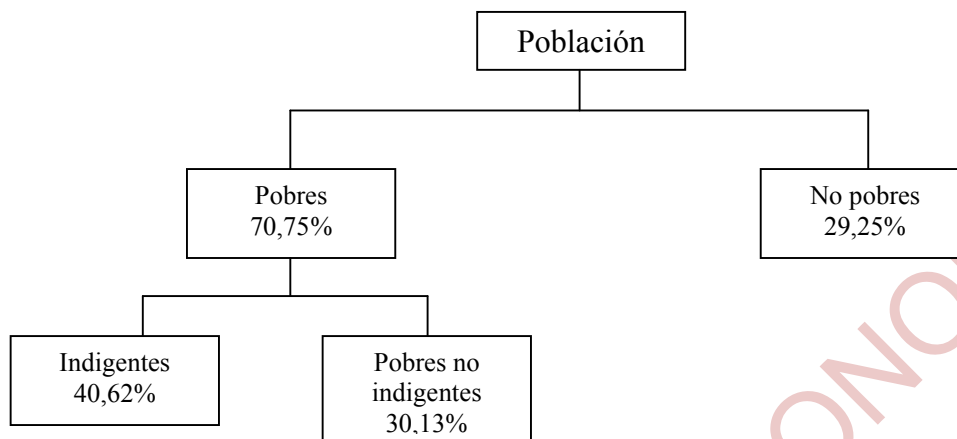
Fuente: MORALES R. (1994).

El mejoramiento registrado en relación al porcentaje de pobres se ha originado en una mayor participación en el ingreso total de la población que en 1975-76 se encontraba entre el quinto y el octavo decil en la distribución de ingresos. Anteriormente, este sector captaba el 32.8% del ingreso del sector familias, mientras que en 1990, aumentó su participación al 39.1%, en desmedro del 40% más pobre y, también, del 20% más rico (este último grupo bajó su participación del 55.6%, en 1975-76 al 52.9 en 1990)⁷².

Cabe señalar que Morales R. (1990), a partir de información estadística relativa al acceso de bienes y servicios básicos, sobre bases provinciales, llegó a la conclusión, comparable a la precedente, de que la situación de los provincias más pobres se deterioró más aún entre 1976 y 1988, mientras que la de un grupo de provincias, que siendo pobres, no estaban entre las más pobres, se mejoró durante ese período.

⁷² MORALES ANAYA Rolando (1995). "Op. Cit. Pág. 47.

ESQUEMA N° 1
CLASIFICACION DE LA POBLACION SEGUN LAS LINEAS DE POBREZA E
INDIGENCIA (1990)



3.1.2 DESARROLLO HUMANO

El Informe del PNUD 1994, clasificaba a Bolivia en el rango 113 entre 173 países según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por este organismo. Se trata de un índice construido combinando el ingreso, la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo y los años de escolaridad.

En el contexto latinoamericano, sólo Haití se encuentra después de Bolivia. Honduras se encuentra en una posición más o menos similar. Estos países, como el gráfico sugiere, tienen un estado de desarrollo próximo a muchas repúblicas africanas.

Bolivia, con una tasa de mortalidad infantil entre 75 y 100 por mil resulta ser el país con mayor déficit social en el contexto latinoamericano, similar a Haití con 87 por mil y muy lejos de Chile (17 por mil), Costa Rica (14 por mil) y Cuba (14 por mil). El 28 % de las mujeres bolivianas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir. El analfabetismo femenino en Bolivia es comparable al de Honduras (27 %) pero se encuentra muy por

encima al de otros países, por ejemplo, Colombia tiene una tasa de analfabetismo femenino de 14 %, Costa Rica de 7 %, Perú de 20 %, Ecuador del 15 %⁷³.

CUADRO N° 6
BOLIVIA. INDICADORES DEMOGRAFICOS, 1992

Tasa de crecimiento	2.1
Urbano	4.2
Rural	0.1
Tasa bruta de natalidad (por mil)	35.0
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	10.0
Tasa neta de Migración (por mil)	4.0
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	75.0
Esperanza de vida	60.5
Tasa de mortalidad en la niñez	125.0
Tasa de alfabetismo	80.0
Varones	86.0
Mujeres	72.0
Años de escolaridad	4.0

Fuente: CNPV 1992, INE.

El analfabetismo funcional afecta al 64.4 % de las mujeres bolivianas. Este es un porcentaje comparable al registrado por Haití. Existen algunas provincias que registran tasas de analfabetismo femenino declarado próximas a 80 %, pudiéndose presumir que el 100 % de las mujeres sufren de analfabetismo funcional⁷⁴.

Altas tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo femenino reflejan el acceso difícil al consumo de otros bienes y servicios esenciales. Son indicadores de pobreza.

Entre los indicadores fácilmente medibles de consumo de bienes y servicios están aquellos relativos a la vivienda y sus servicios y a la cobertura de los servicios de atención primaria de salud.

Las viviendas en Bolivia, en promedio, tienen sólo 2 habitaciones y 3 personas comparten un mismo dormitorio. Sólo 2/3 partes tienen un cuarto de cocina, y sólo 20 %

⁷³ MORALES ANAYA Rolando (1995). "Op. Cit. Pág. 40.

⁷⁴ MORALES R. (1994), "La Educación desde las Montañas en tiempos de la Reforma". La Paz.

tiene acceso al agua distribuida por cañería pública o privada. Apenas un 14 % de los hogares tiene una ducha o tina.

No obstante los enormes esfuerzos realizados en la década de los ochenta en materia de servicios de atención primaria de salud, particularmente de inmunizaciones, los resultados obtenidos están muy lejos todavía de ser comparables a los de otros países latinoamericanos.

Según las encuestas de hogares del INE, en la población menor de 5 años de edad, sólo el 32.4 % se encuentra inmunizado contra la polio, el 34.1 % con la DPT, el 42.8 % contra el sarampión y el 41.3 contra la tuberculosis.

En 1990, el Producto Interno Bruto de Bolivia estaba evaluado en 5 mil 595 millones de dólares y, dos años antes, en 5 mil 235 millones de dólares frente a una población de 6 millones 405 mil 100 habitantes en 1988, dando un PIB per cápita de 857.75 dólares. Entre 1990 y 1993, el PIB registró un crecimiento acumulado de 8.7 %, acompañado de un crecimiento poblacional acumulado de 6.3 aproximadamente. Estas cifras, sin embargo, dependen de la política de cambio implantada por el gobierno. El BIRF, por su parte, así como otras instituciones, ha desarrollado metodologías que permiten comparar las rentas per cápita entre diferentes países en términos de dólares ajustados a los costos de vida respectivos⁷⁵.

⁷⁵ Según la base de datos de esta institución, en 1986, el PIB per cápita de Bolivia era de apenas 420 dólares, sobre pasando sólo a Haití (340 dólares) y por debajo de otros países como Nicaragua (730 dólares), República Dominicana (710 dólares), Ecuador (1140 dólares), Perú (1160 dólares). Desde entonces, el PIB per cápita se ha incrementado, aproximadamente, en un 4 por ciento

CUADRO N° 7
BOLIVIA. INDICADORES DE TENDENCIA DEL DESARROLLO HUMANO
1976 – 1992

	1976	1992
Tasa de Mortalidad infantil	167.0	75.030
Área urbana	123.0	58.0
Área rural	170.0	94.0
Tasa de analfabetismo	36.8	20.0
Área urbana	15.6	8.9
Área rural	53.2	36.5
Tasa global de fecundidad	6.5	5.0
Área urbana	5.2	4.2
Área rural	7.8	6.3
% con acceso a red de agua	39.0	54.0
% con acceso a la electricidad	34.0	55.0
% con acceso a los servicios de salud	63.0	63.0
Área urbana		90.0
Área rural		36.0 %
Niños con bajo peso al nacer	17.0	12.0

Fuentes: Censos de Población y Vivienda, 1976-1992, INE. ENDSA, 1989, INE.

Los resultados del mapeo según necesidades básicas insatisfechas muestran que las provincias con mayores grados de pobreza se encuentran en la parte central de Bolivia, sobre la franja que va de norte a sud, desde el sud de Cochabamba hasta el norte de Tarija y en la parte norte del Lago Titicaca, en el Departamento de La Paz.

Las causas directas más importantes de la pobreza de estas poblaciones son el escaso acceso a la tierra y el bajo rendimiento agrícola, el cual está asociado, a su vez, a obstáculos naturales de diferente índole para el desarrollo agropecuario (temperatura, agua, humedad, topografía) y al preocupante retardo tecnológico en este campo.

Este último fenómeno está a su vez asociado a las altas tasas de analfabetismo prevalentes en Bolivia, a serios problemas de acceso a los medios de comunicación social y otros que permitan la transferencia de tecnología y al estado de salud de sus habitantes. La situación de este sector repercute en los niveles de bienestar del resto de la población de diferentes maneras, desde los fenómenos asociados a la migración hasta su contribución insuficiente al ahorro nacional.

Sobrepuestos a este problema en el sector real de la economía, se encuentran, a lo largo de la historia moderna del país, disposiciones de política económica que frenaron el desarrollo social. Entre estas cabe hacer mención a aquellas orientadas a disminuir el gasto social o a frenar su expansión y a aquellas que implicaron subsidios, por ejemplo, vía precios administrados, del sector agrícola a los otros sectores de la economía. Corresponde señalar también a aquellas que expusieron al sector agrícola a la competencia internacional desleal, es decir, a ofertas subsidiadas de productos agrícolas.

Los resultados del mapeo⁷⁶ según necesidades básicas insatisfechas⁷⁷ muestran que las provincias con mayores grados de pobreza se encuentran en la parte central de Bolivia, sobre la franja que va de norte a sud, desde el sud de Cochabamba hasta el norte de Tarija y en la parte norte del Lago Titicaca, en el Departamento de La Paz.

3.2 POBREZA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

3.2.1 LÍNEAS DE POBREZA

Luego de la implementación de la Ley de Participación Popular, diversos estudios coinciden en señalar que Bolivia sigue siendo uno de los más altos índices de incidencia de pobreza en América Latina. Así por ejemplo, CEPAL⁷⁸ indica que Bolivia está en el grupo de cuatro países con mayor incidencia de pobreza nacional; adicionalmente el Banco Mundial⁷⁹ establece que Bolivia está entre los 5 países más pobres de Latinoamérica y el Caribe.

⁷⁶ Véase la relación de provincias más pobres de Bolivia según Mapa de Pobreza, antes de la Participación Popular (1990) en Anexo N° 1..

⁷⁷ MORALES, R. (1990), "Pobreza Rural en Bolivia". La Paz.

⁷⁸ CEPAL (2006) "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

⁷⁹ Banco Mundial.(2005). "Bolivia: Poverty Assessment". Establishment Policies for Propoor Growth in Bolivia. Washington DC.

La pobreza se concentra en los valles y las mesetas centrales, particularmente en Potosí y Chuquisaca, seguidos de El Beni, La Paz y Oruro. Y si bien las tasas de pobreza de Santa Cruz y Cochabamba son menores, debido al tamaño de sus poblaciones también tienen muchos pobres. Aproximadamente 40% de la población del departamento de Santa Cruz es pobre, aunque la tasa de pobreza sólo alcanza el 20% en la ciudad⁸⁰.

La elevada magnitud de la pobreza se relaciona con la estructura social, tiene raíces históricas y es consecuencia de un patrón de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales que impidió generar y mantener un crecimiento económico sostenido. En los últimos 50 años, el PIB per *cápita* apenas superó el crecimiento demográfico, las barreras al crecimiento se expresaron en un severo déficit de inversión, bajas tasas de acumulación de capital humano, insuficiente inversión en capital físico y un elevado grado de heterogeneidad productiva⁸¹.

Desde mediados de la década pasada, la pobreza extrema tuvo fluctuaciones atribuidas al impacto de las políticas económicas y los choques externos. En 1999, la desaceleración de la economía determinó el deterioro de los ingresos familiares de una parte importante de la población, especialmente por el menor ritmo de actividad económica que afectó sectores intensivos en mano de obra.

En 2008, la incidencia de pobreza alcanzaba casi 60% de la población mientras que la pobreza extrema se acercaba a 33%, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

⁸⁰ ARIAS Omar S. y BENDINI Magdalena. "Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres". Rev. "En Breve", Mayo 2006 No. 89. Banco Mundial.

⁸¹ CANAVIRE-BACARREZA Gustavo y MARISCAL AYAVIRI Mirna (2010) "Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia". CEPAL, Sede Subregional México. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). La Paz, Pág. 29.

CUADRO N° 8
INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD ESTIMADOS POR EL
MÉTODO DE LÍNEA DE POBREZA, BOLIVIA (1996-2008)

BOLIVIA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003-2004	2005	2006	2007	2008
Incidencia de pobreza (%)	64,8	63,6	63,5	66,4	63,1	63,3	63,1	60,6	59,9	60,1	59,3
Incidencia de pobreza extrema (%)	41,2	38,1	40,7	45,2	38,8	39,5	34,5	38,2	37,7	37,7	32,7
Índice de Gini	0,6	0,6	0,58	0,62	0,59	0,60	n.d.	0,60	0,59	0,56	n.d.

Fuente: Dossier de Estadísticas sociales. UDAPE 2009. Capítulo VII, Sector Social. Cuadro N° 7.6.1.

Incidencia de Pobreza: Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza la cual es calculada en función a un ingreso mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas.

Incidencia de Pobreza Extrema: Porcentaje de la población cuyo ingreso total es tan bajo que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación, no llegará a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.

Índice de Gini: Mide cuan desigual es una sociedad. Mientras más cerca a 1, la sociedad es más inequitativa, y lo contrario ocurre si el indicador está cerca de 0.

La pobreza moderada en Bolivia según datos del INE ha disminuido de 1996 (64,8 %) a (59,9 %) en el 2006, la proyección, según el ritmo de implementación de las actuales medidas en contra de la pobreza, es de 42,7 % para el 2015. De igual manera la brecha de pobreza que mide la distancia que separa los ingresos de la población de la línea de pobreza extrema ha disminuido en este mismo período de tiempo (1996 a 2006) de 22,5 % a 18,2 %: el análisis metodológico “hace la diferencia” entre el *dato* estadístico y la realidad del ciudadano; en términos absolutos, el número total de pobres haya crecido por efecto del crecimiento vegetativo de la población⁸².

Ya desde el año 1999, los gobiernos han atribuido la baja del nivel de vida a las crisis económicas mundiales; sin embargo, en Bolivia ningún Gobierno ha presentado estrategias de contingencia para coyunturas que habitualmente los especialistas suelen anunciarlas, como es el caso de la baja de precios del gas en el segundo semestre del 2009. Por otra parte, la mejora de la pobreza extrema no significa que esas personas hayan salido de la pobreza, sino, que han dejado de tener ingresos menores a un dólar por día pasando de pobres extremos a pobres.

82 Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible. ABDES. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe alternativo de la sociedad civil de Bolivia. 2008”. La Paz, 2009. Pág. 15.

Respecto a la pobreza moderada, en el período 1996 a 2006, se ha reducido 8%, porcentaje poco significativo considerando que el indicador internacional se refiere a personas que viven con dos dólares día, de 64,8 % a 59,9 %; el Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) prevé disminuirla hasta un 42,7 %.

Estas disminuciones leves son contrastadas por un dato alarmante, en términos de pobreza absoluta, Bolivia es más pobre que antes; en 1996 sobrevivían 4,98 millones de pobres y en 2006 ascendieron a 5,73 millones⁸³.

Lo anterior explica que la pobreza en Bolivia no es sólo un tema de no crecimiento económico, sino, que hay factores de desarrollo subjetivos que el método de la Canasta Básica Familiar no considera. La *opción de vida* es un concepto que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno lo denomina el *vivir bien*, y podría significar mayores esfuerzos del Estado para garantizar su logro.

3.2.2 BRECHAS ENTRE ÁREAS GEOGRÁFICAS

La gran pobreza y desigualdad de Bolivia trasciende los límites rurales-urbanos y regionales. Si bien una porción abrumadora de la población rural vive en condiciones de pobreza, también existen grandes bolsones de pobreza urbana.

En el periodo comprendido entre 1996 y 2008, en áreas urbanas, la incidencia de pobreza fluctuó alrededor de 52%, mientras que en el área rural este indicador presentó mayores variaciones, con un promedio de 80%. La variabilidad de la pobreza rural se atribuye especialmente a la elevada dependencia de las actividades agropecuarias que fueron afectadas por eventos climáticos, pérdidas de la superficie de cultivos, ganado y deterioro de la infraestructura productiva.

