

# Pobreza, descentralización y bosques en el norte amazónico boliviano

Dante Fuentes  
Rolando Haches  
Roberto Maldonado  
Marco Albornoz  
Peter Cronkleton  
Wil de Jong  
Michel Becker



Pobreza,  
descentralización y bosques  
en el norte amazónico  
boliviano

Dante Fuentes  
Rolando Haches  
Roberto Maldonado  
Marco Albornoz  
Peter Cronkleton  
Wil de Jong  
Michel Becker

## **Colaboradores**

Centro para la Investigación Forestal Internacional  
Instituto de Política Forestal y Ambiental - Sección de Mercados y Mercadeo  
Universidad de Friburgo, Alemania  
Centro Japonés para Estudios de Área, Museo Nacional de Etnología  
Fundación José Manuel Pando

Fotografía: Kristen Evans

*Financiado por el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo  
Internacional*

© 2005 Centro para la Investigación Forestal Internacional  
Todos los derechos reservados.

ISBN 979-3361-62-X

Publicado por

Centro para la Investigación Forestal Internacional

Dirección postal: P.O. Box 6596 JKPWB,

Jakarta 10065, Indonesia

Dirección física: Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat 16680,  
Indonesia

Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100

E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

---

Impreso en Editora El País

Dirección: Cronenbold No. 6

Teléfono: 334 3996

E-mail: [edpais@cotas.com.bo](mailto:edpais@cotas.com.bo)

Santa Cruz, Bolivia

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

## Contenido

<b>Capítulo 1. Introducción y Síntesis</b>	<b>1</b>
Introducción	1
Definir, conceptualizar y medir pobreza	3
Políticas y programas nacionales para reducir la pobreza	5
Descentralización y reducción de pobreza	7
Reducción de la pobreza en los municipios de Pando	8
NBI y IDH en Pando	8
Educación	9
Salud	10
Saneamiento básico	10
Ocupación e ingresos	11
Pobreza y bosque en Pando	11
Conclusiones: Opciones para reducir la pobreza en Pando	12
Contenido de los capítulos	13
<b>Capítulo 2. La geografía de Pando</b>	<b>15</b>
Geografía de Pando	15
Aspectos biofísicos	16
Vegetación	17
Vías de acceso	19
Aspectos sociopolíticos	20
Historia	20
División política	21
Características de la población	23
Género	25
Edad	26
Saneamiento de la tierra	27
Avance del saneamiento de la tierra - El Sena	29
El futuro del sector barraquero	31
Conclusiones	32
<b>Capítulo 3. Políticas y conceptos de pobreza en Bolivia</b>	<b>33</b>
Introducción	33
La planificación para el desarrollo sostenible en Bolivia	33
Las reformas estructurales (1985) y las iniciativas de alivio a la deuda externa para países pobres altamente endeudados	35

La Ley del Diálogo Nacional	38
La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) 2001-2003, y la nueva propuesta de EBRP 2004-2007	39
Metodología e índices empleados para la estimación de la pobreza	42
Definiciones de pobreza más frecuentes	42
Fuentes de información estadística para el monitoreo de la pobreza	43
Censos nacionales de población y vivienda (1992, 2001) y mapas de pobreza (1993, 2001)	44
Medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)	44
Metodologías de estimación de pobreza	46
Método Indirecto o de Línea de Pobreza (MLP)	46
Método Directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	47
Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP) - Tipología de Katzman	50
Índices de pobreza	51
Índice Foster, Greer y Thorbecke (FGT) - Índices Separables y Aditivos	52
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	53
El Coeficiente de Gini - Medida de desigualdad	54
<b>Capítulo 4. Pobreza en Pando, Bolpebra y El Sena</b>	<b>57</b>
Estadísticas de pobreza en general	57
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	57
NBI a nivel nacional	57
NBI Pando	57
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	58
IDH a nivel nacional	60
IDH en Pando	61
Características de las variables individuales	63
Educación	63
Salud	65
Saneamiento básico	66
Socioeconómicos	68
Conclusiones	71
<b>Capítulo 5. Los actores regionales y locales y sus acciones en la lucha contra la pobreza</b>	<b>75</b>
Los cambios estructurales y la descentralización administrativa en Bolivia	75
Los actores gubernamentales nacionales en Pando	77
Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)	77
Superintendencia Forestal (SIF)	78
Directorio Único de Fondos (DUF)	79
Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)	79
Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	79
Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE)	79
Avances en la descentralización administrativa y participación popular	80
Las administraciones prefecturales	80
Instituciones departamentales	81
Los gobiernos municipales	83
La administración pública en Pando	86
Inversión pública en Pando	86

Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE) en Pando.	88
Ingresos municipales en Pando	90
Revisión financiera institucional de los municipios de Bolpebra y El Sena	93
Organización institucional de los municipios de Bolpebra y El Sena	94
La planificación municipal en Bolpebra y El Sena	95

## **Capítulo 6. El motor del alivio a la pobreza: Producción económica en Pando 97**

Actividades económicas en Pando	97
El sector forestal en Pando	100
La goma	100
Castaña	101
Grupos de interés de castaña	102
Barraqueros	103
Plantas de procesamiento de castaña	104
Palmito	104
Madera	105
Grupos de interés en la madera	106
Empresas forestales concesionarias	106
<b>Notas</b>	<b>109</b>
<b>Referencias</b>	<b>111</b>
<b>Anexo</b>	<b>117</b>

