

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN
BOLÍVAR
MAESTRÍA EN POLÍTICAS SOCIALES Y
DESARROLLO HUMANO**



PROYECTO DE GRADO

**“MEDIDAS PARA REORIENTAR O COMPLEMENTAR LA
POLÍTICA SOCIAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
EXTREMA EN EL MARCO DE LA META N°1 DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO”
- CASO BOLIVIA -**

**Presentada para la obtención del grado de: MAESTRIA
EN POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO**

Postulante: Fressia Isabel Loza Sanjinés

Docente tutor: Msc. Jorge Bedregal Marzluf

**LA PAZ – BOLIVIA
2012**

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado en primer lugar a Dios, a su infinito y generoso Amor... y a mi querida mamá Alicia, por su apoyo y confianza incondicionales.

AGRADECIMIENTOS

Al presentar este proyecto de grado, aprovecho para agradecer a la Universidad Andina Simón Bolívar, por la formación recibida durante la maestría cursada y a los docentes que promovieron entre los maestrantes, el análisis crítico permanente.

Asimismo, se hace extensivo este agradecimiento al Msc. Jorge Bedregal Marzluf, docente tutor; al Dr. José Ignacio Jimenez San Clemente, asesor temático, quienes con su guía, seguimiento y motivación, hicieron posible el desarrollo del proyecto.

Finalmente, gracias a todas las personas que contribuyeron directa e indirectamente para el cumplimiento de los objetivos planteados.

RESUMEN

Especialmente a partir del año 2000, el Estado comienza a mirar detenidamente la situación de pobreza extrema en el país, siguiendo la preocupación mundial sobre el tema, reflejada en iniciativas para aliviar la situación de pobreza en países de África y Latinoamérica principalmente. En Bolivia, se proponen e implementan políticas gubernamentales dirigidas a disminuir la pobreza, entre las más significativas: La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (EBRP) y el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En los últimos años, en general, se ha registrado avances en los indicadores de pobreza moderada y extrema. No obstante, existen grupos poblacionales en el área rural que aún no han logrado avances en la lucha contra la pobreza extrema. En el proyecto se identifican estos grupos poblacionales y su localización.

De la revisión y análisis crítico de estas estrategias anti-pobreza, se ha realizado una valoración cualitativa de las medidas aplicadas, identificando los programas y proyectos sociales que se están ejecutando y los que están por ejecutarse, para sobre esta base plantear una propuesta de medidas de política social que vayan a complementar las existentes, con el fin de obtener una política social convergente.

La propuesta se orienta a la Seguridad Alimentaria y a medidas para acelerar el Desarrollo Social, las cuales van a conformar, junto a las existentes, un grupo de medidas concurrentes.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|----------------------------------|-----|
| DEDICATORIA | i |
| AGRADECIMIENTOS | ii |
| RESUMEN | iii |
| ÍNDICE DE CONTENIDOS | iv |
| ÍNDICE GENERAL | v |
| ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS | vi |
| INTRODUCCIÓN | vii |

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS | 1 |
| 1.1 Planteamiento del problema | 2 |
| 1.2 Justificación del trabajo | 8 |
| 1.3 Objetivos | 9 |
| 1.3.1 Objetivo general | 9 |
| 1.3.2 Objetivos específicos | 9 |
| 1.4 Método | 10 |
| CAPÍTULO II. SUSTENTO TEÓRICO REFERENCIAL DEL PROYECTO | 11 |
| 2.1 FUNDAMENTO TEÓRICO | 12 |
| 2.1.1 Pobreza en el mundo | 12 |
| 2.1.2 Definiciones de pobreza | 13 |
| 2.1.3 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) | 24 |
| 2.1.4 Institucionalidad | 29 |
| 2.1.5 Pobreza e institucionalidad | 32 |
| 2.1.6 Cuestión social | 38 |
| 2.1.7 Políticas públicas | 44 |
| 2.1.8 Políticas sociales | 45 |
| 2.1.9 Focalización | 47 |
| 2.1.10 Situación de pobreza en Bolivia | 48 |
| 2.2 ASPECTOS PRÁCTICOS | 54 |

| | |
|---|------------|
| 2.2.1 Seguimiento a los indicadores de la Meta 1 de los ODM – UDAPE | 54 |
| 2.2.1.1 Brecha de pobreza extrema | 58 |
| 2.2.1.2 Participación del 20% más pobre en el ingreso nacional | 61 |
| 2.2.1.3 Porcentaje de la población en pobreza moderada | 62 |
| 2.2.1.4 Índice de Gini | 62 |
| 2.2.2 Seguimiento a los indicadores de la extrema pobreza: CEPAL- BM | 65 |
| 2.2.3 Seguimiento a los indicadores de la extrema pobreza-PNUD | 68 |
| 2.2.4 Situación de Bolivia según Índice de Ethos | 69 |
| CAPÍTULO III. PROPUESTA | 71 |
| Parte I. Generalidades | 72 |
| 3.1 Presentación de institución | 72 |
| 3.2 Beneficiarios | 75 |
| 3.3 Justificación | 75 |
| 3.4 Objetivos | 77 |
| 3.4.1 Objetivo general de la propuesta | 77 |
| 3.4.2 Objetivos específicos | 77 |
| 3.5. Método | 78 |
| Parte II. Desarrollo de la propuesta | 79 |
| 1. Fases de la propuesta | 79 |
| 2. Resultados esperados de la implementación de la propuesta | 79 |
| FASE I. Identificación de los grupos poblacionales meta del proyecto | 80 |
| 1.1 Indicadores de Línea de Pobreza para Bolivia | 81 |
| 1.2 Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) | 85 |
| 1.3 Nivel o grado de vulnerabilidad según municipios rurales | 87 |
| 1.4 Indicadores integrados | 94 |
| FASE II. Política social vigente | 100 |
| 2.1 Año 2000 | 101 |
| 2.2 Año 2001 | 101 |

| | |
|---|------------|
| 2.2.1 Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza | 102 |
| 2.2.2 Año 2003 | 106 |
| 2.2.3 Año 2005 | 106 |
| 2.2.4 Año 2006 – 2011 | 107 |
| 2.2.5 Valoración de la política social vigente | 113 |
| 2.2.6 Medidas de Política Social Sugerida (Complementarias, ajustadas, nuevas) | 116 |
| 2.2.6.1 Introducción | 116 |
| 2.2.6.2 Política de Seguridad Alimentaria | 120 |
| 2.2.6.3 Para Acelerar el Desarrollo Social | 128 |
| CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 138 |
| 4.1 Conclusiones | 139 |
| 4.2 Recomendaciones | 144 |
| REFERENCIAS | 148 |
| ANEXOS | 155 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio | 27 |
| Tabla 1.2 Relación de ingresos por sexos | 60 |
| Tabla 1.3 Porcentaje de personas que vive con un ingreso que no satisface una Canasta Básica de Alimentos | 60 |
| Tabla 1.4 Porcentaje de avances al 2005 según Línea de Pobreza | 67 |
| Tabla 1.5 Líneas de Pobreza según ingresos | 84 |
| Tabla 1.6 Indicadores de Desarrollo Humano según municipios | 85 |
| Tabla 1.7 Vulnerabilidad Alimentaria pos municipios | 88 |
| Tabla 1.8 Indicadores seleccionados integrados | 98 |
| Tabla 1.9 Componentes de la EBRP | 104 |
| Tabla 1.10 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo | 107 |
| Tabla 1.11 Valoración de los programas de corto plazo | 114 |
| Tabla 1.12 Valoración de los programas de Desarrollo Integral Comunitario | 114 |
| Tabla 1.13 Valoración de los programas de generación de oportunidades y activos sociales | 115 |
| Tabla 1.14 Análisis de factores para la propuesta | 135 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1.1 Indicadores de pobreza extrema según área geográfica | 57 |
| Gráfico 1.2 Incidencia de pobreza extrema por departamentos | 57 |
| Gráfico 1.3 Incidencia de pobreza extrema según condición étnico-lingüística ... | 58 |
| Gráfico 1.4 Relación de la brecha de extrema pobreza por área geográfica | 59 |
| Gráfico 1.5 Ingresos de hogares indígenas y no indígenas | 60 |
| Gráfico 1.6 Porcentaje de participación del 20% en la economía según área geográfica | 63 |
| Gráfico 1.7 Porcentaje de generación de ingreso según condición étnico- lingüística | 63 |
| Gráfico 1.8 Índice de Gini según área geográfica | 64 |
| Gráfico 1.9 Porcentaje de pobres en países de Latinoamérica | 64 |
| Gráfico 1.10 Esquema general del desarrollo de la Propuesta | 78 |
| Gráfico 1.11 Esquema de indicadores integrados | 94 |

INTRODUCCIÓN

La pobreza es un fenómeno multidimensional, de carácter universal y concomitante con la evolución de la humanidad. La pobreza involucra la dimensión económica, social, política, institucional, medioambiental, simbólica, entre otros; por otra parte, su origen es multicausal. En los últimos años, se ha constituido en uno de los problemas de mayor preocupación de los gobiernos del mundo, pero se hace más profundo en países de África y Latinoamérica.

A partir de la suscripción del compromiso para el cumplimiento de las metas y Objetivos del Milenio (2000), Bolivia ha diseñado varias estrategias para luchar contra la pobreza. Este estudio contiene el esfuerzo por analizar la dinámica de la pobreza extrema boliviana y la efectividad de las acciones emprendidas por el Estado para su erradicación, bajo el marco referencial de las Metas y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el proyecto se revisan y analizan los distintos enfoques y conceptos acerca de la pobreza, como fundamento teórico para poder comprender la naturaleza y características de la pobreza extrema boliviana, especialmente de los habitantes del área rural. La revisión incluye los indicadores seleccionados para Bolivia, las medidas de política social implementadas, los resultados obtenidos hasta el momento y el desarrollo de los diferentes programas y proyectos sociales que se encuentran en ejecución.

El proyecto, presenta una propuesta de pautas y medidas de política social complementarias para aquellos grupos poblacionales identificados en el proyecto y que se encuentran asentados en las zonas rurales de los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Potosí y La Paz, cuya situación de pobreza extrema no ha cambiado, a pesar de los avances del país en la reducción de pobreza, durante los últimos diez años.

Los criterios metodológicos para el tratamiento del tema de estudio son: Enfoque: mixto con preponderancia en lo cualitativo; Método: inductivo – analítico; Tipo de investigación: descriptiva-propositiva; Diseño de investigación: no experimental.

Los resultados del proyecto permiten contar con medidas de política social que complementan la política social vigente de reducción de la pobreza, contribuyendo, de alguna manera, a honrar el compromiso de cumplir con los Objetivos del Milenio (ODM) hasta el año 2015.

Este documento, está estructurado en cuatro capítulos, el primero comprende el planteamiento del problema; el segundo capítulo contiene el sustento teórico del proyecto; el tercero presenta la propuesta y el cuarto capítulo abarca las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

CAPÍTULO I.
ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Pobreza

Bolivia está caracterizada como un país del “tercer mundo”, queriendo decir con ello simplemente “pobre”; aunque anteriormente el término “tercer mundo” tenía otras connotaciones, haciendo referencia a un grupo de países que salían de la dominación imperial y optaban por no formar parte del mundo capitalista ni del segundo mundo socialista. La pobreza no es una fatalidad, se explica por causas estructurales acumuladas en un largo proceso histórico, el cual tiene un carácter multidimensional.

La afirmación de que la mayoría de los bolivianos son pobres ha sido históricamente, la conclusión de muchos informes de evaluación sobre este tema en el transcurso de los últimos 20 años, mostrando evidencias substanciales de que la situación de pobreza de la mayoría de la población, era una de las principales razones por las que Bolivia se encuentra entre los países más atrasados de América Latina.

Los informes oficiales declaran que la pobreza en Bolivia se ha reducido. De acuerdo a los datos contenidos en el 6to. Informe del Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), elaborado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), la pobreza extrema se redujo en 16,6 puntos porcentuales entre los años 1996 al 2009. Asimismo, señala que a diferencia del porcentaje de reducción obtenido (3,4 puntos porcentuales) entre los años 1996 y 2007, se estima que durante los 2 últimos años se alcanzó una reducción de 11,6 puntos porcentuales, por lo que sugiere que solamente faltarían 2

puntos porcentuales para alcanzar la meta del Milenio fijada por el país para el año 2015 (24,1%).

Los indicadores de la **Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día**; muestran que en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2009 el porcentaje de la población en extrema pobreza pasó de 41,2 a 26,1; la brecha de pobreza extrema de 22,5 a 12,8; la participación del 20% más pobre en el ingreso nacional de 1,5 a 2,6; y el porcentaje de la población en pobreza moderada de 64,8 a 50,6. En el área rural se muestra una reducción del porcentaje de pobres extremos, de 75,0% en el año 2000 a 48,1% en 2009. No obstante el informe también refiere que aún subsisten desigualdades, principalmente geográficas.

En la desagregación de los datos según condición étnico-lingüística, se muestran grandes diferencias entre la población indígena y la no indígena. En el año 2009, la incidencia de la pobreza extrema en la población identificada como indígena en Bolivia fue aproximadamente el doble respecto de la población no indígena, 34,2% y 15,5%, respectivamente. En el periodo analizado (1999 - 2009), se redujo la pobreza extrema en la población indígena (23,5 puntos porcentuales), mientras que en la población no indígena, la reducción fue de 11,6 entre los años 1996 y 2009. A pesar de esta situación, las brechas entre ambos segmentos continúan siendo significativas.

El Informe “Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos del Milenio” (2007), los indicadores de brechas en ODM seleccionados para la población indígena y no indígena, clasificados por condición étnico-lingüística, muestran que la población indígena en Bolivia presenta niveles

de desarrollo humano más bajos que la población no indígena y que, aún en las metas más factibles de cumplirse, la población indígena está más lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo humano hasta el 2015.

La población indígena en Bolivia presenta niveles de desarrollo humano sistemáticamente más bajos que la población no indígena que se expresan con mayor nitidez en los indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), demostrando así la falta de equidad de las políticas nacionales que anteriormente prevalecieron marginado a pueblos indígenas y originarios.

Las principales brechas existentes entre pobreza rural y pobreza urbana; entre indígenas y el resto de la población fueron desarrolladas mediante variados indicadores, entre ellos, el tamaño y distribución territorial, dinámica demográfica, características socioeconómicas, vivienda y otros como indicadores de género y condición étnica lingüística.

De acuerdo al informe de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), en 2000 el índice de pobreza en Bolivia era de 51%, índice que bajó en 2009 a 35%.

El Director del Banco Mundial (BM, 2010), para la región andina, en agosto de 2010 señaló que en un máximo de dos años, el Gobierno de Bolivia podrá tener acceso a fuentes de financiamiento, garantías para inversiones y créditos contingentes para emergencias o crisis económicas del Banco Mundial, diseñadas para países de ingreso medio como Argentina, Brasil, Perú, México o Colombia. Eso significa que Bolivia ha dejado de ser un país de ingresos bajos, de acuerdo a los parámetros usados por el Banco Mundial.

El representante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Bolivia Felipe Jaramillo (2010), ponderó la reducción de la pobreza y extrema pobreza que se logró en el país en los últimos años, en particular, en la reducción de la extrema pobreza, de un nivel bastante alto del 38% de 2005, que significa que la gente que no tiene suficiente ni para comer, ha bajado al 26% en 2009.

No obstante de los avances reportados, aún existen grupos poblacionales, que se encuentra viviendo en municipios del área rural, cuya situación de pobreza extrema no ha cambiado.

Desde siempre, el tratamiento de la problemática de la pobreza ha sido controversial y complejo dado su carácter multidimensional. Esta temática en nuestro país, a pesar de haber generado innumerables estudios, propuestas y políticas tanto estatales como de instituciones de cooperación internacional, no ha conseguido ser abordada de tal manera que permita modificar realmente las condiciones de pobreza y no sólo relativos progresos entre categorías tales como de indigentes a pobres extremos o de pobres extremos a pobres moderados.

En consecuencia, comprender las complejas relaciones entre la persistencia de la pobreza extrema en nuestro país y el Objetivo N°1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Meta 1), continúa siendo fundamental para identificar y/o proponer políticas sociales que posibiliten la reducción efectiva de la pobreza. Adicionalmente, es imprescindible conocer y analizar las experiencias de los países que superaron la pobreza.

1.1.2 Desarrollo institucional

Otro componente que en este estudio se considera directamente relacionado con la cuestión pobreza, es la evolución de la institucionalidad en el país.

Para abordar esta temática, es primordial conocer, diferenciar y analizar los dos tipos de instituciones que coexisten mediante sincréticas relaciones; una referida a las *instituciones formales*, sustentadas principalmente por el ordenamiento del sistema, establecido por el Estado y la sociedad tradicionalmente estructurada; y la otra a *instituciones no tradicionales*, que habiendo sido soslayadas durante mucho tiempo, no sólo han permanecido, sino que lograron avances en su reconocimiento social, jurídico y político. Las dos estructuras sociales e institucionales, conviven hoy en el país desde las instituciones estatales hasta la vida cotidiana.

El estado boliviano ha estado condicionado por amenazas externas, pero principalmente por problemas internos que han impedido el establecimiento y desarrollo de un aparato estatal más eficiente.

El desarrollo del Estado boliviano en el siglo XX ha generado diferentes cambios económico/productivos, demográficos y políticos, estuvo caracterizada por cuatro tendencias: a) Continuidad y desarrollo; b) Crisis e inestabilidad; c) Liberalización y descentralización y d) Autoritarismo y centralización.

Berthin Suárez en 1999, señaló que el Estado Libera - Patrimonial (1900 – 1952), reafirmó sus características patrimoniales, la mayoría de la

población estaba marginada y excluida de casi todos los procesos de desarrollo, por su condición indígena; sólo un selecto grupo tenía acceso al Estado y sus beneficios.

La guerra del Chaco, así como los impactos inmediatos de la posguerra tuvieron efectos considerables en la evolución del estado, que tratando de desempeñar un papel unificador, de identificarse con la nación y el pueblo intentó transformaciones populares y de integración nacional. Las estrategias bolivianas fueron influidas también por el contexto internacional, que después de la crisis de 1929, revisaron el papel del Estado, aún en países más apegados al mercado.

Durante el periodo 1952 – 1985, el Estado boliviano asumió un rol protagónico; en los primeros 12 años (1952-1964), se mostró un dinamismo que buscaba transformar una sociedad agraria y minera, organizada de manera oligárquica, en una sociedad urbana – industrial.

Continuando el proceso revolucionario, en el periodo 1964 – 1982, el Estado prolongó su crecimiento, hasta que entre 1979 y 1982, el colapso del mercado de estaño, endeudamiento externo y presiones como la inflación y déficit fiscal, provoquen que el Estado boliviano entró nuevamente en crisis.

Los niveles actuales de desarrollo en Bolivia, puede entenderse a través del análisis del curso del Estado y de sus instituciones.

1.2 Justificación del trabajo

La pobreza como “problema” ha sido abordada desde una gran variedad de sectores y disciplinas, así como a partir de diversos enfoques; no obstante, no se ha conseguido en Bolivia reducir la pobreza o afectar los factores que la reproducen. El escaso éxito en la lucha contra la pobreza se puede explicar por la utilización de enfoques parciales y unidimensionales.

Este trabajo pretende aportar una serie de recomendaciones y propuestas de políticas sociales posibles para la erradicación de la pobreza en el país, a partir de una lectura propia de esa realidad multidimensional del fenómeno, sobre la base de un análisis crítico e integral de la pobreza rural boliviana.

De acuerdo a los datos e información de varias instituciones involucradas con el tema, Bolivia está lejos de poder cumplir con los Objetivos del Milenio (ODM) hasta el año 2015, asumido conjuntamente con 188 países estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el año 2000, en relación a la población indígena.

Con los resultados del tratamiento de la pobreza y sus relaciones institucionales, se alcanzarán propuestas para reorientar las políticas socio-institucionales vigentes de reducción de la pobreza y de esa manera, poder aportar al logro de los Objetivos del Milenio.

Corolario

La temática de la pobreza en Bolivia no admite condiciones explicativas de otras realidades, por lo que se hace necesario efectuar diferentes lecturas de la misma. La lectura propia que se desplegará en este trabajo profundizará la relación pobreza- institucionalidad. El presente estudio está enmarcado en el compromiso de Bolivia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como estrategia global para la reducción de la pobreza hasta el año 2015.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Identificar medidas y pautas de acción efectivas y viables - para algún sector en particular y para un segmento de la población que aún se encuentra en situación de pobreza extrema - que puedan reorientar o complementar la política social vigente, contribuyendo al cumplimiento de la Meta 1 del Objetivo N°1 de los ODM en el año 2015.

1.3.2 Objetivos específicos

- 1.3.2.1** Examinar los rasgos que caracterizan la pobreza boliviana, particularmente la extrema pobreza, para obtener una lectura propia de este fenómeno.

- 1.3.2.2** Analizar las distintas estrategias de reducción de la pobreza implementadas por Bolivia.
- 1.3.2.3** Estudiar los distintos tipos de evaluaciones institucionales sobre la pobreza (UDAPE, BM, BID, NNUU y otros) acerca de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados (Meta 1 del Objetivo N°1) durante el decenio 2000-2010.
- 1.3.2.4** Revisar los resultados obtenidos en la lucha contra pobreza extrema, profundizando los principios, recursos e instrumentos que se aplicaron.
- 1.3.2.5** Identificar medidas y/o acciones que sean factibles de ser implementadas como políticas sociales en el país para la erradicación de la extrema pobreza boliviana.

1.4 Método

El estudio desarrollará:

Enfoque: mixto con preponderancia en lo cualitativo.

Método: inductivo – analítico.

Tipo de investigación: descriptiva-propositiva.

Diseño de investigación: no experimental.

Abarcará el periodo comprendido entre 2000 al 2011, es decir a partir de la suscripción del acuerdo de los ODM. Sin embargo, se tomarán datos estadísticos a partir del año 1990, por estar considerado en el Objetivo 1.

**CAPÍTULO II. SUSTENTO TEÓRICO REFERENCIAL
DEL PROYECTO**

2.1 FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1.1 Pobreza en el mundo

A lo largo de la historia, la pobreza ha existido siempre en la humanidad como un fenómeno de carácter económico, político, institucional, ecológico, étnico, antropológico y principalmente social, independientemente del modelo de producción, ideologías o ubicación geográfica. Países adelantados y atrasados en todos los continentes, con distintos modelos económico e ideológicos, poseen población en situación de pobreza; la diferencia se halla en los porcentajes de los pobres.

La persistencia de la pobreza puede explicarse por causas estructurales acumuladas en un largo proceso histórico; no obstante, en ningún caso inmutable.

Aunque hoy es difícil para los habitantes de las naciones desarrolladas de Occidente así como para quienes habitamos los llamados “países del tercer mundo”, concebir la clase de pobreza que era común en la Europa pre-capitalista, es necesario recordar que a lo largo del tiempo, el concepto de pobreza ha ido evolucionando.

Hasta mediados del siglo XVIII, el mundo era extraordinariamente muy pobre según cualquiera de los criterios de medición de pobreza actuales. La esperanza de vida era muy baja; los niños morían en gran número tanto en los actuales países ricos como en los pobres. Asimismo, no existían en el mundo grandes divisiones entre riqueza y pobreza, China, la

India, Europa y Japón tenían niveles de renta similares en la época de los descubrimientos europeos en las rutas marítimas a Asia, África y América.

El avance decisivo se produjo en Inglaterra (alrededor 1750), cuando la incipiente industria británica movilizó nuevas formas de energía para la producción a una escala que no tenía precedentes. La máquina a vapor marcó un hito en la historia contemporánea, estimulando los aspectos del despegue económico.

A principios del siglo XX, las industrias de servicios, incluidas las tecnologías modernas de la información y las comunicaciones, se vieron impulsadas por la electrificación, que en sí misma representó un grande avance en la era de los combustibles fósiles, para posteriormente extenderse el crecimiento económico. Todas las regiones han experimentado algún progreso económico.

En el periodo de crecimiento económico moderno la renta per cápita mundial despegó velozmente; el cual en combinación con los cambios y avances tecnológicos generaron una enorme distancia que hoy separa a los países ricos de los pobres. En 1820, la mayor diferencia entre ricos y pobres (Reino Unido - África) era de cuatro a uno, en cuanto a renta per cápita; hoy la desigualdad entre el país de la economía más rica, Estados Unidos, y la región más pobre, África, se amplió de veinte a uno.

2.1.2 Definiciones de pobreza

Es muy difícil poder definir el concepto de pobreza, debido a que ésta involucra múltiples factores determinantes, los cuales varían dependiendo las circunstancias de cada país, región o época. 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. Por eso no siempre coinciden los enfoques de pobreza manejados por los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y los expresados por organismos como la CEPAL, el PNUD, o por las diferentes ONG, organizaciones políticas y sindicales e investigadores independientes.

2.1.2.1 Banco Mundial (BM)

Según el Banco Mundial la pobreza es hambre; es la carencia de protección; es estar enfermo y no tener con qué ir al médico; es no poder asistir a la escuela, no saber leer, no poder hablar correctamente; no tener un trabajo; es tener miedo al futuro, es vivir al día; la pobreza es perder un hijo debido a enfermedades provocadas por el uso de agua contaminada; es impotencia, es carecer de representación y libertad (World Bank, 2000). En otro documento la entidad define la pobreza como "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 libertad de expresión" (THE World Bank Group, 1999)

En agosto de 2008 el Banco Mundial publicó nuevos datos sobre las personas más pobres del mundo en su Boletín 62. Los investigadores hace tiempo vienen discutiendo sobre el número de las personas pobres

existente, sobre qué tan pobres son en realidad, y sobre cómo medir las características de la pobreza. La conclusión del informe es muy clara: El número de las personas pobres es más elevado de lo que se había pensado.

El ejercicio estadístico de los economistas Ravallion y Chen, del Banco Mundial, "El mundo en desarrollo es más pobre de lo que pensábamos pero no menos exitoso en su lucha contra la pobreza", fue motivado por la publicación de nuevos datos sobre los precios en los países y por lo tanto del índice sobre la nueva Paridad del Poder de Compra (PPP) - (Boletín 59). La nueva instantánea de la pobreza también incorporó los ajustes hechos en mayo de 2008 por el Banco Mundial a la línea internacional de la pobreza (Boletín 61), reemplazando la vieja línea de \$1,08 por día de acuerdo con los precios de 1993, por la nueva línea de \$1,25 según los precios de 2005. Esta nueva línea internacional de pobreza sigue vigente.

De acuerdo con este documento, hay 1.400 millones de personas viviendo en la pobreza extrema, o sea, no menos de mil millones como se estimaba anteriormente. Los investigadores también utilizaron los nuevos datos para volver a estimar la pobreza en 1981, concluyendo que el declive histórico de la pobreza sí había sido tan grave como se había pensado anteriormente. Sin embargo, el estudio sugiere que la nueva línea de la pobreza de \$1,25 significa que el número de personas disminuyó en términos absolutos en un 27 por ciento entre 1981 y 2005. El mismo estimativo utilizando datos anteriores mostró una disminución aún mayor del 37 por ciento.

Muchos aspectos de la globalización y del paradigma del desarrollo económico del Banco Mundial son defendidos al referirse a sus efectos

beneficiosos en las personas pobres, haciendo valoraciones cruciales de la pobreza. El estudio encontró que el número de personas que viven con menos de la línea de la pobreza de \$2,50 al día utilizando los nuevos PPPs, aumentó en el tiempo en un 15 por ciento.

Lo más desalentador es que la pobreza en África aumentó en el tiempo en términos absolutos y relativos, no importa que datos se usen. La disminución de la pobreza se debió más al progreso en Asia Oriental y especialmente en China. La realidad, según un reciente informe de la ONU, es que en la mayoría de las regiones el número de las personas pobres está aumentando y en el Subsahara Africano "la profundidad de la pobreza es peor que en cualquier otro lugar".

2.1.2.2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

De acuerdo con la CEPAL (2000), "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".

En términos monetarios, el mismo informe de la CEPAL, reitera que 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. La conceptualización de la pobreza a partir de los niveles de ingreso no permite explicar el acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, ni a la capacidad de elección por parte del consumidor y, por lo tanto, "revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales"

De otra parte, "la disponibilidad de ingresos de la mayor parte de la población está directamente relacionada con los activos que posee y, en particular, con el capital humano remunerado, incluso si el ingreso no proviene del pago de salarios como en el caso de los empleos por cuenta propia". Debido a esto, la carencia de ingresos suficientes "está asociada a la carencia del capital humano necesario para acceder a ciertos empleos", o a la falta de "capital financiero, tierra y conocimientos gerenciales y tecnológicos para desarrollar una actividad empresarial".