83 Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio CIMDM (2008). Op. Cit. Pág. 30.

CUADRO N° 9
BOLIVIA: INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD ESTIMADOS POR
EL MÉTODO DE LÍNEA DE POBREZA SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA
(1996-2008)

ÁREA GEOGRÁFICA E INDICADORES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003-2004	2005	2006	2007	2008
ÁREA URBANA											
Incidencia de pobreza (%)	51,9	54,5	51,4	54,5	54,3	53,9	54,4	51,1	50,3	50,9	51,2
Incidencia de pobreza extrema (%)	23,7	24,9	23,5	27,9	26,2	25,7	22,9	24,3	23,4	23,7	22,0
Índice de Gini	0,51	0,52	0,49	0,53	0,53	0,54	n.d.	0,54	0,53	0,51	n.d.
Ciudad Capital											
Incidencia de pobreza (%)	48,4	50,7	46,4	52,0	50,5	51,0	52,8	47,5	46,0	48,0	n.d.
Incidencia de pobreza extrema (%)	20,9	21,3	20,7	25,7	22,3	23,9	21,7	21,8	21,1	21,9	n.d.
ÁREA RURAL											
Incidencia de pobreza (%)	84,4	78,0	84,0	87,0	77,7	78,8	77,7	77,6	76,5	77,3	74,3
Incidencia de pobreza extrema (%)	67,8	59,0	69,9	75,0	59,7	62,3	53,7	62,9	62,2	63,9	53,3
Índice de Gini	0,61	0,63	0,64	0,69	0,64	0,63	n.d.	0,66	0,64	0,64	n.d.

Fuente: Dossier de Estadísticas sociales. UDAPE 2009. Capítulo VII, Sector Social. Cuadro N° 7.6.1.

A pesar que la pobreza extrema del área rural ha disminuido, la diferencia con el área urbana sigue siendo casi tres veces mayor: “Al desagregar la información para áreas urbanas y rurales, se observa que entre 2000 y la actualidad, la pobreza extrema ha disminuido en ambos estratos, siendo la reducción más significativa en el área rural. La proporción de pobres extremos en el área rural bajó de 75 % en 2000 a 62,2 % el 2006 (12,8 puntos); en zonas urbanas esta disminución fue de 27,9 % a 23,4 % (4,5 puntos). A pesar de estas mejoras, la proporción de personas que vive en pobreza extrema en el área rural es casi tres veces mayor que en el área urbana. Para el año 2006, la diferencia de pobreza extrema entre zonas fue de 39 puntos porcentuales; alcanzó un valor de 62,2 % en el área rural y de 23,4 % en el área urbana”⁸⁴.

El informe del Comité Interinstitucional de las Metas Desarrollo de del Milenio CIMDM y Unidad de Análisis de Políticas Económicas UDAPE 2008 reflexiona sobre la vulnerabilidad de las poblaciones rurales frente a las crisis económicas en sentido que no tienen redes de seguridad que los impermeabilicen de las fluctuaciones de precios, pero

84 Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio CIMDM (2008). “Quinto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia”. La Paz. Pág. 27.

no menciona, que en el mundo indígena las redes de seguridad económica suelen ser de carácter cultural, por ejemplo, las relaciones de compadrazgo que habitualmente mantienen más seguros a los intermediarios de productos que a los productores, pero estas relaciones también han disminuido porque la generación de ingresos y empleo han empeorado: cada año en Bolivia tenemos 100.000 nuevas personas pobres, en términos absolutos. El mismo informe de CIMDM y UDAPE 2008 reconoce lo siguiente: “A pesar de que la incidencia de pobreza extrema se ha reducido modestamente en los últimos diez años, en términos absolutos, el número de indigentes se incrementó de 3,2 millones en 1996 a 3,6 millones en 2006. Esto significa que hay 402 mil indigentes más que hace diez años atrás”⁸⁵.

Los bajos ingresos en el área rural manifiestan un alto grado de vulnerabilidad de los hogares, toda vez que tienen baja capacidad para acumular activos y hacer frente a eventos adversos. En el área rural, la reducción de ingresos laborales determinó crecientes tasas de migración desde áreas dispersas del país hacia las ciudades o al exterior, factor que se constituyó en un mecanismo para salir de la pobreza extrema.

En el área urbana, las diferencias en la calidad de los servicios educativos y de los servicios de salud contribuyeron a una creciente desigualdad de oportunidades, al mismo tiempo las distorsiones en la distribución salarial acentuaron la desigualdad de ingresos.

En el 2006, se estimó que la población en situación de pobreza extrema fue de 3,6 millones, de los cuales 2,2 millones viven en el área rural y el resto (1,4 millones) en localidades urbanas.

Los altos niveles de pobreza son consecuencia, entre otras razones, de la gran desigualdad que presenta Bolivia. Datos para los últimos años, confirman que los niveles en el país han superado incluso al Brasil - país que tradicionalmente es una de las economías con mayor desigualdad en el planeta. De hecho, las encuestas de hogares

85 Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio CIMDM (2008). Op. Cit. Pág. 28.

muestran que el índice de Gini para el año 2006 se encontraba en 0,59; siendo mayor la desigualdad en áreas rurales del país 0,64⁸⁶.

La presencia de una alta desigualdad de la distribución del ingreso en el área rural se relaciona con la heterogeneidad poblacional que existe en estas áreas, además de la distinta dotación de activos, en particular la cantidad y calidad de tierra y las diferencias en productividad. Mientras que, en el área urbana, la desigualdad esta predominantemente relacionada a la poca movilidad social que existe⁸⁷.

Asimismo, la evidencia empírica⁸⁸ muestra que incrementos en la desigualdad en Bolivia, son resultado de períodos de crisis, muchas veces asociadas a diferentes choques externos. El período de 1999-2001, caracterizado por el aumento de los precios de las exportaciones, el índice de Gini se incrementó en aproximadamente 5 puntos porcentuales⁸⁹; luego de reducirse durante el período de entrada de capitales al país (1996-1999).

La población, especialmente la de menores ingresos, está más expuesta a mayores riesgos a lo largo de todo el ciclo de vida. Los niños menores de 5 años presentan riesgos de mortalidad y desnutrición infantil, en 2003 el riesgo de muerte es de 54 por mil nacidos vivos, mientras que 4,6% presentan bajo peso al nacer. Los hogares más pobres están expuestos a mayores riesgos de contraer enfermedades diarreicas y respiratorias, más de 22% de los niños menores a 5 años presentaron episodios en alguna de las dos enfermedades. La educación inicial de este grupo de población aún es

86 UDAPE (2007). "Informe especial: La informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz, Bolivia.

87 ANDERSEN, L. y otros. (2005). "Movilidad Laboral en Bolivia: Una Comparación entre empleados del Sector Público y Privado". Development Research Working Paper Series 01/2005, Institute for Advanced Development Studies.

88 JIMÉNEZ, W. y LIZARRAGA, S. 2004. "Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia". Revista de Análisis Económico UDAPE VOL. 19.

89 LANDA, F. 2004. "¿Las dotaciones de la población ocupada son la única fuente que explica la desigualdad de ingreso en Bolivia? Una aplicación de las microsimulaciones". Revista de Análisis Económico UDAPE Vol. 19

demasiado baja, solamente un poco más de un tercio de los niños y niñas asisten al nivel pre-escolar⁹⁰.

La variabilidad de los ingresos familiares incide en el riesgo de abandono escolar de los niños en edad escolar primaria (6 y 14 años). Aún cuando las tasas de cobertura neta de la educación primaria se acercan al 93% en el año 2006, la tasa de término bruta al 8vo de primaria es de 75,6%, lo que demuestra la presencia de entrada tardía, abandono de la escuela, temporal y definitiva y repetición de grados. El abandono escolar se expresa en la alta proporción de la población infantil y adolescente que trabaja, ésta representa cerca de 10% de la población ocupada total.

Las personas entre 15 y 24 años de edad enfrentan situaciones de vulnerabilidad especialmente cuando no saben leer ni escribir (1,5% en 2006). Asimismo las posibilidades de seguir estudiando también se reducen cuando los riesgos afectan los ingresos familiares, de manera que les obliga a dejar definitivamente la formación educativa. La tasa de cobertura neta de la educación secundaria alcanza a 58% mientras que la tasa de término al 4to. de secundaria fue de 57%, dicha magnitud expresa que cuatro de cada diez jóvenes ya no asiste y/o no tiene los años aprobados que corresponden al avance en el sistema escolar.

Por otro lado, las mujeres están expuestas a riesgos por el embarazo y parto. La atención del parto por personal de salud calificado fue de 65% en el 2006, dicha tasa se elevó desde 51% en el año 2001. Las mujeres que tienen entre 15 y 49 años de edad son altamente vulnerables a la presencia de anemia, con una proporción de 33,1%, dicha tasa es mayor en el área rural (39,9%) y en la región del altiplano (40,3%).

Los riesgos en salud, desnutrición y bajas tasas de escolarización en la secundaria constituyen aspectos relevantes que amenazan a la población joven. La población adulta

⁹⁰ UDAPE. (2006), "Informe Económico y Social 2005 y perspectivas 2006". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz, Bolivia.

en Bolivia, entre 25 y 64 años de edad, presenta un promedio de 7,4 años de educación aprobados, mientras que 58% trabajan en empleos informales. Ambos aspectos: la baja educación y la inserción ocupacional precaria, generan altos niveles de inseguridad especialmente en hogares de bajos ingresos.

El sistema previsional estimó que algo más de 846.000 personas están afiliadas a los fondos de pensiones y un 26% tienen cobertura de seguro social de corto plazo (datos del año 2002).

3.2.3 DESARROLLO HUMANO

A la finalización de la gestión 2008, en Bolivia había algunos avances en materia social, que se traducen en mejoras en el acceso a la educación y salud, reducción de la extrema pobreza, erradicación del analfabetismo, mejoras en el estado nutricional de los niños, así como políticas de protección a la población de la tercera edad. Sin embargo, estos logros aún son insuficientes para asegurar el ejercicio de varios de los derechos fundamentales de los bolivianos.

Aún persisten elevados porcentajes de población pobre, mortalidad infantil, abandono y deserción en las escuelas, altas tasas de mortalidad infantil, Estos rezagos son de larga data y están caracterizados por una alta desigualdad en materia de acceso a servicios básicos y mejoras en las condiciones de vida, tanto desde el punto de vista territorial, étnico, como de género⁹¹.

⁹¹ UDAPE- PNUD. (2010) Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia. Abril. La Paz.

CUADRO N° 10
BOLIVIA: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO 2008

Indicador	Índice (%)
Porcentaje de Extrema Pobreza (2008)	32,7
Tasa de Mortalidad Infantil por 1.000 nacidos vivos (2008)	50
Porcentaje de Desnutrición Crónica en Menores de Tres Años (2008)	20,3
Tasa de Mortalidad Materna por 100.000 Nacidos Vivos (2003)	229
Porcentaje de Hogares con Acceso a la Red de Agua Potable Por Cañería (2007)	75,5

Fuente: Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia. UDAPE- PNUD. ABRIL 2010.

Uno de los factores más importantes en materia de calidad de vida de la población se refiere a las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos dentro del hogar. En este sentido, el acceso al agua potable por parte de las familias bolivianas representa un derecho crucial en materia de bienestar social.

La información sobre el acceso a agua potable revela que para el 2007 el 75.5% de los hogares contaba con acceso a agua potable proveniente de una red sanitaria por cañería. Esto quiere decir que más de 2.400.000 personas se hallaban excluidas del acceso a este servicio ese año.

A esta situación se suma el hecho de la presencia de altas desigualdades de acceso de acuerdo al área de residencia. Mientras en el área urbana de Bolivia, el 94.8% de los hogares contaban con acceso a agua potable en 2007, este porcentaje era de sólo 39.4% en el área rural. Esta situación da cuenta de las prioridades de inversión en agua potable que se requieren en las zonas dispersas y rurales del país.

La salud materna también es un tema preocupante en el país, ya que para el 2003 se observa que por cada 100.000 niños nacidos vivos, murieron 229 madres a causa de complicaciones en el embarazo o parto. Además, este indicador casi no se ha reducido

desde 2000 (cuando eran 235 madres muertas por 100.000 nacimientos), lo que revela que Bolivia se ha estancado en los avances en materia de salud materna⁹².

Si además, se compara la tasa de mortalidad materna de 2003 (229) con la del promedio de Latinoamérica de 2005 (130), se observa cuán lejos se encuentra el país de la situación en el resto del continente. Adicionalmente, se observa que la cobertura de parto institucional en el país, ha aumentado de 58,6% en 2003 a 65% en 2008, lo que implica que tres de cada 10 madres aún atienden su parto fuera del sistema de salud.

A pesar que los avances en la reducción de la mortalidad infantil han sido importantes en las últimas décadas, el país sigue ocupando el penúltimo lugar en el continente (sólo por delante de Haití). Mientras en 1989 morían 82 niños antes del primer año de un total de mil nacidos vivos, en 2008 este número ha bajado a 50. Si bien la reducción ha sido importante, Bolivia aún se halla a 24 puntos del promedio de Latinoamérica (datos para 2005).

Adicionalmente, las diferencias entre los departamentos del país también son marcadas, ya que en La Paz, la tasa de mortalidad es de 63 por mil nacidos vivos, en Santa Cruz la cifra alcanza 31 por mil nacidos vivos, mientras que departamentos como Potosí presenta una tasa de 101 para el año 2008. En cifras absolutas, en el 2008 murieron alrededor de 14.000 niños antes de cumplir su primer año en todo el territorio nacional⁹³.

La salud materna también es un tema preocupante en el país ya que para el 2003 se observa que por cada 100.000 nacidos vivos, murieron 229 madres a causa de complicaciones en el embarazo o parto. Además, este indicador casi no se ha reducido desde 2000 cuando eran 235 madres muertas por 100.000 nacimientos), lo que revela que Bolivia se ha estancado en materia de salud materna.

⁹² UDAPE- PNUD. (2010). Op. Cit.

⁹³ UDAPE- PNUD. (2010). Op. Cit.

Si además, se compara la tasa de mortalidad materna de 2003 (229) con la del promedio de Latinoamérica de 2005 (130), se observa cuán lejos se encuentra el país de la situación en el resto del continente. Al igual que en el caso de la mortalidad infantil, sólo Haití se encuentra por detrás de Bolivia en temas de mortalidad materna.

Con relación al acceso a la educación, en Bolivia los indicadores sobre todo en el nivel primario muestran avances en los últimos años. Aunque su evolución ha sido lenta y que aún no se ha llegado al 100% de cobertura neta en primaria en el país, esta cifra — cercana al 92% en 2007— es bastante alentadora en términos de la posibilidad de lograr cobertura universal en los siguientes años.

A pesar de esta situación, el número de niños que no asistieron a la primaria en 2007 llegó aproximadamente a 155.531.

En el caso de la cobertura en los ciclos secundario e inicial, se aprecia que los avances del país han sido más modestos, pues para el año 2007 la cobertura en estos ciclos sólo alcanzó 56,8% y 38,2%, respectivamente.

Al observar la evolución de la tasa de término a 8vo. de primaria se puede apreciar que la tendencia nacional ha sido positiva en la última década, pasando de 71,5% en 2001 a 74,7% en 2007. Sin embargo, las diferencias entre los distintos departamentos revelan la necesidad de realizar intervenciones diferenciadas en ciertas regiones para el logro acelerado de la enseñanza primaria universal. En efecto, para 2007 la tasa de término para departamentos como Oruro y La Paz, ha sido superior al 80% mientras que departamentos como Chuquisaca aún no llegaban al 60%⁹⁴.

⁹⁴ UDAPE- PNUD. (2010). Op. Cit.

3.3 POBREZA EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

En el caso del departamento de La Paz, se observa que el porcentaje de pobres extremos revela una situación menos alentadora, pues el 2001 la proporción de pobres extremos era de 42,4%, cifra levemente superior al promedio nacional. En términos absolutos, se estima que para el 2001 el departamento de La Paz tenía más de 1.037.000 personas en condición de extrema pobreza⁹⁵. Las diferencias al interior del departamento revelan que para el 2001, sólo el Municipio de La Paz tenía un porcentaje de pobres extremos menor al 30%.