## Cuadros

Cuadro 2.1: Especies más frecuentes en los dos tipos de bosque de Pando	18
Cuadro 2.2: Cantones y comunidades de Bolpebra y El Sena	22
Cuadro 2.3: Población de Bolivia y Pando según censos nacionales	24
Cuadro 2.4: Población urbana en Pando según censos nacionales	25
Cuadro 2.5: Cambios en la composición de la población de Pando por sexo	26
Cuadro 2.6: Grupos de edad en Pando	27
Cuadro 2.7: Relación de tierras saneadas o en estado de saneamiento en Pando por el INRA	27
Cuadro 2.8: Propiedad de la tierra en el municipio de Bolpebra	28
Cuadro 2.9: Población del municipio Bolpebra por comunidades	28
Cuadro 2.10: Demandas territoriales presentadas al INRA en el municipio de El Sena	29
Cuadro 2.11: Población del municipio El Sena por comunidades	30
Cuadro 3.1: Iniciativa de Alivio a la Deuda Externa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o HIPC), condiciones para calificar	36
Cuadro 3.2: Condiciones adicionales del Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (SCRIP o PRGF) y el Programa de Alivio a la Deuda Externa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o HIPC)	37
Cuadro 3.3: Ley del Diálogo Nacional No. 2235. Formula de re-cálculo de la población de cada municipio según sus índices de pobreza para la distribución de recursos	39
Cuadro 3.4: Estrategia Boliviana para Reducir la Pobreza (EBRP) 2001-2003, áreas de intervención (4) y prioridades (24)	40
Cuadro 3.5: Revisión de la EBRP 2004-2007 prioridades estratégicas para promover el desarrollo de base ancha: Alineación de políticas, programas y proyectos	41
Cuadro 3.6: Instrumentos de la información estadística básica en Bolivia	43
Cuadro 3.7: Variables consideradas para la elaboración de los mapas de pobreza 1992 y 2001	45
Cuadro 3.8: Conceptos y definiciones generales para la encuesta: Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)	45
Cuadro 3.9: Método de Líneas de Pobreza (MLP), parámetros metodológicos para la comparación de ingresos y gastos de las personas	47
Cuadro 3.10: Construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Bolivia	48
Cuadro 3.11: Clasificación de la población según el grado de satisfacción a necesidades básicas	48

Cuadro 3.12: Variables del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Bolivia, probables características establecidas por variable	49
Cuadro 3.13: Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP)	50
Cuadro 3.14: Axiomas para las medidas de pobreza	51
Cuadro 3.15: Índices de pobreza	52
Cuadro 3.16: Variaciones del IDH para la identificación de desigualdades	53
Cuadro 4.1: Bolivia: Porcentaje de pobres por departamento	58
Cuadro 4.2: Posición de los municipios de Pando a nivel nacional por NBI	59
Cuadro 4.3: Porcentaje de pobreza por sección de provincia o municipio, Pando	59
Cuadro 4.5: IDH según componentes y por departamentos (2004), Bolivia	61
Cuadro 4.6: Dimensiones del IDH, según componentes, indicadores y metodología	61
Cuadro 4.7: Valores internacionales de referencia para el cálculo del IDH	62
Cuadro 4.8: Pando: Posición municipal según la escala nacional de IDH	62
Cuadro 4.9: Indicadores de educación por departamento, Bolivia	64
Cuadro 4.10: Indicadores de educación por sección de provincia o municipio, Pando	64
Cuadro 4.11: Indicadores de salud por departamento, Bolivia	75
Cuadro 4.12: Indicadores de salud por sección de provincia o municipio	66
Cuadro 4.13: Indicadores de vivienda por departamento, Bolivia	67
Cuadro 4.14: Indicadores de vivienda por sección de provincia o municipio	68
Cuadro 4.15: Indicadores de empleo por sección de provincia o municipio, Pando	70
Cuadro 4.16: Indicadores de consumo promedio per cápita (Bs./mes), estimación de consumo según sección de provincia o municipio (2001), Pando	71
Cuadro 5.1: Ejecución de la inversión pública prefectural en Pando*, 1999-2002 (en Bs.)	87
Cuadro 5.2: Ingresos departamentales por concepto de patentes forestales (en Bs.)	88
Cuadro 5.3: Lista de municipios beneficiarios del PNEE o PLANE - 2003	89
Cuadro 5.4: Proyectos del PNEE o PLANE para el departamento de Pando Gestión 2004	89
Cuadro 5.5: Tipos de ingresos municipales	91
Cuadro 5.6: Ingresos municipales por concepto de patentes forestales en Pando (en Bs.)	91
Cuadro 5.7: Gobierno municipal de Bolpebra 2003, resumen de ejecución por programa (en Bs.)	92
Cuadro 5.8: Gobierno municipal de El Sena 2003, resumen de ejecución por programa (en Bs.)	92
Cuadro 5.9: Estado de avance en la implementación de las normas y reglamentos	93
Cuadro 5.10: Niveles organizacionales del municipio de Bolpebra y El Sena	94
Cuadro 5.11: Potencialidades y problemas del municipio de Bolpebra y El Sena	96
Cuadro 6.1: Calendario de trabajo en el norte amazónico boliviano	99
Cuadro 6.2: Valor de exportaciones de productos forestales bolivianos	102
Cuadro 6.3: Empresas beneficiadoras de castaña en Bolivia	104
Cuadro 6.4: Volumen de madera autorizada en el departamento de Pando - Gestión 2003	105
Cuadro 6.5: Volumen de madera extraída en el departamento de Pando - Gestión 2003	106
Cuadro 6.6: Concesiones con planes generales de manejo forestal en Pando	107