La pobreza tiene que ver también con fenómenos como la exclusión social, la cual involucra aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, enmarcados en "cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, y la familia y la comunidad." Como señala el informe de la CEPAL, "la exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa)" (CEPAL, 2000). Es el caso de la discriminación a que son sometidas las minorías étnicas, las mujeres y los trabajadores extranjeros, la cual se manifiesta en el desempeño de ciertos oficios, la inmovilidad social y la baja remuneración salarial.

2.1.2.3 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Este organismo abarca en la definición de pobreza temas cuantitativos que incluyen la participación en la fuerza laboral, el empleo, la falta de actividad, las elasticidades del empleo, el empleo por sectores, la productividad laboral y el desempleo. Entre los temas cualitativos se incluyen las horas trabajadas, los salarios, la situación de empleo y la duración del desempleo.

La OIT efectúa estudios de seguimiento a los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM, por sus siglas en inglés), en la cuarta edición de los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, reveló que en algunas zonas de Asia la expansión económica fomenta el crecimiento sólido de empleos y mejoras en las condiciones de vida, pero en otras zonas como África y partes de América Latina hay un número creciente de personas que trabajan en condiciones menos favorables, especialmente en el sector agrícola.

2.1.2.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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 (2000), "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".

Para el PNUD esta definición de pobreza está estrechamente ligada al 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. "De esta manera el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente".

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 participativo, transparente, abierto a que se escuchen sus opiniones. Esto impulsa una política pública dinámica en favor del desarrollo equitativo y el desarrollo humano acelerado" (PNUD 2000)

2.1.2.5 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Otra definición de la pobreza está relacionada con el grado de satisfacción de las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 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"

2.1.2.6 Enfoque Amartya Sen

Un enfoque más complejo de pobreza es el que propone el premio Nóbel de Economía, Amartya Sen (1998), para quien la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas. Es decir, se trata de la privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo "para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar".

Desde este punto de vista, "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza". Esto no significa un rechazo a la idea de que la falta de ingreso sea una de las principales causas de la pobreza, pues "la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades". No obstante, como lo enfatiza Sen (2001), "lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines".

Según Amartya Sen, solo así "podemos comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades a partir de una base de información diferente (que implica un tipo de estadísticas que la perspectiva de la renta tiende a dejar de lado como punto de referencia para analizar la política económica y social)"

El autor trae varios ejemplos que ilustran esta afirmación. Por ejemplo, "ser relativamente pobre en un país rico puede ser una gran desventaja desde el punto de vista de las capacidades, incluso cuando la renta es alta según los parámetros mundiales", pues "se necesita más renta para comprar suficientes bienes que permitan lograr las mismas funciones sociales". Igualmente, "la mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta", por eso, "cuanto mayor sea la cobertura de la

educación básica y de la asistencia sanitaria, más probable es que incluso las personas potencialmente pobres tengan más oportunidades de vencer la miseria”.

Para Sen (2001) importa más la calidad de vida que la cantidad de bienes y servicios a que puedan acceder las personas. Su análisis se fundamenta "en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorpora los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos", de ahí que el bienestar no se identifica con los bienes y servicios, ni con el ingreso, sino con la adecuación de los medios económicos con respecto a la propensión de las personas a convertirlos en capacidades para funcionar en ambientes sociales, económicas y culturales particulares.

Al hablar de capacidades Sen se refiere a "las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr". Se trata de evaluar a la persona "en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida". Cuando la evaluación se refiere a la totalidad de la sociedad, a la ventaja social, se toma el conjunto de las capacidades individuales, "como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación”.

En cuanto a los funcionamientos, el autor considera que estos "representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección". Estos funcionamientos pueden ser elementales como estar adecuadamente nutrido, tener buena

salud, etc., a los cuales "podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias", o más complejas, aunque "ampliamente apreciados como para alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente", como por ejemplo, "la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente"

2.1.2.7 Otros enfoques

En otros ámbitos la pobreza se plantea como un problema moral, más que económico. "La teoría económica contempla solamente aquellas interacciones humanas que involucran el intercambio monetario y de bienes; de hecho ignora gran parte de la existencia humana. La economía no tiene en cuenta el amor, la familia, la cultura, la salud, la espiritualidad, el medio ambiente o cualquier otra cosa que haga la vida rica y significativa" (World Faiths Development Council, 1999).

2.1.2.8 Corolario

Como se puede advertir, la definición de pobreza no es tarea fácil. No obstante, todo parece apuntar a que la pobreza es una categoría multidimensional y por lo tanto, no se la puede abordar desde un solo ángulo, sino que debe ser planteada como un problema complejo que involucra factores de índole económica, social, cultural, moral, política e incluso ecológica, como es el caso de los desastres naturales, así como también el desplazamiento forzoso de la población debido a las guerras internas, que anualmente empobrecen a millones en el mundo. En este sentido, las políticas encaminadas a disminuir la pobreza, deben igualmente ser de carácter integral, centrando su atención no solo en el

mejoramiento material de las personas sino también en el desarrollo real de sus capacidades, así como en el fortalecimiento de sus derechos.

2.1.3 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Los ODM son un conjunto de objetivos acordados que se pueden cumplir si todos los actores hacen su parte. Los países pobres se han comprometido a gobernar mejor e invertir en sus poblaciones con salud y educación. Los países ricos se han comprometido a apoyarlos a través de la asistencia, alivio de la deuda y a través de un sistema comercial más justo.

En septiembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 países estados miembros de la ONU, incluyendo a Bolivia, se reunieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas para emprender la tarea de determinar cómo mancomunar sus voluntades y su compromiso de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional y, en especial, combatir decisivamente la pobreza extrema. Así, se identificaron 8 objetivos que apuntan a la lucha contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y la salud, y la promoción de la igualdad entre los sexos, entre otros. Se acordaron, asimismo, metas cuantificadas, con 48 indicadores para los que se indica el nivel que debían alcanzar al 2015.

El documento fue base para la Declaración del Milenio y se convirtió más adelante, en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los siete primeros objetivos se refieren a la reducción drástica de la pobreza, las enfermedades y la degradación del medio ambiente. El octavo, es básicamente el compromiso con la cooperación mundial, con un acuerdo

entre los países ricos y los pobres para trabajar juntos en el logro de los primeros. No obstante, muchos de los objetivos reiteran compromisos asumidos anteriormente por la comunidad internacional y que finalmente no se cumplieron.

Los líderes mundiales al suscribir la declaración, transmitieron la sensación de optimismo, la misma que se fue extinguiendo, por factores como el atentado terrorista del 11 de septiembre en Estados Unidos. En noviembre de 2001, se celebró una nueva ronda comercial mundial en Doha, Qatar. La Declaración de Doha, insistía en la reforma del sistema comercial, con el fin de satisfacer las necesidades de los países menos adelantados. En marzo de 2002, en Monterrey, México, se realizó una conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo. Esta conferencia se propuso el reto de ofrecer instrumentos financieros para el progreso económico.

El Consenso de Monterrey, dejó claro que no es realista esperar que los países más pobres reciban grandes flujos de capital privado, puesto que carecen de la infraestructura básica y el capital humano necesarios para atraer la inversión privada internacional o por lo menos la nacional. Por otro lado, para los países que ya han avanzado mucho más en la senda del desarrollo económico, los denominados “mercados inconscientes”, la ayuda puede significar un papel secundario.

Para entender cómo se definieron las metas del milenio, es necesario recordar iniciativas para la lucha contra la pobreza que guardan relación con los Objetivos del Milenio; una de ellas fue el “Plan Marshall”, que fue un proyecto de desarrollo económico destinado a la estabilidad y seguridad estratégica de la Europa de posguerra (1948). Durante la

vigencia del plan, Estados Unidos ofreció un promedio de ayuda superior al 1% del Producto Nacional Bruto, entre 1948 y 1952 (porcentaje diez veces superior al actual)

La campaña por la condonación de la deuda externa denominada “Jubileo 2000” (A) surgió a partir de la revelación de que los países más pobres del mundo sufrían el peso de la obligación de la deuda a acreedores internacionales y bilaterales, La iniciativa suponía el reconocimiento de que las medidas del ajuste estructural no cumplieron sus objetivos de crecimiento y desarrollo en las naciones más pobres del mundo. Se consiguió condonar la deuda a dos terceras partes de lo que hace falta.

Otra iniciativa fue el “Plan de emergencia para el SIDA”; un plan de cinco años de duración y con un presupuesto de 15,000 millones de dólares. La campaña llevó los tratamientos con medicamentos contra el sida a los pobres del mundo, que en fue implementado en 2003. Las metas y sus correspondientes indicadores son definidos internacionalmente pero son ajustados en cada país, estableciéndose los sistemas de monitoreo nacionales a los indicadores seleccionados. Los ODM sirven como un nuevo marco para el desarrollo sostenible, pues exigen que a través del establecimiento de metas y objetivos de equidad social, se contribuya al desarrollo económico y a su vez se vele por la sustentabilidad ambiental.

| Tabla 1.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) | | |
|---|--|--|
| Objetivos | Metas | Indicadores |
| Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. | Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de la población en pobreza extrema. 2. Brecha de pobreza extrema 3. Participación del 20% más pobre en el ingreso nacional. 4. Porcentaje de la población en pobreza moderada. |
| | Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada. 2. Relación empleo-población (en porcentaje) 3. Relación empleo-población ocupada con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema. 4. Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar. |
| | Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica (baja talla para la edad) 2. Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (bajo peso para la edad) |
| Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal. | Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de cobertura neta del nivel primario. 2. Tasa de término a 8º de primaria. 3. Tasa de alfabetismo de la población de 15 a 24 años. |
| Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer. | Meta 3: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza no más tarde de 2015. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Brecha de género en la tasa de término a 8º de primaria. 2. Brecha de género en la tasa de término a 4º de secundaria. 3. Ratio de mujeres a hombres alfabetos en la población entre 15 y 24 años. 4. Proporción de mujeres en empleo remunerado en el sector no agrícola. 5. Proporción de mujeres en el Parlamento Nacional. 6. Proporción de mujeres en Concejos Municipales. |
| Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. | Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de mortalidad de la niñez (por mil nacidos vivos) 2. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) 3. Cobertura de vacunación con tercera dosis de Pentavalente en menores de un año (en porcentaje) |
| | Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Razón de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos) 2. Cobertura parto institucional (en porcentaje) |

| | | |
|---|---|---|
| <p>Objetivo 5: Mejorar la salud materna.</p> | <p>Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de uso de anticonceptivos (en porcentaje) 2. Tasa de natalidad entre las adolescentes (por mil habitantes entre 15-19 años) 3. Cobertura de atención prenatal (al menos cuatro consultas, en porcentaje) 4. Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar (en porcentaje) |
| <p>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p> | <p>Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación de VIH/SIDA</p> <p>Meta 6C: Haber detenido, y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Prevalencia del SIDA (por millón de habitantes) 2. Prevalencia de VIH/SIDA entre las personas de 15 a 24 años (por millón de habitantes) 1. Índice de parasitosis anual (IPA) de la malaria (por mil habitantes) 2. Porcentaje de municipios con tasa de infestación de Chagas mayor a 3%. 3. Porcentaje de pacientes con tuberculosis curados del total de pacientes notificados. |
| <p>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p> | <p>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p> <p>Meta 7B: Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable ya servicios básicos de saneamiento para el año 2015.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de la superficie nacional cubierta por bosques. 2. Superficie nacional ocupada por áreas protegidas (millones de hectáreas) 3. Consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO)** 1. Porcentaje de la población con acceso sostenible a agua potable. 2. Porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento básico. |
| <p>Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.</p> | <p>Meta 8A: Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.</p> <p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales orientadas a lograr deuda sostenible a largo plazo.</p> <p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de las exportaciones libres de aranceles admitidas por países desarrollados. 1. Asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del ingreso de los países donantes. 2. Servicio total de la deuda como porcentaje de los ingresos fiscales. 1. Porcentaje de la población con línea de teléfono fija y móvil, en zonas urbanas y rurales. 2. Porcentaje de hogares con acceso a Internet, dentro o fuera del hogar, en zonas urbanas y rurales. |

** Potencial de agotamiento de ozono.

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).2011. 6º Informe de progreso de los ODM 2010.

En el caso de Bolivia se han elaborado seis informes de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, bajo la responsabilidad de las instituciones que conforman el Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM), liderado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). En cada uno de los distintos informes se fueron incorporando indicadores asociados a las metas; el sexto informe de progreso describe la evolución de 43 indicadores correspondientes a 16 metas con información actualizada al año 2009. En este informe se incorporaron dos nuevas metas definidas internacionalmente y se amplió el monitoreo a los nuevos indicadores seleccionados.

2.1.4 Institucionalidad

La institucionalidad es entendida como un atributo básico del imperio o de la república, dentro de un estado de derecho. Por consiguiente, se entiende que, si un estado en ejercicio de su plena soberanía configura su distribución político-administrativa a la luz de la división de poderes, luego, esa república, se hará de todos los organismos (entendidos éstos en abstracto) que dirijan ese imperio y su ejecución al servicio de las personas y en la búsqueda del bien común.

Es importante señalar que no existe completo consenso del alcance que se debe otorgar al término, así algunos atribuyen su carácter normativo-administrativo como la particularidad determinante de la institucionalidad y diferenciadora de los demás métodos de ejecución estatal; sin embargo, otros la señalan como el apego de la sociedad contemporánea dentro del desenvolvimiento de las atribuciones gubernamentales, administrativas, constituyentes, legislativas y judiciales.

En general, debe entenderse como que una sociedad o un Estado tienen su institucionalidad más avanzada y fuerte, cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones. Las reformas institucionales que se han producido en los últimos años en la mayoría de los sectores públicos latinoamericanos en nombre del poder del cliente, han buscado alterar las relaciones de responsabilidad en el sector público, adoptando como meta valor al costo-eficiencia y terminando con la imitación del tipo de relaciones de responsabilidad y la lógica que opera en el mercado.

Los autores especializados coinciden en reconocer que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad. Todos estos principios crean, al menos nominalmente, un nuevo campo de poder social.

El ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implantar este nuevo tipo de políticas, así como por los valores y prácticas de los actores que hacen parte de esa institucionalidad. Los valores y las instituciones no son independientes unos de las otras. Por lo tanto, cada uno de esos principios debe tener su correlato en un atributo organizacional y los correspondientes incentivos institucionales para dar lugar a una institucionalidad pública que pueda encargarse de la implementación de una política pública con enfoque de derechos.

Por otro lado, Joan Prats (2004), haciendo referencia a Douglas North “El futuro está vinculado al pasado por las instituciones informales de cada

sociedad”, ayuda a reafirmar que la “informalidad” es la característica más sobresaliente para la comprensión de las sociedades latinoamericanas.

En parte, por la dificultad que involucra su análisis, las “instituciones informales” son mencionadas permanentemente como un factor clave para la calidad de la democracia, pero rara vez son tomadas en cuenta para ser analizadas. De hecho, aún existe confusión sobre qué son las instituciones informales“ y cómo se distinguen de conceptos como del de “cultura” o institucionalidad débil, utilizándose muchas veces como sinónimos.

Recientemente, académicos más jóvenes han comenzado a prestar más atención a la informalidad. Prueba de ello es la Conferencia sobre Política e Instituciones Informales en Latinoamérica celebrada en Abril de 2011 por la Universidad de Notre Dame donde acudieron los principales conocedores de la materia y prestigiosos académicos. A partir de las discusiones realizadas y de los artículos más recientes sobre la materia, a continuación se resume qué se entiende por instituciones informales, qué efectos producen sobre la calidad de la democracia, y cómo podría avanzarse para medirla con mayor objetividad.

Las instituciones informales son aquellas reglas que no están codificadas en ningún sitio, pero que influyen de forma determinante en el comportamiento de los individuos. Al mismo tiempo, las sanciones por su incumplimiento y su legitimidad provienen respectivamente del rechazo y la aceptación social. Es precisamente esta existencia de sanciones lo que distingue a las instituciones informales de otros conceptos como la cultura (más arraigada a la costumbre) y la informalidad política (como negociaciones políticas puntuales sobre aspectos concretos). Este sistema de sanciones y premios propio de las instituciones informales es el que

induce a comportamientos que no se derivan de las normas formalmente escritas sino de estructuras y hábitos creados y propios de cada país.

Sin embargo, conviene tener presente que no todas las instituciones informales pervierten el comportamiento de las instituciones formales. Algunas instituciones informales complementan y refuerzan a las instituciones formalmente establecidas. Este es el caso de las Rondas Campesinas en Perú, que ante la incapacidad del Estado para garantizar el imperio de la ley, han venido dirimiendo los conflictos en el campo peruano de forma bastante eficaz. Otro ejemplo se produce en Chile, donde las reglas informales reducen los elevados poderes presidenciales formalmente estipulados. En el caso de Bolivia podemos citar encuentros como el “Diálogo Nacional” del año 2000 hasta las “Cumbres Sociales” realizadas en los dos últimos años.

2.1.5 Pobreza e institucionalidad

En realidad, los problemas de la pobreza y la desigualdad son temas permanentes en nuestra región. En 1990, el “Informe sobre el desarrollo mundial” del Banco Mundial señalaba lo siguiente: “En ninguna región del mundo en desarrollo los contrastes entre pobreza y riqueza son tan notables como en América Latina. A pesar de tener ingresos per cápita en promedio cinco o seis veces mayores que los de Asia Meridional y África al sur del Sahara, casi una quinta parte de la población latinoamericana sigue viviendo en estado de pobreza y esto se debe a un grado extremo excepcionalmente elevado de desigualdad en la distribución del ingreso”. Esta apreciación es ratificada en el informe del mismo Banco Mundial del año del 2003 sobre América Latina (“Desigualdad en América Latina y el

Caribe: ¿ruptura con la historia?") donde se afirma que esta región es "una de las más desiguales en el mundo".

Sin intentar añadir más datos a los ya mencionados por el Banco Mundial, es importante considerar tres: el primero proviene la publicación de datos del Banco Mundial del año 2008 (Boletín N° 62) incluyendo los ajustes hechos en mayo de 2008, a la línea internacional de pobreza (Boletín N° 61) y muestra que a pesar de registrar reducciones del número de población pobre en términos absolutos, la desigualdad en la distribución del ingreso y en el consumo en América Latina ha aumentado en los últimos veinte años si la comparamos con otras regiones del mundo. El segundo es que más de la mitad de la población en la región andina está por debajo de la línea de pobreza. El tercero guarda relación con el crecimiento de la informalidad.

Según datos de la OIT, durante la década de los noventa de cada diez empleos ocupados, aproximadamente siete eran informales, produciéndose en las economías en desarrollo, un aumento del 1,7 por ciento entre 2008 y 2009. Se puede concluir que uno de los problemas principales de nuestra región es la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la informalidad, aspectos que a diferencia del pasado, hoy genera grandes crisis políticas y de gobernabilidad.

Adam Przeworski (2007) relaciona el problema de la desigualdad y la pobreza con el funcionamiento de las instituciones políticas. Esta opción institucional señala que en estas democracias los únicos o principales mecanismos de control sobre los gobernantes serían los llamados verticales y horizontales; es decir, aquellos "por medio de los cuales los ciudadanos ejercen control sobre el gobierno". Un mecanismo clásico de

control vertical sería el de las elecciones. “El electorado puede ser más o menos inteligente o tener más o menos suerte al elegir gobiernos, pero una vez que el poder es delegado a través de las elecciones, los gobiernos no tienen ya que temer a las acciones populares”. Por lo tanto, el problema de fondo, sería la incapacidad de la sociedad para que el Estado dé cuenta de sus actos y mantenga los mecanismos horizontales, es decir, aquellos que mantienen los pesos y contrapesos entre las diferentes ramas del gobierno.

Siguiendo esta lógica, una sociedad democrática ideal, en la cual los mecanismos institucionales o la institucionalidad tendría las siguientes características: elecciones libremente competitivas, participación amplia y libertad política igualmente amplia. El resultado serían gobiernos que actúan en función del interés del pueblo al ser controlados y fiscalizados por éste. A ello se suma que, al existir plena libertad y participación, aparecen otros mecanismos no electorales a través de los cuales el ciudadano puede influir y controlar mejor a los gobiernos. Cuando uno de estos mecanismos institucionales falla, sea el vertical o el horizontal, la aplicación de la ley por el Estado es desigual. La solución estaría, pues, en reformas del Estado que apunten a una mayor y mejor institucionalidad.

Sin embargo, para este autor sostener que las democracias latinoamericanas, a diferencia de las consolidadas, carecen de mecanismos horizontales “es empíricamente incorrecto”. Si bien Adam Przeworski dice que esta afirmación es tan solo una impresión, señala que en varios países de América Latina una gama de instituciones como las legislaturas, el poder judicial, las defensorías del pueblo, los partidos políticos o la prensa independiente “no son menos capaces de imponer

pesos y contrapesos al Ejecutivo y a sí mismos de lo que son en Gran Bretaña, Italia, Francia o los estados Unidos”.

Si se acepta esto, la conclusión sería la siguiente: “la desigualdad en hacer cumplir la ley en varias democracias latinoamericanas no puede ser explicada por sus estructuras institucionales. La hipótesis alternativa es que en sociedades muy desiguales el Estado, cualquiera sea su estructura institucional, simplemente es demasiado pobre para hacer cumplir la ley universalmente”. El problema o el impedimento es fiscal no institucional. Por lo tanto, ninguna reforma del Estado, por mejor diseñada que esté, es suficiente para hacer cumplir los derechos de todos, porque el Estado “no cuenta con recursos para salvaguardar y promover estos derechos”.

El problema es que el Estado en las democracias latinoamericanas es pobre para hacer cumplir la ley de manera universal. Y es demasiado pobre, dice este autor, “porque es incapaz de gravar a los ricos. Para ellos es más eficiente comprar de manera privada servicios diversos — educación, atención médica, acceso al poder judicial o la policía— que pagar impuestos que financiarían esos servicios para todos. Así pues, las clases medias, las que más tributan, accederán a la mayor parte de estos servicios; contrariamente a los pobres, que no tributan o tributan muy poco; mientras que los ricos compran privadamente estos mismos servicios.

El resultado es el incumplimiento del Estado para hacer valer lo que se llaman los derechos republicanos; es decir: “el derecho que cada ciudadano tiene a que el patrimonio público sea efectivamente público, de todos para todos”. Y es que cuando el Estado es pobre, el patrimonio público no es de todos sino más bien de algunos; y lo que es peor aún, a

los ricos muchas veces dicho patrimonio simplemente no les interesa. Lo público, que en este caso puede ser sinónimo de lo estatal, en lugar de convertirse en factor de integración y de universalización, se convierte en factor de discriminación (un buen ejemplo son las escuelas públicas donde más del 90% de los alumnos son de clase baja) o también en un espacio para el clientelismo político que es lo más alejado de una práctica que promueve la universalización de la ley.

Lo más probable en estos casos es que estemos frente a regímenes dictatoriales, autoritarios o clasistas alejados de toda democracia. Pero también frente a lo que este mismo autor llama un nuevo monstruo: una democracia sin ciudadanía efectiva, creándose “un círculo vicioso: los pobres son políticamente inefectivos (no disfrutan de las condiciones para el ejercicio efectivo de sus derechos); y debido a ello permanecen pobres. El resultado es un Estado pobre (incapaz de aplicar la ley igual para todos) en una sociedad injusta (por la existencia de pobres).

El autor hace una precisión: la pobreza del Estado o la poca efectividad política de los pobres se pueden explicar no sólo por la ausencia de dichas condiciones sino también por la existencia de regímenes que le dan a los ricos más poder sobre el gobierno o que impiden que los pobres hagan uso de sus derechos democráticos.

Otro punto central para poder entender la relación entre pobreza e institucionalidad, está referido a la delegación en una democracia representativa.

Siguiendo a Norberto Bobbio (1989), es en sociedades donde la autopercepción de la desigualdad es generalizada (lo que supone una

conciencia igualitaria) los individuos tienden a delegar el poder a una persona igual o parecida a ellos. Es lo que Bobbio llama la representación espejo o sociológico, que no es lo mismo que una representación política.

Ese tipo de representación demostraría la poca centralidad (o importancia) que los individuos le asignan a la representación política, puesto que su elaboración no se basaría necesariamente en proyectos, programas o ideologías sino más bien en identidades primarias como compartir determinadas situaciones (pobreza, marginalidad, exclusión) y hasta determinados rasgos étnicos. Cuando esto sucede, lo que se alienta son liderazgos caudillistas o jacobinos dispuestos, en algunos casos, a destruir una institucionalidad ajena a los individuos que delegan poder mediante el uso arbitrario de ese poder e incluso de la propia legalidad.

Ambas características conforman lo que hoy día se llaman los "outsider". Líderes alejados de los sistemas y partidos políticos pero que, curiosamente, tienen una gran capacidad de representar a sectores mayoritarios, generalmente pobres, de la sociedad y que a menudo emplean métodos poco democráticos para gobernar.

Ello nos debería llevar a que cualquier propuesta de institucionalidad del país tenga que partir de las expectativas de la población que delega poder, del propio carácter conflictivo (por no decir excluyente o discriminador) de la institucionalidad vigente, del carácter mismo de la institucionalidad y de las condiciones socioeconómicas enunciadas que son, en última instancia, las que viabilizan el ejercicio de los derechos democráticos.

2.1.6 Cuestión social

La cuestión social es un problema que puede tener un doble planteamiento o enfoque: un planteamiento teórico o a priori y un planteamiento histórico o a posteriori.

Con relación al primero, la cuestión social teóricamente considerada es el problema de las relaciones del hombre con los bienes de la tierra. El hombre, ente esencialmente social, está inmerso en un mundo material al que está esencialmente vinculado. Presenta una doble dimensión, social y económica: la que relaciona a los demás hombres; y la que juntamente, socialmente la relaciona con los bienes económicos. Consecuentemente, el problema social tendría teóricamente esta formulación: ¿Cuál es desde el punto de vista ético-jurídico la relación del hombre, ente social, con los bienes económicos?

Respecto del segundo planteamiento, el problema social históricamente considerado es el problema vivo y palpitante que ofrece de hecho la Humanidad con relación a los bienes económicos, dividida en dos clases antagónicas: una minoría que goza superabundantemente de los bienes naturales, frente a la gran multitud de los desheredados de la fortuna. Esta situación real de injusticia y desigualdad económica puede formularse así: ¿Cómo conseguir un ordenamiento jurídico-social de la economía, que se llegue a una justa distribución de los bienes materiales entre las diversas clases de la sociedad?

Como se observa, tal como lo señala Castel (2006):

“La “cuestión social” es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en

términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. Antes de esta “invención social”, lo social ya existía; por ejemplo, en las múltiples formas institucionalizadas de relaciones no-mercantiles con las diferentes categorías de indigentes (las prácticas e instituciones de asistencia)...”

Aunque la “cuestión social”, fue planteada expresamente en el siglo XIX y se prolongó hasta mediados del siglo XX, en el presente, pareciera que la complejidad de los llamados “problemas sociales” superan estos términos. No obstante, si recorremos la crónica del salariado de Castel (2006), advertimos que la cuestión social históricamente, se planteó en los límites de la vida social; aspecto que se extiende hasta hoy, es decir, que los considerados vagabundos antes de la revolución industrial, fueron los miserables del siglo XIX y podrían ser los excluidos del presente. Este tipo de dinámica continúa interpelando a toda la sociedad.

Si bien el estado del pauperismo y posteriormente, la situación de pobreza guardan una relación esencial con el orden económico, es también cierto que “lo social” fue planteado como un factor que debía restablecer los vínculos que no necesariamente respondían a una lógica exclusivamente económica o exclusivamente jurídica.

Para examinar el proceso histórico del tema de la pobreza y sus dimensiones, particularizando en las múltiples formas institucionalizadas de relaciones, es imprescindible analizar una de las constantes identificada claramente: la “cuestión social”. Entendiendo que “constante” no se refiere a una “estructura permanente”, sino más bien a formas de comportamiento similar en los distintos procesos de cambios históricos.

Casi toda Latinoamérica se desarrolló durante los siglos XVI al XX como “sociedades de conquista”, las cuales produjeron desigualdades sociales, que permanecen hasta hoy y se manifiestan en extraordinarios desbalances en ingresos y riqueza.

Desde el periodo colonial hasta el siglo IX, América Latina y El Caribe mantuvieron relaciones de trabajo caracterizadas por el tutelaje. Trabajo forzado y regulado durante el siglo XVII y otro tipo de tutela, mediante organizaciones más complejas posteriormente, hasta el siglo XIX.

En el recorrido de este camino, surgieron nuevas formas de la “cuestión social”, desde la aparición de los gremios hasta la expansión del obrero mediante el contrato, que brindó cierta libertad al trabajador; sin embargo; se pudo advertir que la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad.

