

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ACADEMICA LOCAL LA PAZ



PROGRAMA DE MAESTRIA:
POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO

EL EFECTO DE LA INVERSION PÚBLICA SOCIAL MUNICIPAL
EN EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL MUNICIPIO
DE LA PAZ PERIODO 2001- 2010

ALUMNO: JUAN CARLOS BUITRON ALBARRACIN

TUTOR: Dr. ALBERTO BONADONA

LA PAZ, ENERO 2012

TEMA:

EL EFECTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL MUNICIPAL EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ. Período 2001 – 2010.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

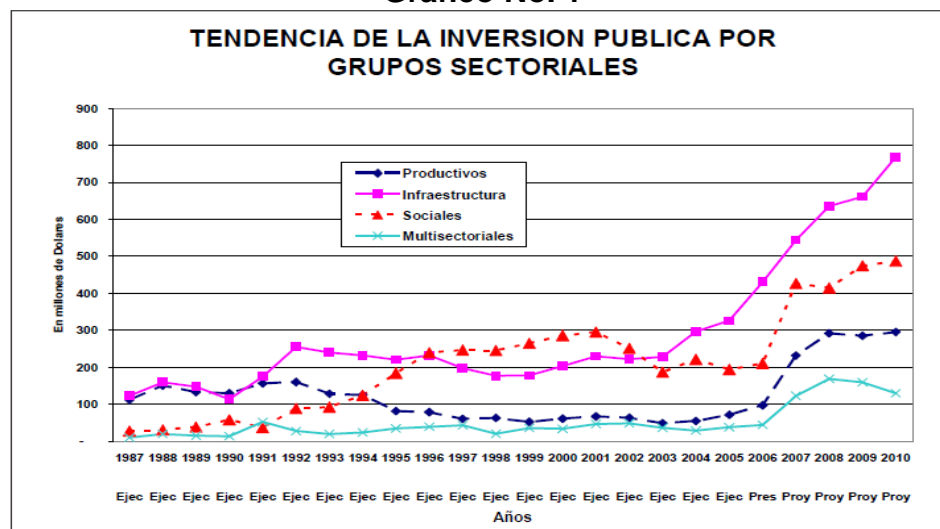
1.1. ANTECEDENTES

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en los últimos diez años ha ganado en eficiencia administrativa, mejorando a su vez la recaudación tributaria que en promedio en el período señalado ha alcanzado un 76% respecto al óptimo esperado en cada una de las gestiones, siendo que en períodos anteriores, este promedio apenas alcanzaba el 45%. Asimismo la inversión pública municipal tiene un notable incremento en el mismo período, habiendo alcanzado un promedio histórico del 73% en el período 2000 – 2009.

Por otro lado, existe un desempeño municipal muy aceptable que ha repercutido positivamente para que otros indicadores tengan resultados muy positivos, lo que a su vez ha permitido que el GAMLP, en la actualidad sea sujeto de crédito.

A continuación se presentan la inversión pública nacional, como muestra de la tendencia de las asignaciones al sector social.

Gráfico No. 1



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz, Dirección de Planificación para el Desarrollo. POA – 2010.

Se puede apreciar en el gráfico anterior que la inversión pública ha tenido como componentes de mayor proyección en los últimos años a los sectores de infraestructura y sociales, éste último incluye a su vez la inversión en subsectores de salud, educación, cultura, seguridad ciudadana y deportes principalmente.

Al respecto en el PDM de La Paz, se ha establecido que en el subsector educativo es importante consolidar y fortalecer la red de infraestructura educativa, con refacción y equipamiento adecuados a las necesidades de la población del Municipio, principalmente en secundaria; para ello, se debe contar con políticas educativas claramente definidas.

Además, es importante que al consolidar la red se generen condiciones de acceso a grupos que no hayan podido o no puedan tener educación formal; es decir, brindar oportunidades definiendo horarios especiales o programas de alfabetización en escuelas para la población que trabaja y que no pudo terminar su formación en edad regular. De la misma forma se deben eliminar las barreras arquitectónicas e incrementar las opciones de educación especial para personas con discapacidad, en coordinación con las instancias responsables.

En el subsector de salud, en el marco de la gestión compartida de la salud establecida a través del DILOS (Directorio Local de Salud), es necesario mejorar los niveles de salud en el Municipio y desde él mismo hacia el resto de las provincias.

El Municipio de La Paz es el único de todo el departamento que tiene centros de salud de tercer nivel y por lo tanto cuenta con todas las especialidades, por ello una cantidad importante de las prestaciones necesarias en las provincias se atienden en este Municipio.

Adicionalmente, el Gobierno Municipal debe preocuparse de sus propios habitantes, en ese marco es importante acercar los servicios procurando que tengan una mayor cobertura y que éstos tengan calidad, calidez y respeto por las culturas.

También se ha identificado la necesidad de fortalecer los servicios de salud del Municipio —es decir, los mecanismos de seguros, de manera de mejorar la cobertura y generar las condiciones de acceso— y los controles de alimentos, principalmente de la carne que se consume y trata en el Municipio. Finalmente se deben mejorar los controles de vectores y reducir los focos de infección.

Ante las tendencias contempladas en la inversión pública social a nivel municipal y las acciones concretas en el ámbito de la salud y educación, se puede establecer una conexión evidente entre los efectos que pueda tener una mayor inversión municipal en salud y educación en los índices de Desarrollo Humano, dado que éste requiere principalmente de una atención prioritaria en ambos sectores para garantizar que la población mejore su calidad de vida.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El GAML, muestra indicadores favorables en el período 2001 – 2010, sin embargo, cabe analizar cuán importante es el componente de los tributos municipales directos que los mismos ciudadanos que residen en este municipio

aportan y cómo estos recursos están siendo utilizados a través de la inversión pública municipal, para alcanzar el bienestar de la sociedad.

Por tanto, con base a los antecedentes anteriormente descritos, se plantea el problema de investigación a través de la siguiente interrogante:

¿Cuál ha sido el efecto de la inversión pública social en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio de La Paz, durante el período 2001 – 2010?

1.3. HIPÓTESIS

Las políticas municipales orientadas a una mayor inversión en salud y educación, ha permitido mejorar el índice de desarrollo humano en el municipio de La Paz en el período 2001 - 2010.

1.3.1 VARIABLES

Independiente

Las políticas municipales orientadas a una mayor inversión en salud y educación.

Dependiente

Índice de Desarrollo Humano en el período 2001 - 2010.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar cuál ha sido el efecto de la inversión pública municipal en el sector de salud y educación en el Índice de Desarrollo Humano del municipio de La Paz durante el período 2001 -2010.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir las características de la gestión financiera del municipio de La Paz en el ámbito de la inversión social.
- Analizar el comportamiento de la inversión pública municipal en los sectores de salud y educación durante el período 2001 – 2010 en el municipio de La Paz.
- Analizar el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano en el periodo 2001 – 2010.
- Plantear un modelo estadístico para verificar la relación entre el comportamiento de la inversión pública en salud y educación y el IDH del municipio de La Paz.

1.5. JUSTIFICACIÓN

1.5.1 Justificación teórica

El presente tema de investigación cuenta con la necesaria literatura a la cual se puede recurrir para sustentar el análisis y medición de las variables. Se parte del hecho de que es necesario adentrarse a lo que señalan las teorías relacionadas

con la inversión pública y el Desarrollo Humano, en este caso, a nivel municipal, como componente del Estado más próximo a la sociedad.

1.5.2 Justificación práctica

Es importante realizar la presente investigación, para propósitos de conocer las relaciones económicas existentes entre las variables inversión social y desarrollo humano y el papel que están cumpliendo las mismas en la generación de bienestar social e económico para los habitantes del municipio de La Paz. Este análisis se hará a partir de los indicadores económicos y sociales del mismo municipio.

1.5.3 Justificación metodológica

La investigación será realizada a partir del uso de métodos y técnicas científicas. Por ello se proveerá de información estadística, para posteriormente hacer una sistematización de los datos, su debida interpretación y análisis para luego arribar a conclusiones concretas en relación al objeto de estudio.

1.6. ALCANCES

1.6.1 Temático

El tema está enmarcado en el área de la inversión pública en general y desarrollo humano en particular.

1.6.2 Geográfico

Se realizará un estudio en el ámbito del municipio de La Paz, teniendo en cuenta que en esta ciudad en los últimos años se han mejorado los indicadores de desempeño municipal.

1.6.3 Temporal

El análisis se realizará para el período 2001 – 2010, por lo cual, será un estudio de tipo longitudinal.

1.7. METODOLOGÍA

1.7.1 Tipo de investigación

La investigación será de tipo descriptiva – correlacional, teniendo en cuenta que se pretende analizar la relación entre la gestión tributaria y la capacidad de inversión del Municipio de La Paz. Para ello en primera instancia se procederá a la descripción de la información relacionada con las variables de estudio, así como de la literatura con la cual se estructura el sustento teórico de la investigación. Posteriormente, se realizará un análisis de los datos estadísticos relacionados, para posteriormente efectuar un análisis correlacional de los mismos a través de la aplicación de las técnicas estadísticas.

1.7.2 Método

El método de análisis será el deductivo, teniendo en cuenta que se parte de la formulación de una hipótesis. De este modo el objeto de estudio será desglosado en los componentes que lo conforman para posteriormente ir arribando a conclusiones particulares o específicas.

1.7.3 Técnicas e instrumentos

1.7.3.1 Investigación documental

El estudio será realizado con base a la técnica de investigación documental. Dado que básicamente se requieren contar con datos estadísticos del período

establecido para el estudio. En este sentido, la información será recadaba del propio Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, del Instituto Nacional de Estadística y de otras investigaciones similares.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

2.1.1 Principales teorías en relación al desarrollo económico

Existen tres corrientes económicas fundamentales que vislumbran al desarrollo como crecimiento económico: clásica, neoclásica y keynesiana. Algunos de los principales exponentes de la teoría clásica son: Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, estos autores estudiaron la generación y la acumulación de la riqueza en el marco del naciente sistema capitalista, no se abocaron a conceptualizar el término desarrollo, pero si proporcionan algunos indicios para definirlo.

Adam Smith, en su obra *De la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*,¹ generó una profunda discusión sobre las causas que contribuyen al crecimiento de la riqueza, analizando a la productividad en su relación con la división del trabajo y con el tamaño del mercado, en su teorización el Estado tenía un carácter preeminente sobre cualquier forma de organización social, era necesario para salvaguardar los intereses privados, el orden público y para proveer bienes públicos, pero restringía su actividad económica, ya que para él la acumulación de riquezas dependía exclusivamente de la expansión del mercado y de su capacidad para autorregularse.

En cambio, David Ricardo en su obra *Principios de Economía Política y Tributación*,² ofrece un análisis de la distribución de la producción entre las diversas clases sociales, considerando que el problema primordial de la Economía

¹ Smith, *Naturaleza*, 1958, particularmente el el Libro Primero, Capítulo IX “de los beneficios del capital” (p.85) y en el Libro Segundo, Capítulo II “sobre el dinero”(p.252).

² Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, 1959, Editorial. Paidos. Buenos Aires. pp. 114.

no era la generación de la riqueza, sino la determinación de las leyes que rigen la distribución.

John Stuart Mill, a su vez, en su obra *Principios de Economía Política*,³ formula la *teoría general del progreso económico*. Mill se pregunta cuál es el papel del progreso técnico dentro del proceso económico, con esta teorización de Mill aparece la primera expresión del concepto de progreso económico como antecedente más inmediato de la idea de crecimiento económico, entendiendo como progreso aquellos cambios que van sujetos a la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos.

Por su parte, teóricos neoclásicos como Marshall, Pigou y Pareto proponían que los gobiernos cobraran pocos impuestos, ya que éstos distorsionan los precios de los bienes y servicios que se asignarían más eficientemente en el mercado sin el gravamen gubernamental, estos teóricos apoyaban sus ideas en análisis de costos marginales y utilidad marginal, siendo ésta una contribución muy importante para su época en materia de política económica.⁴

En cuanto al crecimiento económico, la escuela neoclásica consideraba que el crecimiento en una parte del mundo daría lugar al mejoramiento paulatino de las demás partes, mediante un efecto de difusión de los beneficios en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional). A su vez, John Maynard Keynes, principal representante del Keynesianismo, en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*,⁵ realizó estudios influenciado por los efectos de la crisis económica de 1929, en su investigación es fundamental el papel del gasto y la inversión públicos, así como de las innovaciones para impulsar el crecimiento económico.⁶

³ Mill J. (1943), *Principios de Economía Política*, Madrid. Edit. Athos, p. 619.

⁴ Jiménez Trejo (2005). "Impuestos". México. Edit. Atlas. p. 13.

⁵ Keynes J. (1943). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica

⁶ Besada Ramos, Benito (1981). *Estudio Crítico de la teoría general de Keynes*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

La contribución de Keynes significó un cambio de paradigma, ya que los problemas macroeconómicos se convirtieron en el punto central de la economía; los supuestos de Keynes destacan que en épocas de recesión económica y alto desempleo, el problema no era de escasez de recursos, sino la capacidad de reacción del gobierno para emplear los factores de producción, planteando que la demanda agregada y sus componentes (consumo, inversión y sobre todo el gasto público) tenían una importancia estratégica.

Keynes partía del criterio de que un incremento en el gasto público, que a su vez incrementase la demanda agregada de bienes y servicios, conduciría eventualmente a un incremento del crecimiento económico y a un descenso del desempleo, reactivando la economía.

2.1.2 Los enfoques neokeynesianos

Hacia la década de los cuarenta, se fue consolidando el pensamiento convencional sobre el desarrollo que comienza con la teoría del *gran impulso*, que plantea a la inversión de capital como el instrumento principal del desarrollo, cuyo principal representante es Rosentein-Rodan. Ello originó más tarde la consolidación de la escuela denominada como la *alta teoría del desarrollo*.⁷

Durante la década de los cincuenta los teóricos del desarrollo, criticando la situación de los países subdesarrollados, planteaban la idea de que existía gran capacidad ociosa, al no utilizarse plenamente los recursos disponibles; ésta concepción fue influenciada por el pensamiento keynesiano y pugna por una acción deliberada del Estado para transformar esta situación.

⁷ Rosenstein Rodan, P. (1951.), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, June September,

La contribución de Lewis sobre el crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra, y el aporte de Singer⁸ que destacaba la posibilidad de industrializar los países mediante la transferencia del factor trabajo de la agricultura a la industria, son representativos de una tendencia que colocó la atención en la mano de obra.

En el ámbito de los países latinoamericanos, desde la década de los treinta aparece con fuerza el llamado *desarrollismo*, pensamiento que pretende explicar la perspectiva evolutiva de los países de la región. Este pensamiento se nutre del enfoque keynesiano sobre las relaciones económicas internacionales y sus efectos en el crecimiento económico,⁹ esta perspectiva teórica adquiere relevancia ante la crisis que muestra el comercio exterior latinoamericano (desarrollo hacia fuera), asumiendo un lugar central en el debate latinoamericano el punto sobre el desarrollo hacia adentro y la industrialización vía sustitución de importaciones.

2.1.3 Aportes de Domar-Harrod, Myrdal y Solow

El modelo creado por Evsey Domar y Roy Harrod destaca aspectos de largo plazo, a diferencia de Keynes, cuya argumentación teórica se basaba en el corto plazo. Domar y Harrod muestran la estrecha relación entre la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de ahorro e inversión, su modelo se constituyó posteriormente en la base de la teoría del crecimiento, en la cual la inversión y el ahorro son considerados como la fuerza central del crecimiento.¹⁰

Gunnar Myrdal, por su parte, fue uno de los pocos economistas que concibió la tarea de combatir las desigualdades y elevar el consumo como una condición para

⁸ Singer, Hans, "The distribution of gain Between Investing and Borrowing Countries", en *American Economic Review*, núm. 40, 1950, p. 472.

⁹ Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1970. p. 349.

¹⁰ Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. Op cit. p. 245.

el crecimiento,¹¹ también ha sido muy significativo el modelo planteado por Robert Solow con su artículo *A contribution to the theory of economic growth*.¹² Solow presenta un modelo de crecimiento a partir de una serie de supuestos que permitían darle al comportamiento de la economía una formulación expresada en una función Cobb – Douglas clásica del tipo: $Y = F(K,L) = K^{\alpha}L^{1-\alpha}$, donde “K” se refiere al factor capital y “L” a la fuerza laboral, con “ α ” representando la diferencia proporcional de su participación en el producto. El modelo asume que $0 < \alpha < 1$, por lo que la función tenía rendimientos constantes de escala, es decir, si se duplica el peso de los factores, el producto se duplicaría también.

Para generar crecimiento per capita sostenido, el modelo de Solow introduce una variable exógena, esta variable, denominada “A”, identificada con el progreso tecnológico, se añade a la función de producción, así “A”, unida al factor trabajo, permite incrementar la productividad cuando el nivel de la tecnología es alto, Solow explica los ingresos per cápita, que son en su modelo las diferencias entre los niveles de crecimiento, por variaciones en las tasas de inversión y de crecimiento poblacional y al incluir al progreso tecnológico como una variable exógena, concibe las disparidades del crecimiento en el largo plazo a partir de las diferencias en los niveles de la tecnología.

Un aspecto en común que tienen la mayoría de los teóricos del crecimiento económico analizados hasta aquí es que coinciden con la idea de que el desarrollo es como un círculo virtuoso conducido por economías externas, toman como supuesto que la innovación engendra a la modernización, ésta concepción se convirtió en una consideración importante para argumentar la intervención gubernamental a través del gasto público como instrumento para fomentar el crecimiento económico.

¹¹ Bannock, Graham, Baxter, R. y Ray Rees, *Diccionario de Economía*, México, Trillas, 6ta. Reimpresión, 2001. p. 349.

¹² Solow, Robert. “A Contribution to the Theory Economic Growth”, en *Quarterly Journal of Economics* núm. 70, febrero 1956, p. 65.

2.1.4 La teoría del crecimiento endógeno

La teoría del crecimiento endógeno asigna un papel importante al capital humano como fuente de productividad y crecimiento económico. Los modelos de Romer (1986), Lucas (1988), y Barro (1991) establecieron que por medio de externalidades o con la introducción del capital humano, se generaban convergencias hacia un mayor crecimiento económico en el largo plazo. Así, el conocimiento se constituye en un nuevo factor acumulable para el crecimiento, sin el cual el capital físico no se ajusta a los requerimientos del entorno económico.

El trabajo de Romer,¹³ consideró el conocimiento como un factor de producción con el que se incrementa la productividad marginal; además, el resto de las empresas pueden acceder a ese nuevo conocimiento mejorando su propia productividad marginal, en los modelos de Romer, se retoma el concepto del *Learning by doing*, introducido por Arrow. En estos modelos el incremento de la producción o de la inversión contribuye en la productividad de los factores. Una empresa que incrementa su capital físico aprende simultáneamente cómo producir más eficientemente. Este efecto positivo de experiencia en productividad es denominado *Learning by doing*.

Por su parte, Lucas,¹⁴ concede gran importancia al papel que tiene el capital humano, es decir, las capacidades y potencialidades de las personas dentro del proceso de crecimiento, ya que las acciones y comportamientos de los individuos tienen un efecto muy importante sobre la economía.

En estos modelos el progreso tecnológico es más rápido mientras más grande es el nivel de conocimiento humano acumulado; por lo tanto, el crecimiento del ingreso tenderá siempre a ser más rápido, si: 1) Se tiene un stock de capital relativamente grande; 2) se tiene una gran magnitud de población educada; y 3)

¹³ Romer, Paul M., "El cambio Tecnológico endógeno", en *El Trimestre Económico*, vol. LVIII, núm, 231 julio-septiembre 1991, México, pp. 441.

¹⁴ Lucas, Robert E, "Making a Miracle", en *Econometrica*, núm. 2, 1993, pp. 251.

un ambiente económico que es favorable para la acumulación de conocimiento humano.