## Gráficos

Gráfico 2.1: Tasa anual de crecimiento intercensal de la población por área urbana y rural (Periodos 1950-1976, 1976-1992 y 1992-2001)	24
Gráfico 2.2: Cambios en la población rural-urbano de Pando	25
Gráfico 2.3: Población según departamento y sexo	26

## Figuras

Figura 5.1: Estructura de la administración pública departamental (Pando)	82
Figura 5.2: Estructura de la administración pública municipal	84

## Mapas

Mapa 2.1: Mapa de Pando	16
Mapa 2.2: Mapa hidrológico de Pando	17

## Abreviaturas y Siglas

<b>AAA</b>	Area de Aprovechamiento Anual
<b>AARENARMAPA</b>	Asociación Agroindustrial de Recursos Naturales del Río Manuripi Pando
<b>ACOBOL</b>	Asociación de Concejalas de Bolivia
<b>ACRA</b>	Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina
<b>ADEPI</b>	Asociación Departamental de la Pequeña Industria
<b>ADN</b>	Acción Democrática Nacionalista
<b>AIF</b>	Asociación Internacional de Fomento
<b>ALCA</b>	Area de Libre Comercio de las Américas
<b>AMB</b>	Asociación de Municipalidades de Bolivia
<b>AMDEPANDO</b>	Asociación de Municipalidades de Pando
<b>ASL</b>	Agrupación Social del Lugar
<b>ASPROGOALPA</b>	Asociación de Productores de Goma y Almendra de Pando
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BMZ</b>	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i> Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo Internacional
<b>BOLFOR</b>	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
<b>BP</b>	Brecha de Pobreza
<b>CADECO</b>	Cámara de Comercio de Bolivia
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>CARITAS</b>	
<b>CDF</b>	Centro de Desarrollo Forestal
<b>CEDLA</b>	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CFB</b>	Cámara Forestal de Bolivia
<b>CFV</b>	Consejo Boliviano para la Certificación Voluntaria
<b>CI</b>	Comunidad Indígena
<b>CIFOR</b>	<i>Centre for International Forestry Research</i> Centro para la Investigación Forestal Internacional
<b>CISE</b>	Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP
<b>CIPA</b>	Centro de Investigaciones para la Preservación de la Amazonía
<b>CIPOAP</b>	Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía Pandina
<b>CNPV</b>	Censos Nacionales de Población y Vivienda
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana

COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional
CPE	Constitución Política del Estado Boliviano
CV	Comité de Vigilancia
DDPC	Proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
D.S.	Decreto Supremo
DUF	Dirección Única de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EDA	Encuentro de Avance
ES	Empleo en Servicios
ESB	Estrategia Social Boliviana
ETPA	Estrategia de Transformación Productiva del Agro
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FDL	Folia Defumada Líquida
FGT	Índice Foster, Greer y Thorbecke
FIS	Fondo de Inversión Social
FJMP	Fundación José Manuel Pando
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> Concejo Internacional para la Certificación Forestal
FSE	Fondo Social de Emergencia
FSUTCP	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando
GM	Gobierno Municipal
GMB	Gobierno Municipal de Bolpebra
GMS	Gobierno Municipal de El Sena
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit</i> Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica Internacional
G8	Grupo de los 8 Países más Desarrollados
HAMB	Honorable Alcaldía Municipal de Bolpebra
HAMS	Honorable Alcaldía Municipal del Sena
HSN	Honorable Senado Nacional
HERENCIA	Interdisciplinaria para el Desarrollo Sostenible
HIPC	<i>High Indebted Poor Countries</i>
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Productos Derivados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ILPES	Instituto Latinoamericano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPBI-R	Impuesto Sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales
IPH	Índice de Pobreza Humana
IR	Índice de Recuento
IS	Índice de Severidad
IVH	Índice de Vulnerabilidad Humana
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> Banco de Crédito Alemán para la Reconstrucción

LD	Ley del Diálogo Nacional
LM	Ley de Municipalidades
LOPE	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
LP	Línea de Pobreza
LPE	Línea de Pobreza Extrema
LPP	Ley de Participación Popular
MAP	Madre de Dios-Perú, Acre-Brasil, Pando-Bolivia
MCS	Mecanismos de Control Social
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
MIP	Método Integrado de Medición de Pobreza
MLP	Método de Línea de Pobreza
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NPE	Nueva Política Económica
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTB	Organización Territorial de Base
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza
PADER	Promoción al Desarrollo Económico Rural
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PANFOR	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible de Pando
PDCR I	Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales
PDCR II	Proyecto de Inversión Rural Participativa
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDMan	Plan de Desarrollo Mancomunado
PDP	Prefectura del Departamento de Pando
PFNM	Productos Forestales No Maderables
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PIB	Producto Interno Bruto
PIE	Programa Intensivo de Empleo
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia
PLUS - Pando	Plan de Uso del Suelo del Departamento de Pando
PMOT	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial
PNC	Política Nacional de Compensación
PNEE	Programa Nacional de Empleo de Emergencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Presupuesto Operativo Anual
Poa	Programa de operación anual
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Fund</i>
PROMAB	Fondo para el Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
RAU	Programa Manejo de Bosques de la Amazonía
RIPUI	Régimen Agropecuario Unificado
	Relevamiento de Información Sobre Potencialidades y Uso Integrales

