

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Con la transferencia de competencias a los gobiernos Departamentales, estos son los actores principales para disminuir la pobreza de sus habitantes; se ha visto la necesidad de identificar los efectos que ha tenido la intervención pública en particular en el departamento de Tarija.

La investigación tiene por objeto mostrar la incidencia que han tenido las inversiones públicas en la reducción de la pobreza, medido por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población del departamento de Tarija, durante el periodo 2006-2012. Para alcanzar el mencionado objetivo se ha practicado el análisis del comportamiento de recursos que el departamento de Tarija recibe y su incremento a partir del impuesto a los hidrocarburos, asimismo de las inversiones elaboradas en sectores sociales referidos a educación, salud, servicios básicos y la inversión en infraestructura productiva, así como de las medidas de pobreza encontradas.

A partir de un análisis cuantitativo y cualitativo se ha delimitado la incidencia de la inversión pública en el nivel de pobreza, la investigación muestra que la pobreza persiste en la población del departamento de Tarija en el 55% de los habitantes del área rural. Si bien hubo mejoras de cobertura en áreas de salud y educación, los problemas de acceso a esta última persisten en la población en edad escolar que no acude a algún establecimiento educativo. En cuanto a servicios básicos, a nivel departamental existe un evidente retraso en la atención de saneamiento básico y agua potable, que denota peligros a la salud de los habitantes del Departamento.

Por otra parte, las asignaciones de gasto en sectores productivos han sido mínimos, insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la población, así no ha contribuido de manera significativa a disminuir el nivel de pobreza de sus habitantes.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los altos niveles de pobreza en Bolivia, en particular en la población rural es uno de los problemas que prevalecen en la actualidad y que los gobiernos de turno asumen como problema de política económica teniendo la responsabilidad de superar, con el objetivo de encaminar a las regiones por el camino del crecimiento económico elevando la calidad de vida y conseguir disminuir la pobreza en la que viven.

Los ingresos percibidos por el nuevo impuesto a los hidrocarburos (IDH) creado con la nueva Ley de Hidrocarburos 2058 y sus decretos reglamentarios, permitieron en el departamento de Tarija, que la Gobernación, Ejecutivos Secciones y Municipios realizar inversiones en sectores de educación, salud, infraestructura productiva y la generación de empleos.

Las políticas adoptadas de lucha contra la pobreza, a partir de 2006 se enmarcaron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la estrategia “Bolivia Digna” para la erradicación de la pobreza y extrema pobreza, buscando la equidad en la redistribución de la riqueza a los diferentes sectores, así como objetivos específicos dirigidos a salud y educación. Entre las políticas sociales para disminuir la pobreza están las transferencias directas, mediante los bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy de Padilla y el bono Dignidad para los adultos mayores.

La aplicación de estas políticas para reducir la pobreza en el departamento de Tarija han tenido resultados diferentes en los municipios tanto del área urbana como del área rural de acuerdo tanto al tamaño del municipio, ubicación geográfica como por inconvenientes que han surgido institucionalmente. Los resultados obtenidos en los últimos años si bien demuestran ser positivos a nivel nacional<sup>1</sup>, no ocurren lo mismo a nivel de los municipios en las áreas rurales.

Los procesos llevados adelante, han permitido la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales; siendo la Gobernación, los Ejecutivos Seccionales, los 11 municipios y la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, los actores principales para lograr disminuir la pobreza de sus habitantes; se ha tomado en

---

<sup>1</sup> ARIAS Omar, Bendini Magdalena. Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres. 2006

cuenta la necesidad de identificar los efectos que ha tenido la inversión pública en la reducción de la pobreza particularmente en el área rural.

La presente investigación tiene el objetivo de mostrar la incidencia que ha tenido las inversiones públicas en los niveles de pobreza de la población del departamento de Tarija. Se organiza de la siguiente manera: en el primer capítulo se establecen los objetivos, hipótesis y metodología de la investigación a elaborar. En el segundo y tercer capítulo se describe el marco teórico y marco legal en los que se enmarca la investigación. En el capítulo cuarto se realiza el diagnóstico del departamento de Tarija.