En los postulados del crecimiento endógeno, visto este como crecimiento basado en recursos, capacidades y potencialidades internas (del país, de la empresa, de cada localidad), se asume que la creación del conocimiento es correlacional con el incremento de la inversión productiva.¹⁵

Recapitulando, la teoría del crecimiento endógeno considera que la variable “acumulación del conocimiento” es el factor determinante del progreso, la característica fundamental de este aporte es no considerar el progreso técnico como un factor que está determinado en forma exógena, contrario a los modelos de Harrod–Domar y Solow, en los que el progreso técnico no es tan relevante, como si lo es el nivel de ahorro.

2.1.5 Teorías modernas del desarrollo

El desarrollo no es, escribió Joseph Schumpeter a finales de la década de los cuarenta, un fenómeno que pueda explicarse económicamente, debido a que la economía está afectada por los cambios del mundo que la rodea¹⁶; las causas y la explicación del desarrollo deben buscarse fuera del grupo de hechos que describe la teoría económica.

Schumpeter distingue al desarrollo del mero crecimiento de la economía, porque este último no representa fenómenos cualitativos distintos, sino sólo procesos de adaptación, en este orden de ideas se debe considerar al desarrollo como un fenómeno histórico que reposa sobre el progreso precedente y a su vez crea las condiciones necesarias para el posterior. Así, las preocupaciones sobre el

¹⁵ Barro, Robert y Xavier Sala-i-martín, *Economic Growth*. Cambridge, The MIT Press, 1999. p. 146.

¹⁶ Schumpeter, Joseph A., *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

desarrollo durante la década de los setenta dieron lugar a que tanto en el marco institucional como académico se produjeran múltiples formulaciones sobre el concepto del desarrollo.

Bajo el criterio de las “necesidades básicas” como un elemento que deben tomar en consideración los esfuerzos del desarrollo, Robert Mc Namara argumentó que el desarrollo no debía ser expresado simplemente en términos de crecimiento, que debía planearse adecuadamente, enfatizando la necesidad de una mejor distribución del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida como medidas importantes de desarrollo.¹⁷

Este enfoque del desarrollo es parte de la filosofía de crecimiento con equidad cuyos impulsores fueron Seers, Singer y Gunnar Myrdal, éste último crea la noción de “desarrollo integrado”, el cual requiere de un cambio estructural en las bases de la distribución de bienes y servicios relativas a la planeación económica gubernamental.

La experiencia asiática en los años setenta, cuando los gobiernos combinaron una estrategia de desarrollo hacia adentro con fomento de las exportaciones obligó a revalorar el papel del Estado en la vida económica frente a la naciente ideología neoliberal que proclamaba su ineficacia. A través de una concepción pragmática de aplicación de multimodelos los países asiáticos lograron altos ritmos de crecimiento económico y de desarrollo social al mismo tiempo.¹⁸

A finales de la década de los setenta surgió la idea del *otro desarrollo*, esta perspectiva, planteada por Jeffrey Sachs, sugería un desarrollo necesariamente orientado por el Estado, con énfasis en los factores internos, sobre bases propias, ecológicamente sano y basado en transformaciones estructurales; la idea del otro

¹⁷ Mc Namara, Robert, *Address to the Board of Governors of the World Bank.*, New York, The World Bank, 1971. p. 18.

¹⁸ Leys, Colin, “The crisis in development theory”, en *New Political Economy*, vol. 1, núm. 1, 1996, Oxfordshire, pp. 49.

desarrollo reconoce además la importancia de la equidad, la libertad de expresión, así como el desarrollo de la creatividad humana, según esta perspectiva cada sociedad es libre de actuar de acuerdo con sus valores y cultura, articulando su propia visión del futuro.

En una dimensión que interrelaciona lo local y lo global, la concepción del *otro desarrollo* destaca la necesidad de transformaciones estructurales que tomen en consideración desde la pequeña comunidad hasta los vínculos humanos de carácter global, sugiriendo que ello involucre la participación de los diferentes órdenes de gobierno.¹⁹

La trascendencia de este planteamiento es que amplía la concepción del desarrollo, que implica mucho más que crecimiento, ya que no se refiere al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a la estructura política y social. Esta idea del otro desarrollo es el antecedente directo, en la teoría económica, de las formulaciones posteriores de Amartya Sen sobre el Desarrollo Humano.

2.2 DESARROLLO HUMANO, NUEVA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

2.2.1 La nueva teoría del crecimiento y el capital humano

Nuevos estudios empíricos demostraron que la acumulación de capital no era una condición suficiente para el crecimiento: se daban casos de países con elevadas tasas de inversión en capital físico y bajas tasas de crecimiento. Se empezó a pensar en otras condiciones que permitiesen sacar partido del aumento de capital físico, especialmente la capacidad de absorción de los avances tecnológicos por parte de la mano de obra. Cuando otros estudios empíricos mostraron que el residuo de Solow suponía un porcentaje elevado del crecimiento, se reforzó el

¹⁹ Chávez, Fernando, "El federalismo fiscal mexicano actual, notas para una discusión básica", *Materiales de Trabajo*, Fundación Friedrich Ebert, núm. 12, abril, 2001, México, pp. 43.

interés por el denominado 'capital humano'. Y, dentro del capital humano, el 'capital de conocimientos' permitía escapar de los agoreros que predecían un estado estacionario: ahora el crecimiento no se consideraba limitado por la disponibilidad de los factores de producción, pues la mano de obra, mediante la capacitación y la formación (que incluyen una mejor educación, salud y alimentación) no quedaría sometida a la ley de los rendimientos decrecientes. En el ejemplo anterior, la formación del agricultor en el empleo de nuevas técnicas de cultivo (cultivo bajo plástico, uso de fertilizantes, rotaciones de cultivos, nuevos sistemas de poda, etc.) le hace más productivo. Así se escapa de la trampa del estado estacionario y se puede crecer sin límites. Además, la hipótesis de la convergencia queda parcialmente invalidada, pues (simplificando bastante) ya no habría estado estacionario hacia el que converger.²⁰

La nueva teoría del crecimiento, o teoría del crecimiento endógeno, ha generado mucha investigación. Los resultados no son terminantes, pero se puede afirmar que se sabe más que hace unos años y que determinados aspectos de las teorías de los años 50 permanecen, mientras que otros han sido sustituidos por la teoría del crecimiento endógeno. La evidencia empírica sobre el proceso de crecimiento económico puede resumirse como sigue (Temple, 1999):²¹

1. no hay convergencia, los países pobres no están acortando distancias con los ricos;
2. los rendimientos del capital físico si son decrecientes;
3. el impacto de la política económica es muy importante en las tasas de crecimiento, especialmente el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, probablemente por su efecto sobre la inversión en capital;
4. los rendimientos de la educación son muy importantes;
5. los rendimientos de la inversión en Investigación y Desarrollo son elevados;

²⁰ Escribano Gonzalo. 2008. Teorías del Desarrollo Económico. México. p. 15.

²¹ Citado por: Escribano Gonzalo. Op cit. p. 15.

6. el crecimiento demográfico no parece tener efectos tan adversos (véase el siguiente subepígrafe);
7. la desigualdad en la distribución de la renta reduce el crecimiento;
8. el desarrollo de los mercados financieros, que permita el acceso a la financiación, parece un factor importante de crecimiento.

Cada uno de los resultados anteriores es discutible, pero ofrece un punto de partida razonablemente seguro y relevante para un curso de estas características: la educación, la sanidad o la formación técnica son ámbitos en los cuales las ONG's vienen siendo muy activas; todos ellos, además de ser objetivos deseables por sí mismos, tienen un valor instrumental añadido, pues contribuyen a la creación de capital humano y por tanto al crecimiento económico.

Los efectos de otras variables, como el desarrollo institucional, las libertades políticas y económicas, la apertura al comercio internacional, la fragmentación étnica o las diferencias culturales no están establecidos de forma tan sólida y serán abordados en epígrafes posteriores²².

2.2.2 Población, desigualdad y crecimiento económico

El crecimiento de la población afecta al crecimiento económico de una forma directa, pues cada persona adicional contribuye con su trabajo a la actividad económica. Sin embargo, hay varias matizaciones a este principio, algunas de ellas importantes, que debemos considerar²³.

Primero, aunque el conjunto de la economía puede crecer con cada nuevo trabajador, lo que nos interesa desde el punto de vista del desarrollo es que mejore la situación de cada individuo, es decir, la renta per cápita. Suponiendo

²² Escribano Gonzalo. Op cit. p. 16.

²³ Ibidem. p. 16.

que un nuevo trabajador contribuye por debajo de la media (por ejemplo, debido a su escasa formación): en ese caso la renta per cápita desciende.

Segundo, los nuevos trabajadores pueden no tener empleo y, al no contribuir a la actividad económica, reducir la renta per capita del conjunto del país. Tercero, incluso si suponemos que no hay desempleo, el aumento de la población no significa necesariamente un aumento de los trabajadores. Para exponer este punto, recurramos a una simple fórmula del producto interior bruto (la producción agregada de un país en un periodo de tiempo determinado-PIB). El PIB puede representarse como²⁴:

$$PIB = \text{productividad de cada trabajador} \times \text{numero de trabajadores} \quad (PIB=p \times T)$$

Esta ecuación puede expresarse en términos per capita si dividimos en ambos lados por la población (P):

$$PIB/P = p \times T/P$$

Se ve que el PIB per cápita viene determinado por el producto de dos factores: (1) el porcentaje de la población que trabaja (T/P) y (2) la productividad de cada trabajador (p). Ya hemos visto que la productividad de cada trabajador depende, básicamente, de tres cosas: el capital físico, los avances tecnológicos y el capital humano de que dispone. Detengámonos ahora en los aspectos demográficos²⁵.

El efecto más directo sobre el porcentaje de población que trabaja es el que viene determinado por la estructura de edad de la población. Supongamos dos poblaciones, una en rápido crecimiento demográfico (situación típica de los países en desarrollo: por ejemplo, Bolivia) y otra con un menor crecimiento (situación típica de los países desarrollados: por ejemplo, Estados Unidos).

²⁴ Ibidem. p. 17.

²⁵ Ibidem. p. 17.

Al ser el factor T/P menor en el país de mayor crecimiento de población, también es menor el PIB per capita.

La implicación inicial es que un descenso de la tasa de crecimiento de la población contribuye al crecimiento económico. ¿Cómo reducir el aumento de población? Los estudios recientes hacen hincapié en dos elementos fundamentales: la educación y el status de la mujer.

Cuanta mayor educación recibe la mujer, pero también su pareja, menor es su tasa de fertilidad, pues la educación le permite posponer el momento de la maternidad y recurrir a la contracepción en caso de que quiera hacerlo. El status de la mujer es igualmente relevante, pues se ha demostrado que en la medida en que se implica en la vida laboral y adquiere la capacidad de participar en las decisiones sobre el número de hijos de la pareja, la fertilidad se reduce. Si el primer elemento es básicamente una cuestión de educación, el segundo implica un cambio cultural en algunas sociedades en las que tradicionalmente el papel de la mujer ha estado subordinado al del hombre. Ese cambio cultural, en muchas ocasiones, puede promoverse mediante programas de educación destinados al grupo familiar y mediante iniciativas que promuevan la participación de la mujer en la vida económica y social. De nuevo, nos encontramos con algo que es deseable en sí mismo, pero que además tiene repercusiones positivas sobre el crecimiento económico²⁶.

No obstante, la nueva teoría del crecimiento basada en el papel del capital humano reduce el coste económico del crecimiento demográfico. En la medida en que los futuros trabajadores reciban una formación mejor que la de los trabajadores en activo y el desarrollo tecnológico les haga más productivos, el factor 'p' de la ecuación precedente aumenta. Es decir, la educación y las mejoras que la ciencia introduce en la tecnología hacen más productivo al trabajador. Sin embargo, esto no debe interpretarse como un argumento en contra de la

²⁶ LANDES, D. S. (2000): La riqueza y la pobreza de las naciones. Crítica, Barcelona.

reducción de la natalidad en países en desarrollo de rápido crecimiento demográfico. Ambos elementos, menor natalidad y mayor nivel formativo, son complementarios y se refuerzan mutuamente²⁷.

Otra cuestión relevante, relacionada con la formación de capital humano, es la relación entre desigualdades sociales y crecimiento de la población. La capacidad de una familia para educar y cuidar a sus hijos depende de los ingresos familiares y del número de hijos. Si consideramos fijos los ingresos, es evidente que cuanto mayor sea el número de hijos, menos recursos pueden las familias dedicar a las necesidades de éstos en materia de educación, sanidad y alimentación.

Aunque se puede paliar este problema proveyendo sistemas sanitarios y educativos gratuitos, los estudios realizados demuestran que conforme aumenta el número de hijos el gasto familiar por hijo tiende a descender. Esto tiene dos implicaciones: (1) a mayor número de hijos, menor dotación de capital humano por hijo y, por tanto, el PIB per cápita del conjunto de la sociedad tiende a caer; (2) dado que las familias pobres tienden a tener más hijos que las ricas (y las familias de los países en desarrollo más hijos que las de los desarrollados), esto repercute en una mayor desigualdad social, reduciendo el capital humano de los hijos de las familias pobres y aumentando el de los hijos de las familias ricas.

Además, un crecimiento demográfico fuerte fomenta la desigualdad por otro conducto paralelo: el aumento acelerado de la mano de obra poco cualificada satura los mercados y genera desempleo, con lo cual presiona a la baja los salarios. Dado que la pobreza tiende a concentrarse en los asalariados y el crecimiento demográfico flexiona a la baja los salarios, éste supone un deterioro en la distribución de la renta de la sociedad. Nótese que en los argumentos precedentes el vector clave es la educación y la formación, además de otros componentes del desarrollo humano, como la salud²⁸.

²⁷ LANDES, D. S. op cit.

²⁸ Ibidem.

2.2.3 Definición del Desarrollo Humano

El concepto de Desarrollo Humano se refiere al proceso mediante el cual es posible aumentar las opciones de todos los habitantes de un país, región o localidad en diversos ámbitos como lo son el educativo, laboral, material y cultural, éste concepto se concentra en incrementar el bienestar integral del individuo y no sólo en su mejoría material, busca generar un proceso de ampliación de las posibilidades de elección de la gente, aumentando sus capacidades, transformando la visión de las personas, de meros agentes pasivos a actores positivos y determinantes en el proceso de desarrollo.²⁹

La definición clásica del Desarrollo Humano nos indica que es un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente, que potencia a las personas en lugar de marginarlas.⁵⁹ Este concepto deriva directamente de la noción de desarrollo como proceso de expansión de las capacidades humanas, que ha sido formulado por Amartya Sen y basa su noción de capacidades en la Teoría de la justicia de John Rawls, así, el desarrollo para Sen debe estar centrado en la persona y no en los bienes, superando el reduccionismo económico.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano no existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el Desarrollo Humano y plantea que es posible alcanzar niveles aceptables de Desarrollo Humano incluso con modestos niveles de PIB per cápita si se cuenta con la voluntad política para hacerlo y se aplican las políticas redistributivas adecuadas, siguiendo a Sen, una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del Producto Nacional Bruto y de otras variables relacionadas con la

²⁹ López-Calva, Luis Felipe y Roberto Vélez, "El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México", en *Estudios Sobre el Desarrollo Humano*, PNUD, núm. 2003-1, 2003, México, pp. 4..

renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá.³⁰

Se resalta entonces la importancia de políticas económicas y sociales que habiliten a todos los miembros de una sociedad a poseer conocimientos, salud, ingresos y otros derechos sociales. Sen dice que en lugar de centrar la atención sólo en la pobreza de ingreso, se debe centrarla en la idea más global de la carencia de capacidades, para que sea posible comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades a partir de una base de información diferente y que el papel de la renta y de la riqueza –por importante que éste sea, junto con otras influencias- tiene que integrarse en un análisis más amplio y completo del éxito y de las privaciones.³¹

Sin embargo, es necesario reconocer que el ámbito en el que el concepto de Desarrollo Humano es quizás más limitado, y el Índice de Desarrollo Humano como indicador más incompleto, es el de la sustentabilidad del desarrollo, porque no ha incorporado aún los costos ambientales del crecimiento económico.

2.3 EL PNUD Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

2.3.1 El Índice de Desarrollo Humano como medición del desarrollo

El primer Informe sobre Desarrollo Humano introdujo una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos en un Índice de Desarrollo Humano compuesto: el IDH (vea el recuadro 1 debajo).

Lo innovador del IDH fue la creación de una estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico. El

³⁰ Sen, Amartya K. *Desarrollo y libertad*, México, editorial planeta, 2000. p. 30

³¹ Sen, Amartya K. op cit. p. 37.

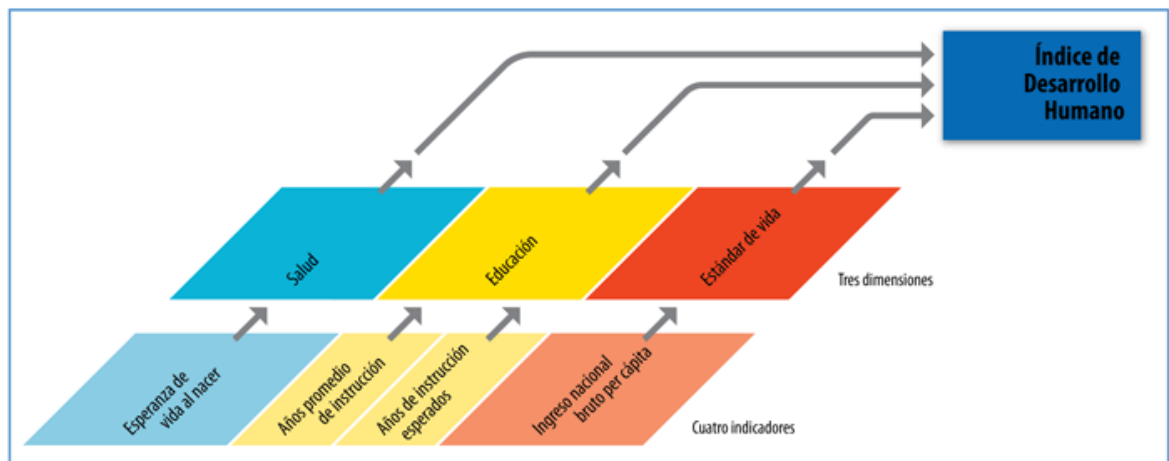
IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1.³²

Para medir el Desarrollo Humano se construyen índices que corresponden a la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso *per se*.³³

La introducción del enfoque de las capacidades para sustituir el enfoque del ingreso se ha tratado de reflejar no sólo a nivel conceptual sino en la implementación de medidas multidimensionales de desarrollo.

Componentes del Índice de Desarrollo Humano

El IDH: las tres dimensiones y los cuatro indicadores



Fuente: www.pnud.bo

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) surge como una forma de poner en práctica la teoría de las capacidades, planteada por Sen, el índice se calcula desde 1990 y es publicado cada año, a nivel global, en los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

³² PNUD. El Índice de Desarrollo Humano. Disponible en: www.pnud.bo. Revisado el 12/10/2011.

³³ Ibidem. p. 37.

El IDH es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del Desarrollo Humano, como son, una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y un nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita.

Si bien es cierto que el concepto de Desarrollo Humano es bastante más amplio de lo que es capaz de medir cualquier índice compuesto individual, el IDH es una alternativa seria al uso del ingreso como medida del bienestar y proporciona una idea inicial muy cercana a la realidad del desarrollo.

2.3.2 Metodología de cálculo del Índice De Desarrollo Humano

1. Metodología utilizada en la estimación del IDH 1994³⁴

a) Logro educativo

La situación educativa o la disponibilidad de conocimientos se incorporan al IDH a través de dos variables: la tasa de alfabetismo de los adultos mayores de 15 años y la tasa de asistencia escolar o de matriculación combinada de la población de 5 a 24 años.