<b>RR.NN.</b>	Recursos Naturales
<b>SABS</b>	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
<b>SAFCO</b>	Sistemas de Administración Fiscalización y Control Gubernamentales
<b>SAP</b>	Sistema de Administración de Personal
<b>SCI</b>	Sistema de Contabilidad Integrada
<b>SCRIP</b>	Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza
<b>SEDAG</b>	Servicio Departamental Agropecuario
<b>SED-FMC</b>	Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario
<b>SEDES</b>	Servicio Departamental de Salud
<b>SEDUCA</b>	Servicio Departamental de Educación
<b>SEPCAM</b>	Servicio Prefectural de Caminos
<b>SIF</b>	Superintendencia Forestal
<b>SNAP</b>	Sistema Nacional de Administración de Personal
<b>SNC</b>	Servicio Nacional de Caminos
<b>SNIE</b>	Sistema Nacional de Información Estadística
<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SNV</b>	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
<b>SOA</b>	Sistema de Organización Administrativa
<b>SP</b>	Sistema de Presupuestos
<b>SPO</b>	Sistema De Programación de Operaciones
<b>SIRENARE</b>	Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables
<b>SISPLAN</b>	Sistema Nacional de Planificación
<b>SRAE</b>	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural
<b>TCO</b>	Territorio Comunitario de Origen
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación
<b>UDAPE</b>	Unidad de Análisis de Políticas Económicas
<b>UFM</b>	Unidad Forestal Municipal
<b>UFP</b>	Unidad Forestal Prefectural
<b>UN</b>	<i>United Nations</i> Naciones Unidas
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i> Agencia de los Estados Unidos de Norte América para el Desarrollo Internacional
<b>VAN</b>	Valor Actual Neto
<b>VIPFE</b>	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
<b>VPEPP</b>	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular
<b>YPFB</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
<b>ZONISIG</b>	Proyecto de Zonificación Agroecológica y Establecimiento de una Base de Datos y Red de Sistema de Información Geográfica en Bolivia

# Capítulo 1

## Introducción y Síntesis

### Introducción

En la actualidad, la lucha contra la pobreza es una de las preocupaciones compartidas por los gobiernos de muchos países desarrollados y en vías de desarrollo y organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial. La iniciativa Metas de Desarrollo del Milenio (MDM o *MDG*) es la manifestación más importante de esta preocupación compartida. El alivio de la pobreza se ha convertido en el tema central para la mayoría de las agencias de cooperación técnica.

Esta preocupación sigue siendo un tema de enfoque en las reformas a la gobernabilidad. Los procesos de descentralización administrativa que se han iniciado y que se siguen implementando en muchos países es algo que se ha puesto de manifiesto, entre otros, por esta reforma a la gobernabilidad. La descentralización de la administración pública es parte de la estrategia para aliviar la pobreza. Sin embargo, la descentralización en sí tiene objetivos más amplios que solamente aliviar la pobreza, también busca incrementar la eficiencia y efectividad del Estado a nivel local, y mejorar la participación de la población, pobre y no pobre en los procesos democráticos.

Ambos temas, alivio de la pobreza y descentralización de la administración pública están muy relacionados con el uso y manejo de los recursos forestales. Los recursos forestales significan para muchos pobladores pobres del mundo una fuente importante de subsistencia, aunque su contribución real al bienestar es discutida. La importancia de los recursos forestales en la vida de muchas poblaciones rurales sugiere opciones para mejorar los niveles de consumo e ingresos para aquellos que carecen de ambos. Las iniciativas de descentralización han creado la esperanza de una mejor gobernabilidad de los recursos forestales, lo cual conlleva un mejor cumplimiento de los objetivos de conservación, generación de ingresos, y distribución equitativa de los beneficios provenientes de los recursos forestales. Las siguientes dos premisas muestran la relación directa entre los temas claves de esta investigación: la descentralización de la administración pública y sus efectos positivos sobre la captura de beneficios de los recursos forestales contribuyendo al alivio de la pobreza.

Estos tres componentes, pobreza, descentralización y recursos forestales son los temas clave del proyecto de investigación 'Haciendo que los gobiernos locales sean más sensibles y efectivos para los pobres: Elaboración de indicadores y herramientas para apoyar el desarrollo sostenible de las formas de subsistencia rural en el marco de los procesos de descentralización',<sup>1</sup> aquí y más adelante identificado como el proyecto: Pobreza y Descentralización. El proyecto responde a que los gobiernos de muchos países están implementando procesos de descentralización en la toma de decisiones, la administración de sus recursos y delegando estas responsabilidades a los niveles de administración local. Como resultado, los gobiernos locales tienen mayores oportunidades para enfrentar los problemas de pobreza rural. Este tipo de administración podría implementar efectivamente los programas de alivio de la pobreza, si los gobiernos locales cuentan con mejores instrumentos y estrategias para dar prioridad a estas actividades y hacer un seguimiento y evaluación de sus impactos.

El presente documento recopila información básica y relevante relacionada con el alivio de la pobreza, descentralización de la administración pública y los recursos forestales en nuestra área de enfoque, el departamento de Pando en Bolivia. Describe las condiciones generales de Pando y más específicamente, la situación en dos de sus municipios: Bolpebra y El Sena. El estudio orientará la continuidad de investigaciones para entender el impacto de la descentralización de la administración en el país sobre las políticas municipales y de lucha contra la pobreza. Es el resultado de diez meses de consulta de literatura; entrevistas con personas entendidas del ámbito nacional y del departamento de Pando, y de un trabajo de campo realizado entre octubre y diciembre 2003 (Maldonado y Haches, 2004). Con este esfuerzo se intenta compilar e interpretar la información existente sobre el marco político y legal en Bolivia que contempla esfuerzos para aliviar la pobreza. Se revisan los planes, programas, proyectos y actividades existentes para este fin a nivel nacional y en el departamento y como se relacionan ambos, y se analiza su relevancia para combatir la pobreza; y las formas en que se percibe y mide la pobreza en general, en Bolivia y en Pando. Además, se contempla a los actores más activos para combatir la pobreza en Pando y cuál es su espacio de operación.