Las desigualdades se producían y reproducían en distintos aspectos: propiedad de la tierra, trabajo forzado, obligaciones de servidumbre en las haciendas; desigualdades en la participación política y el voto, en el acceso a salud y educación. Estas grandes desigualdades, son quizás, los orígenes de la erosión de la democracia en Latinoamérica durante los siglos XIX y XX. La democracia se arraigó, en cambio, en sociedades con predominio europeo (Costa Rica y cono sur). Las poblaciones amerindias, africanas y hasta mestizas, permanecieron marginadas y sin acceso a recursos del Estado.

Bolivia se incorporó tarde al mercado mundial a principios del siglo XX, mediante la producción del estaño por tres grandes empresas pertenecientes a las familias Aramayo, Patiño y Hirsch, manteniendo en

las mismas altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo. Las actividades principales del país, sustentadas en la minería principalmente, originaron transformaciones en las relaciones de trabajo, transitando de una condición de peones de los hacendados, a un porcentaje importante que se convirtieron a “campesinos-mineros” de compañías mineras, surgiendo así la llamada clase trabajadora y la “vanguardia obrera” de los movimientos sociales del país. Tanto los movimientos étnico-culturales como el obrero-campesino y los regionales lucharon activamente para modificar las relaciones de poder.

Los mineros se constituyeron en el sector más moderno y combativo de la sociedad boliviana. Este movimiento obrero fue de tipo corporativista y sus sindicatos fueron únicamente reivindicativos, con objetivos de buscar alguna legislación de protección en las relaciones de trabajo. Gradualmente se fueron creando federaciones regionales y nacionales, que fueron el inicio de prácticas político-partidarias más tarde. La participación minera de las décadas de los 30 y 40 fue decisiva para la construcción del imaginario que surgió en estos años.

Entre los años 1952 y 1985, se observan tres hitos históricos: La Revolución Nacional, el régimen autoritario y el proceso democrático. La Revolución Nacional introdujo grandes cambios en la sociedad como el Estado patrimonial-corporativo. Con el nuevo Estado como eje de la vida social, económica y política de la nación, surgió una nueva forma de relación con el trabajador obrero, minero y campesino, basada en un Estado corporativo nacionalista y proteccionista.

Alrededor de fines de los años 60 e inicios de los 70 se instaló un orden militar autoritario, que se caracterizó por un Estado excluyente y el uso de la fuerza para mantener el orden y la paz en el país, así como de

desarticulación de los movimientos de los trabajadores, mineros y campesinos fundamentalmente.

En 1982, se recupera la democracia hasta hoy sin interrupciones. Ya a fines del siglo XX, con el régimen denominado “neoliberal” llegó la capitalización de las empresas estatales, la derrota política de los movimientos obreros y la globalización con sus transformaciones tecnológicas, científicas y sus efectos, en tiempo real, sobre todos los aspectos de la vida de los bolivianos.

Las relaciones laborales se transformaron con las reformas económicas de ajuste estructural, aplicadas mediante medidas tales como la del Decreto Supremo 21060 con la “relocalización”, la libre oferta y demanda del trabajo, la capitalización de las empresas estatales, medidas para la estabilidad económica, reforma del sistema de jubilación de reparto a un sistema de capitalización individual y otros.

Las reformas llamadas de primera y segunda generación implementadas, cambiaron sustancialmente las relaciones de trabajo y la “cuestión social”, puesto que la economía boliviana se hizo privada y la liberalización del trabajo protegido, el achicamiento del aparato estatal junto a las otras medidas económicas, produjo un alto índice de desempleo e incrementó el comercio informal en todo el país.

Con el Plan Nacional e Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (2006), se estableció una estrategia con la que pretende dar un salto cualitativo con relación a la concepción e implementación de las políticas de protección social y de “alivio a la pobreza” implementadas anteriormente. El plan promueve la construcción

de un “estado social y comunitario” basándose en una complementariedad entre un Estado fuerte (nacional, departamental y municipal) y una sociedad civil fuerte a través de sus organizaciones y movimientos sociales.

Para Bolivia, la “cuestión social” tiene que ver principalmente con el tratamiento de los problemas que existen entre los trabajadores y el gobierno, los cuales buscan una salida a la pobreza formando sindicatos, movimientos sociales y otras organizaciones demandando la atención de los gobiernos. A pesar de los avances en la participación ciudadana en los distintos niveles, la sociedad boliviana continúa sin superar los altos porcentajes de desempleo, las condiciones laborales precarias, los empleos temporales y desprotegidos. La proporción de población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar ha disminuido desde 1996; en el 2009, de cada 10 personas ocupadas, 6 tenían empleos vulnerables, considerados como tales por la OIT, aquellos empleos que no gozan de un salario seguro y no poseen protección social (pensiones), entre otros aspectos.

En el área rural, la actividad agropecuaria es considerada todavía una de las principales ocupaciones de las poblaciones campesinas y originarias de tierras altas (altiplano y valles). La altitud, las adversas condiciones climáticas y suelos pobres limitan las posibilidades de ingresos agropecuarios, debiendo recurrir a la venta de mano de obra para obtener otros ingresos. En las regiones del valle el contraste entre las comunidades es muy marcado, mientras algunas familias participan de una activa economía mercantil, existen otras comunidades donde aún se practica el trueque. En el trópico boliviano, la agricultura es más diversa, los grupos indígenas practican una agricultura de subsistencia; por otro

lado, grupos de productores colonos (sobre todo en el norte cruceño) se está desarrollando una agricultura mecanizada. Únicamente en esta última, se puede identificar una fuerza laboral asalariada.

Como se observa, las actividades económicas que se desarrollan tanto en las áreas urbanas como rurales de país, generan mayoritariamente empleos desprotegidos, alejados de la relación salarial tradicional y en situación de vulnerabilidad permanente, por lo que requieren congregarse en agrupaciones, asociaciones, gremios, sindicatos, federaciones, confederaciones y otros colectivos, como una forma eficiente de protección, solidaridad y logro de objetivos y reivindicaciones sociales.

2.1.7 Políticas Públicas

Según Thomas Dye (2010), las políticas públicas son “todo lo que las autoridades públicas deciden hacer o no hacer”. Según Sempere (2010), son “el conjunto de acciones que desarrollan una autoridad pública”. Si entendemos que la definición de política es el conjunto de acciones tomadas de una forma estratégica para la consecución de unos determinados objetivos, y a esta definición le añadimos que estas acciones las realiza una autoridad pública, estaremos ante una política pública.

Se define política pública como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos, y el propio Gobierno, consideran prioritarios”.

Cuando se habla de políticas públicas se refiere a materias concretas: sanidad, educación, medioambiente, vivienda y otros; pero cuando se toman medidas se elaboran en forma de programas que engloban varias áreas o departamentos. Una política pública supone un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; no se hace de forma aislada sino elaborando un plan (se estructura un problema a través de la elaboración de un programa introduciendo el elemento racional (elemento de orden)).

Las políticas públicas son importantes en el desarrollo por ese motivo, porque orientan específicamente a la resolución de un problema identificado en un momento definido y con los recursos e instrumentos necesarios.

2.1.8 Políticas Sociales

De acuerdo a las definiciones del Diccionario de Política Social, se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

Concepción Ceja Mena (2004), define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Thais Maingnon (2004), señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

Fabián Repetto (2005), manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones

estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.

2.1.9 Focalización

El actual sistema de regímenes autonómicos en el país, no es una simple transferencia de poder desde el nivel del gobierno central a otros gobiernos departamentales y municipales; se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos niveles del gobierno y llegan hasta la base.

El gobierno central no puede transferir sus responsabilidades sociales, que fundamentalmente se basan en asegurar una canasta de bienes y servicios, cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional reservaba al Estado la totalidad de las funciones, esto es, el diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación de los programas sociales. Con las autonomías puede trasladarse a otros actores (departamentales y municipales) la responsabilidad de la implementación, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de esas responsabilidades.

El objetivo es que todas las entidades sub-nacionales puedan atender con niveles similares las necesidades básicas de su población. Para asegurarlo, hay que establecer mecanismos que condicionen la entrega de recursos (operativo) al cumplimiento de las entregas a los beneficiarios, para así evitar manipulaciones que los destinen a otros fines.

Asimismo, para cumplir su responsabilidad “de última instancia” de universalizar la satisfacción de la “canasta social”, la autoridad central tiene que considerar la situación de cada grupo social y, por tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Una solución única para el país, igual para todos, que no considere las peculiaridades territoriales, probablemente no producirá los resultados buscados.

Aquí surge la conexión entre la focalización y autonomías. La primera es el instrumento que permite dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con la mayor precisión posible a las personas que deben ser atendidas por un programa concreto, atendiendo las necesidades insatisfechas, tomando en cuenta los recursos con que se cuenta. Las autonomías podrían ser una instancia adecuada para implementar la focalización. La consideración conjunta de ambos instrumentos: focalización y autonomías, permitiría evitar que se repitan casos en que en materia de equidad puedan dar lugar a diferencias entre territorios, en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios.

2.1.10 Situación de Pobreza en Bolivia

Tradicionalmente, el tratamiento de la pobreza ha sido abordado a partir de la comprensión unidimensional del fenómeno, relacionado con la tendencia a la persistencia del número de bolivianos en situación de pobreza. La pobreza boliviana y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos. Por ejemplo, como se publica en la Revista Nacional. Gaceta de informes y propuestas de la sociedad civil, N°3. La Paz, abril de 2005, en las zonas tanto rurales

como urbanas de nuestro país, los hombres relacionan la pobreza con la falta de activos materiales; mientras que las mujeres la definen como la inseguridad alimentaria principalmente.

De acuerdo a la publicación: “Casa aunque en la punta del cerro” (PIEB, 2007), también existen diferencias generacionales. Para los hombres más jóvenes, la capacidad de obtener un ingreso es el activo más importante, pero para los hombres de más edad del área rural del país, es más significativa la posesión de tierras y para los de área urbana, la posición social relacionada con el estilo de vida y la casa propia.

La posición social y la ubicación de una persona influyen en su percepción de las causas de la pobreza. En el altiplano del norte de Potosí, por ejemplo, los agricultores vinculan la pobreza con la sequía, la población pobre de las zonas urbanas la relacionan con el aumento de los precios y la disminución de las oportunidades de empleo.

La pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de la pobreza.

Bolivia, especialmente a partir de haber suscrito junto a los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 países estados miembros de la ONU, tomó la decisión de enfrentar efectivamente la pobreza extrema, identificando 8 objetivos que apuntan a la lucha contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento de la educación y la salud, y la promoción de la igualdad entre los sexos, entre otros.

Durante el año 2001, se elaboró la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), sobre la base de dos instrumentos operativos: La ley del Diálogo Nacional y el Plan de acción definido en el marco de la propia estrategia. El conjunto de acciones emprendidas, con recursos del HIPC II, a pesar de haber sido diferenciadas en dos grupos: Estructurales y Sectoriales, fueron dirigidas en forma segmentada y parcial; mientras las acciones estructurales fueron de carácter general, la mayor parte de las acciones sectoriales fueron referidas a temas institucionales.

A pesar de tratarse de una “Cruzada Nacional de Lucha contra la Pobreza”, los resultados positivos de reducción de la pobreza fueron muy escasos, debido principalmente, a que se establecieron mecanismos que no lograron la sostenibilidad de las medidas orientadas a reducir la pobreza. A partir de entonces, todos los planes y programas orientados a la lucha contra la pobreza fueron concebidos e implementados de la misma forma. Todos los gobiernos declararon que la pobreza fue reducida; no obstante, lo único que se ha evidenciado fue una graduación, al reducir el porcentaje de pobres extremos y aumentar el de pobres moderados. En general, los avances fueron insuficientes y costosos.

Esta forma tradicional de enfrentar la pobreza boliviana guarda directa relación con una visión unidimensional y descontextualizada. Este enfoque lineal del fenómeno, caracterizado por la comprensión vertical del problema causa-efecto, desconoce la inexistencia de correspondencia uno a uno, puesto que los resultados pueden tener muchas causas (multicausal) o muchos efectos. Consecuentemente, se puede reconocer claramente que la EBRP no fue pensada en forma integral.

En febrero de 2007, el Ministerio de Planificación del Desarrollo presentó el Instrumento Comunitario para el “Vivir Bien”, incluyendo la Estrategia de Comunidades Solidarias, cuyo objetivo general de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario es promover acciones para erradicar la extrema pobreza, reducir las brechas de inequidad entre la población, eliminar toda forma de exclusión y disminuir los factores de riesgo, precariedad y vulnerabilidad de las personas. Este documento dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a programas como el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza, con intervenciones en distintos sectores como Vivienda y Salud principalmente.

Según los datos publicados en el 6to Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), el indicador de incidencia de pobreza extrema o indigencia que mide el porcentaje de personas que vive con un ingreso inferior a la canasta básica alimentaria (CBA) alcanza a 26,1%; la brecha de pobreza extrema es de 12,8%; el indicador de participación del 20% más pobre en el ingreso nacional es de 2,6% y el porcentaje de la población en pobreza moderada alcanzó a 50,6%.

2.1.10.1 Pobreza urbana

Según el Censo 2001, más de la mitad de la población indígena reside en zonas urbanas (53.8%) comportamiento que se repite en todos los departamentos, excepto en Chuquisaca y Potosí donde, respectivamente, 36 y 38 de cada 100 indígenas viven en las ciudades.

A pesar de que los niños indígenas que viven en las ciudades, pueden acceder a una escuela, éstas son de inferior calidad; la lucha por la supervivencia de la familia no le permite una nutrición apropiada, contribuyendo así al rezago o deserción escolar.

De acuerdo a datos del INE (2204), al menos tres (3) de cada cuatro (4) viviendas indígenas carecen de agua potable en áreas periféricas de las ciudades de La Paz, Oruro, Chuquisaca, Beni y Santa Cruz. Respecto del acceso a servicios sanitarios, los resultados muestran que alrededor de la mitad de viviendas indígenas urbanas tienen un servicio sanitario inadecuado de Beni, Oruro, Santa Cruz, La Paz y Pando.

Las relaciones sociales crean un imaginario por imitación, por lo que el niño indígena irá tomando modelos de vida de su entorno urbano. Sin embargo, la baja escolaridad y la poca capacitación laboral limitan sus posibilidades de inserción laboral en el mercado formal, dirigiéndose casi inevitablemente a ser un trabajador por cuenta propia o a actividades familiares no remuneradas; estableciendo como estrategia de supervivencia la combinación de actividades inestables y precarias y la venta de productos agrícolas o de cualquier otro especie.

La brecha por condición étnica es significativa al observar el desarrollo y la forma de vida de un niño no indígena de familia acomodada en alguna zona urbana del país; asiste a una escuela privada, no requiere trabajar, se alimenta apropiadamente y su perspectiva educativa es de por lo menos 17 años, frente a sólo un 20% de la población joven indígena nacional, que tienen acceso a educación superior.

2.1.10.2 Pobreza rural

El área rural, principalmente del occidente del país, caracterizada por su condición árida y semiárida son consideradas las menos favorecidas, donde se encuentran pequeños agricultores con pequeñas parcelas de

tierra y sin acceso a créditos ni a infraestructura básica. Alrededor del 97,5% (Velásquez, 2007), de la población indígena son crónicamente pobres; la mayoría son campesinos o agricultores que tienen producción de subsistencia.

En el altiplano y valles predominan las economías comunitarias y campesinas, donde todavía persisten relaciones de reciprocidad y solidaridad como sustento de la reproducción económica y social, aunque ellas tienden a debilitarse en el tiempo. En la economía campesina, coexisten objetivos de subsistencia y de producción para el mercado; mientras que en las comunitarias e indígenas, la economía de reciprocidad es todavía muy importante.

La pobreza rural es más marcada en el altiplano y valles, aunque los pueblos indígenas de tierras bajas están entre los más pobres.

2.1.10.3 Pobreza rural indígena

En febrero de 2007, el Ministerio de Planificación del Desarrollo presentó el Instrumento Comunitario para el “Vivir Bien”, en el cual se afirma que la extrema pobreza es una característica de de la población rural boliviana y que las áreas dispersas de Potosí, Chuquisaca y Cochabamba son los lugares que tienen los porcentajes más altos de incidencia de pobreza y extrema pobreza, y por el contrario en Pando y Beni, se observan los menores niveles de pobreza extrema.

Los datos que presenta el documento confirma que existe una diferencia mayor al doble entre la incidencia de la pobreza del área rural (55%) con relación al área urbana (25%), que revela la crítica situación de

inseguridad alimentaria de más del 50% de la población rural. Mientras que en el área urbana los ingresos alcanzaban a Bs 2,381, los hogares rurales sólo obtenían Bs 623.- Más del 80% de los hogares rurales generan ingresos provenientes de la producción agropecuaria, siendo el promedio de ingresos rurales per cápita menor a US 25 por persona al mes. Por otro lado, se señala que en el altiplano el valor de los productos es más bajo que en los llanos.

En relación a las mujeres, los indicadores en el área rural respecto de los hombres son mucho más trágicos. Las mujeres tienen un ingreso promedio casi menos del 50% del correspondiente a los hombres, recibiendo un promedio de US 10.- por mes. Asimismo, en las áreas rurales cerca del 13% de los varones tiene cinco años de estudio, mientras que solamente cerca del 11% de las mujeres alcanzó los tres años de estudio.

2.2 ASPECTOS PRÁCTICOS

Existen varias instituciones estatales y organismos de cooperación comprometidos con el seguimiento a los compromisos adquiridos por Bolivia para el cumplimiento de las Metas y Objetivos del Milenio. Aquí revisaremos los más representativos.

2.2.1 Seguimiento a los indicadores de la Meta 1 de los ODM – UDAPE

El documento oficial para la elaboración y publicación de los informes sobre la evolución de los indicadores es la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) con el apoyo de los miembros del

Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM). El Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, refiere el seguimiento a los 43 indicadores correspondientes a 16 metas de los 8 objetivos. En relación al Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre, el sexto informe presenta:

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día.

Indicador: Porcentaje de la población en pobreza extrema.

El indicador de incidencia de pobreza extrema o indigencia mide el porcentaje de personas que vive con un ingreso inferior a la canasta básica alimentaria (CBA). Las líneas de pobreza extrema se han definido a partir de una CBA, sobre la base de un conjunto de productos que son suficientes para proporcionar una ingesta adecuada de calorías, proteínas y otros nutrientes, dada la masa corporal promedio de los individuos y su actividad física (Comisión Económica para América Latina, CEPAL; Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) 1995)

Para el año 2009, en el área urbana la CBA (línea de pobreza extrema) tiene un valor promedio de Bs 318, 9 (US 45) por persona al mes; mientras que para el área rural el valor de la CBA es de Bs 241,6 (US 34,2) por persona al mes.

Los datos presentados por UDAPE en el sexto informe, muestra que a diferencia de los avances no significativos entre 1996 y 2007 (reducción de 3,4 puntos porcentuales), estiman que durante los dos últimos años se habrían registrado mayores avances. En el año 2007, el porcentaje de personas que vivían con un ingreso inferior a la CBA era del 37,7% del

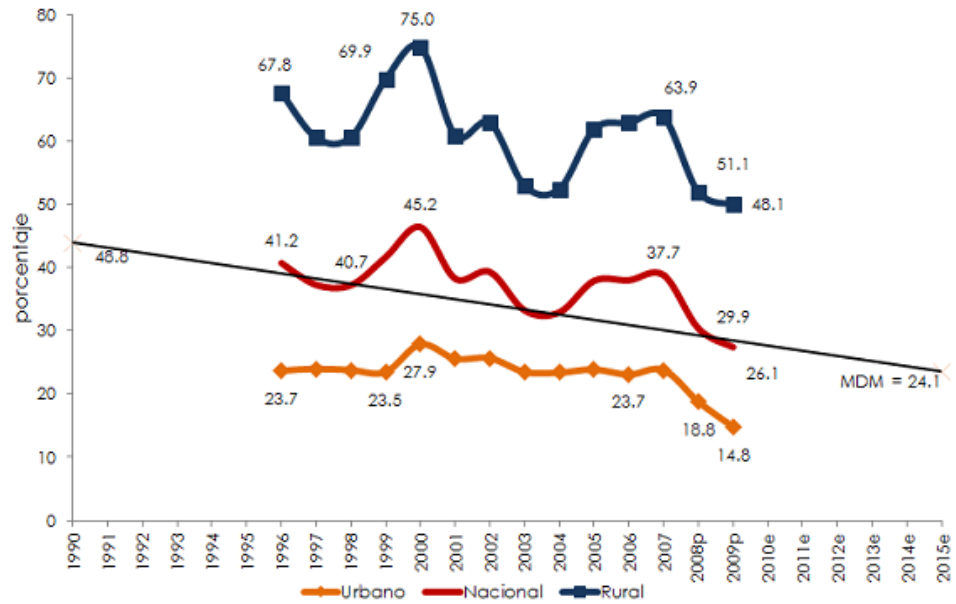
total de la población; mientras que para el año 2009, se estima que los mismos representarían el 26,1%, es decir una disminución de 11,6 puntos porcentuales en este periodo, lo que sugiere que solamente restarían 2 puntos porcentuales para alcanzar la meta del milenio (MDM) de 24,1% fijada por el país para el año 2015.

En el Gráfico 1.1 se muestra que en el área rural se observa una reducción del porcentaje de pobres extremos, de 75,0% en 2000 a 48,1% en 2009 (26,9 puntos porcentuales). En términos absolutos significa que existen 2,7 millones de personas pobres extremos en el territorio nacional, de las cuales 1,0 millón reside en el área urbana y 1,7 millones están en el área rural.

UDAPE señala que la información disponible no permite contar con datos actualizados a nivel departamental; con base en información del Censo 2001, se evidencian grandes disparidades entre departamentos, como se observa en el Gráfico 1.2.

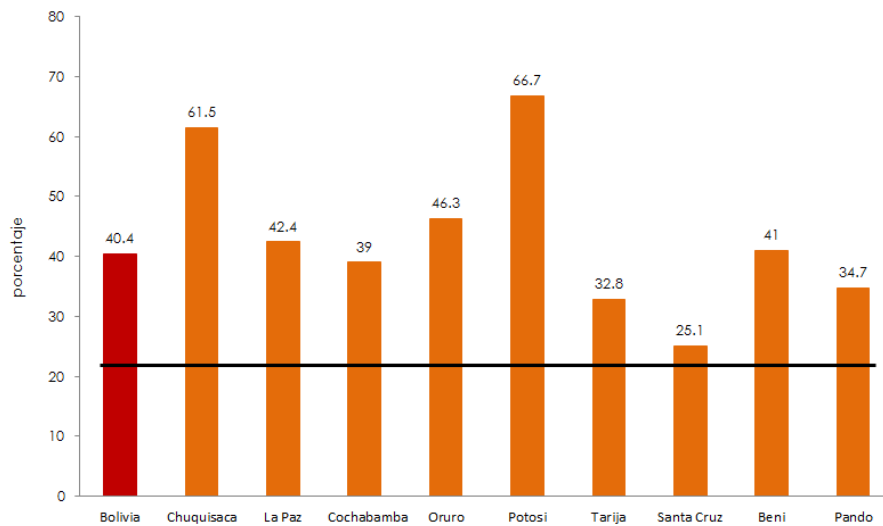
Asimismo, en el desglose de la información según condición étnico – lingüística, en el Gráfico 1.3, se observan grandes diferencias entre la población indígena y no indígena. En el año 2009, la incidencia de la pobreza identificada como indígena en Bolivia fue aproximadamente el doble respecto de la población no indígena, 34,2% y 15,5%, respectivamente. En el periodo analizado, la mayor reducción de la pobreza extrema se dio en la población indígena (23,5 puntos porcentuales), mientras que en la población no indígena, la reducción fue de 11,6 entre los años 1996 y 2009.

Gráfico 1.1
Indicadores de pobreza extrema según área geográfica



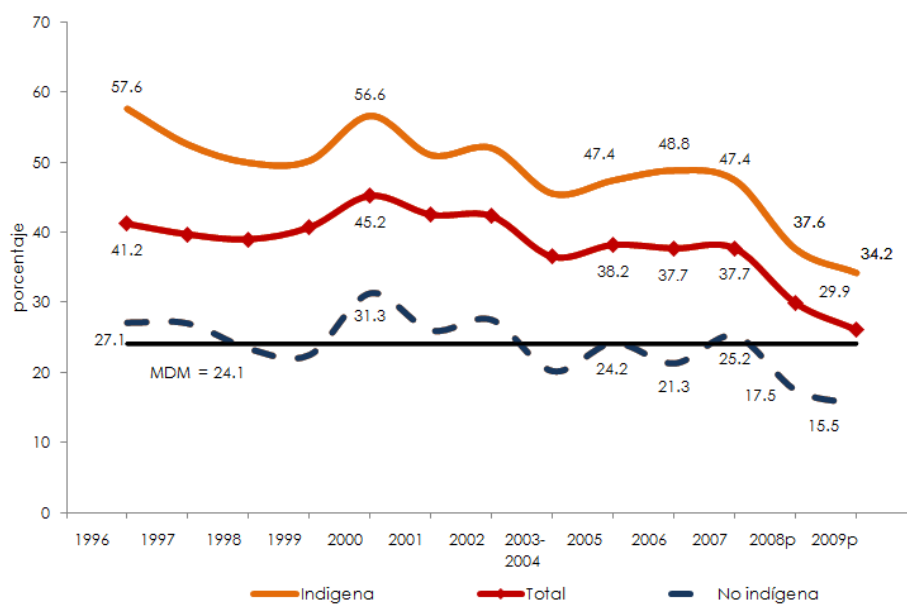
Fuente: Encuestas a Hogares, INE, 1996-2009; p: estimación preliminar; e: proyecciones

Gráfico 1.2
Incidencia de pobreza extrema por departamentos



Fuente: UDAPE - INE (2006)

Gráfico 1.3
Incidencia de pobreza extrema según condición étnico-lingüística



Fuente: UDAPE con datos de INE-Encuesta a Hogares

Nota: Entre 1996 y 1997, se utiliza el "idioma que aprendió a hablar" para la definición de indígena; entre 1999 a 2009, se utiliza la definición CEL (condición étnico lingüística)

p: estimación preliminar

2.2.1.1 Brecha de pobreza extrema

La evolución del indicador de brecha de pobreza extrema está directamente relacionada con el comportamiento de la incidencia de pobreza extrema; cuando la pobreza extrema aumenta (disminuye), la distancia promedio de los ingresos a la línea de pobreza extrema aumenta (disminuye)

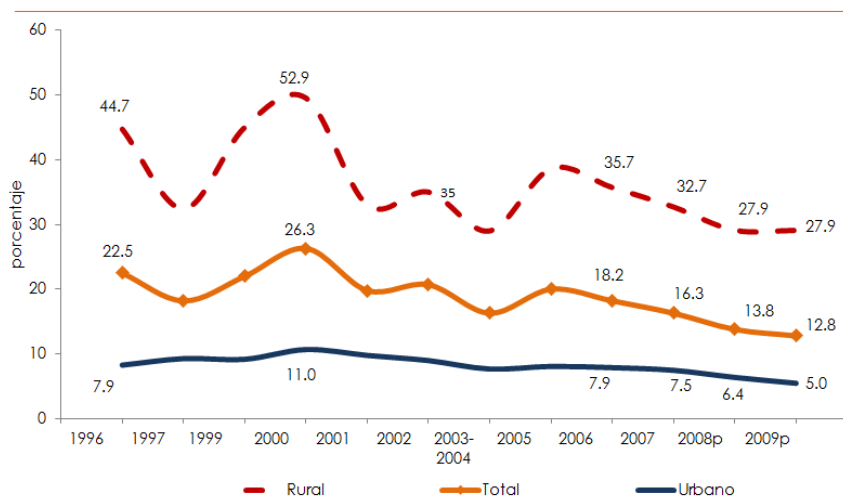
El Gráfico 1.4 muestra que la brecha de pobreza extrema disminuyó de 22,5 % en 1996 a 12,8% en el año 2009, lo que implica que la distancia

promedio de los ingresos de los hogares respecto a la línea de pobreza extrema se ha reducido.

La mayor brecha respecto de la línea de pobreza extrema se presenta en el área rural (27,9%); en cambio en el área urbana la brecha es menor (5,0%). Entre hombres y mujeres, no existen diferencias sustantivas entre los ingresos mensuales de los hombres y de las mujeres. Al 2009, la diferencia entre este indicador entre sexos es de apenas 0,5 puntos porcentuales, tal como se observa en la Tabla 1.2.