COMPONENTES DEL LOGRO EDUCATIVO

1. TASA ALFABETISMO ADULTO = TAA
$$TAA = (TAA \text{ lugar} - TAA \text{ MINIMO}) / (TAA \text{ MAXIMO} - TAA \text{ MINIMO})$$
2. TASA DE ASISTENCIA COMBINADA DE LA POBLACIÓN DE 5 A 24 AÑOS

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desarrollo Humanos en Bolivia 1998. Ed. Artes gráficas Latina. Pág. 209-212.

$$TAC = (TAC \text{ lugar} - TAC \text{ MANIMO}) / (TAC \text{ MAXIMO} - TAC \text{ MINIMO})$$

En ambos casos se toman como referencia los siguientes parámetros:

MAXIMO MUNDIAL = 100

MINIMO MUNDIAL = 0

LOGRO EDUCATIVO = $(2 * TAA + TAC) / 3$

La fuente de datos para la estimación de ambos indicadores fue de las estadísticas oficiales del último Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, las unidades de análisis en las que se obtuvo dicha información se refiere a los 9 departamentos y a las 111 provincias existentes en el territorio boliviano.

b) Logro vital

La situación de la salud es representada mediante la esperanza de vida al nacer, que es un indicador sintético que combina las tasas de mortalidad, las condiciones de vida, salud y nutrición, el acceso a los servicios médicos y otras variables cercanas. Se trata de un indicador de largo plazo, en el sentido de que sus cambios son lentos porque en gran medida corresponden a cambios estructurales.

Se han utilizado los resultados finales de la Encuestas Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) de 1994, y se estimaron los valores correspondientes a cada sexo y los valores para cada uno de los departamentos.

En el ámbito de las provincias y debido a la necesidad de buscar la consistencia de los resultados se trabajó con la información sobre fecundidad y mortalidad y mortalidad derivada del Censo de Población y Vivienda de 1992. para el análisis de la mortalidad infantil se ha utilizado la técnica de estimación indirecta desarrollo por W. Brass y los ajustes propuestos por Trussel. El procedimiento en cuestión permite convertir la proporción de hijos fallecidos sobre el total de hijos nacidos

vivos de mujeres clasificadas por grupos quinquenales de edad, en probabilidades de morir entre el nacimiento y determinadas edades exactas (xqo) para años anteriores a la fecha del censo.

Con las (xqo) estimadas mediante el procedimiento indicado se calculó, por interpolación lineal, el nivel correspondiente de mortalidad en las tablas modelo – sur de Coale y Demeny.

Con el fin de minimizar las distorsiones que pudieran introducir los errores existentes en los datos básicos, se aplicó una modalidad de <suavización>, promediando las (xqo) correspondientes a los grupos quinquenales 25-29, 30-34 y 35-39. Con el nivel promedio y, nuevamente por interpolación lineal, se obtuvo la 1q0 aproximadamente al año 1988.

Utilizando los resultados discriminados por sexo de la ENDSA 94 se estimaron los valores correspondientes a cada sexo para las 111 provincias existentes en el país. Dichos valores fueron ingresados en el paquete MORTPAK para la estimación de la esperanza de vida al nacimiento para cada una de las unidades de análisis.

En el cálculo de los indicadores de logro en salud se tomaron como referencia los mismos parámetros que se emplean a nivel mundial.

MAXIMO MUNDIAL = 85

MINIMO MUNDIAL = 25

ESPERANZA DE VIDA AL NACER = E_o

$EO = (E_o (\text{lugar}) - E_o \text{MINIMO}) / (E_o \text{MAXIMO} - E_o \text{MINIMO})$

c) Logro económico

Estimación del Producto Interno Bruto

La situación económica es medida por el indicador más frecuentemente utilizado por las teorías convencionales, el producto por habitantes, en el supuesto -parcialmente compartido-, de que hay cierta correlación entre consumo y bienestar y que el producto interno bruto por habitante es un indicador que refleja adecuadamente los niveles de ingreso de la población.

En el cálculo del IDH se introducen dos correcciones al producto por habitante. La corrección técnica busca mejorar los datos del producto por habitante a fin de que midan más apropiadamente las posibilidades de consumo. Ello se logra expresando el producto por habitante en términos de la capacidad adquisitiva en el país, es decir, en términos de <poder de paridad adquisitiva>. Para tal conversión se utiliza una suerte de <Índice Territorial de Precios>.

La corrección teórica introduce la teoría de los rendimientos decrecientes ajustando el producto por habitante a partir de ciertos límites. Siendo evidente que los aumentos en el ingreso representan aumentos menos que proporcionales en el bienestar, este ajuste redefine la importancia del ingreso por habitante en la evaluación del desarrollo.

Metodología de estimación

La estimación del Producto Interno Bruto procede de las estimaciones del PIB Nacional a precios básicos por actividades económicas y expresado tanto en términos corrientes como constantes. Esta información sólo existe desagregada hasta el nivel departamental y es estimada a fines de cada gestión. Esta información es proporcionada por Estadísticas regionales del INE – Departamento de Cuentas Nacionales.

Como la información oficial proporcionada por el INE se circunscribe únicamente al nivel departamental, para las estimaciones correspondientes a los niveles provinciales se aplicó la siguiente metodología.

La última Encuesta Nacional de Empleo realizada en septiembre de 1996 obtuvo información sobre los ingresos de las personas. Esa fuente permite por lo tanto obtener estimaciones de los promedios departamentales de ingreso neto disponible discriminado, con alto grado de confiabilidad, por área de residencia de las personas: urbana y rural. Un nivel más bajo de desagregación ofrecía confiabilidad solamente en un número muy reducido de provincias, por lo que se optó por utilizar los ingresos promedio departamentales en los ámbitos urbano y rural como indicadores fundamentales de referencia.

Para obtener el ingreso promedio correspondiente a cada una de las 111 provincias del país, se multiplicaron los ingresos promedio urbanos y rurales por departamento por las proporciones de población urbana y rural en cada provincia. Los datos de las proporciones de población urbana y rural en cada provincia fueron obtenidos del Censo de 1992. así, el ingreso provincial promedio resulta de:

$$YP = (YUD * PUP) + (YRD * PRP)$$

Donde:

YUD es el Ingreso Urbano promedio del Departamento;

YRD es el Ingreso Rural promedio del Departamento;

PUP es la Población Urbana de la Provincia; y

PRP es la Población rural de la Provincia.

Una vez que fueron obtenidos los ingresos promedio para todas las provincias y disponiendo de los ingresos promedio al nivel de los departamentos, se

convirtieron todos los ingresos provinciales en índices de desagregación del PIB departamental por habitante de la siguiente manera:

$$\text{PIBi} = (\text{YP}/\text{YD}) * \text{PIBd}$$

Donde:

PIBi es el PIB por habitante en la provincia;

YP es el Ingreso promedio de la provincia;

YD es el Ingreso promedio del departamento; y

PIBd es el PIB por habitante en el Departamento, expresado ya en dólares de equivalente poder de paridad adquisitiva (U\$ PPA).

Es importante destacar que éste es un indicador apropiado para la estimación de Índices de Desarrollo Humano internacionalmente comparables. Está sustentado en datos confiables de ingreso que, justamente para fines de comparación, han sido expresados en términos de PIB por habitantes.

Una metodología diferente que partiera de la estimación del PIB provincial no solamente hubiera enfrentado dificultades insalvables debido a la carencia de datos estadísticos de producción desagregados por provincias, sino que hubiera sido también inapropiada pues hubiera terminado asignando en muchos casos niveles de ingreso a la población sin correspondencia con sus verdaderas posibilidades de consumo. Ese hubiera sido el caso, por ejemplo, de provincias en las que se concentra la producción petrolera y aurífera. El indicador de logro económico en el IDH debe expresar sobre todo la capacidad de consumo de la gente que no está necesariamente relacionada a la productividad territorial.

El poder de Paridad Adquisitiva en el Cálculo del Índice de Desarrollo Humano

Uno de los procedimientos metodológicos más importantes en el cálculo del IDH es el de utilizar el indicador de ingresos en términos de poder de paridad adquisitiva equivalente, es decir, considerando lo que una moneda de referencia puede efectivamente comprar en los diversos lugares. El International Comparison Project (ICP) ha estado trabajando desde 1970 en la elaboración de indicadores que permitan lograr este objetivo. En este trabajo se ha utilizado el PIB por habitante en dólares de paridad adquisitiva equivalente a nivel nacional, sin tomar en cuenta, por carencia de información para ello, que dentro del país y entre las provincias también pueden registrarse diferencias en el poder adquisitivo de la moneda.

Cálculo del Logro Económico

Se ha fijado como umbral el PIB per cápita real medio mundial, de 5,835 dólares PPA. Nótese que no existen en Bolivia departamentos no provincias cuyo ingreso excede el umbral, motivo por el que se ajustó el ingreso de manera sencilla y sin empleo de la fórmula de Atkinson.

El cálculo del logro económico se lo obtuvo aplicando la fórmula;

$$\text{Logro Económico} = (\text{PIB (lugar)} - \text{PIB MINIMO}) / (\text{PIB MAXIMO} - \text{PIB MINIMO})$$

Tomando como referencia los siguientes parámetros:

PIB máximo mundial 6154 dólares PPA

PIB mínimo mundial 100 dólares PPA

d) Cálculo del IDH

La construcción del Índice del desarrollo humano se basa en los tres indicadores antes expuestos:

$$\text{IDH} = (\text{Logro Educativo} + \text{Logro Vital} + \text{Logro Económico}) / 3$$

El análisis de la construcción del IDHS en el ámbito de las provincias refleja una vez más la presencia de amplia brechas existentes al interior del territorio boliviano, las que derivan en una suerte de dicotomía en el logro de las condiciones de vida de los habitantes bolivianos entre oriente y occidente y éstas con las ciudades principales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Estas últimas son las que cuentan con los niveles de desarrollo humano más altos del país, nótese que en éste grupo se incorpora a la provincia Sarah perteneciente al departamento de Santa Cruz. Sintomáticamente las otras regiones del oriente boliviano se ubican en un nivel medio de desarrollo humano y las regiones ubicadas en el occidente de Bolivia presentan niveles bajos en su desempeño en materia de desarrollo humano.

2.3.3 El coeficiente de Gini para medir la desigualdad

Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual³⁵.

El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se

³⁵ Fedriani, E.M.; Martín, A.M. (2009). *Distribución personal y funcional de la renta*. Cap. en: José Vallés Ferrer, ed. *Economía Española* (2a edición). McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., p. 331.

corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno)³⁶.

El **índice de Gini** es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100. Aunque el coeficiente de Gini se utiliza sobre todo para medir la desigualdad en los ingresos, también puede utilizarse para medir la desigualdad en la riqueza. Este uso requiere que nadie disponga de una riqueza neta negativa³⁷.

Esta razón se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1. El coeficiente de Gini se calcula a menudo con la Fórmula de Brown, que es más práctica³⁸:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Donde:

G: Coeficiente de Gini

X: Proporción acumulada de la variable población

Y: Proporción acumulada de la variable ingresos

La desigualdad mundial se estima que es de 0,63, donde "la renta del 20% de las personas más ricas del mundo es 28,7 veces más elevada que la del 20% más pobre".³⁹

³⁶ Fedriani, E.M.; Martín, A.M. op cit. p. 332.

³⁷ Medina, F. (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL, Santiago de Chile. p. 7.

³⁸ Medina, F. op cit. p. 7.

³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - Edición del Vigésimo Aniversario. P. 113.

2.4 GASTO PÚBLICO

2.4.1 Definición

En cuanto al gasto público, este se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Durante un periodo de inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica⁴⁰.

El gasto público se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran el Gasto Neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y el Gasto Primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública, este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo⁴¹.

Gasto Programable: es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal, requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios⁴².

⁴⁰ GONZALES, Domingo/ MEZA, Antonio: Tratado Moderno de Economía General. South Western. México. p. 21

⁴¹ GONZALES, Domingo/ MEZA, Antonio. Op cit. p. 21.

⁴² Ibidem. p. 22.

2.4.2 Clasificación económica del gasto público

La clasificación económica permite conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Con base a esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera dentro del segundo⁴³.

Gasto corriente: Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social⁴⁴.

Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura⁴⁵.

Gasto de Capital: El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Como gastos; gastos de Defensa Nacional, también se pueden mencionar la construcción de Hospitales, Escuelas,

⁴³ Ibidem. p. 22

⁴⁴ Ibidem. p. 23.

⁴⁵ Toro Hardy, José: Fundamentos de Teoría Económica. Editorial Panapo, Caracas 1993. p. 46.

Universidades, Obras Civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas etc.; que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía⁴⁶.

El gasto público se subdivide también según una clasificación funcional. Se habla así de gastos sociales, que incluyen las transferencias directas al público, el desarrollo de programas sociales y los gastos en salud y educación; de gastos militares o de defensa, de gastos por servicios y de otros de diferente tipo.

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

Desde un punto de vista económico se distinguen tres tipos de gasto público: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Gobierno.

Desarrollo Social:

Se refiere al Gasto público real o de consumo, que son aquellos gastos corrientes en los que el Sector público recibe a cambio una contraprestación. Estos gastos representan la contribución del sector público al consumo de una sociedad. En este grupo podrían incluirse los gastos por adquisición de bienes consumibles o por servicios prestados al Estado en educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, asistencia social, y superación de la pobreza.

⁴⁶ Toro Hardy, José. Op cit. p. 46.

Desarrollo Económico

Dotar de infraestructura, energía, comunicaciones y transportes, desarrollo agropecuario y forestal, temas laborales, empresariales, ciencia y tecnología, y empleo, impulso competitivo empresarial, estos se pueden considerar como un gasto real o de inversión, que son aquellos gastos en los que el sector público obtiene una contraprestación a la realización del desembolso, estos gastos representan la contribución del sector público a la formación bruta de capital de una economía. En este grupo deben incluirse las inversiones realizadas por el sector público.

Transferencias

Gastos realizados por el sector público sin obtener nada a cambio, es decir, sin contraprestación por parte de los destinatarios del gasto. Ejemplo de transferencias corrientes serían el subsidio de desempleo, las pensiones públicas de la Seguridad Social.

2.4.3 Incidencias del gasto público

El gasto público puede influir de diferentes formas en la economía, principalmente a nivel macro⁴⁷.

Empleo. El gasto público es una fuente importante de generación de empleo, tanto así que son muchas las regiones del país donde la única fuente de empleo es precisamente el estado. La economía se puede acelerar o desacelerar según el estado decida gastar más o menos. La producción del país puede verse fuertemente influida por el gasto público lo que de forma indirecta tiene efecto sobre el nivel de empleo.

⁴⁷ Monografía creado por Patricia Cisneros . Extraído de:
<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/controlfiscal.htm>. 26 de octubre 2009.

Ahorro. El gasto público puede afectar el nivel o capacidad de ahorro de la población, en vista a que el gasto público está financiado por lo general por ingresos provenientes de los impuestos. Al incrementar los impuestos, se deja a la población con una menor parte de sus utilidades lo que disminuye su capacidad de ahorro.

Inversión. Como la inversión en buena parte depende del nivel de ahorro de la población, al disminuirse el nivel de ahorro por las causas ya expuestas, se afecta la capacidad para invertir. Si no se ahorra, no habrá recursos para invertir.

Inflación. El gasto público puede presionar el alza de los precios al aumentar la demanda de bienes y servicios. Bien sabemos que cuando la demanda se incrementa a un ritmo superior que la oferta, se sufre de una tendencia inflacionaria, y el gasto público tiene la capacidad de incrementar la demanda de bienes y servicios.

Devaluación – Revaluación de la moneda. El gasto público puede influir en el comportamiento de la moneda frente a otras divisas, en la medida en que el gasto público sea financiado con crédito externo. El ingreso de divisas producto de la adquisición de créditos puede conducir a que la moneda local se fortalezca, puesto que al incrementarse la oferta de una determinada divisa, el efecto de la ley de la oferta y demanda, conlleva a que el precio de la moneda local se revalúe.

Déficit fiscal. Naturalmente que el gasto público es responsable directo en el incremento o disminución del déficit fiscal de un país, en la medida en que se gasta más o menos de los ingresos obtenidos.

En términos generales, estos pueden ser algunos de los efectos que puede tener el gasto público en la economía. Como se puede ver, algunos efectos son negativos y otros positivos, por lo que se puede concluir que el gasto público es

una herramienta muy importante a la hora de implementar ciertas políticas macroeconómicas.

2.4.4 Gasto Público Social

Debe entenderse “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social”.

Hay varios indicadores a los que se recurre usualmente para analizar el gasto.

- a) Gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central, muestra la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales.
- b) El gasto social como porcentaje del PIB, que se caracteriza por independizar al gasto social de lo que pueda suceder con las demás erogaciones del gobierno central, al relacionarlo directamente con el producto total de la economía.
- c) El gasto social per cápita, que muestra las fluctuaciones en la masa de recursos disponibles para intervenciones estatales teniendo en cuenta la cantidad de personas que pueden ser beneficiarios de los mismos.

Al mismo tiempo, se puede hablar de *gasto social fiscal*, que incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio), y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos, dejando fuera el financiamiento proporcionado por los beneficiarios.

El *gasto social directo*, que es el aporte fiscal para financiar transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas, excluyendo los gastos administrativos.

El *gasto social efectivo*, que es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población.

El *gasto social fiscal efectivo*, que sería el subsidio fiscal más gastos administrativos de los programas dirigidos a los más pobres.⁴⁸

Para poder entender la prioridad social del gasto público, existen indicadores, los cuales permiten obtener conclusiones en cuanto a la evolución y tendencias del gasto, pero no incorporan, de manera específica, criterios de eficiencia y eficacia:

- **Gasto social básico (GSB):** Es el gasto que se destina a la provisión de servicios sociales primarios, tales como educación básica (primaria) y alfabetización, atención primaria en salud (inmunizaciones, atención de la mujer y niños, micro nutrientes) y provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.
- **Gasto en desarrollo humano (GDH):** Considera solamente el gasto en salud y educación básicas y generalmente se analiza como un indicador per cápita.
- **Índice de prioridad macroeconómica (IPM):** Es el indicador que relaciona el gasto público social con el PIB, mediante el cual se analiza la importancia del sector social en una economía.
- **Índice de prioridad fiscal (IPF):** Es el indicador que permite cuantificar el esfuerzo público en el financiamiento del gasto social y se obtiene dividiendo este último sobre el gasto público total.

En síntesis, el gasto público social son gastos de carácter social y se contabilizan como transferencias directas que se realizan hacia programas sociales, gastos en salud, gastos en educación, y otros similares.

⁴⁸ "Evaluación de proyectos sociales", Ernesto Cohen, Rolando Franco, pag. 37-49

2.5 LA FUNCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO

2.5.1 Definición de municipio

“El nombre viene del latín, ya sea de “manus incipio” que significa iniciar una función o de “manuscipio” que es tomar a la fuerza el poder de ejercer una función: o tal vez de “muneris y municipes” que son vínculos que unen a individuos que son vecinos”.⁴⁹

“El municipio es un conjunto de familias que comparten necesidades, intereses o funciones comunes; localizadas sobre un determinado territorio; con conciencia de pertenencia al grupo y permanente interacción en el seno.”⁵⁰

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

**Cuadro No. 1
FACTORES DEL MUNICIPIO**

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

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

⁴⁹ RAMIREZ V, Luis “*Municipio y Territorio*”, INIDEM; La Paz, Julio de 1992

⁵⁰ PONCE GARCIA, “*Hacia una Estrategia para el Desarrollo Local*”, Seminario Taller, INIDEM, Ribalta, 24 al 26 de Febrero de 1994, Pág. 2.