En el quinto capítulo se practica el análisis del comportamiento de las inversiones públicas a nivel nacional, departamental y municipal, de la pobreza en el departamento de Tarija y la verificación de la hipótesis planteada a través del modelo propuesto. Finalmente en el capítulo sexto se tiene las conclusiones a las que se han llegado con la investigación y recomendaciones que se ha tenido en cuenta realizar.

## **2 ANTECEDENTES**

La pobreza es tan antigua como el género humano; es el polo opuesto de la riqueza. A lo largo de la historia la confrontación de intereses entre pobres y ricos ha provocado toda clase de acontecimientos que, pese a los avances en favor de los menos favorecidos, no han logrado modificar sustancialmente la situación de desigualdad en que vive la mayor parte de la población mundial.

Como finalidad, se dio prioridad a las acciones del Estado asumiendo que la reducción de la pobreza debería ser la parte integral e imprescindible del modelo. Ello se fundamentó en el concepto que si la pobreza es un fenómeno estructural de gran magnitud, el desarrollo solo tiene sentido cuando está orientado a mejorar la calidad de vida de la población. A pesar de la mayor infraestructura relacionada con el aumento de la inversión social Bolivia tuvo un escaso progreso en el bienestar medido por los ingresos y niveles de consumo<sup>2</sup>.

En Bolivia todavía la mayor parte de la extrema pobreza en su dimensión material tiene rostro indígena campesino, de mujeres, niñas y niños. Comunidades enteras con rica tradición cultural, histórica y social viven en condiciones de pobreza material debido a los

---

<sup>2</sup> Pobreza y Desigualdad en los Municipios de Bolivia Edición UDAPE 2001.

impactos en los procesos de colonización, expropiación de sus tierras y saqueo de sus recursos naturales.

En este enfoque, los gobiernos de países pobres que recurrieron a la cooperación internacional, para superar los problemas de pobreza y exclusión social y avanzar hacia el desarrollo humano sostenible, en un marco democrático y de respeto a los derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, asumieron compromisos denominados “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, cuyo fin era reducir la extrema pobreza a 24,1 % para el 2015. En este contexto como instrumento fundamental de este proceso se elaboró el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) en el nivel nacional, los Planes de Desarrollo Económico y Social (PDES), en el nivel departamental, los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) en el nivel municipal y los Planes Desarrollo Mancomunitario, posteriormente, como mecanismo primordial que permita en el corto como en el largo plazo, la inyección externa de recursos financieros bajo los principios de integralidad, enfoque selectivo de la inversión pública.

### **3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La pobreza es un problema estructural en Tarija, de ahí que uno de los principales objetivos de las instituciones estatales es el planteamiento e implementación de estrategias, programas y proyectos para reducir los niveles de pobreza en la población. La situación en municipios del área rural del departamento en particular de la zona alta (municipio de Yunchara y municipio de san Lorenzo), son desalentadores los indicadores de extrema pobreza y desigualdad entre municipios urbanos y rurales, donde los municipios rurales llegan a un porcentaje de pobreza hasta del 98%<sup>3</sup>

La Participación Popular y la Descentralización Administrativa, iniciaron el fortalecimiento de los gobiernos municipales permitiendo la descentralización de recursos, transfiriendo y otorgando mayores competencias, participación de la sociedad civil a través del control social. Se redujo el rol del nivel central, buscando más eficiencia y mejores niveles en la distribución y asignación de los recursos públicos a través de los municipios. Antes de estas reformas 75% de la inversión pública se ejecutaba a nivel central y solamente 25% a nivel

---

<sup>3</sup> AGUILAR, Ramiro, Reynaga René, Yupanqui Franz. Indicadores y Estadísticas Municipales, Min. de Educación y Culturas. pág. 10

descentralizado. La Participación Popular incrementó los recursos transferidos a los municipios a 20% de la recaudación efectiva de la renta interna y la renta aduanera<sup>4</sup>.