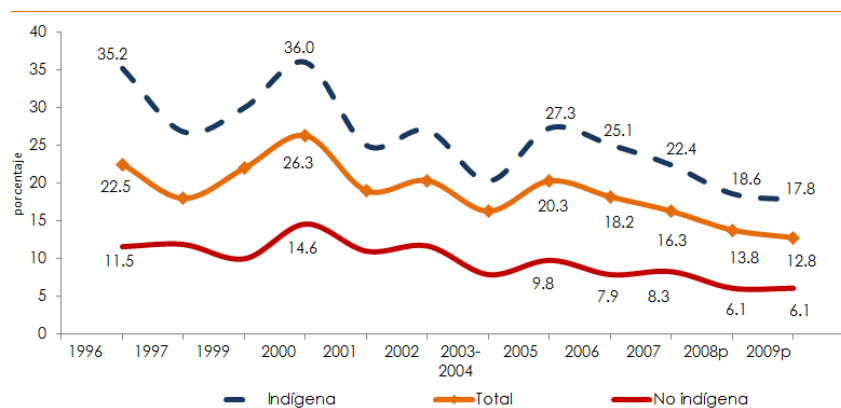
Los ingresos de los indígenas distan más de la línea de pobreza extrema respecto de los no indígenas. De acuerdo al Gráfico 1.5, el año 1996 la distancia promedio de los ingresos de los hogares indígenas era de 35,2%, respecto de la línea de pobreza extrema, valor que se redujo a 17,8% el año 2009.

Gráfico 1.4
Relación de la brecha de la pobreza extrema según área geográfica



Fuente: UDAPE con datos de INE - Encuestas de Hogares
p: estimación preliminar

Gráfico 1.5
Ingresos de hogares indígenas y no indígenas respecto
de la línea de pobreza extrema



Fuente: UDAPE con datos de INE-Encuestas a Hogares.

Nota: Entre 1996 y 1997, se utiliza el "idioma que habla" para la definición de indígena; entre 1999 y 2009 se utiliza la definición CEL (condición étnico-lingüística).

p: estimación preliminar

Tabla 1.2
Relación de ingresos por sexos (Hombres-Mujeres)

| Detalle | 1996 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008p | 2009p |
|---------|------|------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|-------|-------|
| Total | 22.5 | 18.9 | 22.2 | 26.3 | 20.1 | 20.6 | 15.9 | 20.3 | 18.2 | 16.3 | 13.8 | 12.8 |
| Hombres | 22.3 | 18.8 | 21.8 | 26.1 | 19.8 | 20.6 | 15.8 | 20.1 | 18.2 | 15.6 | 13.9 | 12.5 |
| Mujeres | 22.7 | 19.1 | 22.6 | 26.5 | 20.3 | 20.5 | 16.0 | 20.5 | 18.1 | 16.9 | 13.8 | 13.0 |

Fuente: UDAPE con datos de INE - Encuestas a Hogares

p: estimación preliminar

Tabla 1.3
Porcentaje de personas que viven con un ingreso que no satisface una
Canasta Básica de Alimentos (CBA)

| Detalle | 1996 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008p | 2009p |
|----------|------|------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|-------|-------|
| Nacional | 64.8 | 63.6 | 63.5 | 66.4 | 63.1 | 63.3 | 63.1 | 60.6 | 59.9 | 60.1 | 56.6 | 50.6 |
| Urbano | 51.9 | 54.5 | 51.4 | 54.5 | 54.3 | 53.9 | 54.4 | 51.1 | 50.3 | 50.9 | 48.0 | 41.3 |
| Rural | 84.4 | 78.0 | 84.0 | 87.0 | 77.7 | 78.8 | 77.7 | 77.6 | 76.5 | 77.3 | 72.9 | 68.6 |

Fuente: UDAPE con datos de INE - Encuestas a Hogares

p: estimación preliminar

2.2.1.2 Participación del 20% más pobre en el ingreso nacional

En los últimos 13 años, no hubo gran variación en la participación de 20% de la población más pobre en la generación de ingresos de la economía, a excepción del año 2003-2004, cuando este indicador alcanzó su nivel más alto, como se muestra el Gráfico 1.6. Para los últimos años, la participación del 20% más pobre en el ingreso nacional ha aumentado hasta alcanzar a nivel nacional el 2,6% en el año 2009.

En el último año analizado, el 20% más pobre del área urbana contribuía a generar el 48% del total del ingreso urbano, mientras que en el área rural contribuía a la generación del 1,8 del ingreso de este ámbito geográfico. Estas diferencias son una muestra de la desigualdad en la generación del ingreso existente en Bolivia y representa una de las tasas de participación de los pobres más bajas de América Latina y El Caribe. En promedio, en esta región el 3,3% de los ingresos totales son generados por el 20% más pobre de la población.

El Gráfico 1.7, muestra que en el mismo año (2009), el 20% más pobre de la población indígena contribuía con el 4,4% de los ingresos de este grupo poblacional, mientras que el 20% más pobre de la población no indígena sólo aportaba el 1,1%. Estas cifras muestran que entre la población indígena hay una distribución del ingreso más homogénea que entre la población no indígena.

2.2.1.3 Porcentaje de la población en pobreza moderada

Un indicador adicional relacionado con la primera meta del Milenio es el porcentaje de personas que tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza moderada. El número de pobres que vive con un ingreso que no satisface los requerimientos de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y principales bienes y servicios no alimentarios se redujo de 64,8% en 1996 a 50,6% en 2009, como se observa en la Tabla 1.3.

Esto implica que en este último año, de cada 100 personas que vive en Bolivia 51 son pobres moderados; el mayor porcentaje de éstos reside en el área rural (68,6%)

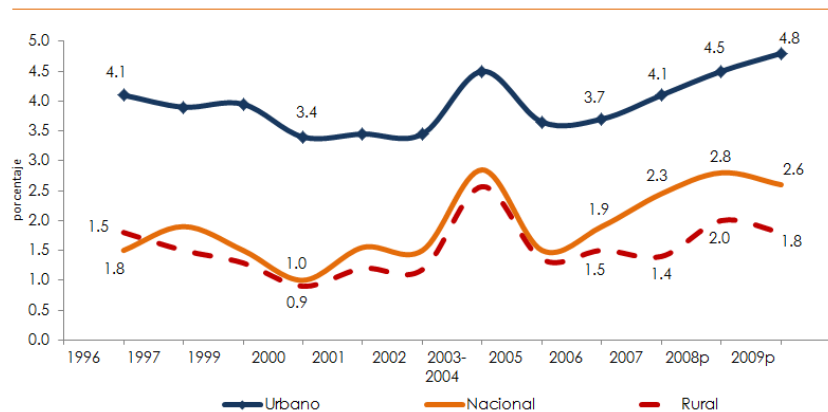
2.2.1.4 Índice de Gini

Uno de los indicadores más conocidos para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini, que se encuentra entre 0 y 1. Cuanto más cercano se encuentre este índice a 0 (cero) significa que la sociedad es completamente igualitaria; por el otro lado, el valore cercano a 1 (uno) simboliza una sociedad completamente inequitativa.

El índice de Gini, a nivel nacional, muestra una ligera mejora desde el año 2000 (0,62), y alcanza el año 2009 un valor de 0,51, fruto de los mayores ingresos que percibieron los hogares y las transferencias gubernamentales. Sin embargo, esta mejora no ha sido lo suficiente como para que el país deje de tener uno de los niveles de desigualdad más elevados en la región. Estimando el índice de Gini según el área en la cual residen las personas, se tiene que los niveles más altos de desigualdad en el ingreso del hogar por persona están en el área rural, donde el índice de

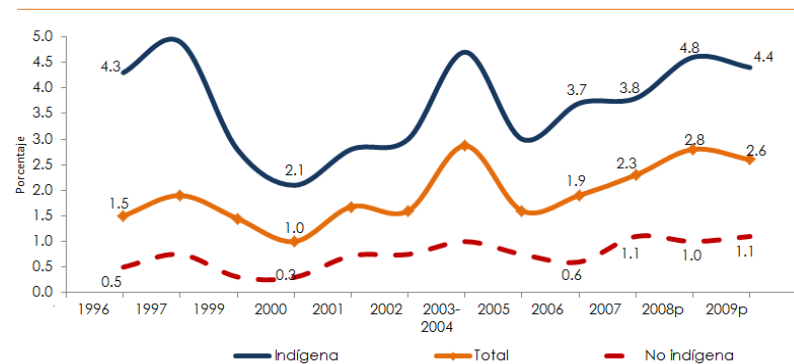
Gini es cercano a 0,52. En tanto que en el área urbana, los niveles de inequidad han ido disminuyendo progresivamente hasta alcanzar el año 2009 el valor de 0,45. Desde 2008 se advierte una reducción en la desigualdad del ingreso, que es fruto de las transferencias gubernamentales, tal como se muestra en el Gráfico 1.8.

Gráfico 1.6
Porcentaje de participación del 20% más pobre en la economía
según área geográfica



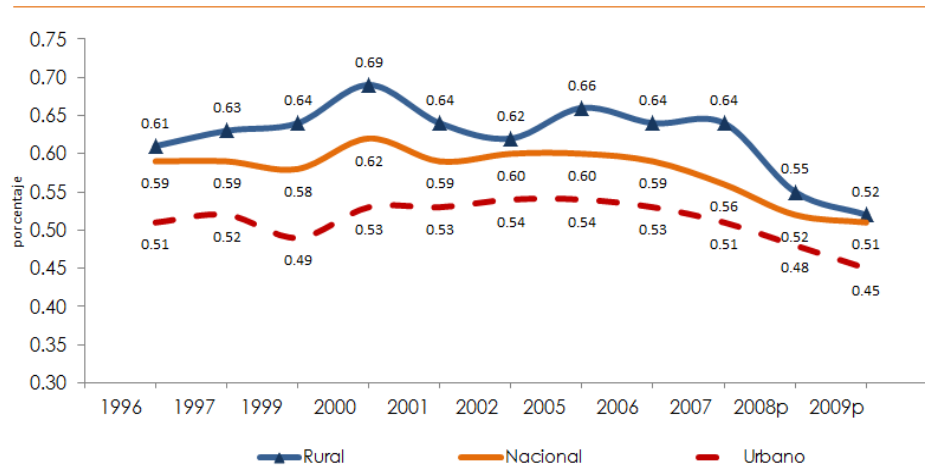
Fuente: UDAPE con datos de INE – Encuestas a Hogares
 p: estimación preliminar

Gráfico 1.7
Porcentaje de generación de ingresos según condición étnico-lingüística



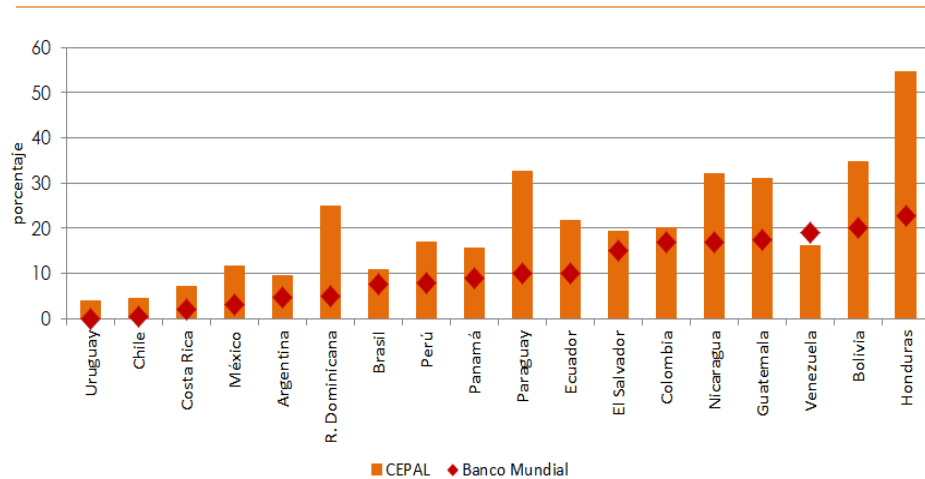
Fuente: UDAPE con datos de INE-Encuestas a Hogares.
 Nota: Entre 1996 y 1997, se utiliza el "idioma que habla" para la definición de indígena; entre 1999 a 2009, se utiliza la definición CEL (condición étnico-lingüística).
 p: estimación preliminar

Gráfico 1.8
Índice de Gini según área geográfica



Fuente: UDAPE con datos de INE – Encuestas a Hogares
Corresponde al ingreso del hogar per cápita; p: estimación preliminar

Gráfico 1.9
Porcentaje de pobres en países de Latinoamérica



a/ Los datos corresponden al 2002 para Guatemala, al 2003 para Chile, Colombia, El Salvador, y Venezuela y al 2004 para México y Nicaragua. Los valores para Argentina y Uruguay son totales urbanos.

b/ Indica los porcentajes de población bajo la línea de indigencia. Los datos corresponden al 2002 para Guatemala, al 2003 para Chile y Honduras y al 2004 para Bolivia y El Salvador. Los valores para Argentina y Uruguay son totales urbanos.

2.2.2 Seguimiento a los indicadores de la extrema pobreza – CEPAL y BM

Así como la línea de pobreza sirve como punto de partida para el despliegue de una serie de indicadores que utilizan como base el umbral de pobreza, definido por ella, igualmente el denominado método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) supone un ensayo de operativizar el concepto de pobreza desde las necesidades básicas. La metodología de las NBI se desarrolló en América Latina, impulsada en los años 80 por la OIT y más tarde, a principios de los 90 por la CEPAL y el PNUD en el llamado Programa Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP) Los Dos métodos, el de la línea de la pobreza y el de las NBI, parten de un concepto absoluto de pobreza, que uno mide en términos de dinero y el otro en términos de características de bienes y servicios.

En el Informe de Naciones Unidas 2010. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafío para lograrlos con igualdad, la CEPAL considera apropiado utilizar para el monitoreo de los ODM en la región una medida de pobreza extrema y la pobreza total basada en el costo de adquirir canastas básicas a cada país, en lugar de la línea de “1 dólar por día”.

La primera meta del Milenio está formulada en términos de una línea de pobreza de “1 dólar por día”. Dicho umbral representa un estándar internacional mínimo de pobreza desarrollado por el Banco Mundial (Redefinida en 2005 a 1,25)

Las mediciones de la CEPAL, se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los

países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Estas diferencias metodológicas producen también ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza. Pese a las diferencias entre ambos métodos, la evaluación del progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio es similar.

Si se compara el avance del progreso hasta el 2005 según ambos grupos de cifras, para un agregado regional compuesto por un número similar de países, los datos del Banco Mundial dan lugar a un porcentaje de avance en línea con las cifras estimadas por la CEPAL, como se puede apreciar en el Gráfico 1.9 y Tabla 1.4. Sin embargo, la afinidad de los resultados a nivel regional no necesariamente se mantienen al nivel de cada país, donde pueden existir diferencias importantes.

El Informe Panorama Social de América latina 2011, afirma que la tasa de pobreza en América Latina caerá en el año 2011, pero la de la indigencia subirá casi 13%. Asimismo, que en general la pobreza retrocedió en América Latina pero que la brecha de desigualdad en la región se mantiene.

De acuerdo a los datos, 49 de cada 100 bolivianos viven por debajo de la línea de pobreza, 21 menos que en 1997; y 25 de cada 100 subsisten en condiciones de pobreza extrema, es decir, con menos de 1 dólar por día. En 2001, 7 de cada 10 bolivianos eran pobres y 3 de aquellos se debatían en condiciones de indigencia. Por lo cual, Bolivia fue considerada el país más pobre de Sudamérica y el segundo más depauperado en Latinoamérica. Con la lucha contra la pobreza implementada, la pobreza ha bajado casi 11 puntos porcentuales desde 2007 al 2009. De los 18 países de América Latina sólo dos lograron reducir su índice de Gini de

desigualdad social, Bolivia bajó de 0,6 a 0,5 en la escala que mide la brecha entre ricos y pobres.

Alicia Bárcena (CEPAL, 2011), estimó que los logros alcanzados por Bolivia se debieron a políticas sociales implementadas por tres vías: el salario mínimo, que actualmente casi llega a US 120 mensuales; el segundo elemento fue la creación de empleo, aunque persiste el problema de que se trata de empleo informal; y el tercer elemento está relacionado con la transferencia directa de recursos a través de los Bonos Juancito Pinto (2006), Renta dignidad (2008) y desde 2009 con el Bono Juana Azurduy.

Tabla 1.4
Porcentaje de avances al 2005 según
Línea de Pobreza para la Latinoamérica

| | Incidencia en 1990 | Incidencia en 2005 | Meta | Avance % (2005) |
|--|--------------------|--------------------|------|-----------------|
| Datos Banco Mundial | | | | |
| 1.25 US\$ al día | 11.3 | 8.2 | 5.7 | 55 |
| 2.5 US\$ al día | 28.3 | 23 | 14.2 | 38 |
| Datos Banco Mundial para países considerados en las mediciones de la CEPAL | | | | |
| 1.25 US\$ al día | 11 | 7.1 | 5.5 | 71 |
| 2.5 US\$ al día | 27.3 | 21.1 | 13.7 | 46 |
| Datos de la CEPAL | | | | |
| Indigencia | 22.5 | 15.4 | 11.3 | 63 |
| Pobreza | 48.3 | 39.8 | 24.2 | 35 |

2.2.3 Seguimiento a indicadores de la pobreza y extrema pobreza – PNUD

Las mediciones de la CEPAL, se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Estas diferencias metodológicas producen también ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza. Pese a las diferencias entre ambos métodos, la evaluación del progreso hacia el logro de la primera meta del Milenio es similar. El Informe de Desarrollo Humano 2011 que fue presentado en Copenhague (Dinamarca), presenta el Índice de Desarrollo Humano (HDI) 2011, que incluye los índices complementarios: el “Índice de Desarrollo Humano” ajustado por la Desigualdad, el “Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional”.

En el Informe de Desarrollo Humano para Bolivia muestra que los índices de pobreza aún se encuentran altos, ya que más de la mitad, el 51%, es decir, 5,2 millones de habitantes viven en la pobreza y 2,7 millones (26%) en la extrema pobreza. El informe establece recomendaciones a Bolivia para mejorar los índices de pobreza, incrementando el nivel de productividad y creando capacidad humana.

Según los datos proporcionados por el informe, el promedio de educación en el país es de 8,6 años. Si una persona es hombre, no es indígena y pertenece al 20% más rico, dicha cifra de 8,6 se incrementa a 14 años. Por otro lado, si es mujer, es indígena, vive en el campo y pertenece al 20% más pobre, la cifra baja a dos años, lo que es considerado como una brecha de desigualdad. Asimismo, muestra que

casi la cuarta parte de los niños y niñas no termina la primaria, la mitad no termina la secundaria y casi 14,000 infantes mueren cada año antes de cumplir un año de edad.

No obstante de que Bolivia logró una reducción significativa de la pobreza y la extrema pobreza, aún queda niveles de pobreza en educación, salud, protección del medio ambiente y las desigualdades todavía son muy grandes.

2.2.4 Situación de Bolivia según Fundación ETHOS

La Fundación Ethos presentó un Primer Informe 2011 dedicado a la medición de la pobreza, que le tomó tres años, en el mismo incluye el Índice de Ethos (2011) para mostrar una nueva visión de la pobreza en 8 países de América latina, la que además de la insuficiencia de ingresos mide la carencia de libertades, derechos y capacidades. LA Fundación Ethos define la pobreza como “una situación caracterizada por la incapacidad de satisfacer las necesidades del hogar, así como del entorno” indispensables para conducir a las personas a “un estado de bienestar de acuerdo a la realidad política, económica y social de determinada sociedad”. La clasificación final promedia la “pobreza de hogar”, ponderando niveles de ingresos y educación, de acceso a agua potable y servicios sanitarios o básicos, y la “pobreza de entorno”, que considera variables de salud pública, desarrollo institucional, economía, democracia, seguridad pública, medio ambiente y género.

Bolivia, Ecuador y Venezuela son, en ese orden, los tres países más pobres entre ocho de América Latina analizados, que suman el 79 por ciento de la población de la región. Bolivia es el país más pobre de la

muestra analizada, colocándose en la última posición en ambos componentes del Índice Ethos de Pobreza.

El país mejor situado fue Chile, seguido de Brasil, México, Colombia y Perú, que utiliza un método innovador, puesto que incluye el concepto “pobreza de entorno”. Los resultados mostrados y analizados muestran que la mayoría de los países analizados, sigue presentando altos índices de marginación y rezago social. Asimismo, identifica la brecha más significativa en América Latina, observando la diferencia de puntajes obtenidos entre Chile y Bolivia.

Entre las conclusiones destaca que los países que presentan entornos institucionales endebles son los más pobres. Además, que el origen de la pobreza es multifactorial, por lo que la misma no puede desaparecer con planes sociales si atacar las múltiples causas.

CAPÍTULO III. PROPUESTA

PARTE I. GENERALIDADES

3.1 Presentación de la institución

Tratándose de un proyecto multisectorial, involucra la participación de varios sectores y ministerios; sin embargo, la propuesta requiere el concurso del sector salud mediante el Ministerio de Salud y Deportes (MSD); del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT); pero particularmente del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), como institución responsable de toda la planificación del proceso de desarrollo del país.

3.1.1 Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

La misión de este Ministerio es la de dirigir y promover el Sistema de Planificación Integral Estatal y Sistema de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo; así como formular políticas para el desarrollo de la Economía Plural, el fortalecimiento de las empresas estatales y ejercicio pleno de los derechos fundamentales establecidos en la CPE, de todas las bolivianas y los bolivianos.

En su visión, el MPD es el gestor de la planificación integral estatal para lograr los objetivos de Desarrollo económico social, a través de la definición de lineamientos estratégicos, priorización de la inversión pública y gestión de su financiamiento.

En el año 2007, mediante Decreto Supremo N° 29272, en su Artículo 2. (Coordinación y Seguimiento), el Ministerio de Planificación del Desarrollo

es responsable de la coordinación, elaboración y ajuste del Plan de Desarrollo y de la evaluación de su ejecución. Por otro lado, el Decreto Supremo 28631 del 8 de marzo de 2006, Reglamentó a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, reglamenta las competencias y atribuciones conferidas a los Ministerios de Estado y señala las funciones que cumplen los Viceministerios que conforman cada una de las carteras ministeriales, asignando al Viceministerio de Planificación y Coordinación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, la función de planificar el desarrollo integral del país, mediante la elaboración, coordinación y seguimiento de la estrategia nacional de desarrollo, económico, social y cultural, en relación con los Ministerios correspondientes, para concluir el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

En el marco de las competencias antes señaladas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo ha presentado los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien”, como un instrumento de planificación, gestión y monitoreo para el Desarrollo Nacional que permitirá transformar sustancialmente el rumbo del país, acorde al proceso de cambio implementado en la presente gestión de Gobierno, siendo preciso aprobarlas para su observación inmediata por todas las entidades.

3.1.2 Ministerio de Salud y Deportes (MSD)

La misión del Ministerio de Salud y Deportes, la señala como la institución encargada de formular políticas, normar y regular el quehacer en salud, sus acciones son integrales, promoviendo la investigación y el desarrollo de tecnologías. El Ministerio de Salud y Deportes, es responsable de la rectoría en materia de salud en el país, cuenta con recursos humanos

capacitados, dispone de un Sistema Nacional de Información de Salud (SNIS) que responde a los requerimientos de los usuarios, las inversiones en salud son crecientes tratando de que sean sostenibles, racionales, transparentes y eficientes en el uso de los recursos.

Los sistemas de salud que están directamente relacionados con el proyecto y que forman parte de las estrategias de la reducción de la pobreza extrema son: i) Redes de Salud e ii) Redes de Servicios y Calidad.

3.1.3 *Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)*

La misión del MDRyT identifica a este Ministerio como la institución pública del Estado Plurinacional de Bolivia, encargada de definir e implementar políticas para promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca, de forma sustentable, e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, generando empleo digno en beneficio de productores, comunidades y organizaciones económicas campesinas, indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia, reciprocidad e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria, para Vivir Bien.

La visión del MDRyT es consolidarse como una institución pública reconocida como líder del Sector que logre el desarrollo agropecuario con soberanía alimentaria, de forma integral y sustentable, generando productos de su competencia con calidad y valor agregado; para ello cuenta con personal, competente, comprometido y solidario que trabaja

para productores agropecuarios, comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas y sector empresarial.

3.2 Beneficiarios

Los grupos poblacionales identificados para el proyecto son Quechuas y Aymaras, en situación de pobreza extrema asentados principalmente en 114 municipios rurales: Potosí (28 municipios rurales), Chuquisaca (22 municipios rurales), Oruro (21 municipios rurales) y La Paz (43 municipios rurales).

Las medidas complementarias de política social propuestas, están orientadas, en general, a las poblaciones determinadas, pero particularmente a la mujer, niños y niñas indígenas que viven en las áreas rurales identificadas.

3.3 Justificación

Tradicionalmente la pobreza extrema boliviana ha sido entendida a partir de una visión unidimensional, caracterizada por la relación vertical causa-efecto, desconociendo la inexistencia de correspondencia uno a uno.

Una nueva forma de comprender la situación de la pobreza extrema tiene que ver con la complejidad, cuyo aporte nos conduce a una visión contextualizada y multidimensional e inter-niveles. En este enfoque complejo y sistémico ya no se planifica ni se interviene en forma segmentada, sino que se reconocen las diferentes y heterogéneas relaciones que la componen, muchas de las cuales pudieron ser más profundas en algunos momentos históricos.

El seguimiento a las Metas e Indicadores del Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio efectuado por UDAPE, CEPAL y PNUD principalmente, muestran avances en la reducción de la extrema pobreza en Bolivia. Por otro lado, todos los gobiernos declararon que la pobreza fue reducida; no obstante, lo único que se ha evidenciado fue una “graduación”, al reducir el porcentaje de pobres extremos y aumentar el de pobres moderados. En general, los avances aún son insuficientes.

Por consiguiente, se hace necesaria la revisión y ajuste de las políticas sociales vigentes dirigidas a la erradicación de la extrema pobreza, cuya aplicación se ve reflejada en la evolución de los 43 indicadores asociados a 16 metas de los 8 ODM.

La propuesta responde a un enfoque integral de intervención, por lo que las recomendaciones y pautas formuladas en ella - aunque están dirigidas especialmente al Objetivo 1 de los ODM 2015 – se encuentran asociadas o relacionadas a los otros 7 objetivos.

La propuesta reorientará las políticas sociales vinculadas al desarrollo de la capacidad productiva; la calidad de salud de la población; la economía basada en el conocimiento; institucionalidad estable; acceso a empleos e ingresos y oportunidades; marco político propicio para el crecimiento educativo, productivo y económico.

3.4 Objetivos

3.4.1 Objetivo general de la propuesta

Elaborar una propuesta académica de pautas y acciones convergentes de política social, orientada a grupos poblacionales que aún se encuentran en situación de pobreza extrema en Bolivia.

3.4.2 Objetivos específicos de la propuesta

3.4.2.1 Identificar las pautas de la política social vigente para la erradicación de la pobreza extrema, para sobre esa base proponer acciones prioritarias.

3.4.2.2 Identificar aquellos grupos poblacionales y su localización espacial, que todavía no han logrado salir de pobreza extrema.

3.4.2.3 Identificar las condiciones de pobreza que se hubieren reforzado en los grupos poblacionales identificados.

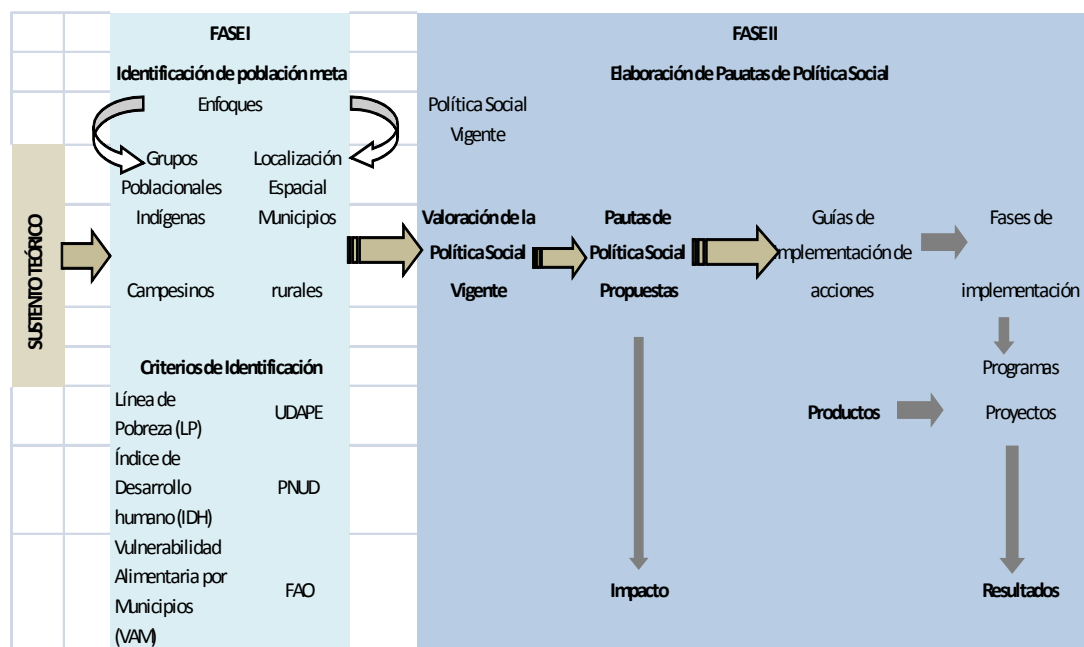
3.4.2.4 Elaborar las pautas, acciones y productos prioritarios de política social convergente que complementen, reorienten las medidas y acciones de la política social existente, de manera que contribuyan a reducir la pobreza extrema en los grupos poblacionales y municipios identificados, conforme a la meta establecida hasta el año 2015.