2.5.2. MUNICIPALIDAD

“Es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. Es el ente que administra los bienes comunales y presta servicios públicos”⁵¹

La Municipalidad tiene en el Municipio funciones legislativas, operativas y administrativas. Entre las principales están:⁵²

- Elevar los niveles de bienestar social y material de la comunidad, mediante la ejecución directa de servicios y obras públicas de interés común.
- Promover el desarrollo de su jurisdicción territorial, a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.
- Conservar, fomentar y difundir los valores culturales y las tradiciones cívicas de la comunidad.
- Preservar y mantener el saneamiento ambiental, así como resguardar el ecosistema de su jurisdicción territorial.

2.5.3. GOBIERNO MUNICIPAL

“El Gobierno Municipal (GM) es el órgano de representación, administración y regulación de la convivencia social en el Municipio. Es la autoridad representativa de la voluntad ciudadana y está al servicio de la población. El GM está a cargo de un Concejo y un Alcalde.”⁵³

⁵¹ DERMIZAKY, Peredo Pablo; “*Derecho Constitucional*” Editorial Arol, 1991, Pág.530; LEY N° 2028 “*Ley de Municipalidades*”, 28 de octubre de 1999, en La Paz, Bolivia Art. 3

⁵² ARDAYA, Rubén; “*Ensayo sobre Municipalidad y Municipios*”, Pág. 10

⁵³ LEY N° 2028 “*Ley de Municipalidades*”, 28 de octubre de 1999, en La Paz, Bolivia Art. 5 (II);

Para concluir, “la Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.”⁵⁴

2.5.3.1 FUNCION DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Las funciones del gobierno municipal son las siguientes:⁵⁵

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

2.5.3.2 OBJETIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Los objetivos del gobierno municipal se resumen en los siguientes:⁵⁶

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

⁵⁴ LEY N° 2028 “*Ley de Municipalidades*”, 28 de octubre de 1999 , en La Paz, Bolivia Art. 5 (I) Título I

⁵⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, “*Ciudadanía en la Participación Popular*”, 1999; Pág.23; ARDAYA, Rubén; “*Ensayo sobre Municipalidad y Municipios*”, Pág. 45.

⁵⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (INIDEM) , “*Municipio y Participación Popular*” , Año 7 – N° 9, Junio de 1999, Pág. 20; SECRETARIA DE PARTICIPACIÓN POPULAR , “*Democracia y Participación Popular*”, Editorial ILDIS , La Paz, Bolivia, 1996, Pág. 71.

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

2.5.3.3. BIENES MUNICIPALES

Son bienes municipales aquellos sobre los cuales las municipalidades ejercen dominio el área de su jurisdicción urbana y rural, y comprenden: edificios, terrenos, instalaciones, fundios, solares baldíos, caídas y corrientes de agua superficial y subterráneas, canteras, zonas de reserva para la expansión de las ciudades, áreas verdes, y de equipamiento, parques, plazas, calles, pasajes peatonales, pasos a nivel; avenidas, obras de canalización y alcantarillado, manantiales, ríos, aires de río, curso, lecho y taludes hasta coronamiento, muebles, equipos, maquinarias, vehículos y los que cualquier título hubiese adquirido o adquiriese el Gobierno Municipal. Asimismo los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de Salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, vías urbanas, saneamiento básico y micro riego, conforme a la Ley de Participación Popular.⁵⁷

2.5.3.4. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

El Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines debe otorgar en concesión, controlar, regular y planificar la prestación de obras que viene a ser:

“un instrumento o medio de satisfacción para buscar el bienestar social y cubrir las necesidades sociales”⁵⁸.

⁵⁷ MOLINA RIVERO, Gonzalo, “Anteproyecto de la Ley Orgánica de municipalidades”, comisión Senatorial de Participación Popular, Gobiernos locales Descentralizados; LEY N° 2028 “Ley de Municipalidades” Art. 8 (II), Título I.

⁵⁸ PONCE GARCIA, “Hacia una estrategia para el desarrollo local”, Seminario Taller, INIDEM, Riberalta, 24 al 26 de Febrero de 1994, Pág. 1.

2.5.3.5. INGRESOS MUNICIPALES

“Los ingresos que puede obtener el Gobierno Municipal son de dos tipos: tributarios y no tributarios. Los ingresos de origen tributario, provienen de la coparticipación con el Gobierno Central y de los tributos que están facultados a recaudar los municipios en sus territorios sobre bienes rurales y urbanos (inmuebles y vehículos), transferencias de bienes, tasas, patentes, contribuciones. Los ingresos no tributarios pueden ser de diversas fuentes, desde ingresos por alquileres de bienes inmuebles hasta prestamos, transferencias y donaciones.”⁵⁹

2.5.3.6. GASTOS DE INVERSIÓN (INVERSIÓN PÚBLICA)

Son gastos elegibles para financiarse con las asignaciones del 85% de los recursos de “Coparticipación Tributaria”⁶⁰ para la Participación Popular. Por tanto la Inversión Pública se entiende a todo gasto de recursos de origen publico destinados a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

Incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realiza las entidades del sector publico⁶¹.

⁵⁹ MONTECINOS, GONZALES, TAMAYO; “*Sistema de Gestión Pública Municipal*”, Viceministerio de Coordinación Gubernamental Dirección General de Coordinación Gubernamental, Programa de Apoyo Presupuestario – PAP/Holanda, Pág. 92.

⁶⁰ La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales a favor de los Gobiernos Municipales y la Universidades Pública; los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por los menos el 85% de los recursos y el 15 % podrán asignarse al gasto corriente (gastos de administración) de la Coparticipación Tributaria.

⁶¹ LEY N° 1551 “*Ley de Participación Popular*”, 20 de Abril de 1994, Título I, Capítulo III, Artículo 20, 23 (III-IV); R.S.: N° 216768, “*Normas Básicas de Inversión Pública*”, 18 de Junio de 1996, Art. 8, D.S. N° 24447 “*Complementario a los reglamentos de la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa*”, 20 de Mayo de 1996, Art. 5

Los Gastos de Inversión son aquellos gastos que realiza el Gobierno Municipal destinados a mejorar la calidad de vida de su comunidad y satisfacer las necesidades de la población.

2.5.4 LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

Uno de los objetivos de la Ley de Participación Popular, es el de corregir los desequilibrios generados por la Ley 843, al establecer una nueva forma de coparticipación tributaria que considera la jurisdicción territorial y los factores de distribución del 20%, cuya determinación corresponde a la Secretaría Nacional de Hacienda, dividiendo la población que corresponde a cada Municipio Recepto de la Coparticipación Tributaria, entre el total de la Población Nacional. En lo concerniente a los factores de distribución del 5% correspondiente a la Coparticipación Tributaria para las Universidades, el cálculo obedece a la relación población tributaria departamental vs. la Población Nacional⁶².

La mayor disponibilidad de recursos económicos es una de las repercusiones que se espera de la Participación Popular ya que antes los municipios intermedios y pequeños, o no tenía ingreso alguno o sus ingresos apenas alcanzaban para pagarle un sueldo a sus alcaldes, en cambio con la implementación de la coparticipación tributaria distribuida per cápita, los Gobiernos Municipales reciben como se mencionó anteriormente, el 20% de la recaudación tributaria, monto del cual el 90% debe ser destinado a inversión y 10% a gastos de funcionamiento.

Asimismo, se transfiere al dominio exclusivo municipal el impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), que comprende el Impuesto a la Propiedad Rural, a los Inmuebles Urbanos e Impuesto sobre Vehículos automotores, transacciones sobre estos bienes, además de los ingresos por tasas y patentes.

⁶² ORGANIZACIÓN DE ASESORAMIENTO Y AYUDA PARA LA PARTICIPACIÓN POPULAR “Reglamento de la Ley de Participación Popular” pág.2

Una vez establecido el factor de distribución e identificación de la fuente que financia los recursos de la Participación Popular, el total de los recursos que proviene de las rentas nacionales se desagrega en dos grandes rubros.

- Los provenientes de la recaudación de la renta interna
- Los provenientes de la recaudación de la renta aduanera.

En síntesis, el total de recursos que percibe un Gobierno Municipal por coparticipación tributaria, es igual a la suma de las recaudaciones por renta interna y renta aduanera calculados por medio de la aplicación del respectivo factor de distribución.

CAPÍTULO III

MARCO DE REFERENCIA

EL DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA

3.1 EL DERECHO A LA SALUD EN BOLIVIA

El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

El derecho a la salud obliga a los Estados a generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones comprenden las disponibilidades garantizadas de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no se limita al derecho a estar sano⁶³.

El derecho a la salud está consagrado en numerosos tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo. El Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) dice que, entre las medidas que se deberán adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán las necesarias para⁶⁴:

- la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- el mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

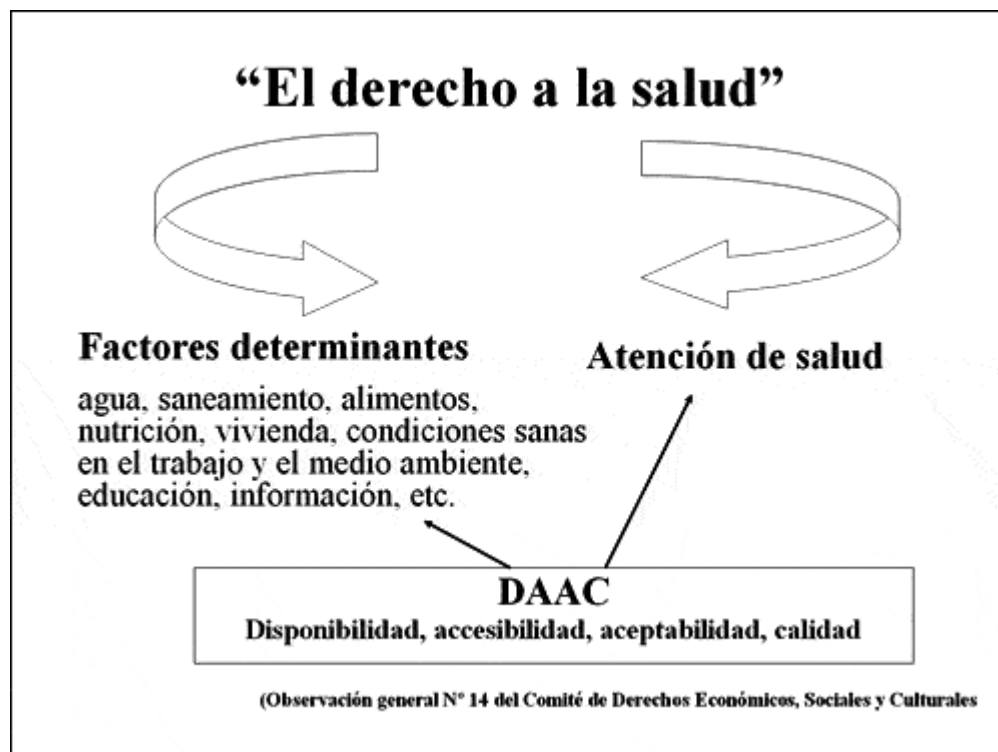
⁶³ OMS. <http://www.who.int/es/>

⁶⁴ Ibidem.

- la creación de condiciones que aseguren el acceso de todos a la atención de salud.

Para aclarar y hacer operacionales las medidas arriba enumeradas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó en 2000 una Observación general sobre el derecho a la salud.

Dicha Observación general dice que el derecho a la salud no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva⁶⁵.



⁶⁵ OMS. <http://www.who.int/es/>

Según la Observación general, el derecho a la salud abarca cuatro elementos⁶⁶:

1. **Disponibilidad.** Se deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud.
2. **Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos dentro de la jurisdicción del Estado Parte.
 - no discriminación
 - accesibilidad física
 - accesibilidad económica (asequibilidad)
 - acceso a la información
3. **Aceptabilidad.** Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida.
4. **Calidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone a los Estados Partes tres tipos de obligaciones, a saber⁶⁷:

- **Respetar.** Exige abstenerse de injerirse en el disfrute del derecho a la salud.
- **Proteger.** Requiere adoptar medidas para impedir que terceros (actores que no sean el Estado) interfieran en el disfrute del derecho a la salud.
- **Cumplir.** Requiere adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud.

⁶⁶ OMS. <http://www.who.int/es/>

⁶⁷ Ibidem.

Según la Observación general mencionada, el derecho a la salud también comprende «obligaciones básicas» referentes al nivel mínimo esencial del derecho. Aunque ese nivel no se puede determinar en abstracto porque es una tarea nacional, para guiar el proceso de establecimiento de prioridades se enumeran los siguientes elementos fundamentales: atención primaria de salud esencial; alimentación esencial mínima nutritiva; saneamiento; agua limpia potable; medicamentos esenciales.

Otra obligación básica es la de adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; esa estrategia y ese plan deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; deberán prever indicadores y bases de referencia que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; se deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

Los Estados Partes deben adoptar medidas de conformidad con el principio de realización progresiva. Esto significa que tienen la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible, tanto por sí mismos como con la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan. En este contexto, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir sus obligaciones contraídas en virtud del derecho a la salud y la renuencia a cumplirlas.

3.2 LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO

La educación es un derecho humano fundamental de todas las personas. Lo ejercen en especial los niños, niñas y adolescentes. A través de la igualdad de oportunidades en la educación las personas adquieren condiciones y capacidades que sirven como una oportunidad para poder mejorar sus niveles de bienestar.

Esta idea ocupa un lugar fundamental en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, empezando por la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. En ese marco, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada en 1989, señala que los gobiernos tienen la obligación de adoptar medidas para hacer realidad el derecho a la educación “progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades”. Pide también a los gobiernos que proporcionen una educación encaminada a “desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.

El derecho a la igualdad de oportunidades en materia de educación está plenamente garantizado en nuestro país. En la nueva Constitución Política del Estado (CPE) la educación adquiere el carácter de derecho fundamental: “toda persona tiene derecho a la educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural sin discriminación”, señala la Ley Fundamental. Asimismo, atribuye al Estado la responsabilidad de garantizar las condiciones para que el ejercicio de este derecho se extienda a todos los bolivianos. Y subraya que “la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.”

El Código Niña, Niño y Adolescente, por su parte, establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una educación que les permita el desarrollo integral de su persona, les prepare para el ejercicio de la ciudadanía y les cualifique para el trabajo asegurándoles la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela.

En este contexto, pese a la elevada tasa de cobertura neta en primaria alcanzada en Bolivia (superior al 90%) —comparable a la de países como Brasil, Perú, Venezuela y Colombia—, existen todavía desigualdades educativas según

características de la población como el género, el área de residencia y la condición étnica y lingüística.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2007, el 38% de la población boliviana de 19 años y más de edad alcanzó el nivel primario de instrucción escolar, el 27% llegó a nivel secundario y 11% no consiguió ninguno de estos niveles. Estos datos no dejan de ser preocupantes.

Cuadro No. 2
Grado de escolaridad en Bolivia al 2007

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Bolivia			
Ninguno	10,66	4,48	16,15
Primaria	37,52	36,96	38,02
Secundaria	27,18	31,41	23,43
Superior	24,46	26,98	22,21
Otro	0,18	0,17	0,19
Área urbana			
Ninguno	4,58	1,28	7,51
Primaria	30,36	27,00	33,35
Secundaria	31,99	35,82	28,59
Superior	32,8	35,66	30,26
Otro	0,26	0,24	0,28
Área rural			
Ninguno	23,48	11,22	34,42
Primaria	52,63	57,95	47,89
Secundaria	17,04	22,12	12,51
Superior	6,85	8,72	5,19

Fuente: Actualidad estadística nacional. INE, 2007

En el mismo año, haciendo la comparación de los niveles de instrucción alcanzados según condición de género, la mayor brecha está en el acceso a la educación secundaria, donde hay una diferencia de ocho puntos. Puntos porcentuales entre hombres y mujeres: el 31% de la población masculina alcanzó el nivel secundario mientras que sólo el 23% de la población femenina lo hizo. Esta situación de desigualdad entre hombres y mujeres es también evidente en la

población que no tiene ningún nivel de instrucción: 16% en el caso de las mujeres y 4,5% en el caso de los hombres.

La comparación por área de residencia también muestra diferencias importantes. El 23% de la población rural no alcanzó ningún nivel de instrucción, en tanto que en el área urbana no lo hizo el 5%. Por otra parte, si bien el 53% de la población rural alcanzó el nivel primario —en comparación al 30% en el área urbana—, hay una marcada brecha en el nivel secundario: 31% de cobertura en la población urbana frente a sólo 17% en la población rural. Pero sin duda la mayor desigualdad en el nivel de educación se observa cuando se analiza de manera conjunta el área de residencia y el género: mientras solamente el uno por ciento de los hombres del área urbana no alcanzaron ningún nivel de educación, el 34% de la población rural femenina no lo hizo

3.3 EL DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA

El concepto de desarrollo humano, postulado desde finales de los años 80 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a éste como la generación de capacidades y oportunidades para que las personas puedan lograr el tipo de vida que ellas más valoran y ansían. Por tanto, desde dicha propuesta se subraya la importancia de los progresos sociales, las libertades políticas y los vínculos sociales como pilares constitutivos del bienestar de las personas y, por lo mismo, como factores determinantes del desarrollo⁶⁸.

En este sentido, tal como se ilustra en la figura 1, el desarrollo debe ser comprendido como el fruto de las interacciones entre cuatro elementos fundamentales:

- La equidad social.
- La competitividad económica.

⁶⁸ PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. 2004.

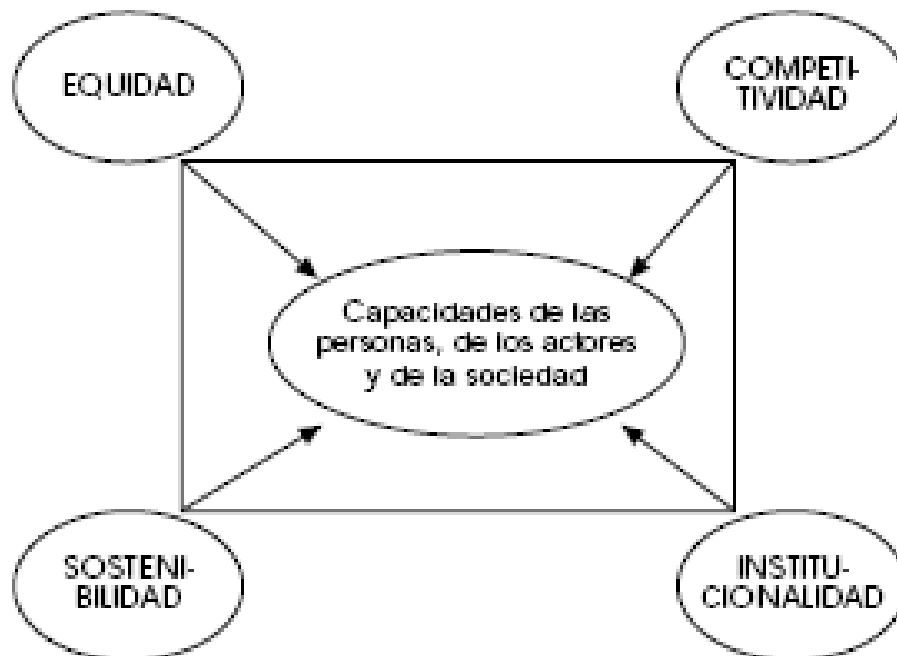
- La institucionalidad democrática.
- La sostenibilidad ambiental.