La Ley del Diálogo 2000 definió el alcance de los recursos de alivio a la deuda externa (HIPC), orientado a llevar adelante la política de reducción de la pobreza, favoreciendo las inversiones en salud y educación. La adopción de estas medidas permitió a los municipios una mayor participación en el desarrollo local, el manejo y disposición de sus recursos siguiendo los lineamientos de la EBRP. Asimismo los ingresos percibidos por el nuevo impuesto a los hidrocarburos (IDH), posibilitaron a las Prefecturas ahora Gobernaciones, a los ejecutivos secciones y municipios realizar inversiones en educación, salud, infraestructura productiva y la generación de empleos.

La aplicación de estas políticas para reducir la pobreza ha tenido resultados distintos en los municipios del departamento de Tarija, tanto en el área urbana y área rural, por diferentes factores como el tamaño del municipio, ubicación geográfica y problemas de gestión.

Los datos de extrema pobreza en Bolivia y Tarija son mucho más altos que el promedio de Latinoamérica (12.6%), donde Bolivia aún se encuentra lejos en comparación a países de la región. Para el 2001 el departamento de Tarija tenía un 35% de pobres extremos, referido a la población que no logra tener ingresos para adquirir una canasta de alimentos, en municipios rurales son más evidentes estos síntomas de pobreza.

A nivel nacional la población en pobreza extrema se redujo en los últimos años, de 41.2% el 1996 a 32.7 el 2008. En el caso de Tarija la situación no es tan alentadora, pues el 2001 la proporción de pobres extremos era 55,4% superior al promedio nacional, estimándose que había más de 137.000 personas en condiciones de extrema pobreza<sup>5</sup>

Los alcances de la intervención pública tiene resultados diversos, siendo parte de los objetivos de política económica la inversión o gasto fiscal para promover la equidad en la distribución de los recursos<sup>6</sup>, siendo los municipios rurales las regiones más necesitadas y que merecen mayor atención de los órganos ejecutivos.

---

<sup>4</sup> JEMIO, Luis Carlos. Del ajuste fiscal a las políticas contracíclicas: la agenda fiscal necesaria. Pág. 5

<sup>5</sup> UDAPE-PNUD. Desarrollo Humano en el Departamento de La Paz. Resumen informativo 2010

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2006-2010.

Tomando como referencia lo anteriormente mencionado podemos mencionar que el departamento de Tarija no está exento en lo que al problema de la pobreza se refiere. Es por tal motivo que surge la imperiosa necesidad de analizar cómo es que el Estado mediante la realización de programas y proyectos de inversión pública, contribuye de manera significativa a la reducción de la pobreza.

### **3.1 Problema de Investigación**

Las políticas adoptadas en el departamento de Tarija han permitido a los 11 municipios tener mayor participación en el desarrollo local, el manejo y disposición de sus recursos orientados a sectores específicos, siguiendo la línea de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, de acuerdo a los lineamientos definidos en la Ley del Diálogo 2000 y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PDDES) 2012-2016, del departamento de Tarija. Los resultados son diversos y muestran niveles de desigualdad entre municipios del área rural y urbana<sup>7</sup>

Es pertinente identificar el alcance y deficiencias de la intervención del estado a través de las inversiones públicas de gobiernos locales y sus efectos en los niveles de pobreza, en particular en municipios rurales en los que se encuentra mayor cantidad de población pobre y que merecen la atención de los órganos ejecutivos, buscando canalizar de manera óptima los recursos fiscales hacia sectores vulnerables mejorando su calidad de vida.

El departamento de Tarija, ha pasado por problemas de tipo administrativo y organizativo por el cambio de autoridades electas, la elección de los ejecutivos seccionales, ha creado una dualidad de funciones sobre el mismo ámbito geográfico de intervención de los municipios, la débil institucionalidad por el cambio de denominación del gobierno departamental de Prefectura a Gobernación ha provocado retraso en su ejecución presupuestaria en el periodo 2006-2012.