CUADRO N° 11
LA PAZ: RESUMEN DE INDICADORES SOCIALES DEL DEPARTAMENTO

Indicador	Dato
Porcentaje de Extrema Pobreza (2001)	42,4%
Tasa de Término a 8vo. de Primaria (2007)	84,6%
Tasa de Mortalidad Infantil por Mil Nacidos vivos (2008)	63
Porcentaje de Desnutrición Crónica en Menores de Tres Años (2003)	25,8%
Tasa de Mortalidad Materna por 100.000 Nacidos Vivos (2000)	326

Fuente: UDAPE- PNUD. (2010) “Desarrollo Humano en el departamento de La Paz”. Boletín Informativo, Abril. La Paz.

En el departamento de La Paz, los datos revelan que para 2007, la tasa de cobertura neta en primaria llegó a 91,4%. Esta cifra pone de relieve los esfuerzos realizados en el departamento para el logro de la cobertura universal. Aún así, el número de niños paceños entre 6 y 13 años que no asistieron a la primaria en 2007 llegó aproximadamente a 42.064⁹⁶.

En el caso de la tasa de término a 8vo de primaria se puede observar que la tendencia nacional ha sido positiva en la última década, pasando de 71,5% en 2001 a 74,7% en 2007. En La Paz, esta tasa ha sido siempre superior al promedio nacional, llegando el 2007 a 84,6%. Al interior del departamento, se observa que para el 2007, los municipios

⁹⁵ UDAPE- PNUD. (2010) “Desarrollo Humano en el departamento de La Paz”. Boletín Informativo, Abril. La Paz.

⁹⁶ UDAPE- PNUD. (2010) “Desarrollo Humano en el departamento de La Paz”. Boletín Informativo, Abril. La Paz.

de Malla, Curva, Tito Yupanqui y Catacora, son aquellos que se encontraban con tasas de término menores al 38%.

En cuanto a la tasa de mortalidad materna, La Paz presenta para el año 2000 una cifra mucho más alta que el promedio nacional (326), ubicando al departamento en el segundo peor lugar del país y lejos de los promedios latinoamericanos. En el 2008 murieron alrededor de 4.451 niños antes de cumplir su primer año en el departamento de La Paz. Adicionalmente, se observa que la cobertura de parto institucional en el departamento, ha aumentado de 52% en 2003 a 59,8% en 2008, siempre ligeramente por debajo del promedio nacional.

La inversión social que realizan los municipios es un elemento indispensable de la gestión pública para el logro de mejores condiciones de vida de la población. Para el año 2007 en el departamento de La Paz, el Municipio de Ixiamas fue el que invirtió un mayor porcentaje de sus recursos en aspectos sociales (educación, salud, agua y saneamiento básico) destinando el 71,4% de su presupuesto de inversión en el sector social.

En el segundo y tercer puesto municipal en inversión en el área social, se sitúan los municipios de Ayata y Achacachi, con un porcentaje de inversión del 55,6% y 51,9%, respectivamente. En el otro extremo, se hallan 27 municipios (incluidos La Paz, El Alto, Mecapaca y Achocalla), con porcentajes de inversión menores al 20% en el área social⁹⁷.

⁹⁷ Federación de Asociaciones de Municipios (FAM) (2009), "Ranking Municipal 2007" con base en información oficial del Ministerio de Hacienda. La Paz.

CAPÍTULO IV

LA POBREZA EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI

Antes de analizar el efecto de la Participación Popular en la pobreza de los hogares del Municipio de Guaqui, es necesario conocer las principales características socioeconómicas de este Municipio.

4.1 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE GUAQUI

4.1.1 ASPECTOS GENERALES

El 13 de noviembre de 1904 fue fundado El Puerto de Guaqui, bajo el gobierno de Ismael Montes. Como un enclave para solucionar el comercio, ya que por este puerto se exportaba rumbo a los puertos marítimos de Mollendo y Matarani en la República del Perú.

El puerto de Guaqui posiblemente debe su nombre a la wacana, que es un ave de pico y patas largas. Suele alimentarse de peces del lago. El graznido que emite es similar a un “wac, wac, wac”. Este pájaro del frío sería el causante del nombre Guaqui. En la localidad, la paja brava se apodera del horizonte.

Guaqui hace honor a su nombre que en aymara significa “trabajar la tierra de manera compartida”. Así se habría edificado el templo del apóstol Santiago, en el siglo XVI.

El profesor de historia René Rodas cuenta que la decisión de convertir en puerto a Guaqui fue sobre todo política. “La influencia fue mucha. Ismael Montes tenía muchas haciendas por esos sitios y José Manuel Pando era primo hermano del padre Solares de Guaqui”.⁹⁸

98 Guaqui en sus 100 años (La Paz - La Razón) 5 de Enero, 2004.

El Puerto de Guaqui se encuentra localizado en la orilla del Lago Titicaca, es capital del Municipio de Guaqui, perteneciente a la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz; se encuentra ubicado a 91 Km de la ciudad de La Paz. Para trasladarse durante todo el año se cuenta con transporte terrestre del Sindicato de Transporte Ingavi, que parte de la zona del cementerio, por camino asfaltado y transitable todo el año.

El 6 de agosto de 1901, se estrenó la primera locomotora con el nombre general Pando Número Uno. Al concluir la construcción del ferrocarril y la aduana nacional en Guaqui, los trenes y tranvías eléctricos llegaron a la estación de Challapampa de La Paz uniendo de esta manera, mediante los puertos de Mollendo y Matarani, a los pueblos de Perú y Bolivia.

Un año después, el 14 de septiembre, se inauguró la línea de ferrocarriles entre el puerto y Viacha. El 25 de octubre de 1903 pudo conectarse Guaqui con la ciudad de El Alto. El costo de la construcción del ferrocarril fue de 2.324.872.00 pesos bolivianos de la época. El tren iba desde la orilla del lago hasta la sede de gobierno los lunes y jueves.

En la actualidad el Municipio de Guaqui cuenta con una población de 5.150 habitantes y la mayor parte de la población vive de la agricultura, teniendo como principales cultivos la papa y cebada. La ganadería se desarrolla especialmente con ganado bovino contándose con hatos mejorados.

El Municipio, por encontrarse en un punto de tránsito internacional tiene un comercio medianamente desarrollado y un flujo migratorio permanente. Con la reactivación de la estación portuaria del Lago Titicaca se incrementaría el flujo comercial con la República del Perú.

4.1.2 POBLACIÓN

En el siguiente cuadro se compara la población del Municipio de Guaqui entre los años 1992 y 2001, donde se observa la evolución en el número de habitantes, según sexo y grupos de edad.

CUADRO N° 12
GUAQUI: POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN SEXO.

Grupos de edad	Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Total	2.892	3.771	2.918	3.781	5.810	7.552
0 a 5 años	391	459	404	418	795	877
6 a 18 años	944	1.322	897	1.034	1.841	2.356
19 a 39 años	504	790	616	803	1.120	1.593
40 a 64 años	517	771	662	959	1.179	1.730
65 años y más	536	429	339	567	875	996

Fuente: INE – CNPV 2001

Según los datos mostrados, se observa que la población de Guaqui es mayoritariamente adolescente, ya que el grupo de edad con mayor frecuencia en los periodos 1992 y 2001 está conformado por personas comprendidas entre los 6 y 18 años.

4.1.3 EDUCACIÓN

En el siguiente cuadro se muestran los datos relacionados con la educación en el Municipio de Guaqui.

CUADRO N° 13
GUAQUI: INDICADORES EDUCATIVOS

	Tasa de Alfabetismo (15 años y más)		
1992	65,93	82,88	51,65
2001	75,27	90,98	60,23
	Tasa de Asistencia (6-19 años)		
1992	78,25	83,21	72,98
2001	77,4	74,84	80,78
	Años promedio de estudio (19 años y más)		
1992	3,52	4,94	2,39
2001	4,46	6,22	2,95
	Cobertura Neta (2001) Educación Pública		
Pre-escolar	53,44	55,41	51,35
Primaria	92,49	92,94	92,01
Secundaria	48,69	49,09	48,10

Fuente: INE – CNPV 2001

Los datos anteriores, permiten observar que la tasa de alfabetismo, se incrementó de un 51,65% a 60,23% entre las gestiones 1992 y 2001, es decir, antes de la participación popular y después de la participación popular.

4.1.4 SALUD

En los siguientes cuadros se observan los indicadores de salud del Municipio de Guaqui:

CUADRO N° 14
GUAQUI: INDICADORES DEL ESTADO DE SALUD DE LA POBLACIÓN

Indicador de Mortalidad	2001
Tasa de Mortalidad infantil	57,32
Indicadores de Morbilidad	
Porcentaje de episodios diarreicos (EDA) en niños menores de 5 años	20,19
Porcentaje de casos de neumonía (IRA) en niños menores de 5 años	15,49
Porcentaje de nacimientos con Bajo Peso al Nacer	n.d.
Prevalencia de Desnutrición Global en menores de 2 años	1,14

Fuente: INE – CNPV 2001

CUADRO N° 15
GUAQUI: INDICADORES DE LOS DETERMINANTES DE SALUD DE LA
POBLACIÓN

Atención médica	2001			
Recursos de Salud				
Personal de salud / 1000 hab.	0,53			
N° de camas / 1000 hab.	0,13			
Número de establecimientos de salud	3,00			
Nivel de Resolución de establecimientos de salud	1er.	3	2do.	0
	3er.	0	4to.	0
Servicios de Salud				
Cobertura de parto Institucional	26,32			
Promedio Consultas Prenatales por Embarazada Atendida	2,42			
Cobertura vacunal de Pentavalente en < de 1 año	37,59			
Cobertura vacunal Antisarampionosa niños de 12 a 23 meses	46,76			

Fuente: INE – CNPV 2001

4.1.5 VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS

En los siguientes cuadros se observa una comparación entre los indicadores de vivienda y servicios básicos del Municipio de Guaqui, entre las gestiones 1994 y 2001.

CUADRO N° 16
GUAQUI: VIVIENDA

	1992	2001
	Total	Total
Número de viviendas (Particulares y Colectivas)	2.328	3.039
Número de hogares	1.529	2.272
Condiciones de Habitabilidad		
Con ambientes para baño y cocina	97	518
Con ambiente de baño o cocina	886	1.463
Sin ambientes para baño y cocina	546	291
Tenencia de la Vivienda de los hogares		
Viviendas propias	1.252	2.079
Vivienda alquilada o en anticrético	141	89
Otros (Contrato mixto cedida por servicios, prestada)	136	104

Fuente: INE – CNPV 2001

CUADRO N° 17
GUAQUI: SERVICIOS BÁSICOS

	1992	2001
	Total	Total
Procedencia de agua	1.529	2.272
Cañería de red o pileta pública	387	1.295
Carro repartidor	12	7
Pozo o noria	880	804
Rio/vertiente/acequia/lago/curiche	229	135
Otra	21	31
Desague baño/water/letrina	1.529	2.272
Alcantarillado	7	16
Cámara séptica	38	26
Otro (Pozo ciego, superficie)	241	512
No tiene	1.243	1.718

Fuente: INE – CNPV 2001

Según los datos anteriores, se observa que la mayoría de los habitantes del Municipio de Guaqui tienen vivienda propia, sin embargo, existe una gran proporción de ellos que no cuentan con ambientes para baño y cocina; asimismo, es una importante proporción de habitantes se provee agua de pozo, río o vertientes, lo que implica que esta población está expuesta a riesgos que pueden afectar su salud, puesto que el agua que consumen no es potabilizada.

4.1.6 ACTIVIDAD ECONÓMICA

La ocupación principal a nivel del municipio es la actividad comercial, la otra ocupación según orden de prioridad se tiene a los productores y trabajadores de la actividad agropecuaria y pesca. Una menor proporción de la población tienen como oficio trabajadores no calificados (triciclistas, cargadores), prestando sus servicios sobre todo en la localidad de Desaguadero, distante a 25 Km de Guaqui.

Por tanto, la principal actividad es el comercio informal que realizan en las ferias del distrito fronterizo de Desaguadero y es una de las fuentes más importantes en la generación de ingresos de las familias. Las ferias más importantes se realizan los días

martes y viernes de cada semana, durante todo el año, donde se comercializan productos manufacturados, agrícolas, que provienen del interior de Bolivia y otros que ingresan de diferentes países a través de la República del Perú y de este mismo país.

Por otro lado, los días martes se realiza la feria del ganado con ejemplares provenientes de las comunidades de Jesús de Machaca, San Andrés, Guaqui y del lado Peruano.

4.1.7 INFRAESTRUCTURA VIAL Y TRANSPORTE

La vía de acceso a Guaqui es por vía terrestre asfaltado. Forma parte de la Ruta 1 de la Red fundamental (Puente Internacional Desaguadero – Bermejo 1,215 Km), que además constituye el corredor Peruano – Boliviano.

Aunque el corredor Peruano-Boliviano no es el más importante para el comercio boliviano como con los demás países de la Comunidad Andina, Desaguadero es el paso fronterizo más importante entre Bolivia y Perú, por el movimiento comercial en ambas direcciones de ésta vía, presentando grandes ventajas en cuanto al costo del flete y servicios.

El paso de Desaguadero está situado en el Puente Internacional de Desaguadero, sobre el río del mismo nombre, entre las poblaciones homónimas en Perú y Bolivia.

4.2 POBREZA EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de la pobreza en el Municipio de Guaqui, entre los periodos 1992 (anterior a la participación popular) y 2005 (posterior a la participación popular).

CUADRO N° 18
GUAQUI: INDICADORES DE POBREZA, (1992 Y 2005)

Estadísticas e Indicadores de Pobreza estimados por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2001		Indicadores de Pobreza estimados por el Método de Línea de Ingreso (Consumo) 2001 (*)							
Porcentaje de Población Pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)		Indicadores de Pobreza (línea de pobreza alta)						Indicador de Pobreza (línea de pobreza extrema)	
1992	2005	Incidencia de Pobreza		Brecha de Pobreza		Severidad de Pobreza		Incidencia de Pobreza Extrema	
		2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
90,7	91,0	78,1	77,5	32,4	31,9	16,5	15,8	58,9	58,4

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) e Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2003 y 2007 (PNUD).

De acuerdo a lo observado, el porcentaje de los hogares pobres por necesidades básicas insatisfechas entre el periodo anterior y posterior a la implementación de la Ley de Participación Popular, se incrementa en 0,3%, lo que indica que durante este periodo no se observa una reducción en la pobreza, según el método de las NBI.

En el mismo sentido, la incidencia de pobreza según el método de estimación de la línea de pobreza, muestra una reducción mínima de 0,6% entre los periodos 2001 y 2005; la pobreza extrema se redujo en un 0,4% en el mismo periodo.

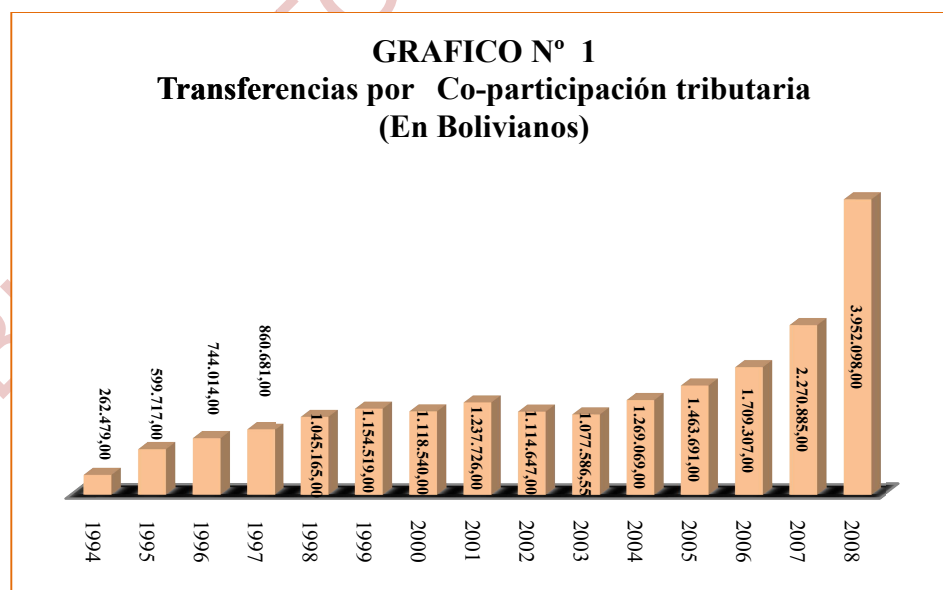
Estos resultados permiten establecer que a pesar de que el Municipio de Guaqui percibió mayores ingresos, por concepto de la Coparticipación Tributaria contemplada en la Ley de Participación Popular, estos ingresos no tuvieron impacto en la reducción de la pobreza dentro del Municipio.