Esto quiere decir, por ejemplo, que la competitividad económica será espúrea y no contribuirá al desarrollo humano, si es que está basada en la depredación de los recursos naturales y/o la sobreexplotación de la fuerza de trabajo; al mismo tiempo, que avances hacia una mayor equidad social por el medio de políticas activas de redistribución no serán duraderos si no están acompañados por un crecimiento económico dinámico y respetuoso del medio ambiente; o que la sostenibilidad ambiental, a su vez, requiere de reglas de juego claras e instituciones capaces de hacerlas respetar; y así sucesivamente.

Por tanto, las políticas encaminadas a mejorar el desarrollo humano son aquellas que toman en cuenta la complejidad de estas interacciones.

Figura No. 1

Pilares del desarrollo humano



Fuente: PNUD. 2004.

En el centro de estas interacciones están las personas, los actores sociales y la sociedad. Por lo tanto, la única forma de garantizar que éstas propicien círculos virtuosos dirigidos hacia altos niveles de desarrollo humano, es potenciando y fortaleciendo la capacidad de acción de las personas. Ello pasa, sin duda, por la apertura de espacios deliberativos que permitan a las sociedades plasmar sus aspiraciones en proyectos cuyos beneficios sean colectivos, y por lo tanto, en políticas legítimas e incluyentes.

De esta forma, el paradigma del desarrollo humano se diferencia de los enfoques neoclásicos, que hacen depender el bienestar de las personas exclusivamente de los avances materiales y que, por lo tanto, tienden a confundir el desarrollo de una sociedad con el crecimiento de su economía. Sin duda el crecimiento económico es fundamental, porque amplía la base material necesaria para satisfacer las necesidades humanas, pero el grado en que lo logran, depende sobre todo de la distribución de los recursos y las oportunidades de las que goza la gente.

El concepto de desarrollo humano se diferencia también de la conocida perspectiva centrada en las necesidades básicas⁶⁹, porque aunque sí comparte su inclinación por los pobres, no pone el énfasis en cómo “abastecer” al grupo objetivo, sino más bien en cómo reforzar su capacidad de acción para que sea él mismo el que resuelva sus problemas.

En este contexto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) partía de la premisa de que existen ciertas capacidades básicas y comunes a todas las sociedades y a todos los tiempos, que son esenciales para que las personas tengan la libertad de escoger el tipo de vida que más valoran. Esas capacidades consisten en vivir una vida larga y saludable, tener los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social y poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel digno de vida. Por lo mismo, si bien la metodología de cálculo ha sido

⁶⁹ Promovida desde los años 70 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones de Naciones Unidas.

objeto de un amplio debate en la última década⁷⁰, e incluso de modificaciones relativamente importantes, el IDH mide en esencia los avances de una determinada sociedad en materia de salud, educación e ingresos en el mediano y largo plazo.

Por supuesto, el desarrollo humano en sí es más profundo de lo que se podría captar a partir de cualquier indicador compuesto.

Además, rige hoy un debate abierto sobre algunas de sus debilidades en cuanto a los aspectos conceptuales subyacentes a su construcción y sobre las estadísticas que sustentan su cálculo en la práctica. A pesar de ello, estudiosos en el tema como Streeten (1994) consideran que el IDH “ha logrado superar las limitaciones de otros índices para medir el [nivel de] desarrollo” de una sociedad.

Asimismo, Amartya Sen resalta que ha servido para atraer el interés general hacia el desarrollo humano y también a la vasta lista de indicadores y temas incorporados en los distintos informes mundiales, nacionales o regionales.

En definitiva, como resalta Jahan Selim, el IDH resulta de un compromiso entre la intención de crear una medida estadísticamente pura, científicamente perfecta, absoluta y lógicamente correcta, y la necesidad de crear una que aunque no lo sea tanto, sí resulte efectiva para su difusión y la definición de políticas de desarrollo. De esta forma, el equilibrio en el que pretende insertarse la construcción y la interpretación del IDH se encuentra a medio camino entre la “sobreevaluación del dato estadístico”, característico de aproximaciones más tecnocráticas al proceso de desarrollo, y la “reificación del concepto”, característico de posturas más ideológicas.

⁷⁰ Para una revisión de los orígenes del concepto de Desarrollo Humano y su relación con los debates de la economía del desarrollo, ver Streeten (2000). Para una discusión sobre el bienestar desde la óptica de la ampliación de libertades, ver Sen, 1999.

En este sentido, se puede señalar que hay al menos cuatro aspectos esenciales del IDH que aseguran su pertinencia en la definición, evaluación y monitoreo de políticas públicas:

- Su claridad conceptual, que permite que quienes deciden desde el Estado, asocien los componentes del índice con elementos visibles del bienestar humano.
- El razonable nivel de agregación del IDH, que al sólo emplear cuatro indicadores en tres dimensiones principales, adquiere transparencia como instrumento político de medición.
- Su construcción en base a criterios universalmente aceptados por su importancia en el logro de los objetivos del desarrollo, permite la comparación entre países y/o regiones.
- La legitimidad de los datos, que son de cobertura universal y han sido revisados en la construcción del mismo índice y por las instituciones que los recogen.

Durante la última década, desde la publicación de los primeros informes de desarrollo humano departamentales hasta la presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004, el PNUD ha venido realizando esfuerzos para mejorar el análisis y la medición. En relación al cálculo del IDH se resaltan los avances en la calidad de las estadísticas utilizadas y del nivel de desagregación alcanzado en los planos departamental, provincial y municipal.

Los insumos básicos para construir el índice en los 320 municipios del país fueron el Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado por el INE en 2001, el texto “Pobreza y Desigualdad en los Municipios de Bolivia”, presentado por UDAPE en diciembre 2002 y, los Registros Administrativos del Ministerio de Educación.

Por el otro, la fórmula de cálculo del índice de desarrollo humano se adapta mejor a las restricciones impuestas por el nivel de desagregación municipal, donde se

incluyen la tasa de matriculación inicial, primaria y secundaria en el índice de educación y el consumo medio (como *proxi* del ingreso medio) en el índice de ingresos.

En este contexto, partiendo de la convicción de que el plano local es uno de los espacios más relevantes para la construcción de acciones favorables al desarrollo humano, el objetivo del presente documento es proveer datos para fortalecer capacidades locales de análisis, concertación, gestión y planificación del desarrollo humano en los municipios de Bolivia.

3.4 EL DESARROLLO HUMANO A NIVEL MUNICIPAL

La distribución de los 320 municipios de Bolivia, ordenados según el valor que adopta su índice de desarrollo humano, muestra dos tendencias⁷¹:

- Por un lado, se ve una fuerte disparidad entre el 5% de municipios con mayor nivel de desarrollo humano (IDH promedio de 0.700) y el 5% con un IDH más bajo (IDH promedio de 0.362). El valor del IDH oscila entre 0.311 (Arque) y 0.741 (Cochabamba). Mientras sólo seis municipios presentan niveles de desarrollo humano superiores a 0.7, en otros 16, el IDH no supera un valor bajo de 0.4.

⁷¹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano. 2007.

Cuadro No. 3
Municipios con mayor y menor IDH en el país.

Posición	Dpto	Municipio	Mayor IDH	Posición	Dpto	Municipio	Menor IDH
1	CBB	Cochabamba	0.741	305	CBB	Vila Vila	0.365
2	SC	Sta. C. de la Sierra	0.739	306	PTS	Tinguipaya	0.363
3	SC	Camiri	0.715	307	PTS	S. Pedro de B. Vta	0.362
4	LP	La Paz	0.714	305	CBB	Tacopaya	0.361
5	SC	Puerto Quijarro	0.710	309	PTS	Caripuyo	0.360
6	SC	Montero	0.709	310	PTS	Tacobamba	0.358
7	SC	Puerto Suárez	0.694	311	PTS	Ocuri	0.357
8	TJA	Tarija	0.694	312	CHQ	Presto	0.347
9	PDO	Cobija	0.689	313	PTS	Colquechaca	0.341
10	BNI	Trinidad	0.688	314	CBB	Arque	0.311

Fuente: PNUD. 2004

- Por otra parte, es posible apreciar una fuerte concentración de los municipios en un nivel de desarrollo humano de entre 0.5 y 0.6 (169 municipios, el 54% del total nacional), es decir un nivel medio bajo en estándares internacionales.

También se muestra el IDH mínimo, máximo y promedio de los distintos grupos de municipios, siendo el primer cuartil aquel que reagrupa a los 76 municipios con mayor nivel de desarrollo humano del país, es decir con un IDH superior a 0,604.

Cuadro No. 4

CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN CUARTILES DE DESARROLLO HUMANO				
Cuartil	Número de Municipios	Valor mínimo IDH	Valor máximo IDH	Promedio IDH
1	76	0.604	0.741	0.644
2	78	0.558	0.603	0.576
3	81	0.513	0.557	0.535
4	79	0.311	0.512	0.444

Fuente: PNUD. 2004.

El 58% de los municipios del primer cuartil están concentrados en los departamentos de Santa Cruz (29 municipios) y Beni (15). El 55% de los municipios del segundo cuartil se encuentra en La Paz (27) y Santa Cruz (16), mientras el 70% de los del tercer cuartil están en La Paz (28), Oruro (16) y Cochabamba (13). Finalmente, los municipios del último cuartil, es decir aquellos con menor nivel de desarrollo humano en Bolivia, están esencialmente ubicados en los departamentos de Potosí (23), Chuquisaca (18), Cochabamba (15) y La Paz (13). Entre los cuatro departamentos agrupan el 87% de los municipios con mayores carencias del país⁷².

Es interesante señalar que si en todos los departamentos existen municipios con un IDH superior a 0,6 (es decir que pertenecen al primer cuartil), y en todos los casos se trata de la ciudad capital, en los tres departamentos del oriente boliviano no existen municipios que pertenezcan al último cuartil. En efecto, el último municipio del oriente (Santa Rosa del Abuná, Pando, 0.513) presenta niveles de desarrollo humano comparables a aquellos de municipios medianos de Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, por lo que se encuentra por encima de 81 municipios, es decir, de uno de cada cuatro municipios del país.

Por otro lado, la distribución de los municipios según el valor del IDH permite caracterizar a los distintos departamentos del país en cuatro niveles diferenciados de desarrollo humano municipal⁷³:

- Santa Cruz, Tarija y Beni, que ocupan los tres primeros lugares del *ranking* departamental y en los que predominan municipios del primer y segundo cuartil: 8 de cada 10 municipios en el Beni y 6 de cada 10 en Santa Cruz presentan un IDH superior a 0.6, y la casi totalidad de ellos tiene un IDH superior a 0,56.

⁷² PNUD. Informe de Desarrollo Humano. 2007.

⁷³ Ibidem.

- La Paz y Pando, donde el 87% y el 73% de los municipios, respectivamente, pertenecen al segundo y tercer cuartil, es decir con un IDH comprendido en un rango de 0.51 a 0.6.
- Cochabamba y Oruro, donde predominan municipios de los cuartiles tercero y cuarto.
- Chuquisaca y Potosí, donde el 60% y el 64% de los municipios respectivamente se ubican en el último cuartil de desarrollo humano del país, es decir con un IDH inferior a 0,51.

De esta forma, el análisis presentado se hace más complejo: si bien el IDH de los distintos departamentos del país alcanza niveles relativamente homogéneos de desarrollo humano entre el segundo (Tarija, 0.641) y el séptimo (Oruro, 0.618) departamentos del *ranking*, el análisis desagregado municipal muestra características distintas entre estos mismos departamentos. En efecto, mientras en Tarija y Beni predominan municipios del primer y segundo cuartil de desarrollo humano, en La Paz y Pando lo hacen los municipios del segundo y tercer cuartil, y en Cochabamba y Oruro los municipios de los cuartiles tercero y cuarto. ¿Qué tipo de configuración territorial sugieren estos datos?, es decir, ¿qué procesos permiten comprender la existencia de niveles diferenciados de desarrollo humano a nivel municipal?

Actualmente, los tres municipios capitales del eje central, que ejercen una fuerte atracción sobre los migrantes de su propio entorno regional, presentan un desarrollo humano superior a todos los demás municipios capitales del resto del país. De esta forma, como señala Baldivia (2002), la acelerada concentración de la población boliviana en el eje urbano central se ha ido combinando a la práctica inexistencia de una red consistente de ciudades intermedias que “posibilite la emergencia de mercados locales y un ordenamiento territorial que reduzca la presión sobre las ciudades capitales”. En el último siglo, el ratio entre la población de la primera y de la décima ciudad del país se incrementó de 6 a 22, y en 2001 las áreas metropolitanas del eje central albergaron al 80% de los habitantes de las diez ciudades principales del país.

Asimismo, los niveles de desigualdad prevalecientes en estas ciudades muestran de alguna forma los límites que encuentra el proceso de metropolización en el país.

En suma, las características particulares que adoptaron los flujos migratorios internos y el proceso de urbanización que conoció el país en la segunda mitad del siglo XX condicionaron una nueva configuración territorial crecientemente urbana y oriental que refleja al menos seis niveles diferenciados de desarrollo humano en el país:

- Municipios-ciudades capitales (0,700).
- Municipios urbanos articulados a la base económica nacional (0,653).
- Resto de municipios urbanos (0,609).
- Municipios rurales de las tierras bajas (0,568).
- Municipios rurales de los valles centrales (0,495).
- Municipios rurales de las tierras altas (0,516)

3.5 DESARROLLO HUMANO, DESIGUALDAD Y POBREZA

Según el Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, la combinación de elevados niveles de pobreza y desigualdad es una de las características más distintivas de la economía boliviana y es una de las causas que determinan las bajas tasas de crecimiento económico y un patrón desequilibrado de desarrollo humano del país en las últimas décadas.

Bolivia no es sólo uno de los tres países más pobres de América Latina –al menos seis de cada 10 bolivianos viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza– sino que al mismo tiempo presenta elevados índices de desigualdad: el ingreso medio del percentil 90 (que contiene al 10% de la población con mayores ingresos) es 15 veces más grande que el ingreso del 10% de la población más pobre y el grado de desigualdad medido por el coeficiente de Gini del ingreso per

cápita es de 0.56. Es decir, Bolivia es casi tan desigual como Brasil, el país más desigual de la región, teniendo un ingreso per cápita tres y medio veces inferior.

La relación entre desarrollo humano y desigualdad proporciona elementos adicionales para el análisis del bienestar de la población, puesto que no sólo considera la cantidad promedio del consumo o el ingreso de los habitantes de un determinado municipio, sino más que nada su distribución entre las personas. En efecto, como ya señalaba el Informe Mundial de Desarrollo Humano 1990, la medición del desarrollo humano tiene el defecto de estar basada en promedios nacionales que ocultan cualquier disparidad en los indicadores de privación. Y ello es particularmente acuciante en el caso del indicador de ingresos del IDH. Sin embargo, la falta de datos confiables para el cálculo de un coeficiente de desigualdad ha limitado la aplicación permanente de una corrección por disparidades en la distribución del ingreso.

En 2003, UDAPE realizó un Mapa de Desigualdad para 314 municipios del país. Estos resultados permitieron ponderar el IDH tomando en consideración la desigual distribución del consumo per cápita a nivel municipal.

Recalculando el IDH con base en este índice de desigualdad, se corrigieron los logros de todos los municipios de Bolivia en función de la desigual distribución de sus ingresos. En virtud de ello, algunos municipios cambiaron su posición relativa mejorando o empeorando su posición en el *ranking*, de acuerdo a si su nivel de desigualdad era bajo o elevado, dando en algunos casos un nuevo panorama de desarrollo humano. El IDH ajustado por la desigualdad muestra que el 90% de los índices municipales varían su posición relativa en el *ranking* municipal.

Cuadro No. 5

Municipios más desiguales del país			
Departamento	Municipio	IDH	Desigualdad
CHQ	Zudáñez	0,472	0,398
CHQ	Incahuasi	0,436	0,418
CHQ	Monteagudo	0,575	0,419
SCZ	Samaipata	0,626	0,426
CHQ	Camataqui (Villa Abecia)	0,561	0,464
CHQ	Villa Vaca Guzmán	0,539	0,466
CHQ	Yotala	0,534	0,477
CHQ	Las Carreras	0,597	0,507
CHQ	Huacareta	0,519	0,597
CHQ	Machareti	0,625	0,687
Bolivia		0,641	0,442

Fuente: PNUD. 2007.

A grandes rasgos, es posible señalar que una quinta parte de ellos modifica su ubicación en más de 10 lugares en el *ranking* municipal. Las estimaciones de desigualdad muestran que los departamentos de Potosí, Cochabamba y Chuquisaca presentan más dispersión del gasto de consumo. La desigualdad allí está explicada, en gran medida, por las diferencias entre la ciudad y el campo. A todas luces, el caso más preocupante es el de Chuquisaca donde más del 80% de los municipios baja de posición en el *ranking*. Nueve de los 10 municipios más desiguales del país están situados en Chuquisaca. Si se considera que la desigualdad al interior de los municipios de Bolivia es de 0,442, resulta alarmante que al interior de 6 municipios chuquisaqueños la desigualdad sea incluso mayor.

Por el contrario, el norte amazónico de Bolivia es la región más equitativa del país, lo que cambia de alguna forma el panorama del desarrollo humano en Bolivia. En particular, los departamentos de Pando y Beni presentan una distribución del gasto de consumo más igualitaria. Allí se encuentran respectivamente cinco y dos municipios con los menores niveles de desigualdad del país. De igual forma, los municipios rurales del altiplano presentan niveles de desigualdad relativamente menores.

Cuadro No. 6

Desarrollo Humano y Desigualdad (2007)			
Cuartil	No. De municipios	Promedio IDH	Desigualdad
1	76	0.644	0.220
2	78	0.576	0.196
3	81	0.534	0.182
4	79	0.444	0.212

Fuente: PNUD. 2007.

Por último, es importante señalar que las mayores condiciones de desigualdad en los municipios de Bolivia tienden a concentrarse en el primer y último cuartil de desarrollo humano. Ello significa que tanto los municipios de mayor desarrollo humano, con un índice de desigualdad de 0,220 (y principalmente las ciudades capitales), como los municipios de desarrollo humano bajo, con un índice de desigualdad de 0,212, son aquellos que presentan la mayor desigualdad relativa. A pesar de ello, el *ranking* municipal no sufrió modificaciones muy importantes en los primeros puestos, pues el índice de desarrollo humano de las ciudades capitales, fundamentalmente del eje central, está muy por encima del resto de municipios del país.

CAPÍTULO IV

MARCO PRÁCTICO

EL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO HUMANO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

4.1 POLÍTICAS MUNICIPALES EN CUANTO AL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El Gobierno Municipal se constituye, para la población, en el referente más cercano del Estado, debido a que es el articulador de políticas más directo, principalmente, a través de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación Operativa Anual.

Los municipios se encuentran agobiados por el quehacer cotidiano, la demanda vecinal insatisfecha, los escasos recursos, los recurrentes problemas de gobernabilidad, la saturación y contradicción normativa, y la falta de institucionalidad. Por tanto, es común olvidar el fin primigenio de su naturaleza y razón de existir, que es, sin lugar a dudas, **brindar servicios de calidad** a la ciudadanía por medio de la aplicación y ejecución de **políticas públicas efectivas** que satisfagan las necesidades de su población.

Se puede decir también que el Gobierno Municipal, en cuanto a instrumento, se convierte en agente cohesionador y articulador de la participación ciudadana y la planificación del **desarrollo sostenible**.

Específicamente en el municipio de La Paz, sobre este marco estratégico referencial de gestión de políticas públicas sociales se desarrolla el concepto denominado “*Planificación en Red*”, que define 3 principios esenciales:

- Respeto a la experticia sectorial de las distintas áreas organizacionales (Oficialías Mayores, Direcciones de Área) en su ámbito de acción

- Carácter integral y concentrado que requiere la planificación del desarrollo municipal e institucional
- Transparencia, involucramiento y responsabilidad ciudadana (accountability) en la gestión pública.