La implementación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), donde se reconoce la salud y el servicio básicos como derecho fundamentales, ha encontrado desprendido a los principales prestadores de servicio de salud y servicios básicos; los cuales

---

<sup>7</sup> Prácticamente todas las áreas dispersas tienen una incidencia de pobreza mayor que el área urbana. UDAPE, INE. Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia. 2006. Pág. 23.

no contaban con el equipamiento para el centro de salud y centros educativos, para atender las nuevas exigencias emanadas de la NCPE.

Las inversiones realizadas en el sector productivo en el departamento de Tarija que permita elevar los ingresos son escasas, presentando altos niveles de pobreza en los municipios de Yunchara y San Lorenzo. De acuerdo a un estudio sobre indicadores municipales, se halla ubicado en el puesto 46 en el indicador de pobreza extrema por municipios. De acuerdo a este contexto, la problemática, la delimitación temporal y espacial se plantea como problema de investigación lo siguiente:

*¿Cuál es la incidencia de las inversiones públicas en el nivel de pobreza en el departamento de Tarija (periodo 2006-2012)?*

#### **4 JUSTIFICACION DEL TEMA**

El presente trabajo de investigación se justifica de forma general como respuesta, la necesidad imperiosa de analizar y evaluar, en qué medida se logró alcanzar el objetivo de “reducción de la pobreza” planteado por las Estrategias Nacionales de Desarrollo Económico, Social, Comunitario y Productivo en el periodo 2006 – 2012.

Por otro lado, además de realizar un análisis crítico y evaluación de los resultados alcanzados, es importante proponer algunas bases de la concepción del desarrollo planteadas por el Estado Boliviano, el año 2006, identificadas en los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “ Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, que propone revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural; erradicar la pobreza y desmontar el colonialismo, el neoliberalismo con la visión de construir un nuevo modelo de desarrollo de producción y acumulación interna de riqueza, traducido en la redistribución de la riqueza nacional obtenida en beneficio de los sectores sociales tradicionalmente excluidos del acceso a los medios productivos y al empleo digno, con una intervención del Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional; de manera que el desarrollo se convierta en un proceso

colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptores de directrices verticales<sup>8</sup>.

#### **4.1 Justificación Económica**

La pobreza es un tema recurrente que afecta a gran parte de la población, en particular a población del área rural. Es pertinente examinar los efectos de la inversión pública en disminuir la pobreza, con la aplicación efectiva de políticas para una mejor asignación y distribución de los recursos públicos.

#### **4.2 Justificación Social**

La investigación abarcará en su análisis al departamento de Tarija, destacando a la población que se encuentra con altos índices de pobreza, esperando contribuir a promover el mejoramiento en la calidad de vida de esta población vulnerable.

#### **4.3 Justificación Académica**

Se espera que la investigación sirva de referente acerca de la pobreza en los 11 municipios del departamento de Tarija, identificando las causas por las que la implementación de políticas económicas contra la pobreza no genera los mismos resultados en municipios rurales.

#### **4.4 Justificación Financiera**

Con la investigación se busca establecer la cuantía de las inversiones públicas y ejecución de recursos públicos en los sectores que buscan disminuir la pobreza y los niveles que tuvo en el departamento de Tarija.

#### **4.5 Justificación Política**

En lo referido a las políticas adoptadas por el estado se busca determinar la incidencia que han tenido las leyes y proyectos coadyuvando a la reducción de la pobreza en el departamento de Tarija objetivo del estudio.

---

<sup>8</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien” Junio 2006. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Viceministerio de Planificación y Coordinación.

## 5 FORMULACION DE LOS OBJETIVOS

Los objetivos que se plantean dentro de la investigación tendrán por finalidad la demostración de la hipótesis.

### 5.1 Objetivo general

El objetivo general del presente trabajo de investigación de acuerdo a la problemática descrita se plantea de la siguiente manera:

*Describir la incidencia de la Inversión Pública en los niveles de pobreza del departamento de Tarija, durante el periodo 2006-2012.*

### 5.2 Objetivos específicos

Para permitir llegar al cumplimiento del objetivo general y teniendo en cuenta el planteamiento del problema y sus causas, se plantean los siguientes objetivos específicos para la investigación:

- Evaluar la cobertura en sector de educación escolar pública, y establecer la ejecución de las inversiones municipales en este sector.
- Analizar los niveles de inversión realizados en el sector de salud pública, el alcance de cobertura de las prestaciones y asistencia en salud pública
- Cuantificar la inversión pública en el área de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica y alcantarillado o saneamiento básico)
- Valorar los niveles de inversión pública en el sector de infraestructura productiva.
- Analizar a través de un modelo econométrico empírico el impacto de la inversión pública en la reducción de la pobreza.