3.5 Método

Para la identificación de las poblaciones meta, se ha utilizado dos enfoques: i) por grupos poblacionales e ii) por localización espacial. Por otro lado, para la determinación de la situación de pobreza extrema, de acuerdo a los objetivos del proyecto, se han seleccionado los criterios según: i) Línea de Pobreza; ii) Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) e iii) Vulnerabilidad Alimentaria por municipios (VAM).

La superposición de estos tres indicadores, ha permitido agudizar la comprensión de la pobreza extrema de los grupos poblacionales determinados.

Gráfico 1.10
Esquema general del Desarrollo de la Propuesta



PARTE II DESARROLLO DE LA PROPUESTA

1. Fases de la propuesta

El desarrollo de la propuesta comprende dos fases:

- **Fase I:** Consiste en la identificación de los grupos poblacionales que aún se encuentran en pobreza extrema; aplicando el enfoque de grupos poblacionales y el de localización espacial. Adicionalmente, se realiza la selección de criterios para la identificación buscada.
- **Fase II:** Comprende la revisión puntual de la política social vigente a través de los distintos programas sociales para la reducción de la pobreza, principalmente en áreas rurales del país. Sobre la base de esta revisión, elaborar las pautas de medidas de política social propuestas que vayan a reorientar, ajustar o complementar las mismas.

2. Resultados esperados de la propuesta

Con el planteamiento de esta propuesta se espera lograr los siguientes resultados:

- 2.1 Desarrollo de inversiones adicionales y complementarias a las realizadas por los gobiernos departamentales y municipales orientadas a los grupos sociales identificados:

quechuas y aymaras asentados en municipios rurales de Chuquisaca, Potosí, Oruro y La Paz.

2.2 Medidas y acciones de política social vigente articuladas e implementadas en su totalidad; que complementadas con las medidas propuestas, aceleren el desarrollo social de las poblaciones focalizadas.

2.3 Grupos sociales identificados, utilizando eficientemente los instrumentos de desarrollo de la productividad, asegurando su autoabastecimiento alimentario y aprovechando los mercados locales.

2.4 Poblaciones de los municipios focalizados motivados, que recuperan, fomentan y ponen en valor el trabajo individual y comunitario.

2.5 Comunidades que usan sus propias capacidades para realizar por sí mismos el proceso de gestión de sus proyectos e iniciativas.

FASE I. Identificación de los grupos poblacionales meta del proyecto

La extrema pobreza es principalmente prevalente entre la población indígena del área rural del Bolivia. De acuerdo al Banco Mundial (2005) representan la mayoría de la población con un 62 por ciento (cerca de 3,9 millones); en el área rural, 72 por ciento de la población habla idiomas nativos, comparado con el 36 por ciento del área urbana.

De acuerdo a su ubicación geográfica, en los llanos el 17 por ciento de la población es indígena y el 83 por ciento es no indígena; en las zonas de tierras altas (altiplano) y los valles el 67 y 60 por ciento respectivamente, corresponden a población indígena. De los 36 grupos étnicos (que constituyen el 62 por ciento de la población), los grupos predominantes son los quechuas y aymaras que residen en tierras altas y los valles altos. De acuerdo al Censo 2001, los dos grupos representan alrededor del 90 por ciento de todos los indígenas del país: Quechuas el 49.5 por ciento y Aymaras el 40.6 por ciento.

La finalidad de esta fase es la de identificar los grupos poblacionales que a pesar de los avances registrados en su reducción a nivel global para Bolivia, continúan en situación de pobreza extrema. La pobreza indígena tiene muchas dimensiones que se ven reflejadas en elevados índices de desnutrición, analfabetismo, consumo de agua contaminada, condiciones de vivienda inadecuadas, limitaciones para acceder a la salud, servicios de saneamiento básico, créditos, tecnología, entre otros.

Los criterios elegidos para la determinación de la población meta del proyecto son: Indicadores de Línea de Pobreza para Bolivia; Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Nivel o grado de vulnerabilidad según municipios rurales.

1.1. Indicadores de Línea de Pobreza para Bolivia.

La Meta 1 de los Objetivos del Milenio establece:

“Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar al día”;

UDAPE estableció para Bolivia las líneas de pobreza a partir de una CBA, sobre la base de un conjunto de productos que son suficientes para proporcionar una ingesta adecuada de calorías, proteínas y otros nutrientes, dada la masa corporal promedio de los individuos y su actividad física. (Comisión Económica para América Latina, CEPAL; Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) 1995)

Para el año 2009, en el área urbana la CBA (línea de pobreza extrema) tiene un valor promedio de Bs 318,9 (US 45) por persona al mes; mientras que para el área rural el valor de la CBA es de Bs 241,6 (US 34,2) por persona al mes, tal como se observa en la Tabla 1.5.

Como se puede observar, a nivel nacional la pobreza moderada se redujo en forma continua, pero lo hizo de forma significativa, los dos últimos años. El número de pobres que vivían con un ingreso que no satisface los requerimientos de una canasta básica de alimentos (CBA) y principales bienes y servicios no alimentarios se redujo, de 66.4 puntos porcentuales en el año 2000 a 51,3 puntos en 2009; es decir, que este último año, de cada 100 personas que viven en Bolivia, 51 son pobres moderados. El mayor número de personas en esta situación, se encuentra en el área rural; de los 51 pobres moderados, 35 residen en el área rural.

La evolución del indicador de pobreza extrema entre los años 2000-2009, tuvo un comportamiento muy variable con reducciones e incrementos del porcentaje. A diferencia de los avances poco significativos entre los años 2000 y 2007, los dos últimos años tomados para el estudio, se habrían registrado los mayores avances. El 2007, más de un tercio de la población (37.7 por ciento), vivía con un ingreso inferior a la canasta

básica alimentaria (CBA); mientras que para el 2009, los mismos representarían menos de un tercio (26.1 por ciento). De cada 100 bolivianos 26 se encuentran en situación de pobreza extrema. De todos los pobres extremos (2.7 millones de personas), casi dos tercios (1.7 millones de personas) están en el área rural; es decir que de cada 100 pobres extremos 63 viven en áreas rurales de Bolivia.

Según el Índice de Gini (0-1), que es uno de los indicadores más conocidos para medir la desigualdad en la distribución del ingreso alcanza para el año 2009 un valor de 0,51, lo que habla de una sociedad muy inequitativa, con uno de los niveles de desigualdad más elevados de la región.

Desglosando por área geográfica, se advierte que entre 2000 y 2009, se registró una mayor reducción del porcentaje de pobres extremos en el área rural, de 75.0 por ciento en el año 2000 a 45.5 en el año 2009 (26.9 puntos porcentuales), respecto al área urbana que redujo de 27.9 en 2000 a 16.1 en 2009 (13.1 puntos porcentuales)

Por otro lado, se observan marcadas fluctuaciones de la pobreza extrema en el área rural, lo que muestra la vulnerabilidad a la que se encuentran sometidos los habitantes de estas zonas.

El indicador de pobreza extrema mide el número de personas que vive con un ingreso que está por debajo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), establecida por Bolivia sobre el Índice de Precios al Consumidor que se desagrega para el área urbana y rural.

Tabla 1.5
Líneas de pobreza según ingresos-Canasta Básica Alimentaria

| ÁREA GEOGRÁFICA E INDICADORES | UNIDAD | AÑOS | | | | | | | | |
|--|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
| CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS (CBA) | | | | | | | | | | |
| NACIONAL | | | | | | | | | | |
| CBA pobreza moderada | Bs per cápita/mes | 298.07 | 290.82 | 289.55 | n.d. | | | | | |
| CBA pobreza extrema | Bs per cápita/mes | 160.72 | 157.41 | 157.48 | n.d. | | | | | |
| ÁREA URBANA | | | | | | | | | | |
| CBA pobreza moderada | Bs per cápita/mes | 332.40 | 326.55 | 323.44 | 338.00 | 358.50 | 383.60 | 483.40 | 580.40 | 805.60 |
| CBA pobreza extrema | Bs per cápita/mes | 176.22 | 172.99 | 172.24 | 179.60 | 190.40 | 203.50 | 245.10 | 311.30 | 318.90 |
| ÁREA RURAL | | | | | | | | | | |
| CBA pobreza moderada | Bs per cápita/mes | 237.90 | 231.47 | 233.39 | 278.42 | 281.52 | 294.00 | 360.05 | 456.73 | 423.79 |
| CBA pobreza extrema | Bs per cápita/mes | 133.57 | 131.53 | 133.03 | 157.56 | 180.47 | 167.58 | 205.23 | 280.34 | 241.56 |

n.d.: No disponible.

(p) Preliminar

Fuente: Datos sobre la base de información de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Datos Estadísticos del Sector Social, capítulo VII.

En el cuadro se observa que en el transcurso de los 10 años los valores de la CBA fueron oscilando permanentemente. El monto de la CBA como línea de pobreza extrema para el área urbana y rural fue desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) Por razones de orientación del proyecto, se considerará la CBA establecida para el año 2009, de Bs 423.79.- para la pobreza moderada y de Bs 241.56.- para la pobreza extrema, correspondientes al área rural de Bolivia.

El indicador de brecha de pobreza mide la distancia entre el ingreso efectivo promedio de los pobres extremos y la línea de pobreza extrema. La mayor brecha respecto de la línea de pobreza extrema se presenta en

el área rural (27.9 por ciento); en cambio en el área urbana la brecha es menor (5.0 por ciento) para el 2009.

Los ingresos de los indígenas distan más de la línea de pobreza extrema respecto de los no indígenas, para el año 2009, la brecha de los indígenas respecto de la línea de pobreza extrema es de 17.8 por ciento, mientras que la brecha de los no indígenas es de 6.1 por ciento.

1.2. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Tabla 1.6
Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) según municipios 2005

| Departamento | Provincia | Municipio | Índice de Desarrollo Humano (IDH) | Ranking Municipal (s 327) |
|--------------|-----------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| Chuquisaca | J. Zudañez | Presto | 0.36 | 324 |
| | J. Zudañez | Villa Zudañez (Tacopaya) | 0.52 | 257 |
| | Oropeza | Poroma | 0.41 | 312 |
| | J. Zudañez | Icla | 0.42 | 309 |
| | J.A. de Padilla | Tarvita | 0.42 | 305 |
| | Yamparaez | Tarabuco | 0.42 | 307 |
| | Yamparaez | Yamparaez | 0.53 | 250 |
| | Tomina | Tomina | 0.42 | 306 |
| | Tomina | Sopachuy | 0.47 | 286 |
| | Tomina | Alcalá | 0.53 | 249 |
| | Nor Cinti | Incahuasi | 0.45 | 295 |
| | Nor Cinti | San Lucas | 0.48 | 282 |
| | Tomina | El Villar | 0.50 | 270 |
| | Sur Cinti | Culpina | 0.51 | 265 |
| | B Boeto | Villa Serrano | 0.54 | 243 |
| | L. Calvo | Huacaya | 0.52 | 263 |
| | La Paz | Pacajes | Charaña | 0.51 |
| E. Camacho | | Pto. Acosta | 0.51 | 266 |
| Inquisivi | | Colquiri | 0.49 | 278 |
| Inquisivi | | Ichoca | 0.49 | 280 |
| Loayza | | Malla | 0.47 | 284 |
| Muñecas | | Ayala | 0.42 | 310 |
| Muñecas | | Aucapata | 0.43 | 301 |
| Larecaja | | Quiabaya | 0.46 | 289 |
| F. Tamayo | | Pelechuco | 0.49 | 277 |
| Los Andes | | Pto. Pérez | 0.49 | 275 |
| B. Saavedra | | Juan José Pérez (Charazani) | 0.47 | 288 |
| Oruro | B. Saavedra | Curva | 0.46 | 290 |
| | M. Kapac | Tito Yupanqui | 0.49 | 276 |
| | Cercado | El Choro | 0.55 | 221 |

| | | | | |
|--------|----------------------|--------------------------|------|-----|
| | E. Avaroa | Challapata | 0.53 | 248 |
| | E. Avaroa | Stgo. de Quillacas | 0.47 | 285 |
| | Carangas | Corque | 0.54 | 228 |
| | Sajama | Turco | 0.50 | 272 |
| | Litoral | Escarra | 0.55 | 224 |
| | Litoral | Cruz de Machacamarca | 0.55 | 222 |
| | Litoral | Yunguyo de Litoral | 0.55 | 212 |
| | Poopó | Poopó | 0.55 | 223 |
| | L. Cabrera | Salinas de Garci Mendoza | 0.53 | 253 |
| | Saucari | Toledo | 0.55 | 215 |
| | San Pedro de Totora | Totora | 0.53 | 252 |
| | Sebastián Pagador | Stgo. de Huari | 0.54 | 232 |
| | Puerto de Mejillones | Todos Santos | 0.46 | 292 |
| | Puerto de Mejillones | Carangas | 0.54 | 227 |
| Potosí | Tomás Frías | Tinquipaya | 0.38 | 314 |
| | Tomás Frías | Urmiri | 0.45 | 296 |
| | R. Bustillo | Uncía | 0.45 | 294 |
| | R. Bustillo | Chayanta | 0.44 | 299 |
| | C. Saavedra | Betanzos | 0.51 | 268 |
| | C. Saavedra | Chaquí | 0.54 | 228 |
| | C. Saavedra | Tacobamba | 0.36 | 322 |
| | Chayanta | Colquechaca | 0.34 | 326 |
| | Chayanta | Ravelo | 0.37 | 319 |
| | Chayanta | Pocoata | 0.42 | 308 |
| | Chayanta | Ocurí | 0.37 | 318 |
| | Charcas | San Pedro de Buena Vista | 0.37 | 317 |
| | Charcas | Toro Toro | 0.43 | 303 |
| | N. Chichas | Cotagaita | 0.55 | 211 |
| | N. Chichas | Vitichi | 0.54 | 240 |
| | A. de Ibañez | Villa de Sacaca | 0.37 | 320 |
| | A. de Ibañez | Caripuyo | 0.35 | 325 |
| | N. Lípez | Cocha "K" | 0.55 | 208 |
| | S. Lípez | San Pablo de Lípez | 0.49 | 273 |
| | S. Lípez | Mojinete | 0.48 | 283 |
| | S. Lípez | San Antonio de Esmoruco | 0.51 | 267 |
| | J.M. Linares | Puna | 0.49 | 274 |
| | B. Bilbao | Arapampa | 0.48 | 291 |
| | B. Bilbao | Acasio | 0.41 | 313 |
| | D. Campos | Tahua | 0.55 | 207 |
| | E. Baldivieso | San Agustín | 0.54 | 225 |

(s 327) Aunque actualmente Bolivia tiene 337 municipios, por razones de acceso a datos, para el estudio se tomaron 327 municipios.

Los datos utilizados fueron tomados de UDAPE, con información proveniente de INE-CNPV (2001)

Los datos que se utilizarán para el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) son los correspondientes al año 2005, los cuales se encuentran en el

Informe de Desarrollo Humano 2007. El siguiente cuadro muestra los municipios con los índices más bajos por provincia y por departamento (0.34 – 0.55)

Como se puede observar, los municipios con los índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos que oscilan entre 0.34 y 0.55, se encuentran en las áreas rurales de los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí, siendo este último el departamento con los municipios con los IDH más bajos del país.

1.3 Nivel o grado de vulnerabilidad según municipios rurales.

El concepto básico de vulnerabilidad hace referencia al “nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe.” (Pérez de Armiño, 1999).

Ampliando algunos aspectos más a esa idea básica, Chambers (1989) la define como “la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas. La vulnerabilidad tiene por tanto dos partes: una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales.”

Tabla 1.7
Vulnerabilidad Alimentaria por municipios (VAM)

| Nº | Departamento | Municipio | VAM 2006 | VAM 2003 | Situación en relación al 2003 |
|-----|--------------|--------------------------|----------|----------|-------------------------------|
| 182 | Chuquisaca | Yotala | 4 | 4 | No cambia |
| 183 | Chuquisaca | Villa Zudañez (Tacopaya) | 4 | 4 | No cambia |
| 184 | Chuquisaca | Villa Mojocoya | 4 | 4 | No cambia |
| 185 | Chuquisaca | Tomina | 4 | 5 | Mejora |
| 186 | Chuquisaca | Sopachuy | 4 | 5 | Mejora |
| 187 | Chuquisaca | Alcalá | 4 | 4 | No cambia |
| 188 | Chuquisaca | El Villar | 4 | 5 | Mejora |
| 189 | Chuquisaca | San Pablo de Huacareta | 4 | 4 | No cambia |
| 190 | Chuquisaca | Tarabuco | 4 | 5 | Mejora |
| 191 | Chuquisaca | Yamparáez | 4 | 4 | No cambia |
| 192 | Chuquisaca | San Lucas | 4 | 5 | Mejora |
| 193 | Chuquisaca | Incahuasi | 4 | 4 | No cambia |
| 194 | Chuquisaca | Villa Serrano | 4 | 4 | No cambia |
| 195 | Chuquisaca | Villa Abecia | 4 | 4 | No cambia |
| 196 | Chuquisaca | Culpina | 4 | 4 | No cambia |
| 197 | Chuquisaca | Las Carreras | 4 | 4 | No cambia |
| 198 | Chuquisaca | Huacaya | 4 | 4 | No cambia |
| 199 | La Paz | Palca | 4 | 4 | No cambia |
| 200 | La Paz | Ancoraimés | 4 | 4 | No cambia |
| 201 | La Paz | Caquiaviri | 4 | 4 | No cambia |
| 202 | La Paz | Calacoto | 4 | 4 | No cambia |
| 203 | La Paz | Comanche | 4 | 4 | No cambia |
| 204 | La Paz | Charaña | 4 | 4 | No cambia |
| 205 | La Paz | Waldo Ballivián | 4 | 4 | No cambia |
| 206 | La Paz | Nazacara de Pacajes | 4 | 4 | No cambia |
| 207 | La Paz | Santiago de Callapa | 4 | 4 | No cambia |
| 208 | La Paz | Pto. Acosta | 4 | 4 | No cambia |
| 209 | La Paz | Mocomoco | 4 | 4 | No cambia |
| 210 | La Paz | Pto. Carabuco | 4 | 4 | No cambia |
| 211 | La Paz | Chima | 4 | 4 | No cambia |
| 212 | La Paz | Ayata | 4 | 5 | Mejora |
| 213 | La Paz | Aucapata | 4 | 4 | No cambia |
| 214 | La Paz | Sorata | 4 | 4 | No cambia |
| 215 | La Paz | Tacacoma | 4 | 4 | No cambia |
| 216 | La Paz | Quiabaya | 4 | 4 | No cambia |
| 217 | La Paz | Combaya | 4 | 4 | No cambia |
| 218 | La Paz | Apolo | 4 | 4 | No cambia |
| 219 | La Paz | Pelechuco | 4 | 4 | No cambia |
| 220 | La Paz | Guaquí | 4 | 4 | No cambia |
| 221 | La Paz | Luribay | 4 | 4 | No cambia |
| 222 | La Paz | Sapahaqui | 4 | 4 | No cambia |
| 223 | La Paz | Yaco | 4 | 4 | No cambia |
| 224 | La Paz | Malla | 4 | 4 | No cambia |
| 225 | La Paz | Cairoma | 4 | 4 | No cambia |
| 226 | La Paz | Inquisivi | 4 | 4 | No cambia |
| 227 | La Paz | Colquiri | 4 | 4 | No cambia |
| 228 | La Paz | Ichoca | 4 | 4 | No cambia |
| 229 | La Paz | Pucarani | 4 | 4 | No cambia |
| 230 | La Paz | Laja | 4 | 4 | No cambia |
| 231 | La Paz | Batallas | 4 | 4 | No cambia |
| 232 | La Paz | Puerto Pérez | 4 | 4 | No cambia |
| 233 | La Paz | Ayo-Ayo | 4 | 4 | No cambia |
| 234 | La Paz | Calamarca | 4 | 4 | No cambia |
| 235 | La Paz | Gral. Pérez (Charazani) | 4 | 4 | No cambia |
| 236 | La Paz | Curva Tito Yupanqui | 4 | 4 | No cambia |
| 237 | La Paz | S. Pedro de Curahuara | 4 | 4 | No cambia |
| 238 | La Paz | Papel Pampa | 4 | 4 | No cambia |
| 239 | La Paz | Chacarilla | 4 | 4 | No cambia |
| 240 | La Paz | Stgo. de Machaca | 4 | 4 | No cambia |
| 241 | La Paz | Catacora | 4 | 4 | No cambia |
| 258 | Oruro | El Choro | 4 | 4 | No cambia |
| 259 | Oruro | Sorocachi | 4 | 4 | No cambia |

| | | | | | |
|-----|------------|--------------------------|---|---|-----------|
| 260 | Oruro | Challapata | 4 | 4 | No cambia |
| 261 | Oruro | Santuario de Quillacas | 4 | 4 | No cambia |
| 262 | Oruro | Corque | 4 | 4 | No cambia |
| 263 | Oruro | Choquecota | 4 | 4 | No cambia |
| 264 | Oruro | Curahuara de Carangas | 4 | 4 | No cambia |
| 265 | Oruro | Turco | 4 | 4 | No cambia |
| 266 | Oruro | Cruz de Machacamarca | 4 | 4 | No cambia |
| 267 | Oruro | Esmeralda | 4 | 4 | No cambia |
| 268 | Oruro | Villa Poopó | 4 | 4 | No cambia |
| 269 | Oruro | Salinas de Garci Mendoza | 4 | 4 | No cambia |
| 270 | Oruro | Pampa Aullagas | 4 | 4 | No cambia |
| 271 | Oruro | Chipaya | 4 | 4 | No cambia |
| 272 | Oruro | Toledo | 4 | 4 | No cambia |
| 273 | Oruro | Stgo.de Andamarca | 4 | 4 | No cambia |
| 274 | Oruro | Belén de Andamarca | 4 | 4 | No cambia |
| 275 | Oruro | Totora | 4 | 4 | No cambia |
| 276 | Oruro | Stgo.de Huari | 4 | 4 | No cambia |
| 277 | Oruro | Carangas | 4 | 4 | No cambia |
| 278 | Oruro | Stgo. de Huayllamarca | 4 | 4 | No cambia |
| 279 | Potosí | Villa de Yocalla | 4 | 4 | No cambia |
| 280 | Potosí | Chayanta | 4 | 4 | No cambia |
| 281 | Potosí | Betanzos | 4 | 4 | No cambia |
| 282 | Potosí | Chaqui | 4 | 4 | No cambia |
| 283 | Potosí | Pocoata | 4 | 5 | Mejora |
| 284 | Potosí | Cotagaita | 4 | 4 | No cambia |
| 285 | Potosí | Vitichi | 4 | 4 | No cambia |
| 286 | Potosí | Caripuyo | 4 | 5 | Mejora |
| 287 | Potosí | Colcha "K" (V. Martín) | 4 | 4 | No cambia |
| 288 | Potosí | San Pablo de Lípez | 4 | 4 | No cambia |
| 289 | Potosí | Mojinete | 4 | 4 | No cambia |
| 290 | Potosí | San Antonio de Esmoruco | 4 | 5 | Mejora |
| 291 | Potosí | Puna | 4 | 4 | No cambia |
| 292 | Potosí | Caiza "D" | 4 | 4 | No cambia |
| 293 | Potosí | Tomave | 4 | 4 | No cambia |
| 294 | Potosí | Acasio | 4 | 5 | Mejora |
| 295 | Potosí | San Agustín | 4 | 4 | No cambia |
| 305 | Chuquisaca | Poroma | 5 | 5 | No cambia |
| 306 | Chuquisaca | Villa Azurduy | 5 | 5 | No cambia |
| 307 | Chuquisaca | Tarvitaí (V. Arias) | 5 | 5 | No cambia |
| 308 | Chuquisaca | Presto | 5 | 5 | No cambia |
| 309 | Chuquisaca | Icla (R. Mujía) | 5 | 5 | No cambia |
| 318 | Potosí | Tingupaya | 5 | 5 | No cambia |
| 319 | Potosí | Belén de Urmiri | 5 | 5 | No cambia |
| 320 | Potosí | Tacobamba | 5 | 5 | No cambia |
| 321 | Potosí | Colquechaca | 5 | 5 | No cambia |
| 322 | Potosí | Ravelo | 5 | 5 | No cambia |
| 323 | Potosí | Ocurí | 5 | 5 | No cambia |
| 324 | Potosí | San Pedro | 5 | 5 | No cambia |
| 325 | Potosí | Toro Toro | 5 | 5 | No cambia |
| 326 | Potosí | Sacaca | 5 | 5 | No cambia |
| 327 | Potosí | Arapampa | 5 | 5 | No cambia |

1: Más bajo

5: Más alto

La vulnerabilidad es una dimensión relativa, temporal e inestable. Es decir, todas las personas somos vulnerables, pero cada una, en función de sus circunstancias socioeconómicas y condicionantes personales, tiene su propio nivel de vulnerabilidad, así como también su propio tipo de vulnerabilidad. Esto significa que uno puede ser muy vulnerable a un tipo

de catástrofe potencial, pero poco vulnerable a otra, ya que cada una de ellas golpea de forma diferente y pone a prueba aspectos diferentes.

De acuerdo a Anderson y Woodrow (1989), también es importante aclarar que la vulnerabilidad de una familia no es lo mismo que sus necesidades: éstas tienen un carácter inmediato, mientras que la vulnerabilidad viene marcada también por factores de más largo plazo, muchos de ellos estructurales. En general, la ayuda de emergencia tradicional frecuentemente se limita a satisfacer las necesidades básicas para la supervivencia, pero apenas incide en los factores que causan la vulnerabilidad. Sin embargo, toda intervención que aspire no sólo al alivio puntual sino a sentar bases de desarrollo futuro debe orientarse a no sólo a satisfacer necesidades sino a reducir la vulnerabilidad.

El concepto de vulnerabilidad ha penetrado con fuerza desde hace unos años en las ciencias sociales y, en particular, en el campo de los estudios sobre el desarrollo. Ha realizado así una importante contribución a una mejor y más amplia comprensión de la situación de los sectores sociales desfavorecidos y de los motivos de ésta. Se ha convertido en un fértil instrumento de estudio de la realidad social, de disección de sus causas profundas, de análisis multidimensional que atiende no sólo a lo económico, como puede hacer la pobreza (al menos en un visión clásica), sino también a los vínculos sociales, el peso político, el entorno físico y medioambiental o las relaciones de género entre otros factores. Mientras que la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, “la vulnerabilidad es un concepto relacional y social”, que depende de las contradicciones y conflictos sociales. (Bohle, 1993)

En el caso de Bolivia, la vulnerabilidad está asociada principalmente a los desastres naturales (sequías, inundaciones, heladas, granizadas, deslizamientos), factores físicos externos que profundizan particularmente, el problema del hambre en el país, cuyo efecto más directo es la persistencia de la desnutrición infantil en Bolivia. La desnutrición infantil genera un daño crónico que perjudica no sólo la salud física sino también mental de la población.

José Ignacio Jiménez en “Estado de la seguridad alimentaria y propuestas de mejora” (2011), señala que la inseguridad alimentaria, o la ausencia de seguridad alimentaria, es un estado que implica situación de hambre como resultado de problemas relativos a la disponibilidad, acceso y utilización de alimentos, o una situación de vulnerabilidad ante el hambre en el futuro. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana.

En el mismo documento, José Ignacio Jiménez, hace referencia al Programa Mundial de Alimentos PMA, que en su Informe sobre Hambre y Mercados de 2009, establece la siguiente conceptualización del fenómeno de la seguridad alimentaria:

“Un estado que se produce cuando ninguna persona corre peligro de padecer hambre en ningún momento. La seguridad alimentaria se establece mediante cuatro variantes, que ayudan a comprender las causas del hambre:

1. disponibilidad (cantidad de alimentos disponibles en una zona)
2. acceso (las posibilidades que tiene una familia de obtener alimentos)
3. utilización (la capacidad que tiene la persona de elegir, ingerir y absorber los nutrientes que contienen los alimentos)
4. Estabilidad.”