El propósito de este capítulo es presentar una breve reflexión sobre el material recopilado y presentado en este documento y al final hacer un breve resumen de sus seis capítulos. Los capítulos de este documento demuestran que Bolivia es un país que tiene altos niveles de pobreza, es consciente de esta situación y ha iniciado esfuerzos importantes para atender este problema. La descentralización en Bolivia ha tenido un gran progreso y en muchas ocasiones ha sido presentado como un caso ejemplar. La situación de Pando y el resto del norte amazónico boliviano es muy especial en este contexto, principalmente porque es una región cuya economía se basa en los recursos forestales. Algunas preguntas que por lo menos en parte serán respondidas con el material que reúne este documento son:

¿Quiénes son los pobres en Bolivia, Pando, y qué caracteriza su pobreza?, ¿Cómo se mide el estado de pobreza en el país, cómo se presenta esta información, y cómo es transmitida y utilizada?, primer grupo de preguntas.

Un segundo grupo de preguntas se relaciona con las políticas, programas y proyectos relacionados con el alivio de la pobreza: ¿Cómo están vinculadas las políticas, programas, y estructuras de gobierno que tiene Bolivia para atender la pobreza y los programas de descentralización en el país con las nuevas responsabilidades y opciones que tienen diferentes estructuras de gobernabilidad?

Un tercer grupo de preguntas se direccionan a la situación de pobreza en Pando y el papel que pueden desempeñar los recursos forestales en el alivio a la pobreza. Las preguntas relevantes son: ¿Cómo es la pobreza en Pando, y cómo se

compara con el resto del país?, ¿Qué otros aspectos de la pobreza se relacionan con el uso de los recursos forestales, y cómo se relaciona la nueva gobernabilidad de los bosques con el alivio de la pobreza?

A continuación, resumimos las evidencias que contribuyen a contestar estas preguntas.

## **Definir, conceptualizar y medir pobreza**

Varios capítulos de este documento demuestran que es sumamente difícil tener claridad en cómo se define la pobreza, como se demuestra en el Capítulo 3. Las definiciones más comunes de bienestar aseguran que para tener bienestar ciertas necesidades deben estar satisfechas, que se dispone de un mínimo de consumo o que se tiene un mínimo de ingreso disponible. Si se define la pobreza como la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad (Capítulo 3), esto nos sugiere que la pobreza no es independiente de las condiciones en que se considera. Bienestar y pobreza son parte de la constelación social donde hay ciertos valores que hacen la vida aceptable. Esto quiere decir, que ser pobre depende de qué cosas tienen los demás. Por otro lado, la interrelación a que ha llegado nuestra civilización, y la amplia aceptación de que nuestras sociedades no deberían permitir que grupos enteros de personas tengan que vivir bajo condiciones intolerables, exige que se defina cuáles son esas condiciones intolerables. Por estas razones se requieren estándares mínimos que sean compartidos ampliamente. Sin embargo, esto sugiere, que aún cuando se hable de las mismas dimensiones de bienestar o pobreza, se espera poder llegar a estándares de bienestar mínimos que sean compartidos a nivel nacional e internacional.

El tema de las definiciones de bienestar y pobreza se hace más complejo por que no existe el consentimiento común sobre cuáles son las dimensiones de bienestar o pobreza. Como sugieren las definiciones del párrafo anterior, y como se discute ampliamente en el Capítulo 3, las dimensiones comúnmente empleadas son los niveles mínimos de consumo de bienes y servicios, y los de ingreso. Estas dos son dimensiones fundamentalmente diferentes, ya que un ingreso mínimo no garantiza un mínimo nivel de consumo de bienes y servicios. Si son utilizadas solamente dimensiones económicas, resulta difícil definir estándares de pobreza que sean válidos ampliamente, este desafío se hace aún mayor cuando es necesario considerar otras dimensiones, que son generalmente más difíciles de cuantificar o medir.

Recientemente han habido varias propuestas para ampliar las dimensiones que deben ser consideradas cuando se habla de bienestar y pobreza. Esto, por ejemplo refleja la definición que utiliza el Banco Mundial, que define como pobreza la privación material, el bajo nivel de instrucción y salud, la vulnerabilidad, la exposición al riesgo y la falta de representación (Capítulo 3). Otras propuestas más recientes incluyen dimensiones más difíciles de cuantificar, por ejemplo la auto-estima y la cohesión social (Maldonado y Haches, 2004).

Existe una gran brecha entre la definición de cuáles son las dimensiones de bienestar y pobreza, y las mediciones de estas dimensiones. El mismo Banco Mundial, por ejemplo, basa su cálculo sobre la pobreza a nivel mundial en datos de consumo, información que es recopilada a través de encuestas de hogares que son llevadas a cabo en los diferentes países miembros (Capítulo 3; Palacios, 2001). No mide la vulnerabilidad, exposición al riesgo o representación, a pesar de que usa estas como parte de las dimensiones de pobreza. En conclusión, hasta la fecha, el estudio de la pobreza se ha restringido a los aspectos cuantificables y materiales, aunque hoy en día existen muchas iniciativas que quieren ampliar las dimensiones incluidas

en las definiciones de pobreza, e incluso quieren cambiar los mecanismos de cómo son definidas, poniendo cada vez más atención en la visión de los mismos pobres.