Estos propósitos permitirán alcanzar el fin general planteado, mediante la medición de estas variables y su análisis posterior, sobre las inversiones públicas en las áreas sociales y productivas y sus efectos en el nivel de pobreza de la población el departamento de Tarija.

## 6 FORMULACIÓN DE LA HIPOTESIS

### 6.1 Planteamiento de la Hipótesis

De acuerdo a los antecedentes, contexto del problema y proposiciones planteados, se sugiere la siguiente hipótesis de investigación:

*La baja incidencia de la inversión pública en los niveles de pobreza del departamento de Tarija, se debe a una inadecuada ejecución presupuestaria en los sectores sociales y de infraestructura productiva.*

### 6.2 Identificación de Variables

La investigación toma con mayor énfasis la incidencia de la inversión pública en el nivel de pobreza del departamento de Tarija, medido por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, por lo que el modelo se plantea con las siguientes variables bajo estudio:

#### a) Nivel de inversión pública en sector de Educación Escolar Pública (IE)

Esta variable se toma como parte del cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y factor importante para superar la pobreza en el largo plazo.

#### b) Nivel de inversión pública en sector Salud Pública (IS)

Como variable social, a fin de determinar la infraestructura y niveles de cobertura alcanzados en la población con los servicios de salud.

#### c) Inversión pública en Servicios Básicos (ISB)

Forma parte de la averiguación a fin de cuantificar la población que se beneficia con los servicios de agua, electricidad y alcantarillado o saneamiento básico.

#### d) Inversión pública en Infraestructura Productiva (IIP)

Variable importante para elevar la calidad de vida a través del aumento de los ingresos, al proporcionar los medios para elevar la productividad agrícola y pecuaria.

#### e) Nivel de Pobreza (NP)

Se refiere a una variable económica de origen estructural, base de la investigación por su importancia en la economía.

De acuerdo a estos antecedentes, el modelo puede describirse con una variable dependiente y variables independientes de acuerdo al siguiente detalle:

**Variable Dependiente:**

NP = Nivel de Pobreza

**Variables Independientes:**

IE = Nivel de inversión pública en el sector Educación Escolar Pública

IS = Inversión pública en el sector Salud Pública

ISB = Nivel de Inversión pública en el sector de Servicios Básicos

IIP = Inversión pública en el sector de Infraestructura Productiva

Con la formulación de la hipótesis e identificación de variables, el modelo se define como:

$NP = f(IE, IS, ISB, IIP)$

El modelo propuesto señala que la pobreza en el departamento de Tarija durante el periodo 2006-2012, está en función de la inversión pública en los sectores educación, salud, servicios básicos e infraestructura productiva, de esta manera se desarrollará el estudio para determinar la incidencia de estas variables sobre el nivel de pobreza.

## **7 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **7.1 Método de Investigación**

En la investigación se empleará el *Método Deductivo*, que inicia con enunciados de carácter general aceptados, es decir comienza con las teorías para deducir por medio del razonamiento lógico varios supuestos que el indagador busca someter a prueba<sup>9</sup>. La averiguación va dirigirse de lo general a lo particular obteniendo resultados y análisis específicos para el estudio de las inversiones públicas y su incidencia en la pobreza.

---

<sup>9</sup> GÓMEZ López Roberto. Evolución Científica y Metodológica de la Economía: Escuelas de Pensamiento. Universidad Nacional de Educación a Distancia. España.

## **7.2 Tipo de Investigación**

La investigación es de tipo descriptivo, que busca especificar las propiedades de los fenómenos en estudio, es decir a la inversión pública y la pobreza en el departamento de Tarija.