Esta definición destaca cuatro aspectos: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Todos estos elementos tienen, a su vez, relación con factores tales como:

- **Productividad:** acceso tierras fértiles, áreas cultivables.
- **Tecnología** (*avances tecnológicos/innovaciones*): conservación y uso de suelos.
- **Educación y formación técnica:** servicios de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica. Infraestructura vial, obras de riego. Acceso a energía limpia y de bajo costo.
- **Acceso oportuno a información concerniente al sector:** participación del sector en el nivel de coordinación correspondiente al proceso de gestión de riesgos.
- **Marco legal estable:** normas claras.

La vulnerabilidad alimentaria, es por lo tanto, un concepto que implica muchos aspectos que guardan directa relación con los factores externos e internos de la vulnerabilidad que caracteriza la situación de la pobreza boliviana. Consecuentemente, el tercer indicador elegido para la identificación de los grupos poblacionales meta del proyecto es: el grado o nivel de Vulnerabilidad Alimentaria que afecta a los municipios rurales del país.

El “Sistema de Información Gerencial en Seguridad Alimentaria – Ranking de Municipios (VAM) 2003 – 2006”, emitido por el Ministerio de Planificación para el Desarrollo, muestra el grado o nivel de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de todos los municipios del país.

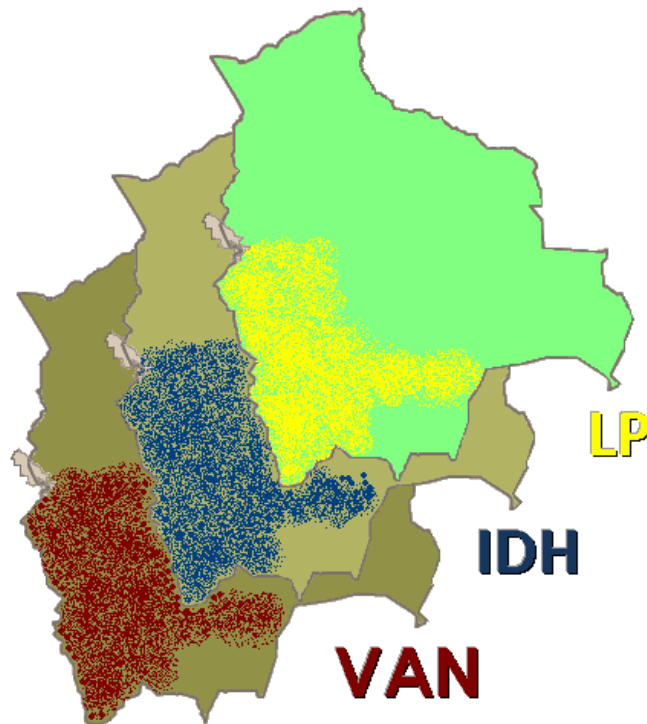
El informe presenta la relación de la situación de los municipios del país, de acuerdo a los niveles de vulnerabilidad alimentaria entre los años 2003 y 2006, considerando como valores de medición: 1 (Nivel de vulnerabilidad más bajo) y 5 (Nivel de vulnerabilidad más alto). Asimismo, evalúa la situación encontrada como: Mejora (Si el nivel de vulnerabilidad en el año 2006 se redujo, respecto del nivel de vulnerabilidad en el año 2003) y No cambia (Si el nivel de vulnerabilidad en el año 2006 se mantuvo, respecto del nivel de vulnerabilidad en el año 2003)

Sobre la base de dicha información, se elaboró el listado de los municipios rurales con los niveles más altos de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y cuya situación en el año 2006 no ha cambiado desde el 2003. Los municipios con los niveles de vulnerabilidad más elevados se encuentran en las zonas rurales de los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí.

1.4 Indicadores integrados

Gráfico 1.11

Esquema de indicadores integrados



Los principales grupos en términos de cantidad de población, según el Censo 2001, son los Quechuas, Aymaras, Chiquitanos, Guaraníes y Mojeños. De acuerdo a los datos censales, se observa que los Quechuas (49.5 % de la población) y Aymaras (40.6% de la población) son los grupos de indígenas predominantes; los Quechuas tienen mayor peso en 6 departamentos (Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Oruro, Chuquisaca y Tarija). Por otra parte, los Aymaras son mayoría en dos departamentos: La Paz y Oruro. La población indígena en Bolivia es mayoritaria y se extiende por todo el territorio, 6 de cada 10 bolivianos son indígenas. Los quechuas

y aymaras son los grupos poblacionales indígenas predominantes que se concentran en los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí.

De acuerdo al indicador de la Línea de Pobreza para Bolivia, los municipios rurales con índices de incidencia de pobreza extrema (entre el 50 y 100%) se encuentran en Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz, en ese orden de incidencia. Según el indicador del IDH (entre 0 y 1), los municipios con los índices más bajos de Desarrollo Humano coinciden en el orden de prevalencia por departamentos: Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz. Los índices IDH registrados se hallan entre 0.34 y 0.55.

Respecto del indicador de Vulnerabilidad Alimentaria (VAM), el orden de los departamentos a los que corresponden a los municipios con el nivel o grado de vulnerabilidad alimentaria más bajos se encuentran de acuerdo al siguiente orden: Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz.

Integrando los tres criterios elegidos para la identificación de los grupos poblacionales meta: Indicadores de Línea de Pobreza para Bolivia; Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Nivel o grado de vulnerabilidad según municipios rurales, se obtiene los siguientes resultados:

- Los grupos poblacionales identificados para el proyecto son dos: Quechuas y Aymaras.
- Los municipios en situación de extrema pobreza prevalecen especialmente en el área rural. La población indígena se concentra principalmente en las áreas rurales del país.

- Los datos muestran que en 114 municipios rurales (34%), su situación de pobreza extrema no ha cambiado: Potosí (28 municipios rurales), Chuquisaca (22 municipios rurales), Oruro (21 municipios rurales) y La Paz (43 municipios rurales).
- La pobreza extrema boliviana es aguda y crónica (Se debe a causas estructurales).
- A partir del desglose de los indicadores seleccionados, es posible comprender que los pobres extremos rurales experimentan severas privaciones por prolongados periodos de tiempo relacionadas con:
 - Carencia o insuficiencia de ingresos o consumo. Implica además, la condición en la cual las necesidades básicas de un hogar o de un individuo no son satisfechas.
 - A pesar de los esfuerzos demostrados, en estos municipios, la calidad de la educación, la cobertura en salud y algunos indicadores en salud como la mortalidad infantil, continúan siendo un problema. (Lo que indica claramente que deben implementarse políticas focalizadas y programas especiales para el desarrollo humano)
 - Estos segmentos de la población indígena (Quechuas y Aymaras) están muy expuestos a *shocks* y crisis que afectan sus ingresos (sequías, heladas e inundaciones entre otros) y a su bajo nivel de bienestar. Los efectos de

estos *shocks* internos y externos favorecen la persistencia de su situación de pobreza.

- La desagregación de los elementos que conforman cada uno de los tres indicadores elegidos, contrarrestan la fuerte orientación urbana de la acumulación de cifras e información y permiten un análisis combinado y general. Los datos disponibles sobre la pobreza rural – en educación, ingreso per cápita, accesos a servicios, seguridad y tenencia de la tierra entre otros- son insuficientes para una apropiada comprensión de las condiciones socioeconómicas de los pobres rurales.
- Se observa que en el área rural, la desigualdad del ingreso es superior y desproporcionada; son significativas las desigualdades entre grupos étnicos, gente del área rural, trabajadores de los centros urbanos. La más alta desigualdad del ingreso refleja importantes disparidades en activos.

Tabla 1.8
Indicadores seleccionados integrados

| GRUPOS POBLACIONALES | LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA | | | | INDICADORES SELECCIONADOS | | |
|-------------------------|-------------------------|--|---|------------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| | Depto. | Sección Municipal | | Línea de Pobreza Extrema (%) | Índice de Desarrollo Humano | Nivel de Vulnerabilidad Alimentaria 2006 | |
| Quechuas | Chuquisaca | Segunda Sección - Presto | - | 94.9 | 0.36 | 5 | |
| | | Primera Sección - Villa Zudañez (Tacopaya) | - | 82.9 | 0.52 | 4 | |
| | | Cuarta Sección - Icla (R. Mijía) | - | 91.5 | 0.42 | 5 | |
| | | Segunda Sección - Poroma | - | 93.6 | 0.41 | 5 | |
| | | Segunda Sección - Tarvita | - | 94.7 | 0.42 | 5 | |
| | | Primera Sección - Tarabuco | - | 88.8 | 0.42 | 4 | |
| | | Segunda Sección - Yamparaez | - | 86.5 | 0.53 | 4 | |
| | | Segunda Sección - Tomina | - | 90.1 | 0.42 | 4 | |

| | | | | |
|--------|--|------|------|---|
| | Tercera Sección - Sopachuy | 89.6 | 0.47 | 4 |
| | Cuarta Sección - Alcalá | 84.3 | 0.53 | 4 |
| | Tercera Sección - Incahuasi | 88.6 | 0.45 | 4 |
| | Segunda Sección - San Lucas | 89.5 | 0.48 | 4 |
| | Quinta Sección - Villar | 89.2 | 0.50 | 4 |
| | Segunda Sección - Culpina | 80.8 | 0.51 | 4 |
| | Primera Sección - Villa Serrano | 77.1 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Huacaya | 88.7 | 0.52 | 4 |
| | Primera Sección - Yotala | 71.2 | 0.59 | 4 |
| | Primera Sección - Mojocolla | 82.9 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - San Pablo de Huacareta | 81.7 | 0.55 | 4 |
| | Primera Sección - Abecia | 71.5 | 0.56 | 4 |
| | Primera Sección - Azurduy | 90.0 | 0.45 | 5 |
| | Segunda Sección - Tarvitaí (V. Arias) | 94.7 | 0.42 | 5 |
| Potosí | Segunda Sección - Villa de Yocalla | 76.6 | 0.56 | 4 |
| | Segunda Sección - Chayanta | 87.1 | 0.44 | 4 |
| | Primera Sección - Betanzos | 85.8 | 0.51 | 4 |
| | Segunda Sección - Chaquí | 85.6 | 0.54 | 4 |
| | Tercera Sección - Pocoata | 92.7 | 0.42 | 4 |
| | Primera Sección - Cotagaita | 80.4 | 0.55 | 4 |
| | Segunda Sección - Vitichi | 85.3 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Caripuyo | 94.2 | 0.35 | 4 |
| | Primera Sección - Colcha "K" (V. Martín) | 74.4 | 0.55 | 4 |
| | Primera Sección - San Pablo de Lípez | 85.2 | 0.49 | 4 |
| | Segunda Sección - Mojinete | 90.3 | 0.48 | 4 |
| | Tercera Sección - San Antonio de Esmoruco | 95.7 | 0.51 | 4 |
| | Primera Sección - Puna | 84.6 | 0.49 | 4 |
| | Segunda Sección - Caiza "D" | 78.5 | 0.56 | 4 |
| | Segunda Sección - Tomave | 83.4 | 0.52 | 4 |
| | Segunda Sección - Acasio | 94.7 | 0.41 | 4 |
| | Primera Sección - San Agustín | 88.7 | 0.54 | 4 |
| | Primera Sección - Tinguipaya | 97.0 | 0.38 | 5 |
| | Tercera Sección - Belén de Urmiri | 89.9 | 0.45 | 5 |
| | Tercera Sección - Tacobamba | 95.7 | 0.36 | 5 |
| | Primera Sección - Colquechaca | 93.6 | 0.34 | 5 |
| | Segunda Sección - Ravelo | 96.5 | 0.37 | 5 |
| | Cuarta Sección - Ocurí | 95.4 | 0.37 | 5 |
| | Primera Sección - San Pedro de Buena Vista | 96.8 | 0.37 | 5 |
| | Segunda Sección - Toro Toro | 94.3 | 0.43 | 5 |
| | Primera Sección - Sacaca | 93.7 | 0.37 | 5 |
| | Primera Sección - Arampampa | 95.1 | 0.48 | 5 |
| Oruro | Segunda Sección - El Choro | 80.4 | 0.55 | 4 |
| | Tercera Sección - Sorocachi | 71.1 | 0.62 | 4 |
| | Primera Sección - Challapata | 70.3 | 0.53 | 4 |
| | Segunda Sección - Santuario de Quillacas | 65.7 | 0.47 | 4 |
| | Primera Sección - Corque | 80.0 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Choquecota | 83.7 | 0.56 | 4 |
| | Primera Sección - Curahuara de Carangas | 81.7 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Turco | 71.5 | 0.50 | 4 |

| | | | | |
|---|--|------|------|---|
| Quechuas - Aymaras | Tercera Sección - Cruz de Machacamarca | 82.7 | 0.55 | 4 |
| | Quinta Sección - Esmeralda | 70.6 | 0.57 | 4 |
| | Primera Sección - Villa Poopó | 61.4 | 0.55 | 4 |
| | Primera Sección - Salinas de Garci Mendoza | 78.7 | 0.53 | 4 |
| | Segunda Sección - Pampa Aullagas | 82.8 | 0.56 | 4 |
| | Tercera Sección - Chipaya | 87.6 | 0.56 | 4 |
| | Primera Sección - Toledo | 66.9 | 0.55 | 4 |
| | Primera Sección - Stgo.de Andamarca | 80.2 | 0.57 | 4 |
| | Segunda Sección - Belén de Andamarca | 74.3 | 0.59 | 4 |
| | Primera Sección - Totora | 86.4 | 0.53 | 4 |
| | Primera Sección - Stgo.de Huari | 75.8 | 0.54 | 4 |
| | Tercera Sección - Carangas | 89.9 | 0.54 | 4 |
| | Primera Sección - Stgo. de Huayllamarca | 79.1 | 0.56 | 4 |
| Aymaras | La Paz | | | |
| | Primera Sección - Palca | 80.9 | 0.57 | 4 |
| | Segunda Sección - Ancoraimes | 71.8 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Caquiaviri | 62.8 | 0.60 | 4 |
| | Tercera Sección - Calacoto | 62.8 | 0.57 | 4 |
| | Cuarta Sección - Comanche | 67.2 | 0.56 | 4 |
| | Quinta Sección - Charaña | 63.4 | 0.51 | 4 |
| | Sexta Sección - Waldo Ballivián | 72.5 | 0.56 | 4 |
| | Séptima Sección - Nazacara de Pacajes | 48.7 | 0.62 | 4 |
| | Séptima Sección - Santiago de Callapa | 75.0 | 0.55 | 4 |
| | Primera Sección - Pto. Acosta | 75.2 | 0.51 | 4 |
| | Segunda Sección - Mocomoco | 78.9 | 0.52 | 4 |
| | Tercera Sección - Pto. Carabuco | 71.4 | 0.53 | 4 |
| | Primera Sección - Chuma | 85.5 | 0.52 | 4 |
| | Segunda Sección - Ayata | 89.7 | 0.42 | 4 |
| | Tercera Sección - Aucapata | 85.7 | 0.43 | 4 |
| | Primera Sección - Sorata | 70.3 | 0.54 | 4 |
| | Tercera Sección - Tacacoma | 65.8 | 0.39 | 4 |
| | Cuarta Sección - Quiabaya | 87.3 | 0.46 | 4 |
| | Quinta Sección - Combaya | 80.1 | 0.52 | 4 |
| | Primera Sección - Apolo | 77.5 | 0.61 | 4 |
| | Segunda Sección - Pelechuco | 70.6 | 0.49 | 4 |
| | Segunda Sección - Guaqui | 58.9 | 0.59 | 4 |
| | Primera Sección - Luribay | 65.9 | 0.57 | 4 |
| | Segunda Sección - Sapahaqui | 74.9 | 0.55 | 4 |
| | Tercera Sección - Yaco | 82.4 | 0.53 | 4 |
| | Cuarta Sección - Malla | 84.4 | 0.47 | 4 |
| | Quinta Sección - Cairoma | 71.2 | 0.52 | 4 |
| | Primera Sección - Inquisivi | 80.9 | 0.53 | 4 |
| | Cuarta Sección - Colquiri | 79.7 | 0.49 | 4 |
| | Quinta Sección - Ichoca | 79.3 | 0.49 | 4 |
| | Primera Sección - Pucarani | 72.8 | 0.54 | 4 |
| | Segunda Sección - Laja | 74.2 | 0.56 | 4 |
| | Tercera Sección - Batallas | 67.3 | 0.57 | 4 |
| | Cuarta Sección - Puerto Pérez | 67.9 | 0.49 | 4 |
| | Tercera Sección - Ayo-Ayo | 68.9 | 0.61 | 4 |
| | Cuarta Sección - Calamarca | 74.5 | 0.57 | 4 |
| Primera Sección - Gral. Pérez (Charazani) | 85.4 | 0.47 | 4 | |
| Tercera Sección - Curva Tito Yupanqui | 71.0 | 0.49 | 4 | |
| Primera Sección - S. Pedro de Curahuara | 73.6 | 0.56 | 4 | |
| Segunda Sección - Papel Pampa | 56.0 | 0.60 | 4 | |
| Tercera Sección - Chacarilla | 65.8 | 0.57 | 4 | |
| Primera Sección - Stgo. de Machaca | 53.8 | 0.63 | 4 | |
| Segunda Sección - Catacora | 67.1 | 0.80 | 4 | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE (Censo 2001 y Encuestas de Hogares) y UDAPE.

FASE II. Política Social vigente 2000 - 2011

La reducción de la pobreza y la reversión de la desigualdad debe ser política pública de cualquier administración gubernamental; en los últimos diez años se ha observado que muchos países latinoamericanos han diseñado y aplicado desde el Estado, diversas estrategias y políticas concretas con el fin de cumplir el compromiso de los Metas del Milenio.

En el caso de Bolivia, una de las mayores dificultades para poder revisar y analizar las distintas políticas públicas que fueron puestas en marcha por los diferentes gobiernos bolivianos durante los últimos años, radica en la escasez de datos y en la poca evidencia de los resultados obtenidos; no obstante, se pueden revisar los principios, recursos e instrumentos de la aplicación de los mismos.

Para fines de este proyecto, la revisión de la política social implementada abarcará los últimos once años a partir del año 2000, cuando Bolivia asumió su compromiso con las Metas de los Objetivos del Milenio.

2.1 Año 2000

El Estado propició una consulta con la sociedad civil a través del Diálogo Nacional 2000, en busca de generar acuerdos para llevar adelante acciones de política en un marco transparente y propositivo. Después de 18 años de democracia y 15 de reformas estructurales no se había logrado reducir los elevados niveles de pobreza que prevalecían especialmente en el área rural.

Los resultados del Diálogo Nacional fueron un importante aporte para la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, la cual fue presentada a la sociedad civil para ser discutida. Con el fin de perfeccionar la Estrategia se organizó el seminario-taller “El Gobierno Escucha”, el cual permitió introducir cambios sugeridos por la sociedad civil. (Diálogo Regional de Política, BID. 2001)

2.2 Año 2001

Durante la gestión 2001, se desembolsaron cerca de US 38 millones. De este total, US 5 millones correspondieron al Fondo Solidario Municipal (para educación y salud pública) y US 33 millones a cada uno de los 314 municipios del país. Entre sus instrumentos de apoyo contaron con los Grupos Operativos Locales (GOL), Jóvenes contra la pobreza (JCP) y los Oficiales y Soldados Contra la Pobreza (FAC). Además, entre las políticas públicas se implementaron la cancelación del bono de alivio a ciudadanos mayores de 65 años (Bolivida) y el Plan Nacional de Empleos de Emergencia.

2.2.1 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), fue elaborada con el objetivo de presentar lineamientos estratégicos, que permitan la reducción de la pobreza como un esfuerzo de largo plazo compartido entre el Sector Público y la Sociedad Civil. Los objetivos específicos de la Ley del Diálogo Nacional, preveían la distribución de los recursos del HIPIC II, la política de compensación, los mecanismos de seguimiento a la Estrategia y el mecanismo de Control Social.

Las acciones estructurales del Plan de Acción, contempló la viabilidad referida a institucionalidad, descentralización, seguimiento y evaluación y nuevo marco de relacionamiento. Las acciones sectoriales correspondían a componentes de oportunidades, capacidades, protección y participación. En la Tabla 1.9 se muestra los cuatro componentes del plan.

El objetivo de la EBRP fue reducir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias facilitándoles un mejor acceso a mercados, elevando las capacidades mediante la provisión de servicios básicos, aumentando la protección social y seguridad, promoviendo la participación ciudadana e igualdad de oportunidades. Adicionalmente, contempla tres acciones en temas transversales con el fin de promover una mayor participación de grupos étnicos y pueblos indígenas e incluir temas de género y medio ambiente.

La EBRP reconoció explícitamente que la pobreza extrema se encuentra ubicada en el ámbito rural, asimismo entendió que es en ese espacio donde se desarrolla la mayor exclusión social contra indígenas, campesinos y, especialmente, contra las pobladoras indígenas y campesinas, pues es en áreas dispersas donde se presenta de manera más cruda la exclusión social de carácter étnico y de género, por esa razón, en el conjunto de los instrumentos que desarrolla propone acciones focalizadas de lucha contra la pobreza rural. De todas maneras, aún teniendo certeza de que está dada la señal de la focalización, entiende que todavía se requiere mucho más trabajo para plasmarla de una mejor manera.

Aunque la EBRP pretende despegar algunas acciones de focalización para atender a la pobreza rural, sin embargo, hay elementos comunes con

el mundo urbano. Por ejemplo, en ambos es central el esfuerzo que debe hacer el Estado para crear oportunidades para desarrollar el capital humano, pues sin éste, ningún país y menos el nuestro, podrían salir de la pobreza ni podrían eliminar la exclusión social.

Asimismo, los contenidos conceptuales de la EBRP y la finalidad política de mejorar la calidad de la democracia, se presentan de manera concreta en objetivos y metas posibles, cuantificables y verificables, las mismas que deberían ser observadas por el sistema político y la sociedad.

Tabla 1.9
Componentes de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP)

| COMPONENTES | LINEAS DE ACCION | RECURSOS E INSTRUMENTOS |
|--|--|---|
| Componente 1. Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos, apoyando y fomentando a la capacidad productiva en particular de pequeños productores agropecuarios urbanos, promoviendo el desarrollo rural a través de una mayor inversión en infraestructura productiva y de comercialización, apoyando a la micro y pequeña empresa, desarrollando las microfinanzas. | 1) Promover el Desarrollo Rural. | i) Incremento de infraestructura productiva a través de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, construcción y mantenimiento de sistemas de riego y micro-riego, provisión y mantenimiento de redes de energía eléctrica e incrementando el acceso a telecomunicaciones. ii) Ampliación y fortalecimiento del acceso al recurso tierra. iii) Incremento de la competitividad y; iv) Diversificación del empleo no-agrícola. Asimismo, la estrategia promueve una mayor participación del sector privado, particularmente de las MyPEs, en el desarrollo rural. |
| | 2) Incentivar el Desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas | Plan para el Desarrollo de las MyPEs que propone: i) Crear un entorno competitivo para su desempeño; ii) Promover el desarrollo de un mercado de servicios no financieros que respondan a las necesidades del sector y iii) Desarrollar las capacidades de las organizaciones públicas y privadas de apoyo a la microempresa. |
| | 3) Desarrollar las microfinanzas. | i) Diversificar y ampliar la cobertura de las microfinanzas en las áreas urbanas y rurales no atendidas; ii) Fortalecer el marco institucional y regulatorio, ampliando la condición de prestatarios e inversores potenciales de pequeños productores en el área urbana y rural y; iii) Mejorar la calidad de la oferta de las microfinanzas, particularmente el crédito. |

| | | |
|--|--|---|
| | 4) Apoyar la Asistencia Tecnológica | Las acciones específicas para apoyar la asistencia tecnológica en el área urbana y rural están orientadas a promover la oferta privada de asistencia técnica y capacitación, establecer un sistema de información para vincular la demanda y la oferta de asistencia técnica, desarrollar un sistema de asistencia técnica integral en el marco del SIBTA, e implementar los servicios de desarrollo empresarial a las micro y pequeñas empresas. |
| | 2) Incrementar la Infraestructura Vial | i) Plan Maestro de Transporte por superficie. ii) Incrementar la inversión en la red fundamental de caminos, incentivar la participación del sector privado en la construcción de caminos, completar e implementar el marco normativo y contar con una institución que administre eficiente y transparentemente los recursos. |
| | 3) Ampliar las Oportunidades de Ingreso para los Ciudadanos Bolivianos como Propietarios de Activos. | l) La Ley de Propiedad y Crédito Popular (PCP) crea dos beneficios con los recursos del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), proveniente del proceso de capitalización de las empresas públicas: el Bolivida y las Acciones Populares (AP). El Bolivida es una anualidad que se entrega a los mayores de 65 años al 31 de diciembre de 1995 y constituye parte de la red de protección social. Las Acciones Populares son Certificados Fiduciarios transferibles, que serán distribuidas a todos los ciudadanos bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 eran mayores a los 21 años y menores a 50 años. li) Desde el punto de vista de generar oportunidades para los pobres, dado que las APs pueden ser utilizadas como garantías para el microcrédito (ya sea en forma individual o entre varios microempresarios o personas individuales), se originará un acceso más democratizado al crédito. Esto último permite incrementar por tanto las posibilidades de generar o ampliar la empresa del (de los) microempresario (s), particularmente en el área rural teniendo en cuenta las dificultades de los pequeños productores de este sector para proporcionar garantías. |
| Componente 2. Desarrollar las capacidades, garantizando mejoras en la calidad de los servicios de educación primaria y salud preventiva, asimismo, se plantea un mayor acceso de la población a condiciones adecuadas de habitabilidad. | 1) Mejorar la Calidad y Acceso del Servicio de Educación | i) Transformación del currículo generalizándolo a los niveles inicial, primario y secundario,; ii) Transformación del sistema de formación y administración del personal docente; iii) Promoción de la planificación y de la gestión educativa descentralizada y; iv) Fortalecimiento de la capacidad normativa y supervisora del órgano rector. |
| | 2) Mejorar las Condiciones y el Acceso a los Servicios de Salud | i) Gestión eficiente de recursos humanos,; ii) Ampliación del sistema de seguros de salud que consolidará el Seguro Básico de Salud; iii) Control de las principales enfermedades transmisibles y fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica; iv) mejoramiento de la calidad y el estado nutricional de la población; v) Desarrollo de la interculturalidad en salud. |

| | | |
|---|---|--|
| | 3) Mejorar las Condiciones de Habitabilidad: Saneamiento Básico y Vivienda. | i) Dotación y mejoramiento de la infraestructura sanitaria, para lo cual se acelerará la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, y se implementarán programas de asistencia técnica a pequeños municipios y se elevará la calificación de los recursos humanos del sector y; iii) Mejoramiento de la infraestructura habitacional, para lo cual se construirán viviendas sociales en los municipios rurales, se modernizarán los sistemas de gestión y se actualizará el marco normativo del sector. |
| Componente 3. Incrementar la seguridad y protección de los pobres , protegiendo a la población más vulnerable: niñas y niños, ancianas y ancianos, poblaciones afectadas por desastres naturales y acciones que permitan un mejor manejo de riesgos. | 1) Programas de Protección Social | Los programas transfieren recursos e incrementan las capacidades de la población vulnerable y están focalizados hacia grupos específicos: adulto mayor, niñez y adolescencia. |
| | 2) Atención Integral a la Niñez | Programas que incluyen: atención integral a la niñez en un marco descentralizado en el ámbito municipal y con participación de la ciudadanía, garantizando la sostenibilidad de este tipo de programas y la complementación con acciones en educación y salud. |
| | 3) Programas de Emergencia para Desastres Naturales y Empleo. | Programa Intensivo de Empleo (PIE) que permitan crear mecanismos efectivos para enfrentar choques externos o desastres naturales que afecten a los ingresos de la población más empobrecida. |
| | 4) Garantizar la Seguridad Jurídica sobre los Activos | i) Concluir el proceso de saneamiento de tierras e impulsar la profundización del ordenamiento administrativo agrario; ii) Promover un proceso de consenso con la sociedad civil hacia la elaboración de una norma específica para el recurso hídrico y la definición de un marco institucional reconocido y aceptado por el Estado y la población y; iii) Fortalecer el sistema del Catastro Urbano en centros poblados con elevada incidencia de pobreza y con alta potencialidad para generar actividad económica. |
| Componente 4. Promover la integración y participación social , incentivando la participación social a fin de profundizar la Participación Popular y la Descentralización. | 1) Apoyo y capacitación para la Organización y la Participación Ciudadana | Consejos Consultivos en cada municipio, promoviendo y fortaleciendo la formación de nuevas instancias de participación y toma de decisión como las mancomunidades, incorporando otras organizaciones funcionales representativas del Municipio. |
| | 2) Reducir las Desigualdades y Barreras por Discriminación Étnica | i) Se fortalecerá la Defensoría del Pueblo y constituirá una instancia a la cual puedan recurrir los pobres frente a cualquier abuso o violación de sus derechos. ii) Se crearán programas para ampliar el acceso y permanencia de la población indígena en el sistema educativo. Se dará un mayor impulso a la educación en la modalidad bilingüe y el enfoque intercultural como elementos que contribuyen ciertamente a una disminución de las inequidades étnicas en Bolivia. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento de la EBRP.