Esta situación en Bolivia no es diferente. Bolivia tiene dos enfoques principales para medir la pobreza. La CEPAL define pobreza en base a la Línea de Pobreza que representa al ingreso de un hogar, el cual le permite satisfacer sus necesidades esenciales. Los pobres son aquellos que no obtienen un ingreso por encima de un nivel mínimo. Estos datos, entonces son comparables con los obtenidos en otros países. Sin embargo, el Estado boliviano usa el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El índice de NBI da una percepción de la pobreza basada totalmente en la deficiencia de ciertos bienes y servicios. El índice de NBI en Bolivia contempla hasta qué nivel se tiene acceso a educación, servicios de salud, vivienda, y saneamiento básico para definir quiénes son o no pobres. Como se señala en el Capítulo 3, llama la atención la ausencia del aspecto alimenticio como una necesidad básica, tampoco se considera el ingreso como una dimensión de ella. La ausencia de la alimentación como una de las dimensiones de pobreza se explica por el tipo de información disponible. Se usó el material del censo de 1992 (CNPV-1992), que no había contemplado alimentación. En 1993 Bolivia elaboró el primer Mapa de Pobreza con base en el CNPV-1992. Este mapa fue actualizado después de casi una década con base en el CNPV-2001.

El uso del índice de NBI en Bolivia omite el análisis de variables nutritivas y de alimentación como una dimensión fundamental de la pobreza. Esto demuestra que definir y medir pobreza son dos caras de una misma moneda, donde no se puede dejar de considerar ni una ni la otra. ¿Cuánto sentido tiene el definir la pobreza de tal manera que no sea demasiado difícil o costoso el medirla al nivel que se quiere? Las mediciones de pobreza se mantienen en dimensiones materiales debido a dos razones: Por un lado, porque son dimensiones cuantificables y su medición se puede definir de forma relativa y simple, aunque en general sea difícil y costoso obtener información detallada que permita por ejemplo distinguir una mejor variabilidad a diferentes niveles administrativos; por otro lado, son dimensiones sobre las cuales es más fácil encontrar acuerdos entre actores que puedan tener intereses políticos opuestos.

Bolivia no cuenta con un sistema de información estadístico consistente que permita presentar un panorama actualizado de la pobreza. La información disponible para evaluar las condiciones de vida de los bolivianos se limita a los CNPV. Este censo provee datos para calcular el índice de NBI a nivel nacional. El Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP) integra NBI y el Método de Línea de Pobreza. Este método utiliza una encuesta, la llamada encuesta MECOVI que aplica un cuestionario multitemático permitiendo el estudio de las condiciones de vida de los hogares y sus miembros, pretendiendo cubrir las dimensiones monetarias y no monetarias del bienestar a través de las condiciones de vida de los hogares. La encuesta tiene cobertura nacional y considera dominios del estudio para la inferencia de resultados: las áreas urbana y rural, y los tres pisos ecológicos característicos del país: el altiplano, los valles y los llanos. Esta agrupación de la encuesta por macro regiones induce a que sus resultados tan sólo sean referenciales ya que agrupa, por ejemplo en el piso ecológico de los llanos al chaco y al norte amazónico, infiriendo los resultados para toda la macro región. Análisis más precisos requieren la definición localizada de indicadores e instrumentos de monitoreo.

Como se señala en el Capítulo 3, el coeficiente IDH (Índice de Desarrollo Humano) es usado comúnmente como un indicador para reflejar pobreza. El IDH refleja dos dimensiones del NBI: educación y salud; y los ingresos de las personas. En cierto modo, es una versión simplificada del MIP. A pesar de que es práctico tener un solo indicador, no ayuda mucho en guiar decisiones para invertir esfuerzos y recursos

que atiendan el problema de pobreza. Por otro lado, como mostramos abajo, un indicador como el IDH permite comparar los niveles de pobreza en un gran número de países.

Una tendencia que está teniendo cada vez más acogida es considerar la posibilidad de definir la pobreza local a partir de los mismos pobres. Un ejemplo relevante de esto lo constituye el esfuerzo del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP) de la GTZ en Bolivia (ver: URL: <http://www.gtz.de>). La principal crítica a este tipo de experiencias es su limitada oportunidad para componer estadísticas acumuladas y que éstas representen situaciones de integración más altas. Sin embargo, no es necesario elegir entre uno y otro. Se puede pensar en métodos más apropiados para definir la pobreza a nivel local, sin que esto impida la recopilación de datos que puedan ser tabulados en niveles superiores. Los problemas que presenta esta idea parecen ser más de tipo metodológico.

## **Políticas y programas nacionales para reducir la pobreza**

La preocupación por la pobreza ha resultado en cuantiosas iniciativas internacionales, nacionales y locales. En el caso de Bolivia, la formulación de un portafolio de políticas y programas para reducir la pobreza coincidió con una reforma de la gobernabilidad. Es importante tratar de entender hasta qué punto estas reformas tienen efectos sinérgicos o en su defecto, son contrarias o contraproducentes. El análisis de las políticas y programas para atender el problema de pobreza es crucial para poder entender mejor la influencia que tienen las acciones de los gobiernos municipales sobre la pobreza. Estos son temas que se discuten en detalle en los Capítulos 3 y 5.