La “Planificación en Red” articula a las diversas instancias del GMLP en torno al ciclo de gestión para la formulación de las políticas públicas, generando instancias de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación como lo muestra la siguiente figura:

Figura 2 | - Ciclo de Formación de Políticas Públicas Efectivas
Fuente: adaptado de INDES – BID



Esta perspectiva reconoce la necesidad de **inclusión** de diversos actores e interlocutores en las diferentes etapas del ciclo; así como el **accountability**⁷⁴ que genera **responsabilidad, y transparencia**. Se sustenta enfatizando en la generación de **resultados** y procesos ligados a las **capacidades**

⁷⁴ Accountability (responsabilización).- entendida como la consolidación de una cultura de la evaluación social, involucramiento y apropiación del que hacer público institucional, un control social democrático. Responsabilización y evaluación de la gestión pública” - Nuria Cunill - Directora de Programas del CLAD.

organizacionales a fin de que respondan al **interés público** y en este sentido, promueve a que las políticas y programas municipales contribuyan significativamente al **proceso de desarrollo y a la reducción de la pobreza**, a través de **procesos participativos** de formación de políticas, sustentadas en un **enfoque estratégico** que introduzca una visión de largo plazo y que se oriente a la generación de valor público⁷⁵. “El objeto del trabajo directivo en el sector público es crear *valor público* del mismo modo que el del trabajo directivo en el sector privado es crear valor privado”⁷⁶. Desde esta perspectiva, la generación de valor, debe ser considerada como problemática debido a las características de la gestión pública; y por tanto requiere basarse sobre 3 pilares fundamentales: a) la creación de una *estrategia*, b) la *gestión política* de los directivos públicos con respecto a su entorno, y c) la *gestión operativa* sobre la que descansan los dos anteriores.

Estos pilares determinan la efectividad de las instituciones en cuanto a la generación de resultados contra intereses sociales y políticos propios de una sociedad democrática representada. En la propuesta de la “Planificación en Red” se enfatiza la gestión operativa; en cuanto esta puede considerarse como susceptible de los procesos de reforma institucional en camino; y es necesaria para soportar los procesos de gestión estratégica y política; pilar fundamental de la dirección pública.

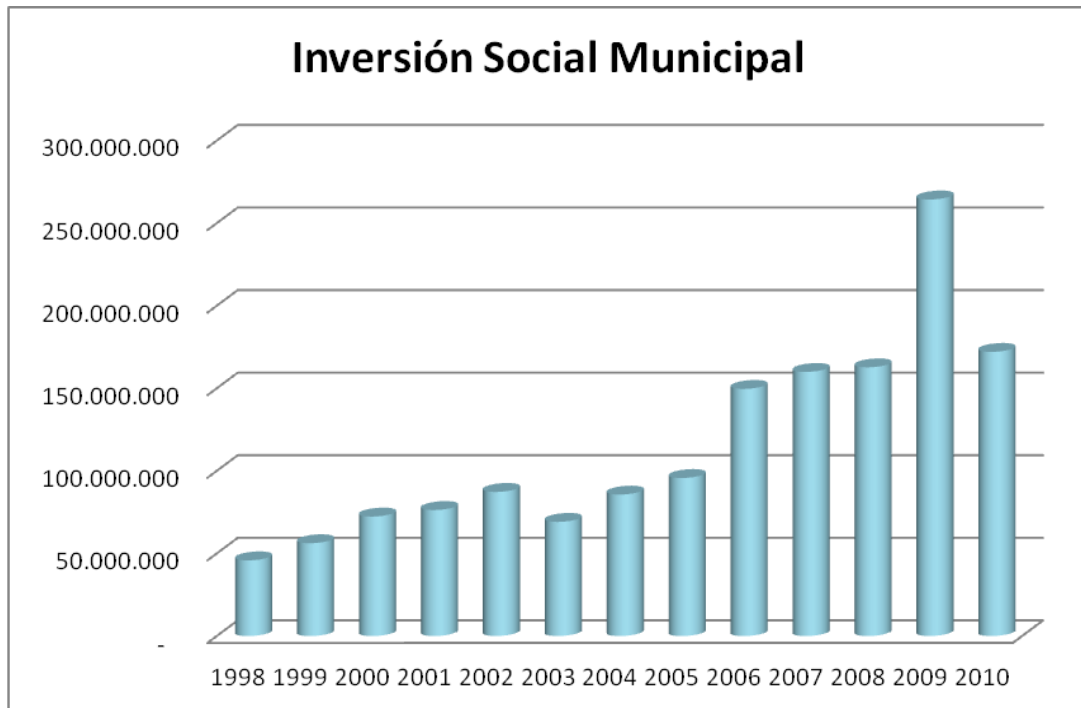
4.2 LA INVERSIÓN SOCIAL TOTAL EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ

El Municipio de La Paz, ha tenido el siguiente comportamiento en la inversión social total.

⁷⁵ Mark Moore. Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público. 1998.

⁷⁶ Ibidem.

Gráfico No. 2

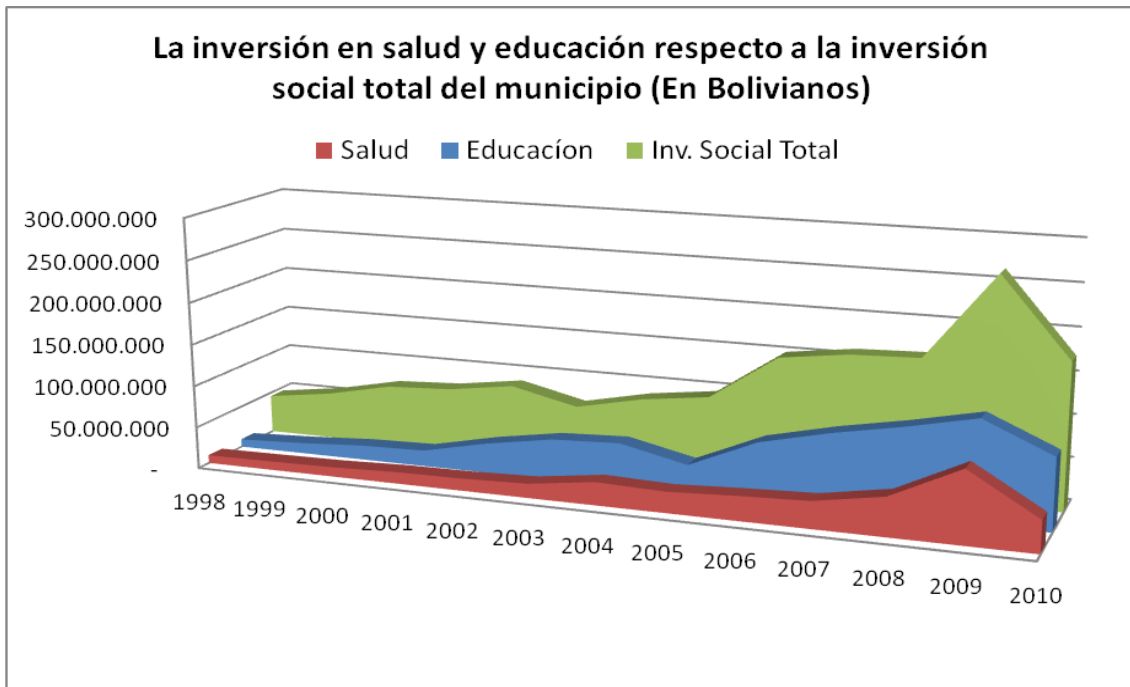


Fuente: elaboración propia, en base a datos del GAMLP.

Durante la última década el Municipio de La Paz, ha tenido una importante mejora en sus finanzas. Si bien los primeros años se ha tenido que revertir una mala situación financiera producto de erráticas gestiones municipales anteriores, a partir del año 2000, se ha logrado sanear la economía del municipio, esto sumado a la mejora de los sistemas administrativos, ha permitido mayores recaudaciones tributarias que posteriormente le han otorgado mayor solvencia financiera al municipio, lo que a su vez ha repercutido en que el mismo sea sujeto de crédito a nivel nacional e internacional, incrementando paulatinamente el presupuesto anual del municipio.

En este contexto de solvencia económica y financiera se ha incrementado también la asignación de recursos al ámbito social, principalmente a educación y salud. Este crecimiento de la inversión social puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 3

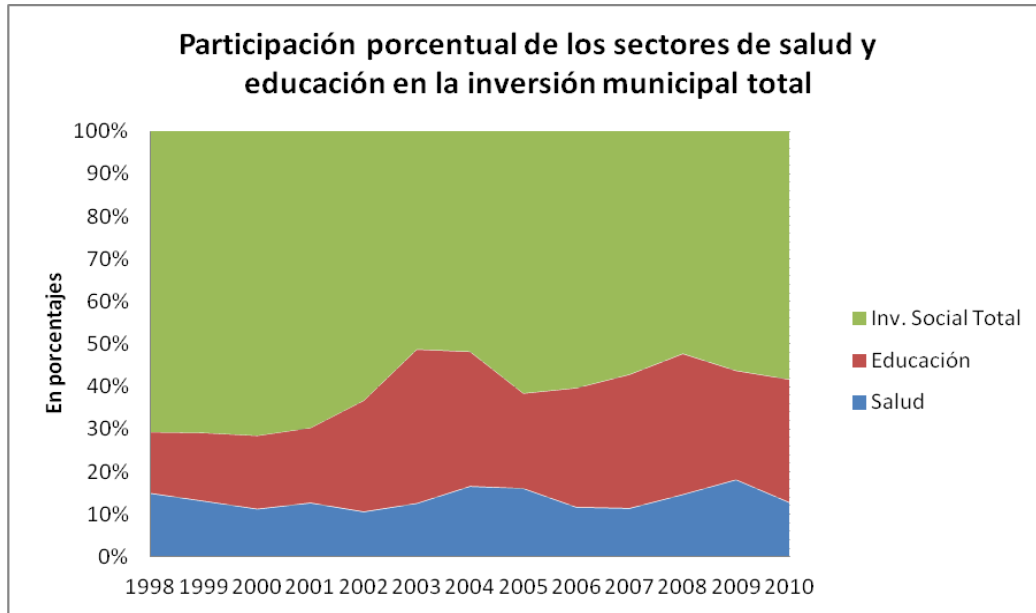


Fuente: elaboración propia, en base a datos del GAMLP.

Como se puede apreciar, la inversión en salud y educación también ha tenido un crecimiento equivalente a la inversión social total del Municipio, siendo el año 2009 el de mayor asignación de recursos a estos sectores, principalmente en la construcción y equipamiento de escuelas y centros de salud en la ciudad de La Paz.

Porcentualmente hablando, los años 2003, 2004 y 2008 respectivamente fueron en los que mayor participación tuvo en el presupuesto municipal el gasto social en salud y educación tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

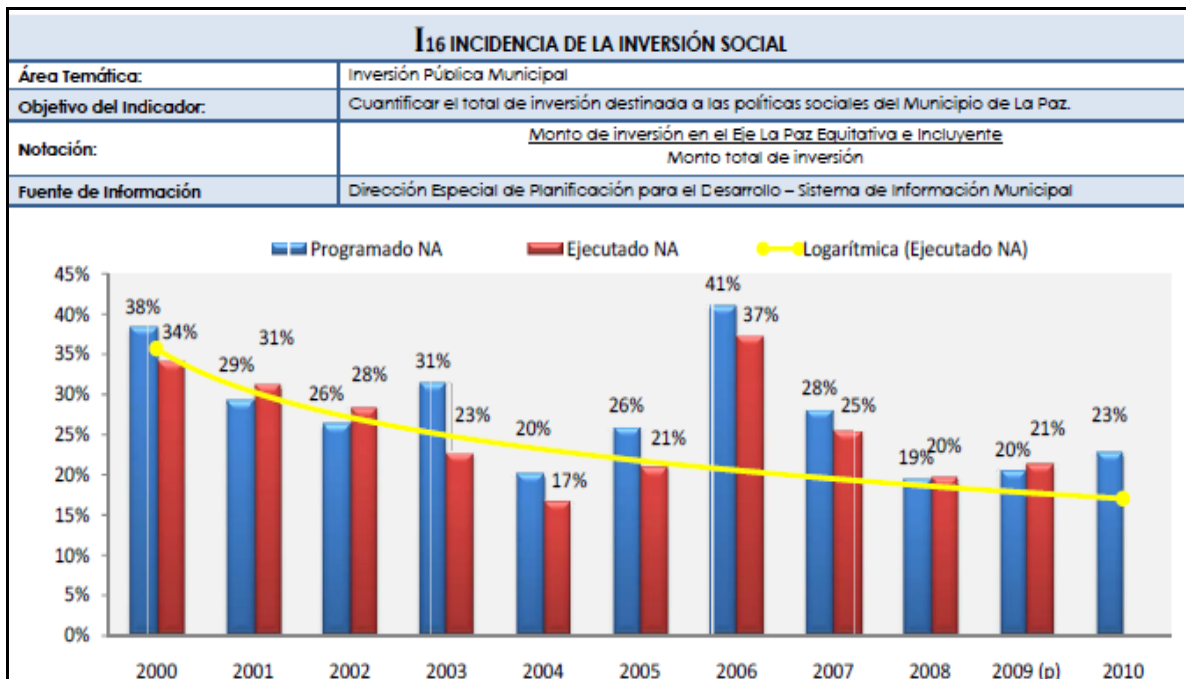
Gráfico No. 4



4.3 LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL DE LA PAZ

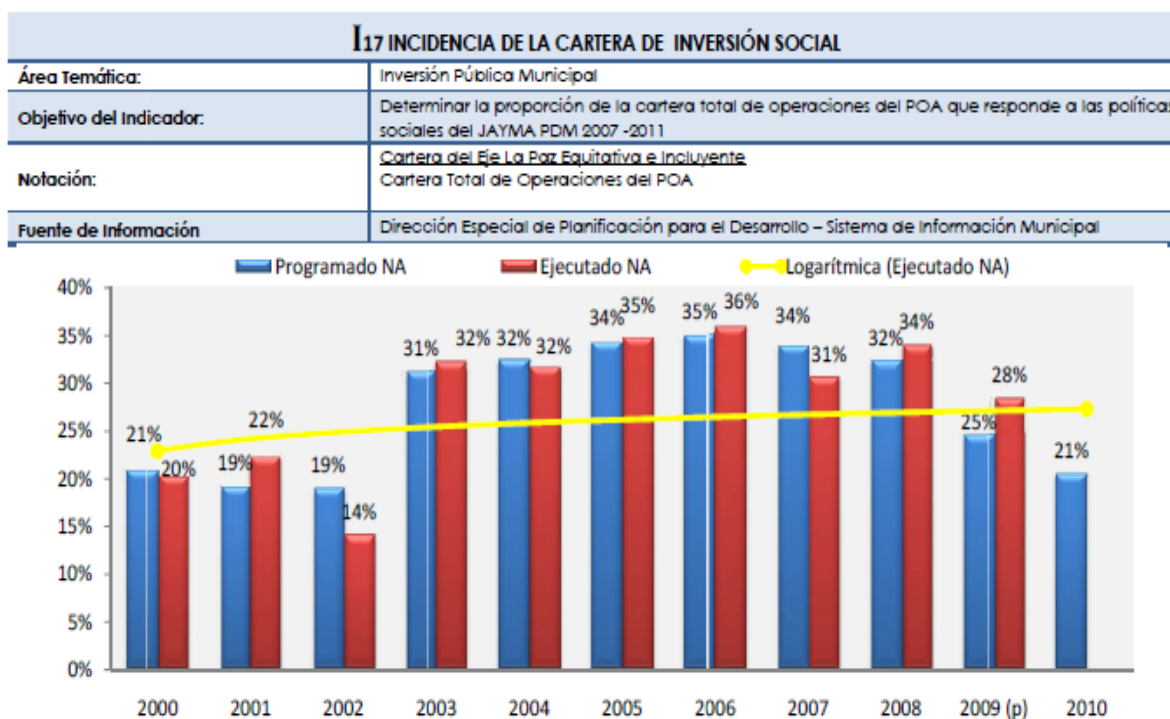
4.3.1 La inversión social en el presupuesto municipal

Gráfico No. 5



La incidencia promedio programada de inversión social en el período 2000 – 2009 es de 28%, en tanto el promedio de inversión social ejecutada para el mismo período es de 26%. La tendencia en la inversión social se muestra con una pendiente positiva a partir de la gestión 2005 y cobra mayor relevancia en la gestión 2006 como resultado del proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (JAYMA) 2007 – 2011 cuyo componente en política social es bastante amplio y ambicioso. Para la gestión 2010 el promedio de inversión social fue de alrededor de 23%.

Gráfico No. 6



Fuente: GMLP.

La incidencia promedio de la cartera programada de inversión social alcanza 28% y el promedio de la cartera ejecutada de inversión social es de 29%. Si bien la tendencia de este componente es decreciente, esta cartera responde más a un criterio estratégico para la ejecución de los proyectos en función de parámetros como demanda insatisfecha por distrito o déficit por cobertura que han permitido la priorización de otros componentes de la inversión social, distintos a la reposición de infraestructura.

4.4 EL GASTO SOCIAL EN EL SECTOR EDUCACIÓN

A Continuación se describe la evolución del gasto público social en sector educación:

Cuadro No. 7
Evolución del gasto público municipal en el sector educativo
(En Bolivianos)

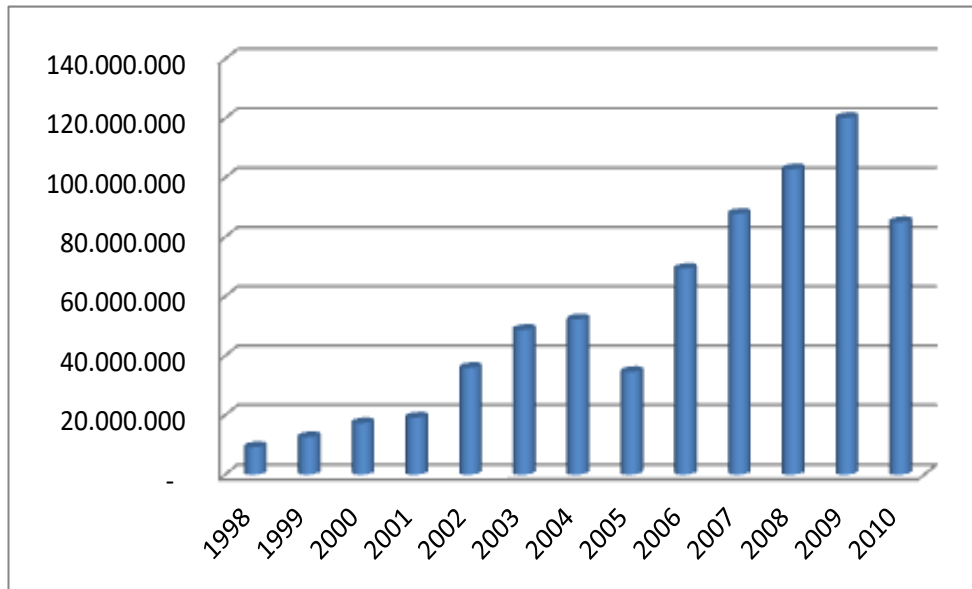
AÑO	Total
1998	9.264.581
1999	12.654.965
2000	17.347.211
2001	19.191.304
2002	35.965.859
2003	48.787.921
2004	52.284.344
2005	34.609.436
2006	69.387.023
2007	87.891.289
2008	102.897.583
2009	120.198.240
2010	85.100.619

Fuente: GMLP

Se observa en el cuadro anterior, que el gasto en el sector educativo ha ido tomando impulso a partir de la gestión 2000, año a partir del cual, se ha vivido un crecimiento acelerado del gasto municipal en el sector educativo alcanzando su techo en la gestión 2009 con más de 120 millones de Bolivianos. En el 2010, esta cifra cayó a un poco más de 85 millones, sin embargo, ello no implica un deterioro del gasto educativo a nivel del municipio de La Paz.