4.2.1 INGRESOS POR COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

CUADRO N° 19
GUAQUI: TRANSFERENCIAS DE
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA
(En Bolivianos)

Gestión	Co-participación tributaria
1994	262.479,00
1995	599.717,00
1996	744.014,00
1997	860.681,00
1998	1.045.165,00
1999	1.154.519,00
2000	1.118.540,00
2001	1.237.726,00
2002	1.114.647,00
2003	1.077.586,55
2004	1.269.069,00
2005	1.463.691,00
2006	1.709.307,00
2007	2.270.885,00
2008	3.952.098,00

Fuente: Elaboración Propia, en base a información de la Contaduría General de la República y POA's)



Según se observa, las transferencias por concepto de coparticipación tributaria muestran una evolución creciente en el periodo 1994-2008; sin embargo, estos recursos no han sido suficientes para diseñar e implementar programas dirigidos a la reducción de la pobreza en el municipio de Guaqui, particularmente aquellos proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, esto es, ampliar el acceso a los servicios básicos como cobertura de salud, educación y otros.

La pobreza de los municipios rurales como Guaqui ha dado lugar al éxodo de la población hacia los grandes centros urbanos, primero, debido a los bajos niveles de vida que prevalecen en el campo y segundo por la incapacidad de retención de la mano de obra en forma productiva en el ámbito de la agricultura campesina.

Es preciso considerar que los migrantes de Guaqui han optado por trasladarse sobre todo a la ciudad de La Paz; estas personas en su gran mayoría, se vieron “expulsadas” de su localidad por la pobreza (en diversos estudios se confirma que los motivos de expulsión son la falta de ingresos, la escasez de tierras y las bajas remuneraciones), que tienen un bajo nivel educativo y por lo tanto su inserción laboral y social es difícil y subordinada.

El descuido del área rural sólo se evidencia en la baja productividad de las tierras por la excesiva parcelación y la carencia de equipos, sino también en la deficiencia de la educación rural, de los servicios de salud y los servicios básicos. Esta situación de pobreza expulsa a sus habitantes hacia los centros urbanos con la esperanza de lograr allí mejores ingresos y una mejor calidad de vida, pero estos motivos sumados al estancamiento productivo y al exceso de oferta laboral hacen que la inserción de la población migrante (no calificada) sea difícil y se dé en condiciones de gran desigualdad.

El deterioro de la calidad de vida que se expresa en niveles de pobreza se produce por la disminución permanente del poder adquisitivo de los salarios y de la desocupación. En los ámbitos urbanos, mientras la fuerza laboral crece a ritmos sin precedentes, tanto por

factores demográficos, económicos como sociales, las estructuras económicas presentan crecientes dificultades para absorber a nuevos ocupados en condiciones laborales adecuadas.

4.3 DESARROLLO HUMANO EN GUAQUI

Para complementar el análisis anterior, se presentan a continuación los índices de desarrollo humano estimados tanto por dos entidades: UDAPE-PNUD y el INE:

CUADRO N° 20
GUAQUI: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO,
(2001 Y 2005)

Índice de Desarrollo Humano 2001					Índice de Desarrollo Humano 2005				
Índice Total	Índice de Ingreso (Consumo)	Índice de Salud	Índice de Educación	Ranking Municipal (s/314)	Índice Total	Índice de Ingreso (Consumo)	Índice de Salud	Índice de Educación	Ranking Municipal (s/327)
0,58	0,42	0,68	0,64	111	0,59	0,42	0,69	0,65	153

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) e Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2003 y 2007 (PNUD).

CUADRO N° 21
GUAQUI: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
(2001 y 2005)

MUNICIPIO	Índice de Esperanza de Vida 2001	Índice de Esperanza de Vida 2005	Índice de Educación 2001	Índice de Educación 2005	Índice de Ingresos 2001	Índice de Ingresos 2005	IDH 2001	IDH 2005
Segunda Sección - Guaqui	0,65	0,69	0,64	0,65	0,42	0,42	0,57	0,59

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Los resultados de los cuadros anteriores muestran que el valor del IDH, tiene dos lecturas. La primera corresponde al valor absoluto del mismo índice; y de acuerdo al mismo, el valor máximo alcanzado es el de 0,59 en 2005. Sin embargo, de acuerdo al ranking municipal este valor es inferior a la posición alcanzada por el Municipio de Guaqui en el año 2001 cuando se ubicó en la posición 111 entre 314 municipios, para

luego descender drásticamente al lugar 153 de un total de 327 municipios en la gestión 2005.

4.3.1 INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO EN DESARROLLO HUMANO

CUADRO N° 22
GUAQUI: PROGRAMA DE INVERSIÓN EN DESARROLLO HUMANO
(CON EL TOTAL DE INGRESOS DEL MUNICIPIO)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
• Salud	231.362,00	350.059,00	194.538,00	391.214,39	533.956,00	565.255,00	511.867,00
• Electrificación rural	1.145.000,00	747.186,00	35.000,00	49.000,00	0,00	80.000,00	65.818,00
• Servicio de educación	1.057.027,00	304.467,00	332.102,00	425.341,17	82.158,00	799.367,00	562.027,00
• Saneamiento básico	78.000,00	283.477,00	85.000,00	38.500,00	0,00	455.000,00	565.500,00
• Infraestructura urbana y rural	262.074,00	57.049,00	234.000,00	86.500,00	0,00	126.000,00	125.000,00

Fuente: Planes Operativos Anuales 2002-2008

De acuerdo a lo que se observa en el programa de inversión en Desarrollo Humano del Municipio de la Población de Guaqui, su pico más alto en el rubro de salud se observa en la gestión 2007, y la programación más baja en la gestión 2004, respecto a la electrificación se tiene que el 2002 tiene una alta inversión y la mas baja el 2004, al igual que en salud el pico más alto a la inversión en educación es en la gestión 2008 y la más baja el 2006, mostrando situaciones contrarias la una donde el país se ve sumergida en una profunda crisis social, económica y política y la otra de relativa estabilidad económica y política.

Respecto al saneamiento básico la mayor cantidad de recursos presupuestados se da la gestión 2008 y más baja es la gestión 2005 (en el 2006 no se incluyo en el POA), el mismo muestra algunos progresos y declives, esta situación también se la puede representar de acuerdo a la visión que tiene cada autoridad y su cambio periódico por la inestabilidad en el gobierno municipal de la población de Guaqui. Finalmente en lo que

respecta a la infraestructura urbana y rural, en la cual se toma en cuenta caminos, parques, infraestructura en salud y educativa, como también arreglo de calles y avenidas y otros su punto más alto alcanza en la gestión 2002 y como en otros rubros la asignación más baja corresponde a la gestión 2003.

Los programas de inversión en Desarrollo Humano (como se observa en el cuadro anterior) es el reflejo de cómo se maneja el Gobierno Municipal de la Localidad de Guaqui, la inestabilidad política local y nacional repercute en el enfoque que se da al Desarrollo Humano, también es el reflejo de la situación económica y la asignación presupuestaria que destina el Estado a través del Tesoro General de la Nación.

4.3.2 NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS E INSATISFECHAS

CUADRO N° 23
GUAQUI: NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS EN PORCENTAJE

	1992	2001
	Total	Total
Necesidades Básicas Satisfechas	2,93	1,56
Umbral de Pobreza	6,41	7,39
Pobreza Moderada	27,98	44,56
Indigencia	56,76	44,68
Marginalidad	5,91	1,81

Fuente: INE análisis comparativo UDAPE

Respecto a las necesidades Básicas Satisfechas para la gestión de 1992, sólo el 2,93% había alcanzado contar con los servicios básico para acceder a una vida digna, estos porcentajes en vez de aumentar o mostrar un progreso en la población disminuye en la misma magnitud en que crece la población llegando a la gestión 2001 a una población con las necesidades básicas satisfechas del 1,56%, principalmente en el área rural del Municipio de Guaqui.

Por lo que se observa en el cuadro anterior las personas que se encuentran en el Umbral de Pobreza de un 6,41% inicial aumenta hasta alcanzar los 7,39% en la gestión 2001.

Situación semejante se produce en la variable de pobreza moderada que del 27,98% aumenta de manera considerable hasta alcanzar el porcentaje de 44,56%, la situación de indigencia muestra una relativa disminución del 56,76% en la gestión de 1992, al 44,68% en la gestión 2001. La situación de Marginalidad también muestra una disminución de 5,91% hasta alcanzar el 1,81% en la gestión 2001.

CUADRO N° 24
GUAQUI: NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS

	1992	2001
	Total	Total
Índices de insatisfacción	%	%
% Vivienda (Materiales)	78,63	78,43
% Vivienda (Espacios)	72,26	58,66
% Servicios (Insumos Energéticos)	87,61	85,60
% Servicios (Agua, Saneamiento)	95,73	79,89
% Educación	84,35	74,24
% de insatisfacción en Salud	79,18	73,08

Fuente: INE análisis comparativo UDAPE

Los índices de insatisfacción que se muestra entre los periodos 1992 a 2001, con datos levantados a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), muestra que en el Municipio de Guaqui existen variaciones por ejemplo respecto a los materiales de construcción de las viviendas de un total porcentual de 78,63%, para la gestión 2001 alcanza el 78,43, similar o muy aproximado son los porcentajes respecto a los espacios de vivienda que en primera instancia es de 72,26% y disminuye hasta el 58,66% principalmente en el área urbana.

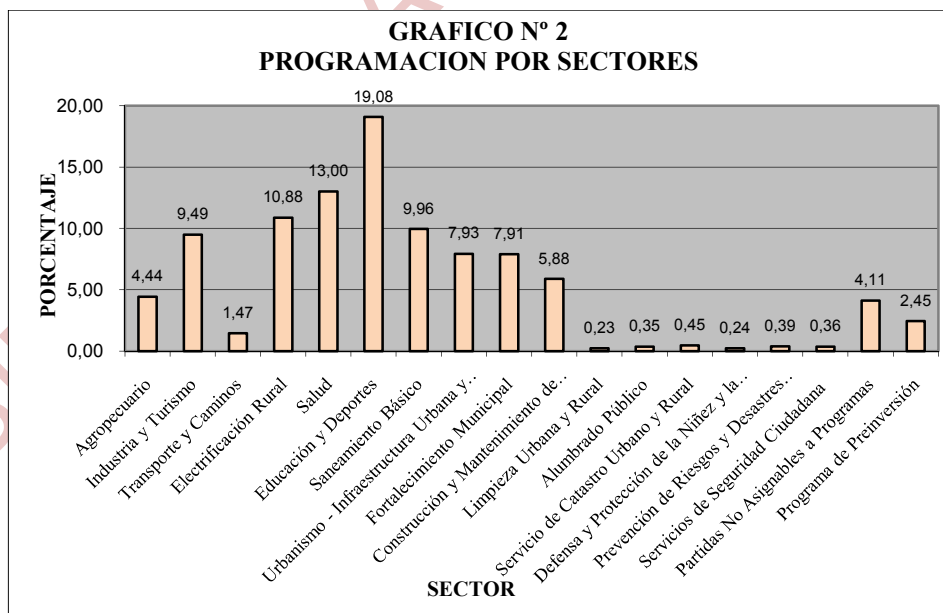
Respecto a los servicios como ser el caso de los insumos energéticos el 87,61% no contaba con servicios de gas licuado, combustibles o energía eléctrica, esta insatisfacción disminuye muy levemente hasta el 2001 en un 85,60%, respecto a los servicios de saneamiento y agua potable los índices al igual que en lo energético los

sistemas no llegan a la mayoría de la población de un 95,73% en 1992 de insatisfacción en la población el mismo disminuye al 79,89% para el año 2001.

Estos índices también se ven reflejado en aspectos importantes como la educación y la salud, cuyas variaciones no son desarrolladas ampliamente, por ejemplo en educación del 84,35% apenas disminuye al 74,24% y en salud del 79,18% pasa para el 2001 al 73,08%, situación que no varía de gran manera en la población del Municipio de Guaqui resaltando que existe necesidades básicas insatisfechas que deben ser resueltas por las autoridades.

4.4 SECTORES DE INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI

Se pretende reconocer a los sectores que reciben mayor inversión en presupuesto de inversiones y de acuerdo al Gráfico 2 los sectores que más reciben son: educación y deportes, salud y electrificación rural; y los demás sectores se encuentran postergados como ser: recursos hídricos, agropecuario, transporte y caminos.



Se puede observar en este Gráfico que del total del presupuesto de inversiones en el periodo comprendido entre 1994 y 2008, los recursos estaban distribuidos de la siguiente manera: Educación y Deporte con 19.8%, Salud con 13.0%, Electrificación Rural con 10.88% y por ultimo saneamiento Básico 9.96%; haciendo una suma total de estos sectores 52.92% del total del presupuesto de inversión, llegando a obtener que los demás sectores restantes se distribuyen el 47.08% entre los que podemos mencionar a: Agropecuario, Industria y Turismo, Comunicación, Recursos Hídricos, Transporte y Caminos.

4.5 INVERSIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE GUAQUI

Ilustrado en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 25
GUAQUI: INVERSIÓN SECTORIAL PROGRAMADA EN GOBIERNOS MUNICIPALES
(EN BOLIVIANOS CORRIENTES)

GESTIÓN	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	DESARROLLO HUMANO				TOTAL INVERSIÓN AREA SOCIAL	TOTAL INVERSIÓN MUNICIPAL
		SALUD	EDUCACIÓN	SANEAMIENTO BÁSICO	URBANISMO Y VIVIENDA		
1994	262.479,00	-	63.500,00	-	39.900,00	103.400,00	205.700,00
1995	599.717,00	220.326,00	217.634,00	-	100.000,00	537.960,00	756.557,00
1996	744.014,00	58.300,00	84.160,00	385.040,00	657.284,00	1.184.784,00	1.955.307,00
1997	860.681,00	170.000,00	112.000,00	330.600,00	-	612.600,00	982.514,00
1998	1.045.165,00	167.944,00	80.000,00	328.000,00	78.000,00	653.944,00	1.248.245,00
1999	1.154.519,00	112.635,00	172.000,00	130.000,00	264.900,00	679.535,00	1.154.036,00
2000	1.118.540,00	126.675,00	150.000,00	185.000,00	127.432,00	589.107,00	1.041.796,20
2001	1.237.726,00	171.720,14	1.143.101,47	50.000,00	163.000,00	1.527.821,61	2.274.380,68
2002	1.114.647,00	231.362,00	1.057.027,00	78.000,00	262.074,00	1.628.463,00	3.373.420,00
2003	1.077.586,55	350.059,00	304.467,00	283.477,00	57.049,00	995.052,00	2.431.139,00
2004	1.269.069,00	194.538,00	332.102,00	85.000,00	234.000,00	845.640,00	1.414.463,00
2005	1.463.691,00	391.214,39	425.341,17	38.500,00	86.500,00	941.555,56	2.247.225,22
2006	1.709.307,00	533.956,00	82.158,00	-	-	616.114,00	1.229.448,00
2007	2.270.885,00	565.255,00	799.367,00	455.000,00	126.000,00	1.945.622,00	5.366.114,00
2008	3.952.098,00	511.867,00	562.027,00	565.500,00	125.000,00	1.764.394,00	3.589.334,00
TOTAL	7.022.841,00	3.805.851,53	5.584.884,64	2.914.117,00	2.321.139,00	14.625.992,17	29.269.679,10
% Inv. Soc.		26,02	38,18	19,92	15,87	100	
% Inv. Munic.		13,00	19,08	9,96	7,93	49,97	100

Fuente: Elaboración Propia (Contaduría General de la República y POA's)

Las inversiones que se realizaron para el área social lo mostramos en el Cuadro N° 25, evidenciando que el sector de educación con 38.18% y 19.08% respecto de los totales; Salud 26.02% y 13.00%, Saneamiento Básico 19.92% y 9.96%, concluyendo en Urbanismo y Vivienda con 15.87% y 7.93%, tal como se muestra en el cuadro la sumatoria da como resultado de 44.44% del total de los recursos programados durante el periodo 1994 – 2008. Una situación que llama la atención esta relacionado al sector salud, que no recibe la atención siendo el sector que es importante para mejorar la calidad de vida, el crecimiento y desarrollo del país.