Entre los años 1985-1989, Bolivia siguió la primera etapa del Programa de Ajuste Estructural instaurando una política económica de libre mercado en el país. Las políticas para el ámbito social en esta etapa tuvieron, desde un principio, un carácter compensatorio y complementario de las políticas económicas, pero no se propusieron revertir los niveles de pobreza en el país, sino tan sólo disminuirlos. En este contexto se crea el Fondo Social de Emergencia (FSE), que tenía como objetivo el alivio temporal a las necesidades de los sectores más pobres, localizando el gasto social y creando empleos temporales en obras de infraestructura básica y proyectos sociales. El periodo 1989-1993, fue un periodo de refuerzo a la estabilización económica. La política económica de esta gestión tuvo una visión de mayor alcance social, para ello se propuso la Estrategia Social Boliviana (ESB) que dicta los lineamientos básicos de la lucha contra la pobreza en su instrumento legal el D.S. No. 22964 de noviembre de 1991.

La segunda mitad de la década de 1990 relaciona eventos nacionales e internacionales. En 1996, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial crearon el programa de alivio a la deuda externa para Países Pobres Altamente Endeudados (conocido como la Iniciativa HIPC). Los recursos HIPC son recursos que al dejar de pagarse como servicio de la deuda, deben ser generados por el país para ser asignados anualmente a los programas de reducción de la pobreza. En 1998, Bolivia accede al programa HIPC-I, pero la experiencia con la primera fase de este programa no fue muy alentadora. Los recursos fueron distribuidos en un periodo de 20 años para ser liberados por el Estado, los mismos quedaron atrapados en una cadena de intermediaciones resultando al final en un saldo efectivo mínimo para los directos beneficiarios, los pobres.

En 1997, casi simultáneamente a la inserción del HIPC-I, el poder ejecutivo de Bolivia propuso al país llevar a cabo un Diálogo Nacional respondiendo entonces a

fuertes demandas de la sociedad civil. Esta iniciativa participativa y de consulta tenía el objetivo de identificar las prioridades del país y elaborar un esquema de gobierno correspondiente.

En 1999, el FMI y BM revisan las condiciones del programa de alivio a la deuda externa en vista de la difícil situación financiera de muchos países del mundo y se formuló el HIPC-II (reforzado). Bolivia, era un país elegible por el programa reforzado HIPC-II, el cual le exigió la formulación de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP). La EBRP es aplicada en el país a partir del año 2001.

A raíz de aquel primer Diálogo Nacional (1997) se concluye en la necesidad de considerar una próxima consulta, pero que garantice una amplia participación de la población para tratar el tema de la pobreza, evento que se llevó a cabo entre junio y agosto del año 2000. Esta última consulta popular ayudó a definir las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, el incentivo al desarrollo de la democracia participativa y el fortalecer la relación entre la sociedad civil y el sistema político.

Como consecuencia de esta iniciativa se formula la Ley del Diálogo Nacional (LD), que fue aprobada el año 2001, y que se ha convertido en el principal instrumento legal para la efectivización de la EBRP. La LD institucionaliza las estructuras y competencias de los órganos públicos responsables de la ejecución de la EBRP, define los criterios para la distribución de los recursos del programa de alivio de la deuda externa y define el procedimiento de aplicación de la Política Nacional de Compensación. Asimismo, establece los mecanismos para ejercer el control social e instituye el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de consulta en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas para la reducción de la pobreza.

La LD define los mecanismos para la distribución y aplicación de los recursos bajo el mecanismo HIPC-II. Para este fin se crea el Directorio Único de Fondos como el ente rector de los Fondos de Inversión Productiva y Social (FPS) y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). El FPS es una entidad pública que canaliza la inversión social y productiva mediante la transferencia condicionada de recursos para su inversión en proyectos de ámbito municipal. El FPS debe cofinanciar la ejecución de programas y proyectos del ámbito municipal en los sectores definidos en la EBRP, es decir, prioritariamente en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y caminos vecinales. El principal objetivo del FNDR es el de administrar operaciones de crédito y financiar inversiones y planes de desarrollo institucional comprendidos en las competencias de los municipios y prefecturas como sujetos de crédito. Los municipios Bolpebra y El Sena no son sujetos de crédito del FNDR por la baja capacidad de pago que tienen y los pocos recursos que reciben como presupuesto municipal.

Entre las acciones de emergencia que están incorporadas dentro de la EBRP se encuentran un Programa de Emergencia que integra redes de protección social, pero que a la vez acelera la transferencia de recursos a los más pobres en momentos de dificultad económica. El Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE) también es administrado por el DUF a través del FPS, y atiende a la población más vulnerable, facilitando la utilización de mano de obra en proyectos de corto y mediano plazo.

El diseño de financiamiento de la EBRP en su primera fase (2001-2003) ha provocado un mayor fraccionamiento del sistema descentralizado de transferencias públicas, liberando al gobierno central y las prefecturas de la responsabilidad de la asignación de los recursos HIPC-II y otorgando una mayor parte de la responsabilidad de lucha contra la pobreza a los 314 gobiernos municipales, razón por la cual es de suma importancia el mirar cuál es el papel y función de este nivel administrativo en las acciones para reducir la pobreza.

## Descentralización y reducción de pobreza

Desde 1994, Bolivia ha realizado importantes esfuerzos por elevar los niveles de participación de la sociedad civil. A partir de la Ley de Participación Popular (1994) y de la Ley de Descentralización (1995), la sociedad civil interviene de manera determinante en la definición de políticas en el ámbito municipal, sobretudo en áreas rurales. Los gobiernos locales han sido reforzados con estructuras nuevas de participación y representación civiles. La participación civil se canaliza a través de dos nuevas instancias de representación local de la población: las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y los Comité de Vigilancia (CV). La totalidad de los gobiernos municipales elaboran y presentan Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y cada año los Programas y Planes Operativos Anuales (POAs). Este proceso participativo ha coadyuvado a la consecución de diversos objetivos de bienestar social integrando mecanismos de planificación participativa municipal, teniendo lugar en las comunidades e involucrando la elaboración de los PDMs.