2.2 2003

El primer semestre de 2003 Bolivia registró mayor crecimiento económico (2.3%); sin embargo, este crecimiento estuvo por debajo de la tasa de aumento de la población (2.71%), por lo que nuevamente el ingreso per

cápita se fue reduciendo, lo que significó pérdida de bienestar y un incremento de la pobreza.

2.3 2005

En el año 2005, se realizó el Diálogo Nacional Bolivia, que debería ser la base de la nueva Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), la misma quedó en nada después del cambio de autoridades de gobierno; el ex presidente Carlos Mesa, había realizado en 2004 un proceso de consulta denominado Diálogo Nacional 2004, con la participación de más de 60.000 representantes de organizaciones socioeconómicas. Ni este ni la gestión del presidente Eduardo Rodríguez Veltzé supieron qué hacer con las conclusiones del Diálogo Nacional.

2.4 2006-2011 “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011” - (Decreto Supremo 29272, 12 de Septiembre 2007)

Tabla 1.10
Estructura del Plan Nacional de Desarrollo

| POLÍTICA SOCIAL | RECURSOS E INSTRUMENTOS | OBJETIVOS | ESTADO ACTUAL |
|--|--|--|--|
| Red de protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC) | 1. PROGRAMAS DE CORTO PLAZO: | | |
| | Programa PROPAIS | Mejorar las condiciones de infraestructura en las áreas pobres de los municipios elegibles con proyectos de rápida ejecución y uso intensivo de mano de obra que se traduce en la generación de 90.000 salarios mínimos. | Se encuentra en etapa de implementación en municipios de 5.000 o más habitantes. |
| | Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra (EDIMO) | Empleo temporal masivo de manera inmediata para las familias afectadas en los municipios identificados como zonas de desastre con acciones | En programa piloto se prioriza las ciudades de El Alto, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | de rehabilitación. Focalizado en municipios identificados como zonas de desastres. | |
| 2. PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES Y ACTIVOS SOCIALES: | | | |
| | “Mi Primer Empleo Digno” | Generación de empleo. Inserción laboral de jóvenes entre 18 y 24 años de edad, mediante su capacitación técnica en ocupaciones demandadas por empresas privadas. | Se encuentra en la 1ra etapa: áreas peri urbanas de las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Oruro, Potosí y Santa Cruz. |
| | “Bono Juancito Pinto” | Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como incentivo a la matriculación y permanencia escolar. El programa es universal, otorga 200 Bs (US\$28) una vez al año por cada niño entre seis y 14 años que asiste a la escuela pública en todo el territorio nacional. | El programa ha ampliado su cobertura, para niños y niñas que cursan hasta octavo de primaria. En términos operativos, la implementación del programa es relativamente barata teniendo un costo operativo de 2.5- % del total. A partir del 2008, el programa cuenta con una Unidad Técnica Operativa funcionando en el Ministerio de Educación y se espera que se realice monitoreo y evaluaciones mucho más rigurosas y sistemáticas. |
| | Bono Madre-Niño-Niña “Juana Azurduy” | Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) dirigido a la mujer gestante, en lactancia y con niños menores, se busca otorgar un subsidio condicionado a: i) Cuatro controles prenatales; ii) Control post parto; y iii) Monitoreo del crecimiento y desarrollo del niño hasta el segundo año de edad. | El MSD a través de los SEDES es el encargado de la implementación y el MPD está a cargo del monitoreo. Los gobiernos municipales participan en la afiliación de los beneficiarios y las redes y equipos de salud móviles tienen la obligación de informar y prestar los servicios de salud. |
| | “Renta Dignidad” | Transferencias monetarias de alivio, para personas mayores a 60 años, mediante el cual se otorga de manera mensual un monto de Bs200 para personas no rentistas y Bs150 a los rentistas. Su objetivo es la redistribución de recursos en segmentos de la población adulto mayor. | Desde el año 2008, estas transferencias tuvieron impacto positivo en el agregado de ingresos a hogares. (UDAPE, 2010) |
| | “Desnutrición Cero” Bajo la responsabilidad política del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) | Tiene varios componentes, entre ellos: i) Atención al Desnutrido Severo, ii) atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia (AIEPI NUT Clínico y comunitario), iii) fortificación de Alimentos para niños/as, iv) distribución de | Ha crecido substancialmente, tanto en su cobertura como en su capacidad de implementación. |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | alimento complementario “Nutribebé”, v) distribución de micronutrientes, vitamina A y chispitas nutricionales y, vi) Unidades Nutricionales Integrales (UNI’s). | |
| 3. PROGRAMAS DE DESARROLLO INTEGRAL COMUNITARIO (DIC): | | | |
| | Comunidades en Acción | Promoción para la construcción de un modelo comunitario con base en la identidad cultural y territorial y en los valores de solidaridad y reciprocidad propios de la comunidad. | No se cuenta con la información exacta, pero se conoce que el programa atenderá comunidades y familias de 150 municipios ubicados en el área rural y 17 ciudades del área urbana. En la primera fase se han identificado 31 municipios de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. |
| | Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas. | Fortalecimiento de las iniciativas económicas comunitarias, el mejoramiento ambiental, la generación de infraestructura equipamiento tanto en lo social como en lo productivo. | En una primera etapa, 17 municipios urbanos con alta proporción de población en extrema pobreza. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento del PND.

En “La Política Social en Bolivia” (BID, 2010) se señala que hasta el año 2006, Bolivia era considerada como un país de bajos ingresos y que a pesar de los potenciales impactos negativos de la crisis financiera internacional (2009) con la reducción de las remesas, la caída de la inversión extranjera y la caída de los precios internacionales del petróleo, el país ha logrado mantener tasas positivas de crecimiento, por lo que Bolivia pasó de ser un país de ingresos medios.

La situación cambió gracias a la coyuntura mundial favorable del incremento de precios de materias primas, en especial, se incrementaron los recursos provenientes de las exportaciones de gas natural, soya y algunos minerales, y a las políticas del gobierno dirigidas a aumentar la participación del estado en el sector de hidrocarburos. En general, la política social ha dado un giro sustancial, la generación de mayores

ingresos a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que, de acuerdo al Decreto Supremo 28899, debe utilizarse para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana y en especial de la niñez, ha permitido una menor dependencia del financiamiento externo.

En esta coyuntura económica favorable se presentó “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011”. Este Plan ha dado lugar a varios programas sociales dirigidos a aumentar la capacidad de respuesta efectiva del sector público para romper la reproducción de la pobreza, debido a su carácter redistributivo. La relación de su estructura se muestra en la Tabla 1.10.

El nuevo modelo de desarrollo se caracteriza por: i) Un sistema centralizado en cuanto a la planificación; ii) Una mayor intervención del estado en el mercado (por ejemplo a través de la creación de empresas estatales y la nacionalización de empresas privadas); iii) La priorización de la redistribución de ingresos por encima del crecimiento económico; y iv) La introducción de un nuevo actor en la política social, “las comunidades”, la construcción de una forma de gestión adicional: desde el Estado Central hasta la “Comunidad.” (“La Política Social”, 2010)

La primera estrategia Bolivia Digna, se refiere a los sectores generadores de activos y condiciones sociales y los programas intersectoriales de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario. El enfoque es no solamente proveer servicios básicos sino promover capacidades económicas a familias y comunidades. Entre sus objetivos están: a) generar un patrón equitativo de distribución de riqueza y oportunidades; b) promover el ejercicio pleno de la dignidad y los derechos de las personas y los grupos sociales; y c) implementar programas de

desarrollo destinados a reducir drásticamente las situaciones de riesgo y sus consecuencias.

La segunda estrategia, Bolivia Democrática, se refiere a la formación de un Estado Socio-comunitario donde “el pueblo ejerce el poder social y es corresponsable de las decisiones de su propio desarrollo”.

La tercera estrategia, Bolivia Productiva, está orientada hacia una transformación de la matriz productiva logrando el desarrollo de Complejos Productivos Integrales y dándole al Estado el poder de generar excedentes, ingreso y empleo, en base a sectores estratégicos de la economía.

Finalmente, la cuarta estrategia, Bolivia Soberana, se refiere a un cambio en la política exterior con una mayor representación de “los pueblos” en el exterior y la defensa de los recursos naturales y la biodiversidad.

Para fines del presente proyecto, nos centraremos en la primera estrategia Bolivia Digna, relacionada con los sectores generadores de activos sociales. La implementación de Bolivia Digna busca, reducir la extrema pobreza de 38.2% en 2005 a 29.5% en 2011 y, reducir el ratio entre el ingreso del 10% más rico con el 10% más pobre de 30 veces el 2005 a 22 veces el 2011 (MPD, 2007), esto muestra una fuerte tendencia a generar programas redistributivos.

Uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo es la creación de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC),

que guarda directa relación con el nuevo rol que adquieren las comunidades indígenas.

La Política de Protección Social y Desarrollo Integral enmarcada en el PND (2006- 2011) contiene políticas generales; políticas sectoriales y políticas focalizadas a hogares, municipios o comunidades. Actualmente, de nueve programas que configuraban la Red de Protección Social a nivel del gobierno Central solamente cinco están en proceso de implementación: PROPAIS, Juancito Pinto, Mi Primer Empleo Digno (prueba piloto), Desnutrición Cero y Renta Dignidad. Otros programas que también se encuentran en proceso de implementación, pero que nunca hicieron parte de la RPS son: EXTENSA, Escuela Amiga, varios programas del Ministerio de Salud y los programas de iniciativas de gobiernos locales como programas de desayuno escolar y programas de transferencias monetarias.

Las medidas adoptadas en el marco de esta política permitieron que a pesar de toda la coyuntura internacional fluctuante (boom, recesión, estabilización) los programas sociales se mantengan como una prioridad. Muchos programas que se implementaron o que se implementarán, tienden a estar más adecuados al contexto debido a que consideran las necesidades locales. Asimismo, los lineamiento de esta Política Social muestran una tendencia a intervenciones con focalización geográfica mucho más importante que en el pasado, con una alta priorización de municipios rurales y con el riesgo de dejar al margen a las zonas pobres peri-urbanas o periféricas y finalmente, se observa que existe un mayor nivel de apropiación de los programas sociales por parte administración gubernamental central.

Por otro lado, se observa como factores negativos: La evidencia de muchas debilidades institucionales y estructurales en la implementación de los programas de TMC en Bolivia (Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy) que son programas relativamente nuevos. De la misma manera, se evidencia que el gobierno central le ha dado muy poca importancia a programas integrales educativos para niños menores de seis años y a programas específicos para áreas pobres peri-urbanas.

Las reglas formales de implementación en cuanto al rol de actores, genera distorsiones y falta de coordinación y complementariedad entre niveles de gobierno y entre sectores. En este aspecto, muchos programas han utilizado canales informales, relacionados a las formas de organización natural a nivel local para prestar el servicio a los beneficiarios.

Otro de los temas más importantes es el referido al monitoreo y evaluación, se observa la ausencia de un sistema integral de información de beneficiarios y de evaluaciones sistemáticas. Muy pocos programas incluyen un estudio de línea base en su inicio.

Una debilidad interna significativa es la ausencia de infraestructura adecuada en los municipios rurales y la incompatibilidad con sistemas de información del gobierno central con la infraestructura de los municipios rurales.

2.5 Valoración de la Política Social vigente

Una de las principales dificultades para poder realizar la valoración cuantitativa de las acciones e instrumentos de la política social vigente

desde el año 2006, es la ausencia de información y datos estadísticos sobre el impacto de las mismas, debido especialmente a deficiencias técnicas y presupuesto para la realización del seguimiento y evaluación correspondientes.

En consecuencia, la evaluación que se presenta a continuación es una valoración cualitativa, sobre la base de estudios parciales elaborados por distintos organismos estatales y de cooperación (UDAPE, BID, BM, CONAN)

Tabla 1.11
Valoración de los Programas de corto plazo

| Instrumentos (Programas) | Valoración | Recomendación |
|--|---|---|
| Programa PROPAIS | Impacto relativo. Por una parte, favorece la mejora de infraestructura en municipios focalizados; sin embargo, se trata de empleo temporal y de bajo impacto en los ingresos de los hogares rurales. De cada 10 habitantes ocupados en el área rural 5 tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza. | Redefinir esta medida. Es necesario mejorar la calidad de las condiciones de trabajo en temas de estabilidad, acceso a sistemas de salud y sistemas de previsión social. |
| Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra (EDIMO) | Impacto relativo. (Prueba piloto) Si bien proporciona de manera inmediata empleo para las familias afectadas en los municipios identificados como zonas de desastre, por otra parte no permite una continuidad y dispersa las capacidades desarrolladas. | Redefinir esta medida. Es necesario mejorar la calidad de la inserción de la fuerza laboral, sobre todo de los pobres extremos de los municipios focalizados. |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.12
Valoración de los Programas de Desarrollo Integral Comunitario (DIC)

| Instrumentos (Programas) | Valoración | Recomendación |
|--------------------------------------|---|---|
| Comunidades en Acción | No implementado. Aún no se cuenta con información, por lo que no es posible evaluar esta medida. El retraso en la implementación de este programa se debe en parte en las dificultades que tiene el ejecutivo para contar con un marco legal que ampare las transferencias directas a las comunidades sin que se vulnere el marco legal y se cumpla principios básicos de control gubernamental. | Se debe complementar o ajustar esta medida. Es necesario establecer claramente los principios de los valores que se pretenden cultivar. |
| Comunidades Solidarias y Recíprocas. | No implementado. La orientación de esta medida es principalmente el área urbana. No habiéndose implementado aún no se cuenta con la información exacta, pero se conoce que en una primera etapa, 17 municipios urbanos con alta proporción de población en extrema pobreza. | Se requiere redefinir esta medida. Incluir en la primera etapa al área rural; es en el de iniciativas productivas comunitarias y el desarrollo de infraestructura productiva y social. |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.13
Valoración de los Programas de generación de oportunidades y activos sociales

| Instrumentos (Programas) | Valoración | Recomendación |
|--|---|--|
| "Mi Primer Empleo Digno" | Impacto relativo. Medida direccionada al área urbana y periurbana que no incluye al área rural. | Reorientar esta medida. Es necesario que abarque también a los municipios rurales focalizados que aún se encuentran en situación de pobreza extrema. |
| "Bono" Juancito Pinto" Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) | Impacto relativo. En el área urbana el incentivo económico resultó en la permanencia de la matriculación. En el área rural se observa que no ha tenido un impacto positivo. Los datos de UDAPE, muestran una reducción de la cobertura neta en primaria. Se explica porque gran parte de los niños que no están en la escuela tienen mayores dificultades de acceso, generalmente debido a factores geográficos (distancia a la escuela), falta de recursos económicos y factores culturales. Por lo tanto, se requieren incentivos del lado de la <i>demanda</i> ; la política de <i>oferta</i> (Dotación de infraestructura, personal docente y administrativo) debe acompañarse de políticas del lado de la <i>demanda</i> . De acuerdo a una evaluación del VPD (MPD, 2008) sobre el sector educación, la "Unidad de Planificación" del Ministerio de Educación y | Requiere complementación. La transferencia monetaria debe ser reforzada por los programas: Telecentros educativos comunitarios (implementado). Hace falta implementar los programas, que encontrándose en los lineamientos del PND 2006-2011, aún no se ejecutaron: 1. Implementación de mecanismos para mejorar el acceso y la permanencia de la niñez del área rural en el sistema educativo. 2. Programa Nacional de Implementación de Ciudadelas Estudiantiles y Transporte Escolar Rural. 3. Certificación de competencias laborales artísticas. 4. Infraestructura y equipamiento de Institutos Normales. |

| | | |
|--|---|---|
| Bono Madre-Niño-Niña “Juana Azurduy” Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) | <p>Culturas debe ser fortalecido.</p> <p>Impacto positivo. Este instrumento se constituye en un incentivo a la <i>demanda</i>, junto “Desnutrición Cero” intervienen en los mismos municipios pobres rurales; sin embargo, se ha podido observar que tanto la planificación como la implementación de los programas se manejan a través de unidades del Ministerio de Salud y Deportes de forma totalmente separadas.</p> <p>Es valorable que para el diseño de este instrumento el Ministerio de Salud y Deportes (MSD) se contempló una línea de base. Aún es necesario mejorar el sistema de pago en línea y mediante entidades financieras que se implementó recién a partir del 2010; y mejorar el sistema de registro municipales y la validación de las bases de datos a nivel central.</p> | <p>Se debe mantener la medida, pero requiere complementación. Uno de los aspectos más importantes para poder conocer el impacto es el levantamiento de datos en los municipios focalizados, por lo que es muy importante efectuar un levantamiento de datos completos y permanentes.</p> <p>El aspecto de evaluación debe ser tratado de manera urgente, ya que la duración de estas transferencias está muy relacionada al impacto real verificado. Hay teóricos que opinan que este tipo de instrumentos no deben prolongarse demasiado.</p> |
| “Desnutrición Cero” Bajo la responsabilidad política del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) | <p>Impacto positivo. Se constituye en un instrumento desde la <i>oferta</i>. Es el caso más exitoso en cuanto a la gestión de programas, puesto que permanece en la estructural estatal formal y no se crea una unidad paralela, lo cual le da mayor sostenibilidad.</p> <p>Ha logrado insertarse en la estructural estatal formal y se implementa a través de los tres niveles del estado; Ministerio de Salud, SEDES (Gobernación de La Paz) y gobiernos municipales.</p> <p>Solamente el Programa Desnutrición Cero y el Programa Bono Juana Azurduy, consideró un estudio de línea de base en la fase de diseño”, ambos programas liderados por el MSD.</p> | <p>Se debe mantener la medida porque es exitoso. Sin embargo, el monitoreo y las evaluaciones de impacto son los medios que se deben incorporar.</p> <p>En la revisión de la política social se ha observado que no existe una política articulada para incorporar sistemáticamente, en la fase de diseño, sistemas de monitoreo y evaluación. S realizan evaluaciones muy distintas en momentos de tiempo que no siempre responden a la pertinencia del programa. Estas evaluaciones no se constituyan en instrumentos de política social, resultan en simplemente investigaciones aisladas que no tiene mayor incidencia en cuanto a la sistematización de lecciones aprendidas.</p> <p>Se debe mantener. Constituye un alivio a los hogares más vulnerables; se requiere complementar esta acción con programas que aseguren la atención médica de este segmento de la población, así como mitigar el deficiente acceso a la oferta alimentaria.</p> |
| Renta “Dignidad” Transferencias monetarias de alivio | <p>Impacto positivo. Este instrumento de política social es coherente con las principales dimensiones de la pobreza y responde a un criterio de “equidad” en el sentido que redistribuye recursos, aliviando principalmente a la población de las áreas rurales.</p> | |

Fuente: Elaboración propia.

2.6 Medidas de Política Social Sugerida (Complementarias, ajustadas, nuevas)

2.6.1 Introducción

Después de haber realizado la revisión de los principales planes y estrategias para la reducción de la pobreza en el marco de las Metas del Milenio, diseñadas e implementadas desde el año 2000; y habiendo analizado los principios, recursos e instrumentos de la política social vigente, es posible proponer acciones destinadas al ajuste o a la redefinición de la “Gestión Social”, entendido como el manejo de medios para la consecución de los fines de la política social vigente.

Galiani (2006), señala que en los países desarrollados el Estado de bienestar cuenta con un núcleo institucional fuerte y relativamente estable, y los cambios se plantean y ocurren alrededor de ese núcleo. En Bolivia, en cambio, no existe en general un núcleo de instituciones y programas sociales debidamente articulados por un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo.

La mayoría de las instituciones encargadas de la política social tienen un nivel jerárquico bajo por lo que tienen una fragilidad institucional que se traduce en falta de correspondencia entre los objetivos y los instrumentos pertinentes, resultados insuficientes y relativa inestabilidad de las iniciativas a lo largo del tiempo. Esta evolución positiva resalta la importancia de la definición de objetivos y principios de intervención en la política social. Sin embargo, aunque la calidad institucional es relevante en todas las esferas del quehacer público, las políticas sociales son muy

demandantes, ya que son por definición redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales, exigen una movilización de recursos en todo el territorio, involucran a diversos actores políticos en las múltiples etapas del proceso de diseño e implementación, se adoptan con el fin de hacer frente a un problema multidimensional. Estos factores plantean distintos grados de dificultad que diferencian a la política social de la gestión económica, área en la que existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

La propuesta se orientará en algunos principios que tienen que ver con la Población Meta (universalización); la Consecución del objetivo buscado (impacto) y la Utilización de los medios asignados a alcanzarlos (eficiencia).

En los últimos años la preocupación por la distribución del ingreso y de la riqueza, la base de activos de los pobres, la necesidad de un sistema de protección social más completo y los efectos de la inestabilidad macroeconómica intentaron reflejarse en la gestión social desarrollada por el país. La Política de Protección Social y Desarrollo Integral enmarcada en el PND (2006- 2011) contempla un conjunto amplio de estrategias. Se unieron programas existentes y se crearon nuevos programas sobre una construcción conceptual amparada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las pautas, medidas y recomendaciones de ajuste, alcanzan el ámbito de la formulación de políticas integrales (a nivel nacional, desde el nivel central); y de políticas sociales diferenciadas, dirigidas a los segmentos de la población meta identificada (municipios rurales en extrema pobreza), las cuales se orientan principalmente a: i) Políticas de Seguridad alimentaria; ii) Políticas de Equidad; iii) Políticas para acelerar el Desarrollo Social; iv)

Políticas de Ordenamiento Territorial; v) Políticas para Acelerar el ritmo y la calidad de del crecimiento económico.

Luego de haber realizado el análisis de los factores que refuerzan la situación de pobreza extrema de las poblaciones de los municipios identificados, se observa que el hambre y la desnutrición son los dos flagelos que afectan a una porción significativa de la población boliviana, la cual fue identificada en este proyecto. Asimismo, continúa un rasgo de la economía boliviana, el persistente atraso en el sector rural, por la baja productividad campesina. Se requiere lograr una situación de seguridad alimentaria, entendiendo que esto sucede cuando todas las personas, tienen en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y poder llevar así una vida sana y activa. Por otro lado, la soberanía alimentaria, como facultad del Estado para definir las políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria, es un pilar del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Otro elemento determinado en el análisis, es el simbólico. En todos los municipios identificados en el proyecto, la situación de pobreza extrema no ha cambiado; siguen siendo pobres; sin embargo, son menos pobres en un aspecto: el simbólico.

La tradición neokantiana trata a los diferentes universos simbólicos, mito, lengua, arte, ciencia, como instrumentos de conocimiento y de construcción del mundo de los objetos, como “formas simbólicas”. Con Durkheim, las formas de clasificación dejan de ser formas universales para transformarse en “formas sociales”. El PNUD destacó en su informe 2010, los avances en derechos sociales en Bolivia, debido a los cambios

introducidos, principalmente en temas de igualdad e inclusión, pero afirma también que los mismos son insuficientes para asegurar el ejercicio de varios de los derechos fundamentales.

Los indicadores sociales se benefician del crecimiento económico y de la distribución del ingreso y de la riqueza; no obstante, existen otros factores de igual o mayor significancia, entre ellos, los valores y principios de comportamiento culturales que de ser recuperados, fomentados y puestos en valor, pueden constituirse en auténticos factores de desarrollo.

En consecuencia, se ha elegido atender prioritariamente acciones orientadas a intensificar los esfuerzos de reducción de la pobreza extrema en los segmentos de población y municipios identificados, a través de las siguientes políticas sociales:

1. Política de seguridad alimentaria.
2. Política para acelerar el desarrollo social.

1.- POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

1.1 Enunciado general

Los indicadores sociales de desnutrición infantil (niños menores de 5 años) de los grupos sociales (quechuas y aymaras) asentados en los municipios identificados: Chuquisaca, Potosí, Oruro y La Paz, se beneficiarán de la complementación con políticas alimentarias focalizadas, intervenciones multisectoriales y convergentes.

La viabilidad de políticas orientadas a la seguridad alimentaria de toda la población y en especial de dos millones de personas, según estimación de la FAO, que padecen hambre y desnutrición crónica en Bolivia depende de cambios radicales en los enfoques, entre otros éticos, frente a la urgencia de garantizar la seguridad alimentaria, en los términos planteados por la FAO, en su informe de 2001 titulado: “Cuestiones Éticas en los Sectores de la Alimentación y la Agricultura”.

Un sistema alimentario y agrícola más ético debe incluir el interés por tres objetivos mundiales generalmente aceptados, cada uno de los cuales incorpora nuevas propuestas normativas: mejora del bienestar, protección del medio ambiente y mejora de la salud pública.

Se conocen cuatro formas de políticas públicas (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de alimentos dentro del país); también se las puede concebir como componentes de una sola política pública de seguridad alimentaria para Bolivia, con liderazgos definidos provenientes de las propias comunidades que la padecen. Esta propuesta está inspirada en Jess Gilbert (1993) Planificación democrática de la agricultura de los Estados Unidos.

1.2 Bases para una propuesta como hipótesis de trabajo

En un contexto de urgencia por la crisis de alimentos que afecta a Bolivia - especialmente entre los grupos sociales asentados en los municipios identificados – en 2012 y hacia el futuro, se propone la implementación secuencial de políticas públicas, a través de un Programa Participativo de Planificación por Unidades Territoriales Autónomas (municipios), para el uso racional de tierras agrícolas correspondientes a aquellos municipios

del país identificados con algún potencial agrícola y/o pecuario. Inicialmente, se priorizará la constitución de 81 Comités para poner en ejecución la propuesta de Programa (22 en Chuquisaca, 28 en Potosí, 21 en Oruro y 10 en La Paz). Dichas políticas son:

- 1.2.1** Políticas dirigidas a identificar la localización de la producción (en función de la calidad de suelos y riesgos climáticos) y de asentamientos humanos dentro de las provincias de departamentos, con mayores carencias alimenticias y nutricionales. [Esto hace a la DISPONIBILIDAD: cantidad de alimentos disponibles en una zona]

- 1.2.2** Políticas para el aprovechamiento de mercados locales sin disminuir auto abastecimientos de la población campesina-originaria [Esto hace al ACCESO: posibilidades que tiene una familia de obtener alimentos]

- 1.2.3** Políticas de producción para cuantificar el producto anual según categorías (cereales, cárnicos, lácteos, leguminosas, hortalizas, frutales, tubérculos, etc.) y rendimientos por ha., comparando zonas de mayor o menor producción y especialización según categorías de producto. [Esto hace a la UTILIZACIÓN: capacidad que tiene la persona de elegir, ingerir y absorber los nutrientes que contienen los Alimentos con el objeto de elevar la capacidad personal de elección]

- 1.2.4** Políticas de organización [Emprendimientos Rurales] para la producción, distribución y consumo de alimentos [Esto hace a la ESTABILIZACIÓN: mantener estos factores]

1.3 Propósito del Programa Participativo de Planificación por unidades territoriales autónomas

Establecer formas, modalidades y mecanismos de colaboración (diálogo, comunicación, apoyo y difusión) entre diversos actores: i) Representantes regionales de organizaciones agropecuarias (federaciones y centrales de carácter comunitario/campesino, asociaciones de cooperativas agrarias, organización de productores ecológicos, sindicatos agrarios). El desafío será lograr la conciliación de intereses entre la economía de la acumulación y la economía de la solidaridad, con el apoyo de la economía pública; ii) Representantes de Entidades del Gobierno Central (Ministerios y agencias en número reducido y con presencia sustantiva y activa de la mujer como líder social); iii) Representantes de Universidades (públicas y privadas) y otros establecimientos de educación media que cuenten con concesiones de tierra o estén interesados en obtener tales concesiones para desarrollar proyectos de extensión, innovación y formación vocacional dirigidos a los fines de la seguridad alimentaria.