De acuerdo al Cuadro N° 25, la inversión social tiene una situación por debajo de la mitad 44.44% del total presupuestado, esta cifra indica que hay recursos que son destinados al sector social, pero que no son suficientes para reducir la pobreza y más al contrario se incrementa en 0.4% (en 1992 - 90.7% y 2001- 91.0%). Todo esto muestra la poca visión de las autoridades y la población del municipio de proponer proyectos sociales con metas específicas de corto y largo plazo.

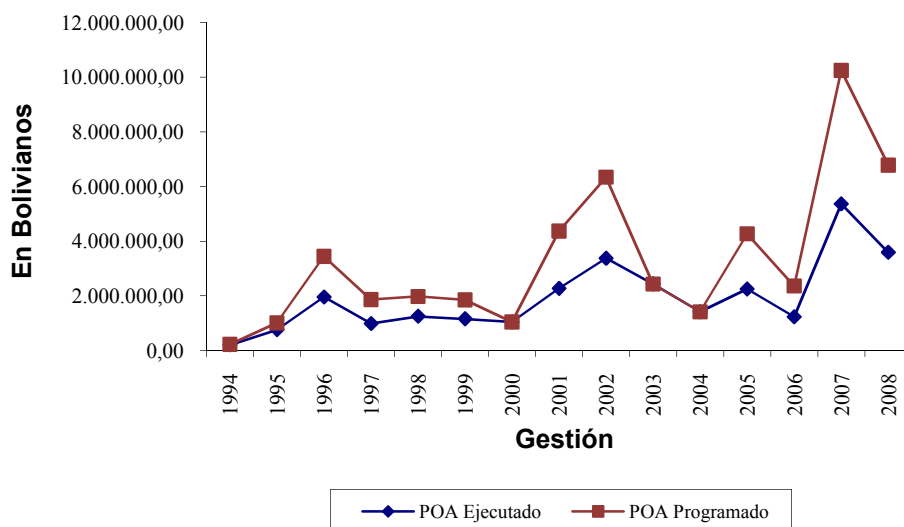
Si bien es cierto hubo proyectos sociales que fueron presentados con objetivos y propósitos pero sin metas específicas para reducir la pobreza y aumentar el nivel de vida de los habitantes del municipio en el corto y mediano plazo. Toda la inversión social realizada no tiene una acción directa para mejorar las condiciones socioeconómicas.

CUADRO N° 26
GUAQUI: PROGRAMACION PRESUPUESTARIA SIN EJECUCION
 (En porcentajes)

GESTION	POA Programado	POA Ejecutado	Ejecución/Prog (%)	Sin Ejecución	
				Programado	%
1994	205.700,00	18.320,00	8,91	187.380,00	91,09
1995	756.557,00	255.786,50	33,81	500.770,50	66,19
1996	1.955.307,00	1.488.160,00	76,11	467.147,00	23,89
1997	982.514,00	877.362,00	89,30	105.152,00	10,70
1998	1.248.245,00	727.902,46	58,31	520.342,54	41,69
1999	1.154.036,00	695.882,00	60,30	458.154,00	39,70
2000	1.041.796,20	0,00	0,00	1.041.796,20	100,00
2001	2.274.380,68	2.092.430,23	92,00	181.950,45	8,00
2002	3.373.420,00	2.968.609,60	88,00	404.810,40	12,00
2003	2.431.139,00	0,00	0,00	2.431.139,00	100,00
2004	1.414.463,00	0,00	0,00	1.414.463,00	100,00
2005	2.247.225,22	2.022.502,70	90,00	224.722,52	10,00
2006	1.229.448,00	1.131.092,16	92,00	98.355,84	8,00
2007	5.366.114,00	4.883.163,74	91,00	482.950,26	9,00
2008	3.589.334,00	3.194.507,26	89,00	394.826,74	11,00
TOTAL	29.269.679,10	20.355.718,64	69,55	8.913.960,46	30,45

Fuente: Elaboración propia en base a POA's Municipio de Guaqui e Información de la Contaduría General de la República y Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización

GRAFICO N° 3
GUAQUI: POA PROGRAMADO Y EJECUTADO



4.6 VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

En base a la información recopilada del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis y Políticas Sociales (UDAPE) para el periodo comprendido entre 1975 y 2005, se presenta a continuación un cuadro resumen, donde se muestra la evolución de los principales indicadores de desarrollo humano para el Municipio de Guaqui, el cual permitirá confirmar o desvirtuar la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación.

CUADRO N° 27
EVOLUCIÓN DEL IDH, MUNICIPIO DE GUAQUI 1975-2005

Indicadores	1975	1980	1985	1990	1997	2001	2005
Esperanza de vida	57	58	60	59	58	65	69
Índice de Educación	0.48	0.49	0.42	0.35	0.35	0,64	0,65
Índice de Consumo	0.43	0.45	0.27	0.32	0.32	0,42	0,42
IDH	0.492	0.50	0.43	0.42	0.42	0,57	0,59

Fuente: Elaboración propia en base a información de INE y UDAPE-PNUD.

Observando los IDH, para cada periodo, se puede observar que el nivel de desarrollo humano en el Municipio de Guaqui apenas ha mostrado un incremento de 0,036 desde 1980, incluso se puede decir que para 1985 el mismo sufrió un descenso, producto de la crisis económica (la hiperinflación) que afectó a todo el país, que después se fue recuperando paulatinamente, hasta superar el 2001 los valores de 1980.

Se puede observar, que la esperanza de vida de 58 para 1980, se eleva para 1985 para después caer notablemente para los periodos 1990 y 1997, este año último, según UDAPSO la esperanza de vida sólo era de 58 años de edad⁹⁹, pero para el 2005, el PNUD señala que la esperanza de vida es de 63,7 años. Por tanto, se puede señalar que en la actualidad la esperanza de vida de los habitantes de Guaqui, apenas logra sobrepasar el parámetro establecido por el PNUD.

⁹⁹ UDAPSO-PNUD. El IDH y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia. 1997.

El índice de educación también presenta una disminución a partir de 1985 para luego recuperarse e incrementarse para el 2001 y mantenerse con una mínima variación en el año 2005.

Sin embargo, el índice de consumo, que tiene que ver con el nivel de ingresos y la generación de empleos en el municipio, es el que más se vio afectado por la crisis económica, y la Participación Popular no influyó casi en nada en su evolución positiva. Este índice se estableció en 0,43 en el año 1975 habiendo descendido a 0,32 en 1990, para posteriormente incrementarse a 0,42 en el periodo 2001 – 2005, pero sin haber recuperado el valor alcanzado en el año 1975.

Esta situación es explicable, pues, como se sabe los municipios, en particular el que Guaqui, no es un municipio generador de empleos permanentes, a lo más realiza obras de infraestructura que se adjudican empresas ajenas al sector, que traen mano de obra muchas veces de los centros urbanos como la ciudad de El Alto y La Paz.

Entonces, la Participación Popular, no ha cumplido su rol de reducir la pobreza en el Municipio de Guaqui en los niveles que se esperaba. De 1992 a 2005, el índice de pobreza se incrementó en 0,3%, mientras que la pobreza extrema se redujo en 0,5%.

Por tanto, se puede concluir que la Participación Popular no ha contribuido a reducir los niveles de pobreza en el Municipio de Guaqui.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

El estudio efectuado con la finalidad de determinar el efecto de la Participación Popular en la pobreza de los hogares del Municipio de Guaqui, permite exponer las siguientes conclusiones:

- Inicialmente es pertinente señalar que la participación social adquirió una nueva dimensión con la Ley de Participación Popular (1994) que descentraliza al Estado con la municipalización de todo el territorio nacional. Esta reforma transfirió a la ciudadanía amplias competencias para participar en las decisiones sobre las inversiones locales y para controlar la gestión local. Esta descentralización incluyó una importante transferencia de recursos estatales a favor de los municipios, para que pudieran enfrentar sus nuevas competencias. Esta vía amplió la presencia del Estado en las más remotas regiones rurales, acercándolo a la ciudadanía. El nuevo marco legal reconoce a las organizaciones territoriales tradicionales (ayllus, sindicatos, capitanías, etc.) como base de un desarrollo participativo de los municipios, con recursos importantes para hacer obras.
- Por otra parte, los resultados del estudio permiten concluir que Bolivia antes de la implementación de la Ley de Participación Popular (1994), era uno de los países más pobres de América Latina, donde al menos 6 de cada 10 bolivianos vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Esta situación no ha cambiado sustancialmente, si se tiene en cuenta que en la actualidad la incidencia de pobreza a nivel nacional es de 59,3%. Por tanto, los propósitos de la Participación Popular en cuanto a reducción de pobreza son efímeros.

- En el periodo posterior a la implementación de la participación popular (1996 y 2008), en áreas urbanas, la incidencia de pobreza fluctuó alrededor de 52%, mientras que en el área rural este indicador presentó mayores variaciones, con un promedio de 80%. La variabilidad de la pobreza rural se atribuye especialmente a la elevada dependencia de las actividades agropecuarias que fueron afectadas por eventos climáticos, pérdidas de la superficie de cultivos, ganado y deterioro de la infraestructura productiva.
- Tres razones explican la persistente alta pobreza y desigualdad de Bolivia. En primer lugar, los beneficios efímeros de los años de mayor apogeo a mediados del decenio de 1990 reflejan las debilidades en el tipo de proceso de crecimiento que vivió el país. El crecimiento de esta época se concentró en las exportaciones basadas en recursos naturales (por ejemplo, hidrocarburos), cuya demanda de mano de obra no calificada es relativamente baja. Las crisis negativas —como el abrupto cambio de tendencia en las entradas de capital, el deterioro de los términos de intercambio y el programa de erradicación de la coca— limitaron el crecimiento y anularon los logros anteriores en la lucha contra la pobreza. Además, la alta rentabilidad del capital y la baja rentabilidad comparativa de la mano de obra acentuaron la ya alta desigualdad de ingreso.
- En segundo lugar, la baja productividad de las empresas, particularmente las del sector informal con gran intensidad de mano de obra, frena el crecimiento tanto del empleo como de los salarios. Las complejas y gravosas leyes que regulan la empresa y el mercado laboral impiden la innovación y desincentivan la participación de las pequeñas empresas en la economía formal, su crecimiento y el mejoramiento de su productividad.
- En tercer lugar, pese al reciente avance en cuanto al acceso a la educación básica, las oportunidades de los pobres para mejorar su capital humano son inadecuadas. Ello ha reducido su productividad laboral y restringido su acceso a trabajos

mejor remunerados. Es más, ante altos costos de oportunidad y una inadecuada protección social, muchos de los pobres abandonan la escuela muy tempranamente y terminan desempeñándose en empleos mal remunerados.

- Con relación a los índices de pobreza del Municipio de Guaqui, tampoco se advierten reducciones importantes, ya que según el método de la necesidades básicas insatisfechas, en el año 1992 el 90,7% de la población se encontraba en situación de pobreza, índice que se incrementó para el año 2005 a 91,0%; mientras que por el método de la línea de pobreza, en el año 1992 el 78,1% de la población era pobre, para en 2005 disminuir relativamente este índice al 77,5%. Esto implica que luego de la Participación Popular, la pobreza no se ha reducido en forma considerable, por tanto el impacto de esta medida no es favorable en el bienestar de la población del Municipio de Guaqui.
- Con respecto al Índice de Desarrollo Humano, tampoco se advierten avances importantes como producto de la implementación de la Participación Popular, ya que esta medida sólo ha contribuido al incremento del IDH en proporciones mínimas. Tanto es así, que sólo en el año 2001 y 2005 se logra superar el IDH de 1980 cuyo índice era de 0,50%. Actualmente el Municipio de Guaqui ocupa el lugar 153 entre 327 municipios en el ranking municipal, cuando en la gestión 2001 ocupaba el lugar 111 entre 314 municipios.
- Finalmente, se debe señalar que los resultados obtenidos en la investigación, permiten comprobar la hipótesis formulada en el sentido de que la implementación de la Ley de Participación Popular, no fue efectiva para reducir los niveles de pobreza de la población del Municipio de Guaqui.

5.2 RECOMENDACIONES

En función de los resultados obtenidos y con el propósito de proponer alternativas para hacer frente a la pobreza en los hogares, particularmente de los hogares de áreas rurales como Guaqui, se cree pertinente exponer las siguientes recomendaciones:













- Es necesario el cambio de mentalidad en la gestión municipal, de manera que el concepto de “municipio productivo”, sea realidad, esto significa modernizar el municipio, transformándolo de gobierno gestor a gobierno facilitador, propiciando una gestión honesta y transparente de servicio a la comunidad, y sobre todo orientando las acciones del municipio hacia el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios promoviendo la generación de empleo y fomentado la participación de la iniciativa privada.
- Es necesario que los planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal de Guaqui deban responder a las necesidades prioritarias de la población de su jurisdicción, para lo cual es fundamental la elaboración de diagnósticos periódicos que permitan identificar las demandas de la población y sus expectativas.
- Es necesario y fundamental que el Gobierno Municipal de Guaqui deba diseñar e implementar programas integrales en salud, educación, deporte, género y generacional, y hábitat, consolidando la planificación participativa en la formulación y ejecución de programas, proyectos y obras, de manera que se mejoren las condiciones de vida de la población y por tanto, los índices de Desarrollo Humano.
- Rescatar la identidad cultural promoviendo las relaciones interculturales de manera equitativa, solidaria y reforzando la autoestima de la ciudadanía, devolviéndole su rol protagónico a nivel regional y nacional.













- Concertar instrumentos de control social respecto a las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos públicos.
- Promover una cultura democrática e institucional de participación social, el ejercicio de la ciudadanía responsable y el control social, en función de un desarrollo creciente del IDH.
- Es necesario establecer mecanismos de control de gestión presupuestaria y financiera como la implantación de auditorías externas, de manera que se logre un uso eficiente de los recursos de la coparticipación en su distribución con la aplicación de la Ley de Participación Popular.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA












BIBLIOGRAFÍA













- 📖 Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible. ABDES. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe alternativo de la sociedad civil de Bolivia. 2008”. La Paz, 2009.
- 📖 ALMAGRO Juan José “La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia”. Documento de Trabajo DT/02/04. Centro de Investigación Latinoamérica Europa (CILAE), 2004.
- 📖 ALONSO, José Antonio. (Dir.), Estrategia para la cooperación española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- 📖 ALTIMIR, Oscar. “La dimensión de la pobreza en América Latina”, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago, 1979.
- 📖 ANDERSEN, L. y otros. (2005). “Movilidad Laboral en Bolivia: Una Comparación entre empleados del Sector Público y Privado”. Development Research Working Paper Series 01/2005, Institute for Advanced Development Studies.
- 📖 ARDAYA, Rubén, “Ensayo sobre Municipalidad y Municipios”, Desarrollo Local, INIDEM.
- 📖 ARIAS Omar S. y BENDINI Magdalena “Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres”. Rev. “En Breve”, Mayo 2006 No. 89. Banco Mundial.
- 📖 ARRIETA, Mario y DE LA FUENTE, Manuel (1998): “Desarrollo Rural y Participación Popular en Mizque”. Decursos, Revista de Ciencias Sociales (Cochabamba), año III, número 6.
- 📖 AVILA ACOSTA, Roberto. “Introducción a la Metodología de la Investigación: La tesis Profesional”. Lima 1997. Estudios y Ediciones R.A.
- 📖 Banco Mundial, 2001, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001”. Lucha contra la pobreza, México.
- 📖 Banco Mundial.(2005). “Bolivia: Poverty Assessment”. Establishment Policies for Propoor Growth in Bolivia. Washington DC.