Este comportamiento puede apreciarse mejor en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 7
Evolución del gasto público municipal en el sector educativo
(En Bolivianos)



Fuente: GMLP.

La tendencia creciente del gasto público municipal en el sector educación, ha tenido como ámbito de aplicación más relevante el mejoramiento de la infraestructura educativa con 342 escuelas refaccionadas o reconstruidas al 2009 en todo el municipio de La Paz. Además se ha dotado de equipamiento consistente en pupitres pizarrones y otros enseres fundamentales para el funcionamiento escolar.

Por otro lado, el gasto en educación también implica la prestación de servicios principalmente en el área de capacitación.

4.5 GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL SECTOR SALUD

El gasto municipal en el sector salud se muestra a continuación:

Cuadro No. 8
Evolución del gasto municipal en sector salud
(en Bolivianos)

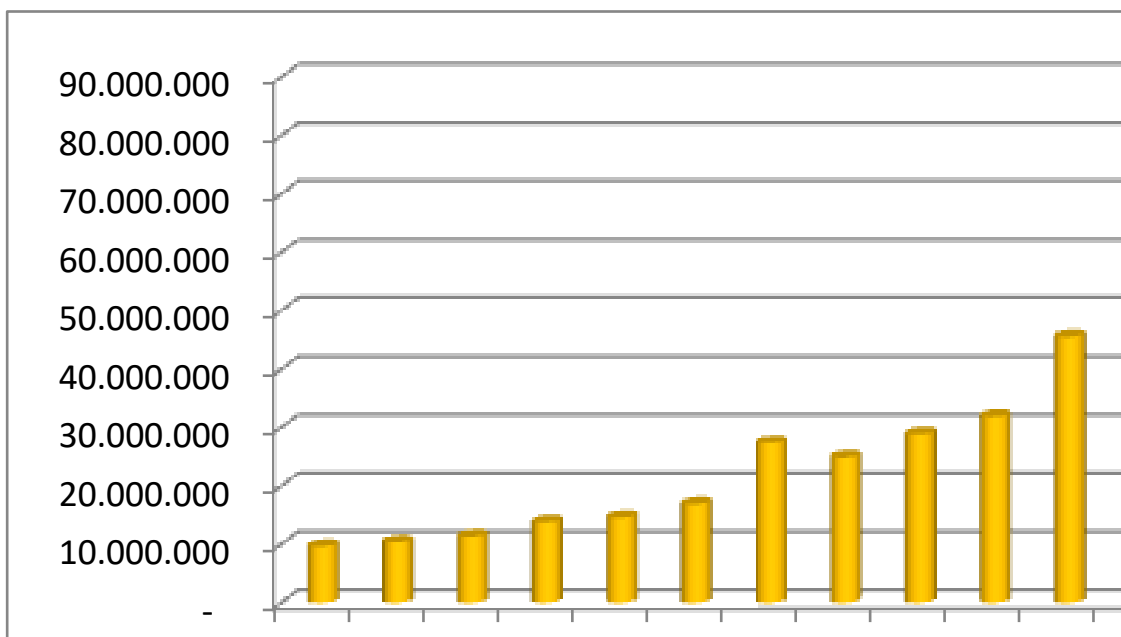
AÑO	Total
1998	9.658.752
1999	10.365.846
2000	11.345.292
2001	13.847.309
2002	14.567.193
2003	16.938.562
2004	27.408.732
2005	24.958.733
2006	28.857.436
2007	31.875.393
2008	45.567.327
2009	85.100.619
2010	37.694.979

Fuente: GMLP.

El Gobierno Municipal de La Paz, ha tenido un crecimiento constante del gasto en el sector salud a partir de la gestión 1998 hasta la gestión 2010. Verificándose que en el año 2009, hubo un gasto extraordinario en este sector, principalmente por la construcción de centros de salud que hoy en día ya se encuentran en funcionamiento, como son el Centro de Salud en Villa Fátima (La Merced) y el Centro de Salud en la zona Sur (Los Pinos).

Por otro lado, el Gobierno Municipal de La Paz, además de considerar las mejoras en infraestructura de salud en el municipio de La Paz, debe también asumir el gasto en la prestación de servicios en los centros de salud que administra.

Gráfico No. 8
Evolución del gasto municipal en sector salud
(en Bolivianos)



Fuente: GMLP.

Si bien en la gestión 2010 hubo un menor gasto en el sector salud, se observa claramente que la tendencia es siempre creciente, beneficiándose principalmente a sectores de la población con menores recursos, pues además, a partir del año 2010, el Gobierno Municipal se ha encargado del Seguro al Adulto Mayor, lo cual implica un mayor uso de recursos en este rubro.

Por tanto, se puede señalar que el sector salud en la última década ha tenido la importancia debida en la gestión del Gobierno Municipal de La Paz, asignándole mayores recursos para dar cobertura a una mayor cantidad de la población del municipio, principalmente orientado a sectores menos pudientes.

4.6 EL TOTAL DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SALUD

Cuadro No. 9
El gasto público municipal total
(En Bolivianos)

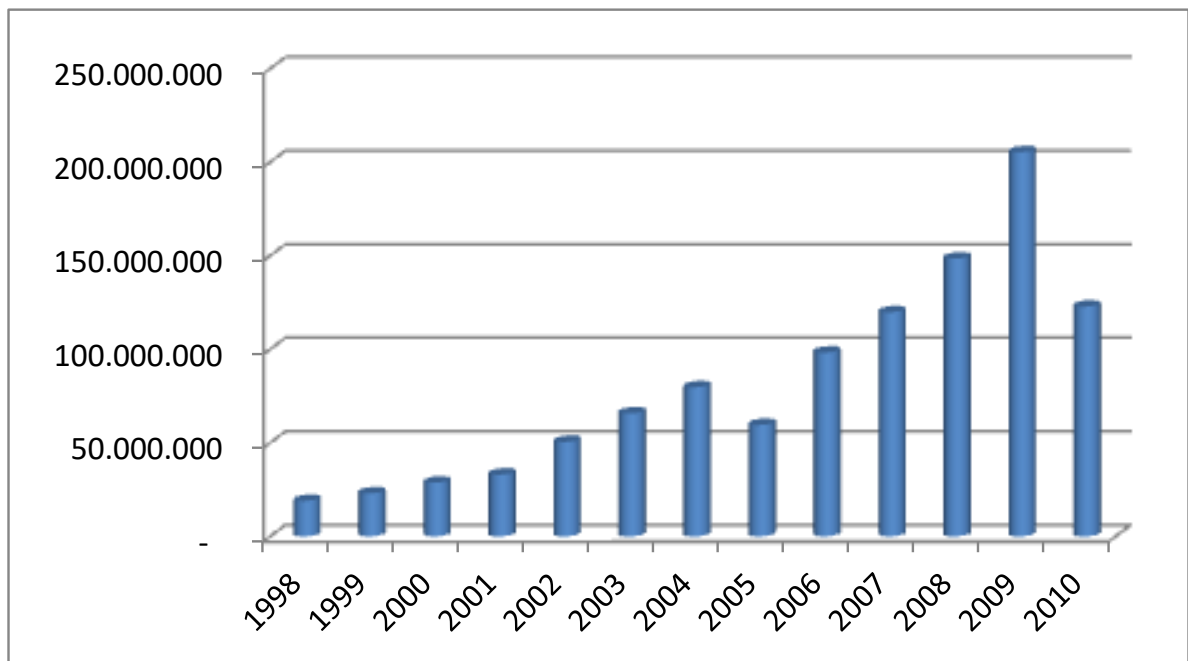
AÑO	Educación	Salud	Total
1998	9.264.581	9.658.752	18.923.333
1999	12.654.965	10.365.846	23.020.811
2000	17.347.211	11.345.292	28.692.503
2001	19.191.304	13.847.309	33.038.613
2002	35.965.859	14.567.193	50.533.052
2003	48.787.921	16.938.562	65.726.483
2004	52.284.344	27.408.732	79.693.076
2005	34.609.436	24.958.733	59.568.169
2006	69.387.023	28.857.436	98.244.459
2007	87.891.289	31.875.393	119.766.682
2008	102.897.583	45.567.327	148.464.910
2009	120.198.240	85.100.619	205.298.859
2010	85.100.619	37.694.979	122.795.598

Fuente: GMLP.

Como se puede apreciar, el gasto público social en el Municipio de La Paz, gracias principalmente al componente educativo, ha tenido un crecimiento muy importante para la población de este municipio. Generándose mejores y mayores posibilidades para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

El siguiente gráfico muestra claramente, cómo el gasto social a nivel del Municipio de La Paz, ha ido creciendo en el período 1998 – 2010.

Gráfico No. 9
El gasto público municipal total en educación y salud
(En Bolivianos)



Fuente: GMLP.

Por todos los datos anteriormente descritos es posible afirmar que el gasto público social en el municipio de La Paz, ha ido ganando en importancia, principalmente a partir de la gestión 2000, lo cual ha repercutido favorablemente en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de este municipio.

4.7 MODELO ECONÓMICO

En este acápite se busca determinar el efecto de la inversión pública social municipal en el Índice de Desarrollo Humano del Municipio de La Paz en el período 2001 – 2010. Inicialmente se describen las variables utilizadas, posteriormente se establecen las ecuaciones utilizadas y a continuación se presentan los resultados encontrados.

4.7.1. Descripción de las variables

Dada la disponibilidad de los datos las series de las variables usadas tienen frecuencia anual para el periodo 1998 – 2010 (Ver anexo N° 1), todas expresadas en bolivianos.

Inversión en salud (SA): Se obtuvo la serie de la Inversión en Salud del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

Inversión en educación (ED): La serie de la Inversión en Educación fue extraída de publicaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

Índice de Desarrollo Humano (IDH): La serie del índice de Desarrollo Humano fue extraída de publicaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

4.7.2. Especificación y estimación del modelo

Lo que se intenta medir es la relación que existe la inversión social especificada como educación y salud así como su efecto sobre el índice de Desarrollo Humano,

por tal razón se puede definir la ecuación para la respectiva estimación del modelo.

$$IDH = \alpha_0 + \alpha_1 ED + \alpha_2 SA + u$$

Donde, IDH es el Índice de Desarrollo Humano, ED la Inversión en Educación y SA la Inversión en Salud.

Para capturar la razón de cambio en las tres variables así como en la ecuación en conjunto, se aplican logaritmos a las mismas de la siguiente manera:

$$\mathbf{Log IDH = b_0 + b_1 Log ED + b_2 Log SA + U_t}$$

donde:

IDH : Índice de Desarrollo Humano
ED : Inversión en Educación
SA : Inversión en Salud

Para la estimación de la función antes mencionada se utilizaron datos anuales de en base a la información disponible del INE y UDAPE.

La especificación más general de la ecuación anterior incluye la variable dicotómica:

$$\mathbf{Log IDH = b_0 + b_1 Log ED + b_2 Log SA + b_3 DUM + U_t^{77}}$$

⁷⁷ Al realizar análisis de regresión, la variable dependiente y las independientes no solamente pueden estar dadas por variables cuantitativas, existen otros tipos de variables de carácter cualitativo. Dichas variables se conocen comúnmente como Variables: Dummies, categóricas, dicótomas, binarias, ficticias o cualitativas. Usualmente, dichas variables indican la presencia o ausencia de una cualidad o atributo, como por ejemplo sexo, raza, color, religión, etc. Estas son variables que toman valor de 1 en una submuestra y 0 en el resto de la muestra. Si el número de submuestras es mayor a dos, se define una variable ficticia para cada una de ellas, tomando valor de 1 en dicha submuestra y el valor de 0 en el resto de las observaciones muestrales. Las variables ficticias pueden ser nominales y ordinales. La variable DUM es muda y no reporta justificación ni explicación del coeficiente en la ecuación resultante, por su parte, la U reporta los

La ecuación resultante es la siguiente:

$$\text{Log IDH} = -1.28 + 0.02 \text{ Log ED} + 0.03 \text{ Log SA}$$

La proyección de datos, a partir de los resultados encontrados, es la siguiente:

Cuadro N°
Proyección a partir de los resultados del modelo econométrico

AÑO	Proyección del IDH por variaciones de la inversión en educación	Proyección del IDH por variaciones de la inversión en salud
1998	0.664	0.664
1999	0.664	0.664
2000	0.664	0.664
2001	0.714	0.714
2002	0.714	0.714
2003	0.714	0.714
2004	0.714	0.714
2005	0.730	0.730
2006	0.730	0.730
2007	0.730	0.730
2008	0.730	0.730
2009	0.739	0.739
2010	0.739	0.739
2011	0.754	0.761
2012	0.769	0.784
2013	0.784	0.808
2014	0.800	0.832
2015	0.816	0.857

Elaboración: Propia

4.7.3. Regresión

En el modelo se incluye la dummy especificada. La correcta especificación del modelo requiere de seleccionar las variables más representativas de la función

errores de la estimación, por tanto, no requiere de aclaración en la ecuación resultante. El paquete utilizado para realizar el modelo econométrico fue el *EViews*.

estimada, por ello el cuadro presentado más adelante solo reporta las variables con mejor ajuste al modelo.

**Cuadro N° 7
Modelo por MCO**

Dependent Variable: LIDH Method: Least Squares Observations: 12 after adjusting endpoints	
Variable	Coefficiente
C	-1.28** (0.11) (-12.12)
LED	0.02** (0.00) (2.59)
LSA(-1)	0.03** (0.01) (2.81)
DUM	0.03** (0.00) (4.07)
R ²	0.914174
R ² ajust.	0.881989
S.E. de la ecuación	0.012627
F-statistic	28.40394
Prob(F-statistic)	0.000129
Durbin-Watson stat	2.382635

** 1% de significancia

* 5% de significancia

() t – estadístico

() Probabilidad del T - Estadístico

Nota: Sólo se reportan las dummies significativas

Elaboración: Propia

Las variables independientes en el modelo resultan significativas a un nivel de 1%, lo que significa que, tienen individualmente una correcta especificación al interior del modelo. La respuesta del índice de Desarrollo Humano ante variaciones de la cantidad de la Inversión en Educación es de 0.02, por su parte, la respuesta del índice de Desarrollo Humano ante variaciones de la cantidad de la Inversión en Salud es de 0.03, la magnitud de respuesta de ambas variables se encuentran en función de la estimación global, es decir, en función de la base de datos utilizada

para el caso específico, en la presente estimación, la inversión en salud tiene un efecto mayor que la inversión en educación sobre el IDH, el signo de ambos coeficientes permite advertir que existe una relación directa entre las variables independientes respecto de la dependiente, es decir, si la Inversión en Educación ó la Inversión en Salud sube (baja), el IDH también aumenta (reduce), en el caso específico de la Inversión en Salud, la estimación permite advertir que el IDH responde con un rezago de un periodo a variaciones de dicha variable.

En cuanto al R^2 muestra un ajuste adecuado del modelo, dado que su valor alcanza a 91%, por otro lado, el error estándar del modelo posee un nivel reducido, en tanto que el valor del estadístico F es elevado; con todo, es posible afirmar que existe una buena especificación de la estimación⁷⁸.

El error estándar de la estimación alcanza un valor de 0.012627, lo que significa que tiene un valor menor a la unidad, por lo que es posible inferir un nivel de error mínimo y aceptable para el modelo econométrico estimado.

Los estadísticos del modelo permiten advertir la inexistencia de autocorrelación y heteroscedasticidad; según se puede corroborar con los respectivos tests de residuos.

Los resultados de la estimación son significativos y eficientes por lo que es posible afirmar que: “Las políticas municipales orientadas a una mayor inversión en salud y educación, han permitido mejorar el índice de desarrollo humano en el municipio de La Paz en el período 2001 – 2010”

⁷⁸ La distribución F es una distribución de probabilidad continua. También se la conoce como distribución F de Snedecor (por George Snedecor) o como distribución F de Fisher-Snedecor, para el caso específico del modelo, su valor debe ser elevado, lo que implicaría que la probabilidad es menor, hecho que permitiría aceptar la hipótesis nula de una estimación conjunta significativa de las variables intervinientes.

4.7.4. Test de los residuos

Para que el modelo precedente se pueda calificar de ruido blanco⁷⁹, es necesario que cumpla con tres requisitos esenciales a saber: 1) Ausencia de autocorrelación; 2) Ausencia de heteroscedasticidad; y 3) normalidad, todas evaluaciones en los residuos.

En tal sentido se reportan los resultados para los residuos:

PRUEBA DE AUTOCORRELACIÓN SERIAL⁸⁰:

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	0.367032	Probability	0.707330
Obs*R-squared	1.308091	Probability	0.519938

Dado que las probabilidades del estadístico Breusch-Godfrey son mayores al 5%, se asume la ausencia de autocorrelación en los residuos del modelo estimado. En el caso de ser menores a 5%, se aceptaría la hipótesis nula de existencia de autocorrelación en la estimación.

PRUEBA DE HETEROSCEDASTICIDAD⁸¹:

⁷⁹ El ruido blanco o sonido blanco es una señal aleatoria (proceso estocástico) que se caracteriza por el hecho de que sus valores de señal en dos tiempos diferentes no guardan correlación estadística. Como consecuencia de ello, su densidad espectral de potencia (PSD, siglas en inglés de power spectral density) es una constante, es decir, su gráfica es plana. Esto significa que la señal contiene todas las frecuencias y todas ellas muestran la misma potencia. En econometría un ruido blanco es una serie estacionaria tal que ninguna observación influye sobre las siguientes.

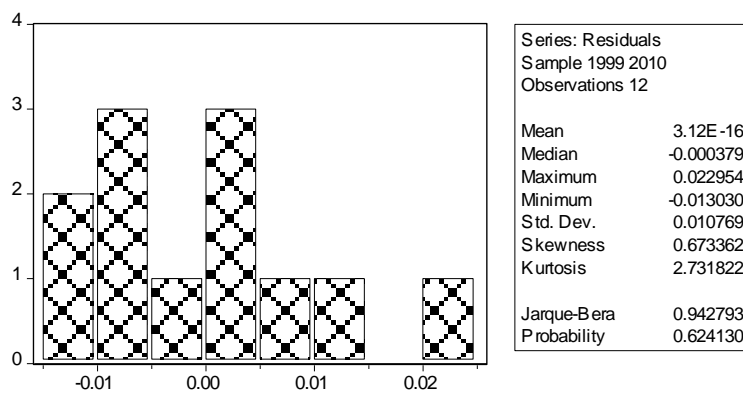
⁸⁰ La autocorrelación surge cuando los términos de error del modelo no son independientes entre sí, es decir, cuando: $E(u_i u_j) \neq 0$, para todo $i \neq j$. Entonces los errores estarán vinculados entre sí. Los estimadores mínimos cuadrados ordinarios (MCO) obtenidos, bajo esta circunstancia, dejan de ser eficientes. La autocorrelación generalmente aparece en datos en serie de tiempo aunque también se presenta en el caso de una muestra de corte transversal.

⁸¹ En estadística se dice que un modelo de regresión lineal presenta heteroscedasticidad o heterocedasticidad cuando la varianza de las perturbaciones no es constante a lo largo de las observaciones. Esto implica el incumplimiento de una de las hipótesis básicas sobre las que se

White Heteroskedasticity Test:			
F-statistic	0.295134	Probability	0.899162
Obs*R-squared	2.368755	Probability	0.796118

Dado que las probabilidades del estadístico White son mayores al 5%, se asume la ausencia de heteroscedasticidad en los residuos del modelo estimado. En el caso de ser menores a 5%, se aceptaría la hipótesis nula de existencia de heteroscedasticidad en la estimación.