1.4 Objetivos específicos:

- 1.4.1** Coordinar acciones para implementar medidas adoptadas en el marco de ‘la nueva política productiva agropecuaria’ Ley RPCA (26 de junio 2011) logrando que los servicios nacionales, agencias, fondos y otros adscritos al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) trabajen hacia la estabilidad de la seguridad alimentaria.

1.4.2 Elaborar planteamientos para nuevos programas y proyectos de seguridad y soberanía alimentaria, en el mediano y largo plazo.

1.4.3 Atender emergencias de inmediato y corto plazo, por causa del recrudecimiento de la crisis alimentos básicos.

1.5 Fases de implementación

El punto de partida será la creación de comités sub nacionales y comités regionales presididos por las organizaciones de productores agrícolas y pecuarios, con la administración de la Máxima Autoridad Ejecutiva regional en el sector agropecuario, con la competencia y responsabilidad requeridas para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

1.5.1 Fase 1. Preparatoria para organización y debate del Comité y Sub-comités

Se debe identificar el carácter de los diferentes liderazgos: i) Sociales; ii) Oportunistas; iii) Innovadores. Para adecuar los temas de la agenda de cada Comité por Unidad Territorial Autónoma, los liderazgos sociales identificados que se identifiquen con la reforma propuesta asumen un rol protagónico.

1.5.2 Fase 2. Planificación intensiva del uso de la tierra por territorio autónomo

Consiste en analizar las áreas potenciales para el uso racional de la tierra así como los estudios disponibles acerca de la clasificación de suelos, lo cual requiere adelantar tareas como las siguientes:

- 1.5.2.1** Dividir el mapa del territorio autónomo en áreas con las mismas características físicas, sociales y económicas y problemas similares respecto del uso de la tierra.
- 1.5.2.2** Clasificar la tierra por áreas en función de la utilización actual y de la propuesta.
- 1.5.2.3** Decidir ajustes sobre el uso de la tierra y de la agricultura necesaria en cada área identificada para recomendar métodos y acciones de política pertinentes.
- 1.5.2.4** Elaborar mapas posibles de ser utilizados por la administración del Programa y agricultores interesados.
- 1.5.2.5** Elaborar un Informe sobre resultados a lograr con base en las recomendaciones formuladas por el Comité, distribuir a todos los actores involucrados.

Los planes de ajuste para priorizar la seguridad alimentaria y los objetivos planteados para el desarrollo agrícola son la base para la Fase 3 de planificación activa.

1.5.3 Fase 3. Construir un Programa unificado de los territorios autónomos

Con base en las recomendaciones de cada Comité por Unidad Territorial Autónoma, se inicia la fase de implementación de acciones. A manera de ejemplo, se mencionan algunas actividades y proyectos:

- 1.5.3.1** Facilitar, mediante la provisión de créditos orientados a esta finalidad, la ampliación del tamaño de los predios familiares y comunitarios para lograr economías de escala en explotaciones agrícolas de mayor tamaño.
- 1.5.3.2** Empezar la mejora de pastos y forrajes para garantizar la alimentación de diferentes tipos de ganado, en particular del ganado vacuno lechero.
- 1.5.3.3** Atender y proponer soluciones cuando las Unidades Territoriales Autónomas confronten problemas de erosión de los suelos, sequías o inundaciones periódicas u otras calamidades naturales.
- 1.5.3.4** Mejorar la atención local de servicios de salubridad, especialmente cuando se trate de las poblaciones campesinas indígenas identificadas.

1.6 Conclusión de la propuesta

La idea - paradigma será abrir oportunidades a miles de agricultores familiares y/o comunitarios identificados, para que planifiquen su propio bienestar y el de sus semejantes afrontando en conjunto los complejos problemas económicos y sociales de su ámbito rural.

Esta política de seguridad alimentaria focalizada, junto a otros productos de la política social vigente - algunos también focalizados y otros de carácter universal-, conforman el grupo o “canasta de productos” de política social, que se refuerzan entre sí para la consecución de resultados. El ensamble de estos resultados, a su vez, repercutirá en el impacto esperado.

La “Canasta de productos” (*implementadas y por implementar*) abarca:

1. Bono Madre-Niño-Niña “Juana Azurduy”. A cargo del Ministerio de Salud y Deportes (MSD).
2. Desnutrición Cero. Multisectorial. Bajo la responsabilidad política del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN). A cargo del Ministerio de Salud y Deportes (MSD).
3. Comunidades en Acción. Multisectorial (MDRAyMA, MPM, MT., MSD, MEC, FPS, MOPSV, MA, MDRAyMA, MP, MJ). Es responsable el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

4. Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas. Multisectorial (MP, MJ). Es responsable el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
5. Programa Participativo de Planificación por Unidades Territoriales Autónomas. Bajo la responsabilidad del MDRyT.

La implementación de estas medidas de política social intersectorial y multidimensional, en forma coordinada con la participación activa de los actores sociales de los municipios identificados en el proyecto y tomando en cuenta las circunstancias de la seguridad alimentaria concreta en estas comunidades rurales, se espera alcanzar que los indicadores sociales de desnutrición, principalmente infantil (niños menores de 5 años), se beneficien de la ejecución de las mismas.

2.- PARA ACELERAR EL DESARROLLO SOCIAL

2.1 Enunciado general

Las intervenciones que tienen un impacto notable sobre la salud, educación y vivienda benefician a los pobres para mejorar su calidad de vida. Un crecimiento del desarrollo social más rápido requerirá políticas que estimulen un cambio de mentalidad, adoptando el trabajo como bien público.

La política social vigente en Bolivia desde el año 2006, requiere que la mayoría de la población boliviana pueda acoger principios de conducta como la transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y prácticas

leales, solidarias como una forma de capital simbólico. De acuerdo al análisis Durkeimniano sobre la festividad, los símbolos son los instrumentos por excelencia de la “integración social”, en cuanto que instrumentos de conocimiento y de comunicación, hacen posible el consenso sobre el sentido del mundo social, que contribuye fundamentalmente a la reproducción del mundo social: la integración “lógica” es la condición de la integración moral.

Bolivia necesita recuperar el trabajo como valor social y cambiar de mentalidad especialmente respecto del trabajo rural. Reemplazar el “tener” por el “hacer”, ya que en Bolivia el “tener” da prestigio y no el “hacer”.

2.2 Bases para una propuesta como hipótesis de trabajo

En la actualidad, existe una diversidad de criterios para definir el trabajo rural, varias enfatizan la productividad, pero otras ven el trabajo rural como una construcción social, constituida por un conjunto de pautas socioculturales que tienen a expresarse en formas características de convivencia (Moreno, 2005). Por otro lado, hay una distinción entre las actividades agrícolas (procesos de cultivo, de recolección, caza, pesca y silvicultura) y no agrícolas (actividades ejercidas en los hogares y en sectores distintos al agrícola primario); así como entre las actividades realizadas por el hombre, la mujer, el niño y la niña rural (indígenas, campesinos, colonos)

Considerando la situación actual en los contextos comunitarios de los segmentos de la población identificada y la necesidad de acelerar su desarrollo social, fundamentado en la economía de la reciprocidad, se propone la implementación de políticas públicas, adoptando un Plan de

Recuperación y Puesta en Valor del capital simbólico del Trabajo, para la valoración y apreciación del esfuerzo más que la compensación a nivel individual y social desarrollado por las propias comunidades.

Tales políticas son:

- 2.2.1** Políticas dirigidas a identificar, recuperar y fomentar la estructura de valores de comportamiento relacionadas al trabajo (individual y comunitaria) como un bien público, en el marco de los fundamentos de la lógica de aymaras y quechuas, mejorando cualitativamente el trabajo rural de los municipios focalizados. La identificación debe enfatizar la comprensión de la realidad del trabajo familiar rural de mujeres, niños y adolescentes.

- 2.1.2** Políticas de Puesta en Valor de iniciativas locales en las cuales el trabajo tenga un valor personal (dedicación al esfuerzo) y un valor social (valorizar el trabajo), y donde las dos se integren en acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de producción y el prestigio social, más que en el ingreso.

- 2.1.3** Políticas de incentivos individuales y comunitarios, es decir, premios por el esfuerzo para reforzar la apreciación del trabajo como un

valor. En el corto y mediano plazo, esta política de incentivo puede representar no solamente mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones focalizadas, sino también un mayor grado de compromiso por parte de los gobiernos locales.

2.3 Propósito del Plan de Recuperación y Puesta en Valor del capital simbólico del Trabajo

Construir los instrumentos de diálogo, coordinación y difusión entre los actores: i) Representantes regionales y locales de los distintos niveles correspondientes (por ejemplo en el caso del sindicato: el sindicato comunal, la subcentralía, la centralía o la federación departamental); ii) Representantes del Gobierno Central (Ministros de los sectores involucrados); iii) Otros organismos especializados con interés en la recuperación, fomento y puesta en valor del Trabajo.

Cambiar la mentalidad, modificando las estructuras de comportamiento; hay sociedades donde se siente seguro el que posee tierras, otras basan su seguridad en activos fijos, pero también hay sociedades que estructuralmente se manejan por valores de comportamiento como el Trabajo.

2.4 Objetivos específicos:

2.4.1 Coordinar acciones para implementar medidas adoptadas en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral

Comunitario RPS-DIC (2006-2008), de manera que el Trabajo, como valor, se constituya en un elemento que cohesione todas las pautas y acciones de la política social boliviana.

2.4.2 Elaborar estrategias para la ejecución de programas y proyectos creativos en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de consolidar uno de los pilares fundamentales donde se asienta el sistema económico andino.

2.4.3 Identificar medidas focalizadas en las mujeres rurales (niñas, adolescente y adultas) que contribuyan a la ampliación de su participación en el desarrollo rural, su bienestar y sobre todo al reconocimiento social e individual de su trabajo, en sus diferentes ámbitos de acción.

2.5 Fases de implementación

La implementación de esta política social contempla 2 fases:

2.5.1 Fase 1. Planificación y coordinación por territorio autónomo por sector

Se debe planificar y coordinar con los programas existentes y los que aún no han implementado, con la participación de todos los actores involucrados, que se identifiquen con la propuesta. El trabajo se organiza y

desarrolla a través de los segmentos de la población y municipios identificados.

2.5.2 Fase 2. Implementación

Fase de implementación de acciones. Entre las actividades y proyectos prioritarios, se propone:

2.5.1 Instituir incentivos que rescaten la importancia del trabajo individual y comunitario; es decir, premios o reconocimientos para personas que destacan por su disponibilidad al trabajo y a quienes mejoren condiciones de trabajo en las zonas focalizadas.

2.5.2 Organizar encuentros que fortalezcan las organizaciones comunales profundizando valores comunitarios (solidaridad, reciprocidad y confianza en los otros), para ir construyendo las bases de la participación efectiva como soporte de la propuesta.

2.6 Conclusión de la propuesta

Los esfuerzos para cambiar la situación de pobreza extrema de los grupos poblacionales y los municipios identificados, no sólo implican un cambio del modelo de desarrollo del país y del crecimiento económico, sino que especialmente tiene que ver con un cambio de mentalidad (individual y

comunitaria) que permita construir sociedades basadas en el valor del trabajo.

Esta política para acelerar el Desarrollo Social de las comunidades focalizadas, es el instrumento que integra los esfuerzos existentes y los propuestos, reforzándose en una *canasta de productos* de política social, para el logro de los resultados previstos, los cuales, a su vez, conforman un todo que pueda responder a los objetivos planteados.

La “Canasta de productos” (*implementadas y por implementar*) incluye:

1. Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social - PROPAÍS-. Bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
2. Programa: Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra -EDIMO- A cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
3. Comunidades en Acción. Multisectorial. (MDRA y MA, MPM, MT., MSD, MEC, FPS, MOPSV, MA, MDRAYMA, MP, MJ). Es responsable el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
4. Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas. Multisectorial. Bajo la responsabilidad del (MP, MJ). Es responsable el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
5. Plan de Recuperación y Puesta en Valor del capital simbólico del Trabajo por Unidades Territoriales Autónomas (municipios).

Multisectorial. Bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Con la implementación de estas medidas de política social intersectorial y multidimensional, en forma coordinada con la participación activa de los actores sociales de los municipios identificados en el proyecto, se espera lograr la puesta en valor del trabajo como un bien social público.

**CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

4.1 CONCLUSIONES

Como resultado del desarrollo del proyecto de grado, se llegó a las siguientes conclusiones:

4.1.1 En relación al Objetivo Específico 1.3.2.1

“Examinar los rasgos que caracterizan la pobreza boliviana, particularmente la extrema pobreza, para obtener una lectura propia de este fenómeno.”

La pobreza boliviana y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y los factores sociales y económicos más conocidos. Por ejemplo, en las zonas tanto rurales como urbanas de nuestro país, los hombres relacionan la pobreza con la falta de activos materiales; mientras que las mujeres la definen como la inseguridad alimentaria principalmente.

También existen diferencias generacionales. Para los hombres más jóvenes, la capacidad de obtener un ingreso es el activo más importante, pero para los hombres de más edad del área rural del país, es más significativa la posesión de tierras y para los de área urbana, la posición social relacionada con el estilo de vida y la casa propia.

4.1.2 En relación al Objetivo Específico 1.3.2.2

“Analizar las distintas estrategias de reducción de la pobreza implementadas por Bolivia.”

A partir del año 2000, se han elaborado dos documentos importantes conteniendo las estrategias de reducción de pobreza: La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y el “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011”.

La EBRP se dirigía a un mayor rol del mercado, un achicamiento del Estado Central hacia una mayor descentralización en cuanto a la implementación de programas sociales, con una política de compensación hacia los municipios más pobres. La EBRP tenía un enfoque centrado en la prestación de servicios sociales y en la generación de empleos de corto plazo. Sin embargo, no prestaba la atención suficiente a las diferencias culturales, de identidad, ni de género.

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), establece una nueva visión en cuanto a la erradicación de la pobreza, que se enmarca en un modelo social, económico y estatal basado en la diversidad y en lo multicultural, con un enfoque centrado en la población y en la comunidad, es decir, reconoce las diferencias de organización propias, las identidades, reconoce que los pobres poseen capacidades, experiencias y conocimientos que son valiosos. El Plan Nacional de Desarrollo, además, le proporciona un alto grado de importancia a la acción comunitaria y cultural. La política social vigente, ha unido programas sociales ya existentes con programas nuevos, conformando un conjunto de medidas que permiten la participación de las “comunidades”, como nuevo actor social.

Si bien se dispone del Plan Nacional de Desarrollo, ello no garantiza su aplicación ni el cumplimiento de los objetivos del mismo, Son factores

tales como la estabilidad económica y la institucionalidad, los que gravitarán en la obtención de resultados.

4.1.3 En relación al Objetivo Específico 1.3.2.3

“Estudiar los distintos tipos de evaluaciones institucionales sobre la pobreza (UDAPE, BM, BID, NNUU y otros) acerca de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados (Meta 1 del Objetivo N°1) durante el decenio 2000-2010.”

Casi todos los informes y evaluaciones institucionales sobre la pobreza (UDAPE, BM, BID, NNUU y otros) acerca de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados (Meta 1 del Objetivo N°1) reconocen los avances que ha conseguido Bolivia en la lucha contra la pobreza; pero también coinciden en identificar como una de las mayores dificultades la falta de institucionalidad, que se refleja en todos los niveles, particularmente en la implementación de los programas sociales. En general existen muchas limitaciones y falta de claridad en las normas y reglas del financiamiento público más directo por el Gobierno Central a Gobiernos Locales.

4.1.4 En relación al Objetivo Específico 1.3.2.4

“Revisar los resultados obtenidos en la lucha contra pobreza extrema, profundizando los principios, recursos e instrumentos que se aplicaron.”

En los últimos años la preocupación por la distribución del ingreso y de la riqueza, los ingresos de los más pobres y la necesidad de un sistema de protección social más completo, se ha reflejado en el esfuerzo público del

país, orientado al cumplimiento de las metas del Milenio. En los diferentes informes de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, se han presentado los avances en los diversos indicadores. En términos globales, el gasto público dirigido a los ODM creció de US 548 millones de dólares en el año 2000 a US 968 millones en el 2007.

4.1.5 En relación al Objetivo Específico 1.3.2.5

“Identificar medidas y/o acciones que sean factibles de ser implementadas como políticas sociales en el país para la erradicación de la extrema pobreza boliviana.”

No obstante, a pesar de estos avances obtenidos, quedan todavía en Bolivia segmentos de la población cuya situación de pobreza extrema no ha cambiado (Quechuas y aymaras asentados principalmente en el área rural de tierras altas). Las medidas de transferencias monetarias son las de mayor impacto en el ingreso de los hogares; sin embargo, este tipo de medidas de política social que son de carácter universal, no son suficientes para estos grupos que aún se encuentran en pobreza extrema y en condiciones de vulnerabilidad elevada, los mismos que fueron identificados en este proyecto.

4.1.6 En relación al Objetivo General 1.3.1

“Identificar medidas y pautas de acción efectivas y viables - para algún sector en particular y para un segmento de la población que aún se encuentra en situación de pobreza extrema - que puedan reorientar o complementar la política social vigente, contribuyendo al cumplimiento de la Meta 1 del Objetivo N°1 de los ODM en el año 2015.”

En general, se puede concluir que para la población identificada, así como para otros segmentos de la población, respecto de las medidas implementadas de política social: Bolivia: suma 0. La sumatoria de las partes cuyo "TODO" es menor. Esta deducción responde a la observación de que en los hechos, los esfuerzos que se hacen para establecer una política de protección social articulada y coherente fallan. La profusión de iniciativas sin un ente planificador articulador y coordinador - que bajo el nuevo paradigma del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el Ministerio de Planificación de Desarrollo - provoca la superposición de programas, actores y entidades gubernamentales, cooperación internacional a cargo de su implementación.

Las intervenciones prioritarias identificadas que complementan las medidas de política social vigente están orientadas a los ámbitos de Seguridad Alimentaria y para Acelerar el Desarrollo Social.

4.2 RECOMENDACIONES

Sobre la base de las conclusiones arribadas en el proyecto, se presentan a continuación las siguientes recomendaciones:

4.2.1 Al Estado

Se requiere continuar con los esfuerzos para comprender mejor el fenómeno de la pobreza boliviana. Enfoques contrapuestos al enfoque tradicional, como el de “no linealidad”, permiten una mejor comprensión de la dinámica constante e inestable, en el cual, cada una de las dimensiones de la pobreza establece una red de relaciones e interrelaciones con los otros componentes y facilitando un nuevo entendimiento de la causalidad: la causalidad inter-niveles, multidimensional “circular” o “causalidad compleja”.

La mejora de los mecanismos legales establecidos en todos sus niveles institucionales, incluyendo los establecidos a través de las gobernaciones y municipios, de manera que sin poner demasiado énfasis en el marco normativo, se cuente con reglas de juego estables y eficientes.

Frente a una de las mayores debilidades de la política pública y de la política social en particular, que es la falta de datos estadísticos e información precisa y actualizada, se invierten recursos adicionales para reforzar el levantamiento de datos y el procesamiento de información, para poder retroalimentar permanentemente las medidas de política social implementada.

Sobre la base de las guías de acción propuestas: Política de Seguridad Alimentaria y Política para Acelerar el Desarrollo Social, complementan la política social vigente.

4.2.2 Al Ministerio de Planificación del Desarrollo

El Ministerio de Planificación para el Desarrollo (MPD), desempeña, no solamente el rol central en cuanto a articulación de una política social integral y coherente, sino también vela por la correcta coordinación entre los tres niveles del Estado. Para lo cual, se requiere fortalecer el rol del MPD y crear las herramientas y mecanismos para una coordinación más eficiente, consolidando la unidad técnica de coordinación correspondiente.

El MPD lidera y asume de forma activa su responsabilidad sobre la coordinación, elaboración y ajuste del Plan de Desarrollo y de la evaluación de su ejecución. De conformidad con el Decreto Supremo 28631 del 8 de marzo de 2006, el Viceministerio de Planificación y Coordinación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, ejerce con eficiencia sus atribuciones de planificar el desarrollo integral del país, mediante la elaboración, coordinación y seguimiento de la estrategia nacional de desarrollo, económico, social y cultural, en relación con los Ministerios correspondientes.

Prioritariamente impulsa a la implementación de los programas: Comunidades en Acción y Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas, como base de la política social a complementarse con la propuesta para Acelerar el Desarrollo Social desde la puesta en valor del “trabajo”.

4.2.3 Al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)

Frente al bajo nivel de ejecución de programas y proyectos, debido a la falta de personal idóneo; se requiere una revalorización, institucionalización y capacitación permanente de los recursos humanos que forman parte de los programas sociales.

Para el desarrollo de la implementación secuencia de políticas públicas, a través del Programa Participativo de Planificación, el MDRyT asegura la conformación de las Unidades del proyecto, por personal latamente calificado.

4.2.4 Al Ministerio de Salud y Deportes (MSD)

Lidera y optimiza el desenvolvimiento del Programa multisectorial Desnutrición Cero, en forma articulada con el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y los otros ministerios. Adicionalmente, mejora los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales que se encuentran bajo su responsabilidad, particularmente el Bono Juana Azurduy.

4.2.5 A los beneficiarios

Amartya Sen (Premio Nobel 1998):

“[...] los individuos deben verse como seres que participan activamente —si se les da oportunidad— en la configuración de su propio destino, no como meros

receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo.”

Las actuales condiciones favorecen la participación activa de las comunidades, especialmente del área rural. Los beneficiarios de las medidas de política social fortalecen la calidad de su participación, desarrollando su capacidad de generar estrategias sostenibles propias para salir de la extrema pobreza.

REFERENCIAS

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. (2010). *Empoderamiento: Un camino para luchar contra la pobreza*. Lima, Perú: Autor.

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. (1996). *Hombres y Mujeres: Aportes en sectores y actividades del área rural*. (Folleto) La Paz, Bolivia: Autor.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011) *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Bolivia: Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Diálogo Regional de la Política*. 2da. Reunión. Washington, Estados Unidos: Autor.

Banco Central de Bolivia. (2010). *Informe de Política Monetaria*. La Paz, Bolivia: Autor.

Bernal E. (2009). *Una cuestión social en Bolivia: Un análisis acerca de la situación económica del país*. La Patria (Oruro)

Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Mayor crecimiento económico afecta negativamente en las percepciones de la satisfacción de vida en América Latina y el Caribe*. Comunicación de prensa (2008, 18 de noviembre). Washington, Estados Unidos: Autor.

Bourdieu P. (2005). *Las Estructuras Sociales de la Economía*. (2da. ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial SRL.

Berthin G. (1999). *El Estado y sus instituciones*. (1ra. ed.) La Paz, Bolivia: Bolivia en el siglo XX.

Bobbio N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Castel, R. (2006). *Las metamorfosis de la cuestión social*. (2da. ed.). Buenos Aires, Barcelona, México: Editorial Paidós.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2005); División de Población de la CEPAL; Banco Interamericano de Desarrollo. *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas de Bolivia*. Santiago de Chile, Chile: Autor.

Ceja Mena C. (2004). *La política social mexicana de cara a la pobreza*. *Geo Crítica Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VIII, N° 176.

Douglass C. N. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (2da. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/Economía Cía Contemporánea.

Diccionario: Definiciones de terminología social. Disponible en la web: www.definicion.org/politica-social.

Fundación Milenio. (2011). *Informe de Milenio sobre la Economía*. Gestión 2010. No 30. La Paz, Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung.

Franco R. (2004). *Institucionalidad de las políticas sociales para mejorar su efectividad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Chile. Disponible en la web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

Fondo de Cultura Económica. (1968). *Desarrollo Económico Acelerado*. (2da. ed.). México: Autor.

Galbraith J. (1980). *The Nature of Mass of Poverty*. (2da. ed.). Publicado por Hazell Watson. Reino Unido.

Gilbert J. (1993). *Planificación Democrática de la Agricultura de los Estados Unidos: El programa federal de planificación del uso de la tierra por condados*. Ponencia a la Rural Sociological Society. Publicado en *Agricultura y Sociedad* N° 72.

Harvard Club de Bolivia (1999). *La Formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz, Bolivia. Instituto Nacional de Estadísticas. (2010). *Datos estadísticos sociales*. La Paz, Bolivia: Editorial Offset Boliviana Ltda.

Jaramillo F. (2010, agosto). *Bolivia sube de rango*. Disponible en la web: www.worldbank.org

Jimenez J.I. (2012, enero). *Políticas Públicas: Gestión-Diseño-Evaluación*. Propuesta presentada a: THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid.

Jimenez J.I. (2011, junio). *Estado de la seguridad alimentaria y propuestas de mejora*. Propuesta para la Escuela de Gestión Pública Plurinacional.

Machinea J.L., Cruces G. (2006). *Las instituciones de la política social: Objetivos, Principios y Atributos*. CEPAL. Santiago de Chile.

Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. (2008). *Reduciendo la pobreza mundial a la mitad hasta el año 2015*. Informe para Latinoamérica: Autor.

Ministerio de Planificación del Desarrollo; Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas; Sistema de Naciones Unidas en Bolivia; Organización Internacional del Trabajo; Agencia Catalana de Cooperación. (2006). *Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La Paz, Bolivia: Autor.

Ministerio de Salud y Deportes; Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. (2005). *Sesión Anual del Comité Permanente de Nutrición*.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. (1997). *Mapa de Potencial Agrícola*. La Paz, Bolivia: Autor.

Morales N. (2010). *La política social en Bolivia: Análisis de los programas sociales (2006-2008)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Notas Técnicas N° IDB-TN-139.

Organización Internacional del Trabajo; Agencia Catalana de Cooperación. (2007). *Pueblos Originarios y Objetivos del Milenio*. La Paz, Bolivia: Autor.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Comisión Económica para América Latina. (2011). *Panorama Social de América Latina*. Documento informativo 2011. Nueva York, Estados Unidos: Autor.

Programa de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2009, agosto). *Bolivia, marco Nacional de Prioridades para la Asistencia Técnica de la FAO (2010-2014)*. La Paz, Bolivia: Autor.

Programa Mundial de Alimentos (2009). *Serie de informes sobre el hambre en el mundo: Hambre y Mercados*. Autor.

Programa de Investigación Estratégica Boliviana. (2007). *Casa aunque en la punta del cerro- Vivienda y Desarrollo de la ciudad de El Alto*. La Paz, Bolivia: Autor.

Portocarrero F., Millán A., Loveday J., Tarazona B, Portugal A. (2006). *Capital Social y Democracia*. (1ra. ed.) Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Lima, Perú.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe temático sobre Desarrollo Humano: La economía más allá del gas*. (2da. ed.). La Paz, Bolivia: Autor.

Prats J. (2001) *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano*. *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 10. Institut Internacional de Catalunya. Barcelona, España.

Przeworski A. (2007). *La democracia, la igualdad y la redistribución*. (2da. ed.). New York: Cambridge University Press, Estados Unidos. Disponible en: <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/duke.pdf>

Repetto F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Washington. Estados Unidos: INDES.

Revista Nacional (2005). *Gaceta de informes y propuestas de la Sociedad Civil*. Nº 3. La Paz, Bolivia: Autor.

Sachs J. (2006). *El fin de la Pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Traducción de Ricardo García y Ricard Martínez. (1ra. ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Sen A. (2001). *La desigualdad económica*. (Ed. Ampliada) México: Fondo de Cultura Económica.

Sen A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ediciones Paidós Ibérica.

Sempere J. (2010) *Ponencia sobre el decrecimiento*. Semana gallega de filosofía. Barcelona, España.

Thais Maingon. (2004). *Política Social en Venezuela 1999-2003*. Cuadernos del CENDES, año 21, Nº 55. Tercera Época.

Thomas R. Dye. (2010). *Politics in Status Communities*. (12va. ed.) Estados Unidos.

Unidad de Análisis Sociales y Económicas; Programa Mundial de Alimentos. (2009). *Sistema de Información General en Seguridad Alimentaria: Ranking de Municipios (VAM) 2003-2006*. La Paz, Bolivia: Autor.

Unidad de Políticas Sociales y Económicas, Comité Interinstitucional Metas del Desarrollo del Milenio (2010). *Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. (1ra. ed.). La Paz, Bolivia: Autor.

Unidad de Políticas Sociales y Económicas, Comité Interinstitucional Metas del Desarrollo del Milenio (2009). *Quinto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. (1ra. ed.). La Paz, Bolivia: Autor.

Velásquez, I. (2007). *Extrem Poverty: Vulnerability and coping strategies among indigenous people in rural areas of Bolivia* (1ra. ed.). La Paz, Bolivia: Cuvillier Verlag.

Yoriko Yasukaw. (2012, 24 de febrero). Representante de la Organización de las Naciones Unidas. *Reduce la pobreza en Bolivia*. Los Tiempos.

Zeballos H. (2010). *Bolivia: Estado y Avance en la Economía Campesina*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.