-  BAUDOIN, L. F. 2009. “Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Bolivia”. Documento de Trabajo N° 40. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
-  BAZOBERRY Oscar. “Descentralización y participación ciudadana, el caso de Bolivia”. CIPCA La Paz, 2005.
-  BOHRT Carlos, La Descentralización del Estado Boliviano: Evaluación y Perspectivas, Fondo Editorial de los Diputados, La Paz, Julio, 2001
-  Bolivia: Estrategia para la Reducción de la Pobreza; Segunda Reunión; Documento elaborado por el Gobierno de Bolivia; Washington, DC: 10 y 11; Año 2001
-  CANAVIRE-BACARREZA Gustavo y MARISCAL AYAVIRI Mirna (2010) “Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia”. CEPAL, Sede Subregional México. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). La Paz.
-  CASTELLS, Manuel (1989). “Nuevas tecnologías y desarrollo regional”, Economía y Sociedad (Madrid), No. 2, junio.
-  CENTELLAS Miguel, Decentralization and Democratization in Bolivia, Documento de trabajo preparado para el 22 International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, 16-18 March, 2000.
-  CEPAL (2000). “Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global”. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Vigésimoctavo período de sesiones. México, D.F. 3 al 7 de abril. LC/G. 2071(SES.28/3).
-  CEPAL (2006) “Panorama Social de América Latina”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
-  Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio CIMDM (2008). “Quinto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia”. La Paz.
-  COSSIO, Mario (1993): “Las propuestas de cara a la descentralización. La visión del movimiento cívico”. En Las IPDs y la Descentralización, La Paz: Plataforma de Contrapartes de NOVIB Bolivia - ILDIS.
-  DERMIZAKY, Peredo Pablo; “Derecho Constitucional” Editorial Arol, 1991.

-  European Commission (2002): “European social statistic, Income, Poverty and Social exclusion”. Luxembourg.
-  FAGUET, Jean Paul, Decentralising Bolivia: Local Government in the Jungle, Development Studies Institute, LSE, London, No. 05-60, June 2005
-  Federación de de Asociaciones de Municipios (FAM) (2009), “Ranking Municipal 2007” con base en información oficial del Ministerio de Hacienda. La Paz.
-  FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (1999). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. 4to. taller regional del Mecovi. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. Buenos Aires, 16-19 noviembre.
-  FIDA, “Informe sobre la pobreza rural- El desafío consistente en acabar con la pobreza rural”. Roma 2001.
-  Friedrich Ebert Stiftung e ILDIS, La Paz, Bolivia, (1997). “Municipio Productivo”. PADER – COSUDE.
-  GLOBAL POVERTY REPORT (2000). G8 Okinawa Summit. Pág.3.
-  Guaqui en sus 100 años (La Paz - La Razón) 5 de Enero, 2004.
-  HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (1990) “Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México” - Investigación económica.
-  HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto y Otros. “Metodología de la Investigación”. México, 1998. Edit. McGraw-Hill.
-  HOFMANN Renata y PÉREZ Martín. “Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia”. Programa CAPACITES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y hile), 2009. FLACSO, Chile
-  INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (INIDEM) , “Municipio y Participación Popular” , Año 7 – Nº 9, Junio de 1999, Pág. 20; SECRETARIA DE PARTICIPACIÓN POPULAR , “ Democracia y Participación Popular”, Editorial ILDIS , La Paz, Bolivia, 1996.

- 📖 JETTÉ, Christian, Decocratic decentralization and poverty reduction, The Bolivian case, UNDP, Oslo Governance Centre, January, 2005
- 📖 JIMÉNEZ, W. y LIZARRAGA, S. 2004. “Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia”. Revista de Análisis Económico UDAPE VOL. 19.
- 📖 KLIKSBURG, Bernardo, “El Pensamiento Organizativo”, (Tomo II), Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- 📖 LANDA, F. 2004. “¿Las dotaciones de la población ocupada son la única fuente que explica la desigualdad de ingreso en Bolivia? Una aplicación de las microsimulaciones”. Revista de Análisis Económico UDAPE Vol. 19.
- 📖 LEA PLAZA, Mauricio (1997), “El Municipio Productivo, el segundo momento del proceso de Participación Popular “, en Debate Regional, Municipio Productivo, Friedrich Ebert Stiftung e ILDIS, La Paz, Bolivia.
- 📖 Legislación Municipal 2001, DIGESTO; Ley N° 1551 de 20 de Abril de 1994 de Participación Popular; Ed. “Programa Jóvenes Contra la Pobreza de la Cruzada Nacional Contra la Pobreza”.
- 📖 Ley N° 2028 “ Ley de Municipalidades”, 28 de octubre de 1999.
- 📖 LUSTIG, Nora y DEUTSCH, Ruthanne (1998). “El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: Visión general”. BID. Washington, D.C .Diciembre. N° POV-101-R.
- 📖 MÉNDEZ ÁLVAREZ, Carlos. "Metodología, guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas". Edit. Mc Graw Hill. Bogotá 1997.
- 📖 MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, “Ciudadanía en la Participación Popular”, 1999; Pág.23; ARDAYA, Rubén; “Ensayo sobre Municipalidad y Municipios”.
- 📖 MOLINA Carlos Hugo, Justificación de Motivos, en la obra colectiva: El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia, 1997.
- 📖 MORALES ANAYA Rolando (1995). “Bolivia. Política económica y pobreza a mediados de los años noventa”. La Paz. Pág. 46.
- 📖 MORALES R. (1994), “La Educación desde las Montañas en tiempos de la Reforma”. La Paz.

- 
 MORALES R.(1994), “El Modelo Económico de la Revolución Nacional de 1952, las dificultades de su fallecimiento y su supervivencia”. UCB, CIESS-ECONOMETRICA.
- 
 MORALES R. (2003), Bolivia. Análisis Estructural de la Pobreza, www.ciesseconometrica.com.bo.
- 
 MORALES, R. (1990), “Pobreza Rural en Bolivia”. La Paz.
- 
 NÚÑEZ M., Jario y SÁNCHEZ T.,Fabio (1998). “Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997”. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Macroeconómico. Bogotá.
- 
 PADER/COSUDE (1998). “Municipio productivo. Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal”. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, COSUDE.
- 
 PNUD (2000). “Informe sobre desarrollo humano”. México. Ediciones Mundi-Prensa.
- 
 PNUD, Decentralization: A Sampling of Definitions, Documento de trabajo preparado juntamente con el gobierno de Alemania como una evaluación del papel de la descentralización y la gobernabilidad local, October 1999. www.magnet.undp.org
- 
 PNUD, Governance for sustainable human development, Policy Document, 1997
- 
 PONCE GARCÍA, “Hacia una Estrategia para el Desarrollo Local”, Seminario Taller, INIDEM, Riberalta, 24 al 26 de Febrero de 1994, Pág. 2. ; MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, “Ciudadanía en la Participación Popular”, Editorial Canelas; Primera Edición, 1999; Pág. 221; PINEDO, Eduardo; “Administración Municipal”, INIDEM.
- 
 PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA, Dirección de Fortalecimiento Municipal, COSUDE/PLAREG, “Tipología de Municipios y Elaboración de Programas de Fortalecimiento”, Edit. Andes Sur, Sucre – Bolivia, 1996.
- 
 RAMÍREZ V, Luis “Municipio y Territorio”, INIDEM; La Paz, Julio de 1992

-  RODRIGUEZ, Gustavo (1995). "Estado y Municipio en Bolivia", La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaria Nacional de Participación Popular.
-  ROMERO Alberto. (2002) "Globalización y pobreza". Editorial Universitaria Universidad de Nariño. Pasto, Nariño. Colombia. S.A.
-  ROMERO, Salvador (1983): "Estado y movimientos regionales" en Fernando Calderón y Roberto Laserna (comp.), El poder de las regiones, Cochabamba: CERES-CLACSO.
-  ROSS, Ben (1999). "Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente", Desarrollo económico. Buenos Aires. vol.39, No.153, abril-junio
-  SEN, Amartya (2000). "Desarrollo y libertad". Planeta Colombiana Editorial S.A. Santafé de Bogotá, D.C. Julio, primera reimpresión.
-  SEN, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de Pobreza". Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, número 4; México, abril 1992.
-  SORIANO, Rodolfo (1997). "Claroscuros en la Planificación Municipal. Una agenda", RURALTER (La Paz), No. 16/17, 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98.
-  THE WORLD BANK GROUP (1999). "Poverty Trends And Voices Of The Poor". Poverty Reduction and Economic Management/Human Development/Development Economics. December 2.
-  THE WORLD BANK, 2005. "Introduction to poverty análisis". Washington, Banco Mundial..
-  TORRICO FORONDA Escarley. "La participación popular en Bolivia. A pesar de la ley". Proyecto "Fortalecimiento del Poder Comunal". Centro de documentación e Información Bolivia - CEDIB. La Paz, 2005.
-  UDAPE (2007). "Informe especial: La informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz, Bolivia.
-  UDAPE- PNUD. (2010) "Desarrollo Humano en el departamento de La Paz". Boletín Informativo, Abril. La Paz.

- 📖 UDAPE- PNUD. (2010) Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia. Abril. La Paz.
- 📖 UDAPE. (2006), “Informe Económico y Social 2005 y perspectivas 2006”. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz, Bolivia.
- 📖 UDAPE. “Estimación del gasto de consumo combinando el Censo 2001 y las Encuestas de hogares”. (Segunda Edición), , La Paz, 2006.
- 📖 UDAPSO-PNUD. El IDH y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia. 1997.
- 📖 ZABALAGA, Marcelo. “Pobreza y Globalización en América Latina. Edit. Fundación Ford. 2004.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

ANEXO N° 1
GUAQUI: POBLACION TOTAL: Ubicación. Área Geográfica, Sexo

ÁREA GEOGRÁFICA	SEXO	TOTAL	RURAL
Comunidad Andamarca	HOMBRE	253	253
	MUJER	212	212
Comunidad Arcata	HOMBRE	73	73
	MUJER	96	96
Comunidad Belen Pituta	HOMBRE	171	171
	MUJER	175	175
Comunidad Belen Pituta Zona "A"	HOMBRE	200	200
	MUJER	205	205
Comunidad Copajira	HOMBRE	175	175
	MUJER	206	206
Comunidad Janco Marca	HOMBRE	79	79
	MUJER	105	105
Comunidad Kassa San Francisco	HOMBRE	61	61
	MUJER	82	82
Comunidad Kassa Santa Rosa	HOMBRE	101	101
	MUJER	126	126
Comunidad Lacuyo San Antonio	HOMBRE	316	316
	MUJER	346	346
Comunidad Lacoyo San Francisco	HOMBRE	211	211
	MUJER	230	230
Comunidad Patarani	HOMBRE	288	288
	MUJER	302	302
Comunidad Sullcata	HOMBRE	309	309
	MUJER	333	333
Comunidad Villa Tintuma	HOMBRE	180	180
	MUJER	211	211
Comunidad Wilacollo	HOMBRE	75	75
	MUJER	93	93
Comunidad Yaurikorahua	HOMBRE	129	129
	MUJER	126	126
Comunidad Ñuñumani	HOMBRE	82	82
	MUJER	102	102
Guaqui	HOMBRE	337	337
	MUJER	358	358
Puerto Guaqui	HOMBRE	731	731
	MUJER	473	473
TOTAL		7552	7552

ANEXO N° 2
GUAQUI: ANALFABETISMO, Ubicación, Área Geográfica, Sexo

ÁREA GEOGRÁFICA	SEXO	TOTAL	SI SABE LEER Y ESCRIBIR	NO SABE LEER Y ESCRIBIR	SIN RESPUESTA
Comunidad Andamarca	HOMBRE	221	182	39	-
	MUJER	208	154	53	1
Comunidad Arcata	HOMBRE	69	59	10	-
	MUJER	92	46	46	-
Comunidad Belen Pituta	HOMBRE	148	137	11	-
	MUJER	159	106	52	1
Comunidad Belen Pituta Zona "A"	HOMBRE	174	155	18	1
	MUJER	194	135	52	7
Comunidad Copajira	HOMBRE	159	140	16	3
	MUJER	188	139	47	2
Comunidad Janco Marca	HOMBRE	78	72	6	-
	MUJER	99	57	42	-
Comunidad Kassa San Francisco	HOMBRE	57	52	5	-
	MUJER	77	45	32	-
Comunidad Kassa Santa Rosa	HOMBRE	94	87	6	1
	MUJER	105	70	35	-
Comunidad Lacuyo San Antonio	HOMBRE	285	236	47	2
	MUJER	316	210	102	4
Comunidad Lacoyo San Francisco	HOMBRE	196	158	38	-
	MUJER	205	113	92	-
Comunidad Patarani	HOMBRE	271	248	21	2
	MUJER	275	208	65	2
Comunidad Sullcata	HOMBRE	277	247	29	1
	MUJER	309	183	125	1
Comunidad Villa Tintuma	HOMBRE	167	150	17	-
	MUJER	198	105	93	-
Comunidad Wilacollo	HOMBRE	71	66	4	1
	MUJER	88	55	33	-
Comunidad Yaurikorahua	HOMBRE	115	94	21	-
	MUJER	123	70	52	1
Comunidad Ñuñumani	HOMBRE	76	64	12	-
	MUJER	93	62	31	-
Guaqui	HOMBRE	319	295	22	2
	MUJER	339	227	111	1
Puerto Guaqui	HOMBRE	687	663	21	3
	MUJER	445	348	96	1
TOTAL		6977	5438	1502	37

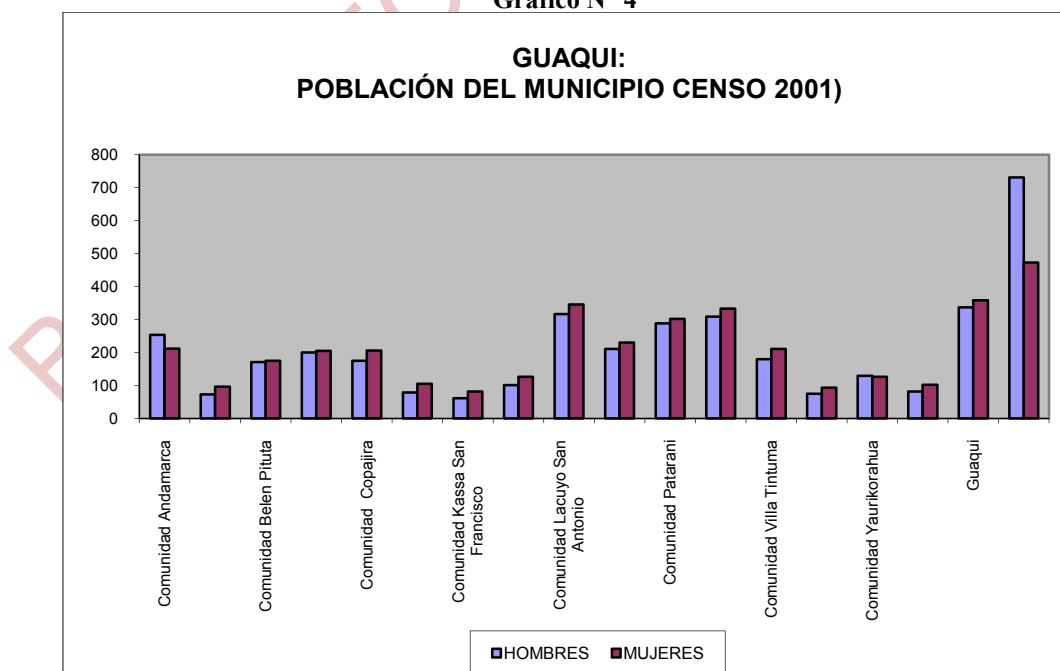
Fuente: INE - CNPV 2001

ANEXO N° 3
GUAQUI: POBLACIÓN POR SEXO Y TAMAÑO DE FAMILIAS

N°	COMUNIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	FAMILIAS
1	Comunidad Andamarca	465	253	212	123
2	Comunidad Arcata	169	73	96	71
3	Comunidad Belen Pituta	346	171	175	98
4	Comunidad Belen Pituta Zona "A"	405	200	205	104
5	Comunidad Copajira	381	175	206	92
6	Comunidad Janco Marca	184	79	105	72
7	Comunidad Kassa San Francisco	143	61	82	61
8	Comunidad Kassa Santa Rosa	227	101	126	72
9	Comunidad Lacuyo San Antonio	662	316	346	181
10	Comunidad Lacuyo San Francisco	441	211	230	117
11	Comunidad Patarani	590	288	302	142
12	Comunidad Sullcata	642	309	333	221
13	Comunidad Villa Tintuma	391	180	211	168
14	Comunidad Wilacollo	168	75	93	69
15	Comunidad Yaurikorahua	255	129	126	90
16	Comunidad Ñuñumani	184	82	102	47
17	Guaqui	695	337	358	276
18	Puerto de Guaqui	1.204	731	473	268
	TOTAL	7.552	3.771	3.781	2.272