## **7.3 Técnicas de Recolección y Análisis de Datos**

Las técnicas empleadas para la recolección de datos en la investigación son las siguientes:

- ❖ La revisión documental
- ❖ La observación

En el procesamiento y análisis de datos se utilizará tanto el análisis cuantitativo y cualitativo, puesto que estos enfoques son complementarios para el desarrollo del conocimiento y la resolución de problemas<sup>10</sup>. El enfoque cualitativo permitirá definir, analizar e interpretar las variables en estudio. En el análisis cuantitativo se aprovechará como herramienta la Estadística, para instaurar patrones de comportamiento y medición de las variables en estudio, y su relación a fin de establecer las causas del fenómeno estudiado.

## **7.4 Fuentes de Información**

Los datos investigados provienen de fuentes de información primaria y secundaria, de instituciones públicas y privadas que cuentan con aclaración sobre el tema de investigación para su análisis posterior, como se describe a continuación:

---

<sup>10</sup> CARAVEO Nieto, Luz María. Métodos y técnicas de investigación en ciencias sociales. 2002

FUENTES DE INFORMACIÓN	DOCUMENTOS	UNIDAD DE INFORMACIÓN
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan de Desarrollo Económico y Social</li> <li>▪ Planes sectoriales de educación, salud, etc.</li> <li>▪ Planes de Desarrollo Municipal</li> <li>▪ Diagnósticos comunales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno Departamental de Tarija</li> <li>▪ Funcionarios de los municipios del departamento de Tarija</li> </ul>
Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estadísticas, indicadores sociales</li> <li>▪ Dossier de estadísticas sociales y económicas</li> <li>▪ Ejecuciones presupuestarias de la Gobernación de Tarija</li> <li>▪ Leyes, decretos y reglamentos</li> <li>▪ Estadísticas municipales,</li> <li>▪ Estadísticas (población, salud, educación, servicios básicos)</li> <li>▪ Revistas, Boletines</li> <li>▪ Periódicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituto Nacional de Estadística INE</li> <li>▪ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE</li> <li>▪ Dirección General de Contabilidad Fiscal (MEFP)</li> <li>▪ Ministerio de Educación y Cultura</li> <li>▪ Dirección Distrital de Educación de Tarija</li> <li>▪ Servicio de Salud SEDES-Tarija</li> <li>▪ Asociación de Municipios de Tarija AMT</li> <li>▪ Internet</li> <li>▪ Nueva Economía</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Estas herramientas permitirán realizar el análisis y conclusiones de la investigación, para alcanzar el objetivo general y la demostración o refutación de la hipótesis planteada

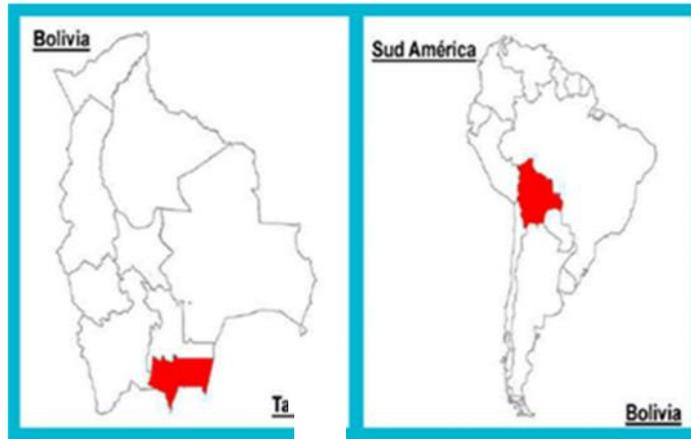
## 8 DELIMITACIÓN DEL TEMA

### 8.1 Delimitación temporal

El tema de indagación trata de la asignación de recursos públicos o inversión pública a nivel departamental, como uno de los factores determinantes para disminuir los niveles de pobreza en la población del departamento de Tarija en el periodo 2006-2012.

### 8.2 Delimitación Espacial

**Gráfico 1.** Localización espacial del área de estudio



Fuente: Elaboración propia