NORMALIDAD EN LOS RESIDUOS⁸²



Dado que la probabilidad del estadístico Jarque-Bera es mayor al 5%, se asume la presencia de normalidad en los residuos del modelo estimado.

asienta el modelo de regresión lineal. De ella se deriva que los datos con los que se trabaja son heterogéneos, ya que provienen de distribuciones de probabilidad con distinta varianza.

⁸² Es una prueba asintótica de normalidad para grandes muestras. Una prueba de normalidad es un proceso estadístico utilizado para determinar si una muestra o cualquier grupo de datos se ajusta a una distribución normal. Analiza la relación entre el coeficiente de asimetría y la curtosis de los residuos de la ecuación estimada y los correspondientes de una distribución normal.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

Las conclusiones que a continuación se presentan están estructuradas en función a los objetivos específicos de investigación:

- *Describir las características de la gestión financiera del municipio de La Paz en el ámbito de la inversión social.*

Se ha evidenciado que el Gobierno Municipal de La Paz, a partir de la gestión 2000 hacia delante ha otorgado mayor importancia al sector social, tomando en cuenta que la inversión social, ha tenido una mayor participación en los presupuestos ejecutados en cada gestión. Esta situación se ha visto favorecida por la notable mejora de las finanzas del municipio a partir de una racionalización del ámbito administrativo así como de la prestación de servicios a la población. Ello ha sido complementado con un crecimiento acelerado de las recaudaciones tributarias por concepto de bienes inmuebles y vehículos, gracias al mejoramiento de la confianza de la población en la administración municipal.

En este sentido, el gobierno municipal de La Paz, se ha constituido en el municipio que mayores recursos propios recauda, además de tener recursos de coparticipación tributaria y del HIPC I y II, lo que favorece la inversión social, como parte del cumplimiento de los objetivos del milenio. Por tanto, las asignaciones presupuestarias al campo social se han ido incrementando cada año, habiendo ejecutado en el año 2000 la suma de Bs. 28.692.503 solo en educación y salud,

mientras que en el año 2009, la inversión social alcanzó a Bs. 264.368.000, más de 900% de incremento en 10 años.

En tal sentido, dentro de la estructura presupuestaria en el período señalado, el municipio de La Paz, ha tenido la posibilidad de orientar mayores recursos a los sectores sociales, que también incluye seguridad ciudadana entre otros.

Sin embargo, de ello, no se puede afirmar que tales recursos son suficientes, debido a que el crecimiento demográfico, sumado a la creciente demanda de necesidades básicas no satisfechas genera mayores presiones para continuar realizando esfuerzos para orientar recursos a los sectores sociales.

- *Analizar el comportamiento de la inversión pública municipal en los sectores de salud y educación durante el período 2001 – 2010 en el municipio de La Paz.*

Por los datos estadísticos observados, se ha podido constatar que el sector educativo ha sido el más beneficiado con recursos para el área social, ello no significa que la inversión social del municipio no haya dado importancia al sector salud, ya que éste también ha tenido una mayor inyección de recursos principalmente para infraestructura hospitalaria, a lo que se suma la nueva misión de prestar servicios médicos en el Seguro del Adulto Mayor, ello a partir de la gestión 2010.

Sin embargo, dentro de la estructura presupuestaria ejecutado en el área social por parte del municipio, el sector educativo detenta casi el 60% de lo ejecutado, lo que muestra la mayor importancia asignada a este sector, principalmente en la refacción y construcción de escuelas.

En el ámbito de la educación se ha priorizado por ejemplo, la construcción de unidades educativas y la refacción de otras, además del equipamiento necesario

para su funcionamiento. Dentro del rubro educativo también se han destinado importantes recursos para el desayuno escolar, aspecto ampliamente beneficioso para la salud y nutrición de los estudiantes, lo que a la larga repercute en el rendimiento académico.

La mejora de las condiciones de la infraestructura escolar y la provisión del desayuno escolar, permite que se amplíe las posibilidades de brindar mejores servicios educativos a los niños, niñas y jóvenes del municipio, lo que mejora los indicadores educativos, situación que a su vez se traduce en mejores indicadores de desarrollo humano.

En el campo de la salud, también se ha verificado la inversión municipal en la construcción y equipamiento de centros de salud, lo que ha permitido mejorar el acceso a la salud a una importante cantidad de la población, dando mayor cobertura y mejorando la calidad del servicio. Asimismo, el gobierno municipal se hace cargo del seguro de salud para el adulto mayor, lo que incrementa el gasto social en este rubro, repercutiendo necesariamente en la calidad de vida de la población de la ciudad de La Paz.

- *Analizar el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano en el periodo 2001 – 2010.*

Los datos estadísticos evidencian que el Índice de Desarrollo Humano en el municipio de La Paz, ha tenido una evolución favorable a partir de la gestión 2000, teniendo en cuenta que este indicador se calcula por períodos de aproximadamente tres a cinco años, teniendo que la última medición realizada en la gestión 2010, ha permitido que el municipio de La Paz, se encuentre en el cuarto lugar en el ranking de municipios del país, en cuanto a desarrollo humano.

En la gestión 1998, primer año en emitirse el informe de desarrollo humano por parte del PNUD en el país, ha mostrado que el Municipio de La Paz, tenía un índice de Desarrollo Humano de 0,664 encontrándose en cuarto lugar por debajo de los municipios de Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra y Camiri. Si bien al

2010, el municipio de La Paz, aun se encuentra por debajo de los municipios citados anteriormente, se ha disminuido la brecha existente entre éstos alcanzando un IDH de 0,739 y manteniéndolo dentro del grupo con IDH alto.

Este comportamiento favorable ha tenido una correlación con el incremento notable de la inversión en el sector social por parte del gobierno municipal de La Paz, ya que en el periodo 2000 al 2010, la inversión los campos educativo y de salud, ha permitido mejorar sus indicadores, repercutiendo en la calidad de vida de la población del municipio.

Por tanto, es posible hacer una relación con la evolución del gasto social municipal, verificando que en el mismo período, el Gobierno Municipal de La Paz, ha otorgado mayores recursos para salud y educación.

- *Plantear un modelo estadístico para verificar la relación entre el comportamiento de la inversión pública en salud y educación y el IDH del municipio de La Paz.*

El modelo estadístico estructurado a partir de los datos del gasto social en educación y salud, además de la evolución de Índice de Desarrollo Humano, ha permitido comprobar que ante un crecimiento de la inversión social en los dos ítemes analizados repercute favorablemente en el Índice de Desarrollo Humano.

Ello se justifica en el hecho de que la mejora en los indicadores educativos como la ampliación de la población escolar matriculada, la disminución de la tasa de alfabetismo, o como en el campo de la salud, la mejora de los índices de esperanza de vida al nacer, la disminución de los índices de morbilidad y mortalidad, repercuten necesariamente en la calidad de vida de la población del municipio y por tanto de los índices de desarrollo humano.

Tal situación permite verificar la hipótesis formulada inicialmente, en el sentido que: “Las políticas municipales orientadas a una mayor inversión en salud y educación, ha permitido mejorar el índice de desarrollo humano en el municipio de La Paz en el período 2001 – 2010”.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARDAYA, Rubén; “Ensayo sobre Municipalidad y Municipios”.
- BANNOCK, Graham, BAXTER, R. y RAY, Rees, Diccionario de Economía, México, Trillas, 6ta. Reimpresión, 2001.
- BARRO, Robert y Xavier Sala-i-martín, Economic Growth. Cambridge, The MIT Press, 1999.
- CHÁVEZ, Fernando, “El federalismo fiscal mexicano actual, notas para una discusión básica”, Materiales de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert, núm. 12, abril, México, 2001.
- COHEN, Ernesto, FRANCO Rolando. “Evaluación de proyectos sociales”.
- DERMIZAKY, Peredo Pablo; “Derecho Constitucional” Editorial Arol, 1991.
- ESCRIBANO, Gonzalo. Teorías del Desarrollo Económico. México. 2008.
- FEDRIANI, E.M.; Martín, A.M. Distribución personal y funcional de la renta. Cap. en: José Vallés Ferrer, ed. Economía Española (2a edición). McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U. 2009.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ: “La migración internacional una opción frente a la pobreza, impacto socioeconómico de las remesas en el área metropolitana 2009
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ-PNUD “Desarrollo humano en las montañas” PNUD, La Paz 1995
- GONZALES, Domingo, MEZA, Antonio: Tratado Moderno de Economía General. South Western. México.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (INIDEM), “Municipio y Participación Popular”, Junio de 1999.
- JIMÉNEZ, Trejo. “Impuestos”. México. Edit. Atlas. 2005.
- KEYNES J. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México, Fondo de Cultura Económica. 1943
- LANDES, D. S. La riqueza y la pobreza de las naciones. Crítica, Barcelona. 2000.
- LEY N° 2028 “Ley de Municipalidades”, 28 de octubre de 1999, en La Paz, Bolivia.
- LEYS, Colin, “The crisis in development theory”, en New Political Economy, vol. 1, núm. 1, 1996.

- LÓPEZ-Calva, Luis Felipe y VÉLEZ Roberto, “El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México”, en Estudios Sobre el Desarrollo Humano, PNUD, núm. 2003-1, México. 2003.
- LUCAS, Robert E, “Making a Miracle”, en Econometrica, núm. 2, 1993.
- MARK, Moore. Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público. 1998.
- McNAMARA, Robert, Address to the Board of Governors of the World Bank., New York, The World Bank, 1971.
- MEDINA, F. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL, Santiago de Chile. 2001.
- MILL, J. Principios de Economía Política, Madrid. Edit. Athos. 1943.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION, “Ciudadanía en la Participación Popular”, 1999.
- MOLINA, Gonzalo, “Anteproyecto de la Ley Orgánica de municipalidades”, comisión Senatorial de Participación Popular, Gobiernos locales Descentralizados.
- Monografía creado por Patricia Cisneros. Extraído de: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/controlfiscal.htm>. 26 de octubre 2009.
- MONTECINOS, GONZALES, TAMAYO; “Sistema de Gestión Publica Municipal”, Viceministerio de Coordinación Gubernamental Dirección General de Coordinación Gubernamental, Programa de Apoyo Presupuestario – PAP/Holanda.
- Organización de asesoramiento y ayuda para la participación popular “reglamento de la ley de participación popular”
- PNUD. El Índice de Desarrollo Humano. Disponible en: www.pnud.bo. Revisado el 12/10/2011.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. 2004.
- PONCE, Garcia, “Hacia una Estrategia para el Desarrollo Local”, Seminario Taller, INIDEM, Riberalta, 24 al 26 de Febrero de 1994.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desarrollo Humanos en Bolivia 1998. Ed. Artes gráficas Latina.
- RAMIREZ V, Luis “Municipio y Territorio”, INIDEM; La Paz, Julio de 1992
- RAMOS, Besada Benito (1981). Estudio Crítico de la teoría general de Keynes, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- RICARDO, Principios de Economía Política y Tributación, 1959, Editorial. Paidós. Buenos Aires.
- ROMER, Paul M., “El cambio Tecnológico endógeno”, en El Trimestre Económico, vol. LVIII, núm, 231 julio-septiembre 1991, México,
- ROSENSTEIN Rodan, P. “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, en Economic Journal, June September, 1951.
- SCHUMPETER, Joseph A., Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- SEN, Amartya K. Desarrollo y libertad, México, editorial planeta, 2000.
- SINGER, Hans, “The distribution of gain Between Investing and Borrowing Countries”, en American Economic Review, núm. 40, 1950.
- SMITH, Naturaleza, particularmente el el Libro Primero, Capítulo IX “de los beneficios del capital” (p.85) y en el Libro Segundo, Capítulo II, 1958,
- SOLOW, Robert. “A Contribution to the Theory Economic Growth”, en Quaterly Journal of Economics núm. 70, febrero 1956,
- SUNKEL, Osvaldo y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1970.
- TORO Hardy, José: Fundamentos de Teoría Económica. Editorial Panapo, Caracas 1993.

ANEXO 1

FICHA MUNICIPAL: Municipio La Paz



DATOS INSTITUCIONALES (I)

Dirección Municipalidad: **Calle Mercado y Colón N° 1298**

Teléfono(s): **0(xx)-22202000 Central / 22202707 Concejo**

Correo Electrónico: correspondencia@lapaz.bo

Departamento: [La Paz](#)

Provincia: **Murillo**

Circunscripción: **7,8,9,10,11,12**

Categoría Poblacional: [D](#)

Código Hacienda: **1201**

DATOS GENERALES

Ley de Creación: **Creación según Ley (31/10/1995)**

Cantones: [2](#)

OTBs: [67](#)

Superficie: **1,986 Km2**

DATOS DEMOGRÁFICOS

Código INE: **20101**

Población 2001 (1): **793,293**

Población 2010 (19): **840,206**

Hombres 2010 (19): **400,141**

Mujeres 2010 (19): **440,065**

Densidad Poblacional (Hab/Km2): **399.40**

Viviendas 2001 (1): **222,494**

Idiomas 2001 (1): **Castellano(94%) Quechua(7%) Aymara(29%)**

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Medios de Transporte: **Terrestre**

Telefonía Fija: **Si**

INSTITUCIONES

Información - Económica

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Actividad Económica Principal: **Agricultura, ganadería, caza, silvicultura e industria manufacturera**

Estrategias Productivas (12): **Turismo ,Artesanía - hilados, textiles ,Fabricación de prendas de vestir de cuero ,Servicios de consultoría en gestión comercial ,Fabricación de productos de madera ,Fabricación de joyas y artículos conexos**

Atractivos Turísticos: **Sus Iglesias labradas en piedra, y sus viejas casonas del centro histórico. Además la ciudad combina la precaridad de sus enormes laderas con sus ostentosos barrios residenciales en la zona sud. Se puede encontrar la calle Jaen, famosa por ser la más ant**

 **INGRESOS MUNICIPALES**

Gestión	Coparticipación Tributaria (A)	HIPC II (B)	IDH (C)	Sub Total (D=A+B+C)	Ingresos Propios (E)	Total (F=D+E)
2007(18)	238,543,107	6,516,008	105,191,560	350,250,675	0	350,250,675
2006(14)	179,552,655	7,293,358	49,726,561	236,572,574	0	236,572,574
2005(13)	153,752,139	7,881,269	6,163,190	167,796,598	0	167,796,598
2004(3)	163,321,888	8,907,182	0	172,229,070	0	172,229,070
2003(3)	126,532,600	12,793,766	0	139,326,366	296,913,301	436,239,667
2002(3)	118,823,384	0	0	118,823,384	286,352,392	405,175,776
2001(3)	123,258,096	0	0	123,258,096	278,199,426	401,457,522
2000(3)	134,667,248	0	0	134,667,248	267,371,771	402,039,019
1999(3)	115,127,224	0	0	115,127,224	273,381,914	388,509,138
1998(3)	122,017,896	0	0	122,017,896	218,365,303	340,383,199
1997(3)	102,995,968	0	0	102,995,968	0	102,995,968
1996(3)	93,581,744	0	0	93,581,744	0	93,581,744
1995(3)	76,022,080	0	0	76,022,080	0	76,022,080
1994(3)	32,786,290	0	0	32,786,290	0	32,786,290

 **GASTOS MUNICIPALES**

Gestión	INVERSIÓN					Total Inversión (F=A+B+C+D+E)	GASTO Gastos de Funcionamiento
	Apoyo a la Producción (A)	Infraestructura (B)	Inversión Social (C)	Multisectorial (D)	Otros (E)		
2003(3)	690,587	55,744,672	92,206,689	96,725	35,089,122	183,827,795	134,043,980
2002(3)	2,625,862	44,756,172	163,291,524	2,719,199	86,007,649	299,400,406	72,013,241
2001(3)	3,599,583	20,059,191	141,399,753	626,394	110,177,937	275,862,858	85,007,153
2000(3)	2,933,407	11,841,665	89,912,940	443,083	68,792,613	173,923,707	88,955,226
1999(3)	4,266,928	18,654,433	80,082,216	0	68,149,281	171,152,858	97,382,894
1998(3)	221,885	34,714,572	27,350,576	39,946,454	103,966,451	206,199,937	130,349,166
1997(3)	31,531	79,466,910	43,877,936	577,839	53,107,662	177,061,878	70,845,400



Índice de Desarrollo Humano: **0.714**

Índice Municipal de Bienestar: **ALTO**

Categoría de Pobreza: **I**

Ranking Índice de Desarrollo Humano: **4**

Ranking Índice Municipal de Bienestar: **1**

Ranking Población: **2**

 **SALUD**

Recursos Humanos en Servicios Públicos de Salud - 2006 (17)

Médicos....: **1,260**

Enfermeras.....: **1,733**

Administrativos.: **1,413**

Otros.....: **802**

Infraestructura de Servicios Públicos de Salud 2005 (16)

	Nro. de Establecimientos	Nro. de camas por Establecimiento
Centros de Salud.....:	105	0
Hospital Bsico.....:	6	0
Hospital General.....:	5	0
Total.....:	116	0

EDUCACIÓN		
Docentes por Nivel en Servicios públicos de Educación - Gestión 2006 (15)		
Nivel Inicial...: 762	Nivel Primaria: 5,980	Nivel Secundaria: 2,249
Infraestructura de Servicios Públicos de Educación Gestión 2005 (15)		
	Nro. de Establecimientos	Nro. de Establecimientos
Inicial :	41	Secundaria: 43
Primaria :	84	Inicial/Secundaria: 0
Inicial/Primaria :	100	Primaria/Secundaria: 72
		Inicial/Primaria/Secundaria: 20
Estadística e Indicadores Educativos Municipales 2005 (15)		
Inscritos Inicial: 20,607		
Inscritos Primaria: 142,703		
Inscritos Secundaria: 69,320		Tasa de Deserción: 4.52

SERVICIOS - BÁSICOS: 2001 (1)		
Agua por caeria: (88%)	Energía Elctrica: (84%)	Alcantarillado: (73%)

FUENTES:

- (xx) Operador de larga distancia
- (1) Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
- (3) Ministerio de Hacienda
- (4) Enlared Municipal
- (10) Instituto Nacional de Estadística, Proyecciones de Población 2005
- (11) POA 2003, Se considera máximo salario para el Presidente y mínimo para Concejales
- (12) Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP), 2005
- (13) Ministerio de Hacienda, VmPC, Proyecto de Presupuesto Gestión 2005, Expresado en Bolivianos
- (14) Ministerio de Hacienda, VmPC, Recursos estimados de Coparticipación Tributaria, IDH, HIPCII (DS 28421), Gestión 2006, Expresado en Bolivianos
- (15) Ministerio de Educación
- (16) SNIS 2005
- (17) Censo Ministerio de Educación y Deportes 2006
- (18) Ministerio de Hacienda, VmPC, Techos Presupuestarios Gestión 2007, Expresado en Bolivianos
- (19) Instituto Nacional de Estadística, Proyecciones de Población 2010

(I) Informacin actualizada: 18 de abril 2008

ANEXO 2

BASE DE DATOS DEL MODELO

AÑO	INVERSIÓN EN EDUCACIÓN	INVERSIÓN EN SALUD	TOTAL DE LA INVERSIÓN	IDH
1998	9,264,581	9,658,752	18,923,333	0.664
1999	12,654,965	10,365,846	23,020,811	0.664
2000	17,347,211	11,345,292	28,692,503	0.664
2001	19,191,304	13,847,309	33,038,613	0.714
2002	35,965,859	14,567,193	50,533,052	0.714
2003	48,787,921	16,938,562	65,726,483	0.714
2004	52,284,344	27,408,732	79,693,076	0.714
2005	34,609,436	24,958,733	59,568,169	0.730
2006	69,387,023	28,857,436	98,244,459	0.730
2007	87,891,289	31,875,393	119,766,682	0.730
2008	102,897,583	45,567,327	148,464,910	0.730
2009	120,198,240	85,100,619	205,298,859	0.739
2010	85,100,619	37,694,979	122,795,598	0.739

Fuente: PNUD, INE y UDAPE