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Gráfico N° 4



ANEXO N° 4

GUAQUI: TENENCIA DE LA VIVIENDA DE LOS HOGARES, Ubicación Geográfica

ÁREA GEOGRÁFICA	TOTAL	PROPIA	ALQUILADA	CONTRATO ANTICRÉTICO	CONTRATO MIXTO	CEDIDA POR SERVICIOS	PRESTADA POR PARIENTES O AMIGOS	OTRA
Comunidad Andamarca	123	122	-	-	-	-	1	-
Comunidad Arcata	71	62	-	-	-	-	7	2
Comunidad Belen Pituta	98	92	1	1	-	1	3	-
Comunidad Belen Pituta Zona "A"	104	98	2	1	-	1	1	1
Comunidad Copajira	92	90	1	-	-	-	1	-
Comunidad Janco Marca	72	68	2	-	-	1	-	1
Comunidad Kassa San Francisco	61	60	-	-	-	-	1	-
Comunidad Kassa Santa Rosa	72	70	1	-	-	-	1	-
Comunidad Lacuyo San Antonio	181	171	3	-	1	3	3	-
Comunidad Lacoyo San Francisco	117	113	3	-	-	-	1	-
Comunidad Patarani	142	137	-	-	1	1	3	-
Comunidad Sullcata	221	218	1	-	-	1	1	-
Comunidad Villa Tintuma	168	165	1	-	1	-	1	-
Comunidad Wilacollo	69	68	-	-	1	-	-	-
Comunidad Yaurikorahua	90	86	1	-	1	-	2	-
Comunidad Ñuñumani	47	45	1	-	-	1	-	-
Guaqui	276	223	21	-	-	10	19	3
Puerto Guaqui	268	191	48	1	-	9	18	1
TOTAL	2272	2079	86	3	5	28	63	8

Fuente: INE - CNPV 2001

ANEXO N° 5

PROVINCIA INGAVI: POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN PROVINCIA Y SECCIÓN DE PROVINCIA, CENSO 2001

PROVINCIA Y SECCIÓN DE PROVINCIA - Municipio	PORCENTAJE DE POBRES		POBLACIÓN							
	CENSO 1992	CENSO 2001	TOTAL CENSO 2001	EN VIVIENDAS COLECTIVAS Y OTRAS (1)	EN HOGARES PARTICULARES	NO POBRES		POBRES		
						Necesidades Básicas Satisfechas (NBS)	Umbral de Pobreza	Pobreza Moderada	Indigencia	Marginalidad
DEPARTAMENTO LA PAZ	71,1%	66,2%	95.960	3.282	92.678	1.720	10.142	34.368	44.243	2.205
INGAVI										
PRIMERA SECCIÓN - Viacha	84,6%	84,8%	66.196	2.289	63.907	1.435	8.252	23.901	29.175	1.144
SEGUNDA SECCIÓN - Guaqui	90,7%	91,0%	7.552	435	7.117	111	526	3.171	3.180	129
TERCERA SECCIÓN - Tiahuanacu	98,3%	97,1%	17.231	401	16.830	95	388	4.350	11.071	926
CUARTA SECCIÓN - Desaguadero	93,5%	78,1%	4.981	157	4.824	79	976	2.946	817	6

Fuente: INE - UDAPE

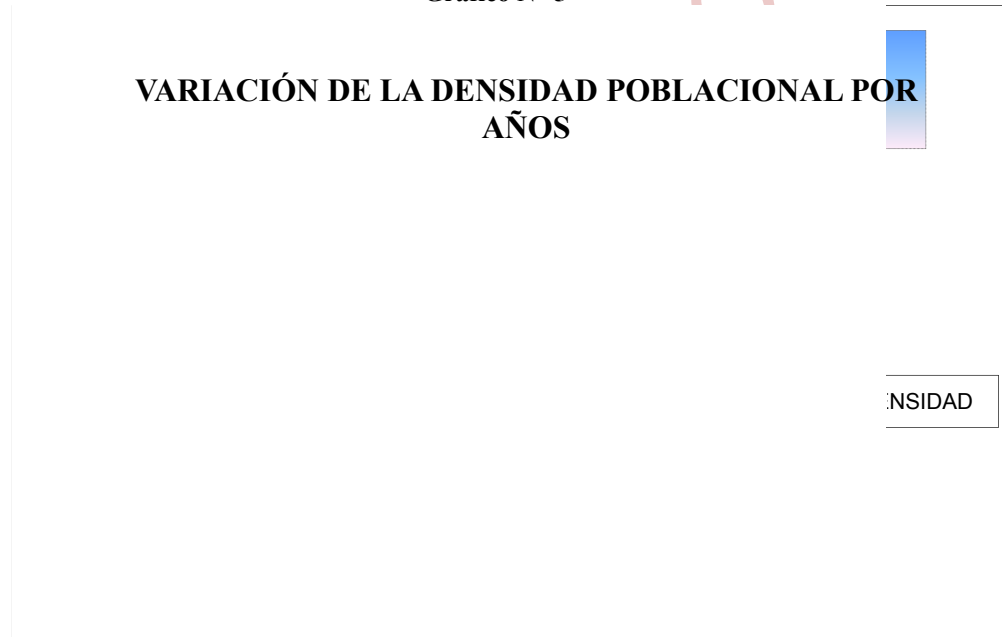
ANEXO N° 6

GUAQUI: VARIACION DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN POR AÑOS

AÑO	POBLACIÓN	TERRITORIO (Km)	DENSIDAD (Hab./Km)
1992	5.810	257,98	22,52
2001	7.552	183,00	41,27

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 5



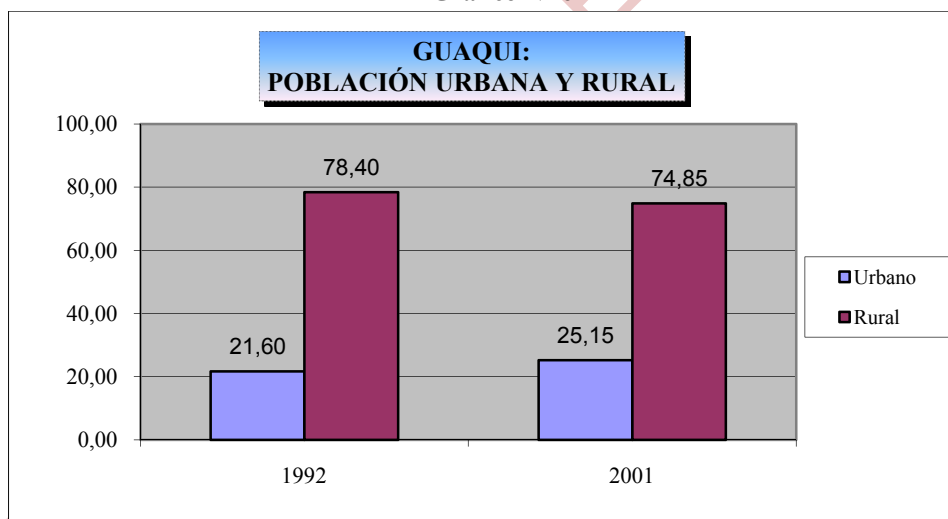
ANEXO N° 7

GUAQUI: POBLACIÓN RURAL Y URBANA

POBLACIÓN	AÑOS			
	1992	(%)	2001	(%)
Urbano	1.254	21,60	1.899	25,15
Rural	4.556	78,40	5.653	74,85
TOTALES	5.810	100,00	7.552	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 6



ANEXO N° 8

GUAQUI: POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDADES

GRUPO DE EDAD	POBLACIÓN		TOTAL POR EDAD		
	HOMBRES	MUJERES	GENERAL	(%)	
0 - 9 años	816	727	1.543	20,43	
10 - 19 años	1.077	777	1.854	24,55	
20 - 29 años	389	392	781	10,34	
30 - 39 años	289	359	648	8,58	
40 - 49 años	292	362	654	8,66	
50 - 59 años	352	426	778	10,30	
60 - 69 años	263	355	618	8,18	
70 - 79 años	212	280	492	6,51	
80 - 89 años	67	84	151	2,00	
90 - 98 años	14	19	33	0,44	
TOTAL	GENERAL	3.771	3.781	7.552	100,0
	(%)	49,93	50,07	100,00	

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda

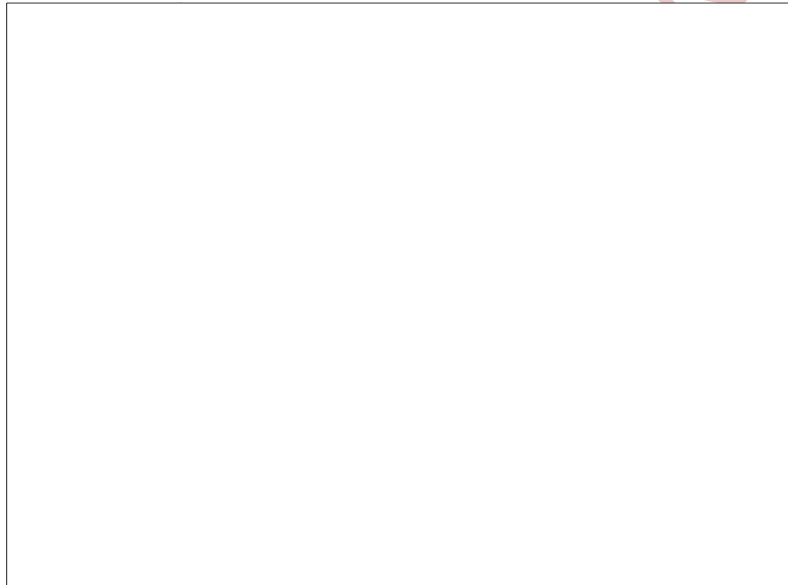
ANEXO N° 9

GUAQUI: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	POBLACIÓN
1992	-0,68	5.810
1996	8,1	8.618
2001	2,83	7.552

Fuente: Proyección según datos INE, APPI, DMC y Censo Nacional de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 7



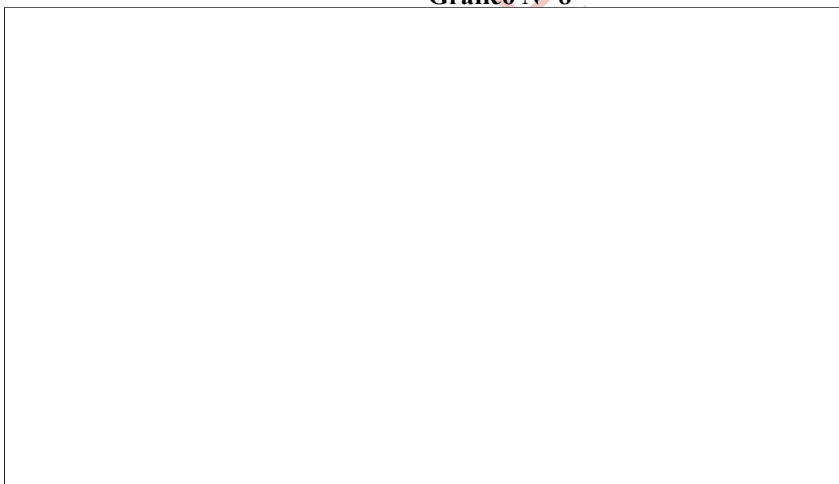
ANEXO N° 10

GUAQUI: MIGRACIÓN POBLACIONAL

MIGRACIÓN	POBLACIÓN	
	Habitantes	(%)
No Migrante	7.412	98,15
Migrante Temporal	133	1,76
Migrante Definitivo	7	0,09
TOTAL	7.552	100,00

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 8



ANEXO N° 11

GUAQUI: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

POBLACIÓN ACTIVA	SECCIÓN MUNICIPAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Ocupada	3.500	2.000	1.500
Desocupada	2.250	1.500	750
Sin especificar	1.802	1.152	650
TOTALES	7.552	4.652	2.900

Fuente: Censo de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 9



BIBLIOTECA

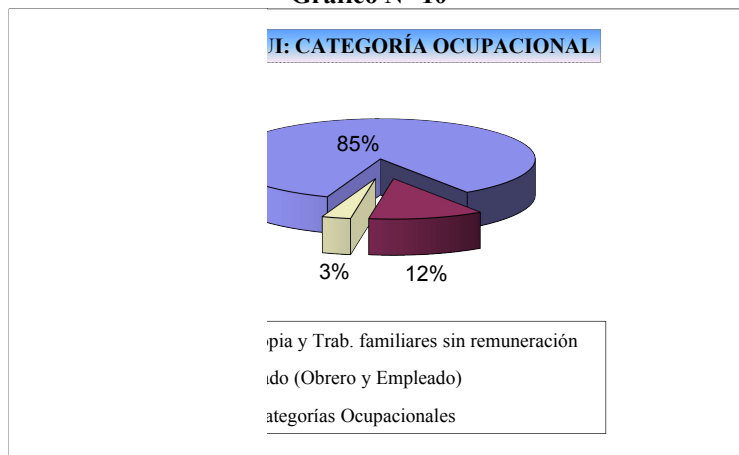
IONIA

ANEXO N° 12
GUAQUI: CATEGORÍA OCUPACIONAL

POBLACIÓN OCUPADA	TOTAL PORCENTAJE
Cta. Propia y Trab. familiares sin remuneración	85
Asalariado (Obrero y Empleado)	12
Otras Categorías Ocupacionales	3
TOTALES	100

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda. INE 2001

Gráfico N° 10



ANEXO N° 13

PROVINCIA INGAVI: POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN PROVINCIA Y SECCIÓN DE PROVINCIA, CENSO 2001

PROVINCIA Y SECCIÓN DE PROVINCIA - Municipio	PORCENTAJE DE POBRES		POBLACIÓN							
	CENSO 1992	CENSO 2001	TOTAL CENSO 2001	EN VIVIENDAS COLECTIVAS Y OTRAS (1)	EN HOGARES PARTICULARES	NO POBRES		POBRES		
						Necesidades Básicas Satisfechas (NBS)	Umbral de Pobreza	Pobreza Moderada	Indigencia	Marginalidad
DEPARTAMENTO LA PAZ	71,1%	66,2%	95.960	3.282	92.678	1.720	10.142	34.368	44.243	2.205
INGAVI										
PRIMERA SECCIÓN - Viacha	84,6%	84,8%	66.196	2.289	63.907	1.435	8.252	23.901	29.175	1.144
SEGUNDA SECCIÓN - Guaqui	90,7%	91,0%	7.552	435	7.117	111	526	3.171	3.180	129
TERCERA SECCIÓN - Tiahuanaco	98,3%	97,1%	17.231	401	16.830	95	388	4.350	11.071	926
CUARTA SECCIÓN - Desaguadero	93,5%	78,1%	4.981	157	4.824	79	976	2.946	817	6

Fuente: INE - UDAPE

(1) Incluye a las personas que residen en viviendas colectivas (cuarteles, hospitales y otros), las que residen habitualmente en el exterior y aquellas que no declararon sobre alguna de las variables utilizadas en la medición.

ANEXO N° 14
GUAQUI: EVOLUCIÓN DE PLAN OPERATIVO ANUAL

(Expresado en Bolivianos)

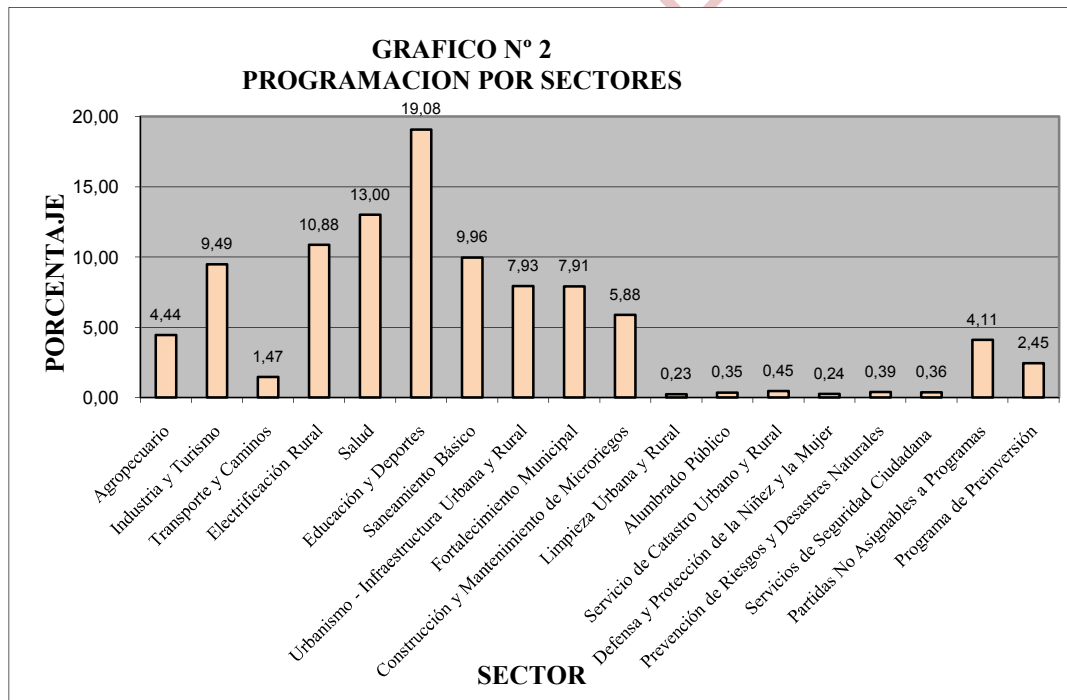
CONCEPTO	GESTION															TOTAL GENERAL	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Monto	%
Agropecuario			34.100,00		60.000,00		25.000,00			199.980,00	250.000,00	225.000,00	5.779,00	286.000,00	212.900,00	1.298.759,00	4,44
Industria y Turismo					20.000,00				18.003,00	10.000,00	35.000,00	95.000,00		2.413.483,00	185.000,00	2.776.486,00	9,49
Transporte y Caminos				15.000,00	20.000,00	15.000,00	10.000,00			234.958,00	52.000,00		10.000,00	36.000,00	36.000,00	428.958,00	1,47
Comunicaciones																0,00	0,00
Electrificación Rural			325.441,00	76.000,00	160.000,00	190.000,00	195.000,00	115.000,00	1.145.000,00	747.186,00	35.000,00	49.000,00		80.000,00	65.818,00	3.183.445,00	10,88
Recursos Hídricos																0,00	0,00
Salud		220.326,00	58.300,00	170.000,00	167.944,00	112.635,00	126.675,00	171.720,14	231.362,00	350.059,00	194.538,00	391.214,39	533.956,00	565.255,00	511.867,00	3.805.851,53	13,00
Educación y Deportes	63.500,00	217.634,00	84.160,00	112.000,00	80.000,00	172.000,00	150.000,00	1.143.101,47	1.057.027,00	304.467,00	332.102,00	425.341,17	82.158,00	799.367,00	562.027,00	5.584.884,64	19,08
Saneamiento Básico			385.040,00	330.600,00	328.000,00	130.000,00	185.000,00	50.000,00	78.000,00	283.477,00	85.000,00	38.500,00		455.000,00	565.500,00	2.914.117,00	9,96
Urbanismo - Infraestructura Urbana y Rural	39.900,00	100.000,00	657.284,00		78.000,00	264.900,00	127.432,00	163.000,00	262.074,00	57.049,00	234.000,00	86.500,00		126.000,00	125.000,00	2.321.139,00	7,93
Multisectorial																0,00	0,00
Desarrollo del Medio Ambiente			10.986,00		20.000,00					5.000,00	24.000,00	10.000,00		40.000,00	40.000,00	149.986,00	0,51
Políticas de Género															5.000,00	5.000,00	0,02
Fortalecimiento Municipal			344.530,00	208.914,00	32.864,00	149.501,00	72.689,20	206.606,47	64.354,00	44.219,00	119.823,00	85.191,72	476.485,00	208.736,00	300.704,00	2.314.617,39	7,91
Construcción y Mantenimiento de Microrregios	102.300,00			70.000,00		25.000,00	80.000,00	325.952,60	481.600,00			60.000,00		136.000,00	440.000,00	1.720.852,60	5,88
Limpieza Urbana y Rural									16.000,00	5.000,00	8.000,00	5.000,00		22.600,00	10.000,00	66.600,00	0,23
Alumbrado Público											25.000,00	13.000,00	13.000,00	20.000,00	30.000,00	101.000,00	0,35
Servicio de Catastro Urbano y Rural								35.000,00		30.000,00	20.000,00	27.157,20		20.000,00		132.157,20	0,45
Defensa y Protección de la Niñez y la Mujer												5.000,00	15.000,00	20.000,00	30.000,00	70.000,00	0,24
Prevención de Riesgos y Desastres Naturales												28.500,00	15.000,00	35.000,00	35.000,00	113.500,00	0,39
Servicios de Seguridad Ciudadana												5.000,00		50.000,00	50.000,00	105.000,00	0,36
Partidas No Asignables a Programas												697.820,74	78.070,00	42.673,00	384.518,00	1.203.081,74	4,11
Servicio de Inhumación y Cremación de Restos														10.000,00		10.000,00	0,03
Promoción al Desarrollo Rural										63.628,00						63.628,00	0,22
Servicio de Plan Regulador Urbano					164.357,00				20.000,00							184.357,00	0,63
Programa de Preinversión		218.597,00	55.466,00		117.080,00	95.000,00	70.000,00	64.000,00		96.116,00						716.259,00	2,45
TOTAL INVERSIÓN	205.700,00	756.557,00	1.955.307,00	982.514,00	1.248.245,00	1.154.036,00	1.041.796,20	2.274.380,68	3.373.420,00	2.431.139,00	1.414.463,00	2.247.225,22	1.229.448,00	5.366.114,00	3.589.334,00	29.269.679,10	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a POA's Municipio de Guaqui e Información de la Contaduría General de la República y Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización

ANEXO N° 15
GUAQUI: EVOLUCIÓN DE PLAN OPERATIVO ANUAL
(Expresado en Bolivianos)

CONCEPTO	TOTAL GENERAL	
	Monto	%
Agropecuario	1.298.759,00	4,44
Industria y Turismo	2.776.486,00	9,49
Transporte y Caminos	428.958,00	1,47
Electrificación Rural	3.183.445,00	10,88
Salud	3.805.851,53	13,00
Educación y Deportes	5.584.884,64	19,08
Saneamiento Básico	2.914.117,00	9,96
Urbanismo - Infraestructura Urbana y Rural	2.321.139,00	7,93
Fortalecimiento Municipal	2.314.617,39	7,91
Construcción y Mantenimiento de Microriegos	1.720.852,60	5,88
Limpieza Urbana y Rural	66.600,00	0,23
Alumbrado Público	101.000,00	0,35
Servicio de Catastro Urbano y Rural	132.157,20	0,45
Defensa y Protección de la Niñez y la Mujer	70.000,00	0,24
Prevención de Riesgos y Desastres Naturales	113.500,00	0,39
Servicios de Seguridad Ciudadana	105.000,00	0,36
Partidas No Asignables a Programas	1.203.081,74	4,11
Programa de Preinversión	716.259,00	2,45
TOTAL INVERSIÓN	29.269.679,10	100

Fuente: Elaboración propia en base a POA's Municipio de Guaqui e Información de la Contaduría General de la República y Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización



ANEXO N° 16
GUAQUI: EVOLUCIÓN DE PROGRAMACION Y EJECUCION

(Expresado en Bolivianos)

GESTION	INVERSION SOCIAL								TOTAL EJECUTADO
	SALUD		EDUCACIÓN Y DEPORTES		SANEAMIENTO BÁSICO		URBANISMO - INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL		
	PROGRAMADO	EJECUTADO	PROGRAMADO	EJECUTADO	PROGRAMADO	EJECUTADO	PROGRAMADO	EJECUTADO	
1994	0,00	0,00	63.500,00	10.911,00	0,00	0,00	39.900,00	7.409,00	18.320,00
1995	220.326,00	5.716,47	217.634,00	123.831,07	0,00	0,00	100.000,00	87.805,00	217.352,54
1996	58.300,00	28.652,00	84.160,00	53.130,00	385.040,00	164.680,00	657.284,00	868.821,00	1.115.283,00
1997	170.000,00	109.227,00	112.000,00	165.078,00	330.600,00	141.289,00	0,00	0,00	415.594,00
1998	167.944,00	120.513,50	80.000,00	66.091,14	328.000,00	259.063,99	78.000,00	53.747,50	499.416,13
1999	112.635,00	180.694,00	172.000,00	8.919,00	130.000,00	71.338,00	264.900,00	274.859,00	535.810,00
2000	126.675,00	0,00	150.000,00	0,00	185.000,00	0,00	127.432,00	0,00	0,00
2001	171.720,14	157.982,53	1.143.101,47	1.051.653,35	50.000,00	46.000,00	163.000,00	149.960,00	1.405.595,88
2002	231.362,00	203.598,56	1.057.027,00	930.183,76	78.000,00	68.640,00	262.074,00	230.625,12	1.433.047,44
2003	350.059,00	318.553,69	304.467,00	277.064,97	283.477,00	257.964,07	57.049,00	51.914,59	905.497,32
2004	194.538,00	184.811,10	332.102,00	315.496,90	85.000,00	80.750,00	234.000,00	222.300,00	803.358,00
2005	391.214,39	352.092,95	425.341,17	382.807,05	38.500,00	34.650,00	86.500,00	77.850,00	847.400,00
2006	533.956,00	491.239,52	82.158,00	75.585,36	0,00	0,00	0,00	0,00	566.824,88
2007	565.255,00	514.382,05	799.367,00	727.423,97	455.000,00	414.050,00	126.000,00	114.660,00	1.770.516,02
2008	511.867,00	455.561,63	562.027,00	500.204,03	565.500,00	503.295,00	125.000,00	111.250,00	1.570.310,66
TOTAL GENERAL	3.805.851,53	3.123.025,00	5.584.884,64	4.688.379,61	2.914.117,00	2.041.720,06	2.321.139,00	2.251.201,21	12.104.325,88

Fuente: Elaboración propia en base a POA's Municipio de Guaqui e Información de la Contaduría General de la República y Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización

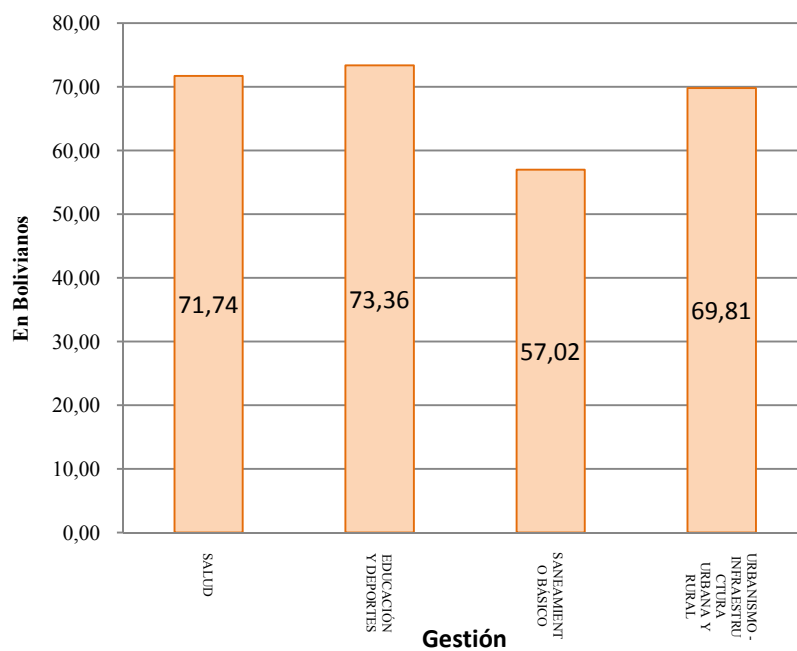
ANEXO N° 17
GUAQUI: EVOLUCIÓN DE PROGRAMACION Y EJECUCION

(En Porcentajes)

GESTION	INVERSION SOCIAL				TOTAL EJECUTADO	TOTAL %
	SALUD	EDUCACIÓN Y DEPORTES	SANEAMIENTO BÁSICO	URBANISMO - INFRAESTRUCTURA URBANA Y RURAL		
	EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO		
1994	0,00	17,18	0,00	18,57	100,00	17,72
1995	2,59	56,90	0,00	87,81	100,00	40,40
1996	49,15	63,13	42,77	132,18	100,00	94,13
1997	64,25	147,39	42,74	0,00	100,00	67,84
1998	71,76	82,61	78,98	68,91	100,00	76,37
1999	160,42	5,19	54,88	103,76	100,00	78,85
2000	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00
2001	92,00	92,00	92,00	92,00	100,00	92,00
2002	88,00	88,00	88,00	88,00	100,00	88,00
2003	91,00	91,00	91,00	91,00	100,00	91,00
2004	95,00	95,00	95,00	95,00	100,00	95,00
2005	90,00	90,00	90,00	90,00	100,00	90,00
2006	92,00	92,00	0,00	0,00	100,00	92,00
2007	91,00	91,00	91,00	91,00	100,00	91,00
2008	89,00	89,00	89,00	89,00	100,00	89,00
PROMEDIO GENERAL	71,74	73,36	57,02	69,81	100,00	82,76

Fuente: Elaboración propia en base a POA's Municipio de Guaqui e Información de la Contaduría General de la República

GRAFICO N° 12
GUAQUI: EVOLUCIÓN PRESUPUESTO EJECUTADO

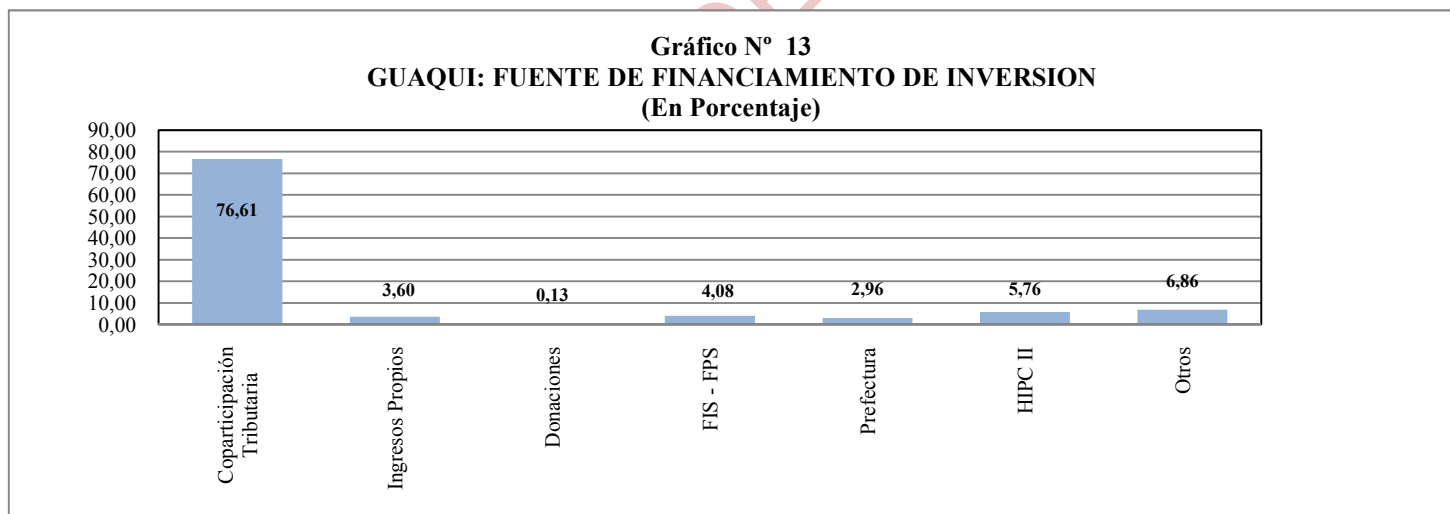


BIBLIOTECA

ANEXO N° 18
GUAQUI: FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE INVERSIÓN
(En porcentajes)

FUENTE	GESTION															
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	%
Coparticipación Tributaria	98,68	98,36	97,38	96,42	91,82	93,52	90,31	52,74	31,18	46,11	72,53	77,82	66,28	45,11	90,88	76,61
Ingresos Propios	1,32	1,64	2,62	3,58	8,18	6,48	9,69	3,41	2,46	2,57	3,43	2,39	2,00	1,99	2,30	3,60
Donaciones									1,96					0,00		0,13
FIS - FPS								36,45	22,25					2,46		4,08
Prefectura														44,34		2,96
HIPC II									15,21	25,86		19,79	13,36	6,11	6,13	5,76
Otros								7,40	26,95	25,46	24,04		18,36		0,69	6,86
	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0

Fuente: Elaboración propia en base a información de POA's



BIBLIOTECA DE ECONOMIA