El mecanismo que involucra a los municipios como co-ejecutores importantes de la EBRP, es la asignación de los fondos del HIPC-II para que estos financien y ejecuten los programas propuestos por los municipios. En realidad, como se señala en el Capítulo 5, es a este nivel donde se ha provisto una importante responsabilidad para la implementación de la EBRP en Bolivia. Como mostramos abajo y en más detalle en el Capítulo 5, es allí donde se pueden observar serias discordancias que impiden una implementación más efectiva y eficiente de la EBRP.

Un problema central en la ejecución de las políticas y programas de reducción de la pobreza es la falta de coordinación, sobretudo entre diferentes niveles administrativos. La Ley de Descentralización Administrativa ha conformado a las prefecturas al nivel intermedio de la administración territorial, correspondiendo más a modelos de desconcentración de las funciones operativas de la administración central hacia las administraciones departamentales llamadas prefecturas. Las prefecturas se han esforzado en estructurar la administración departamental, desplegando esfuerzos internos de organización institucional. Estos esfuerzos se han visto afectados por un incipiente marco normativo y político, lo que en consecuencia derivó en que las prefecturas aún no han asumido una función administrativa efectiva, armonizadora y articulada con los niveles de administración nacional y municipal. Consecuencia de esto es que el grado de coordinación de la prefectura en Pando con las alcaldías municipales rurales es débil. Se percibe que la descentralización ha reconcentrado la administración en las capitales de departamento. El nombramiento directo de los prefectos por el ejecutivo nacional y la elección indirecta de los consejeros departamentales se constituyen en un bloqueo a los derechos democráticos de la población, impidiéndoles desarrollar valores representativos legítimos en el ámbito departamental.

Además, la planificación nacional aún no ha logrado definir y establecer políticas sectoriales descentralizadas que se apliquen en los niveles departamental y municipal. Se pueden detectar incompatibilidades entre los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes Departamentales (PDD), los Municipales (PDM) y la nueva variante de los Planes de Desarrollo Mancomunado (PDMan), donde la planificación participativa y la indicativa no encuentran puntos convergentes. Esto se manifiesta en una escasa eficiencia e insuficiente coordinación de los sistemas de administración y control gubernamentales.

Además de la falta de coordinación en Pando se observa también, una deficiencia de capacidades a diferentes niveles administrativos, que sólo lentamente está siendo superada. La lenta implementación del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) en el ámbito municipal le ha significado al Estado una inversión importante de recursos

en capacitación desde la promulgación de la Ley de Participación Popular. Si bien los PDMs son aprobados por los concejos municipales, no definen claramente objetivos, políticas y estrategias de mediano plazo que sean concordantes con los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), lo que identifica un divorcio serio de los principales instrumentos de la planificación para el desarrollo sostenible del país.

Los instrumentos legales que respaldan la descentralización están sumidos en contradicciones que provocan conflictos de competencias por sectores priorizados por la EBRP, como son los casos del sector salud y educación. Los tres niveles de administración territorial del Estado boliviano: nacional, departamental y municipal tienen competencias en estos sectores, donde muchas veces sobreponen tareas.

Las prefecturas tienen una limitada capacidad de gestión que está inmersa en mecanismos administrativos poco institucionalizados, insuficiente aplicación de los sistemas de administración y control financiero, e inestabilidad funcionaria que tiene origen en la politización de tanto cargos técnicos, como administrativos o la ausencia de una política de contratación de recursos humanos calificados.

Las capacidades de gestión administrativa municipal, a pesar de los evidentes avances, se enfrenta con una débil institucionalidad en la mayor parte de los gobiernos municipales, donde los municipios de Pando y los elegidos por el proyecto tampoco son la excepción.

Los municipios más remotos del país como los de Pando, sufren de poca capacidad gerencial, conflictos internos, falta de infraestructura administrativa, y otras deficiencias similares. Los gobiernos municipales rurales son marcadamente dependientes del apoyo técnico de origen externo, deben lidiar con la escasez de recursos técnicos calificados que padecen de una falta de cultura de administración pública. Esto último procura una preocupante inestabilidad administrativa que también surge del frecuente cambio de autoridades y la ausencia de una carrera administrativa municipal. De esto se deduce que la implementación de los sistemas de gestión administrativa (SAFCO) no corresponde a la realidad administrativa de los municipios rurales y de poca población como los municipios de Pando.

Los municipios de Bolpebra y El Sena han sido objeto de administraciones municipales deficientes, que se han agravado por el ejercicio de prácticas irregulares como la apropiación indebida de los escasos recursos públicos que le corresponden, y en gastos no esenciales por parte de algunos exalcaldes, quienes no fueron capaces de orientar sus inversiones en bienes necesarios cumpliendo los preceptos de la Participación Popular.

El accionar político de las OTBs está limitado pese a su función de representación y nexos con la administración municipal, y se concentra en el derecho a la información, asesoría, cooperación y control. Las OTBs tienen el derecho de hacer propuestas para el desarrollo municipal y deben participar en la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) pero no pueden tomar ninguna decisión al respecto. Los CVs tienen como responsabilidad tomar control de la ejecución de actividades del gobierno municipal y la realización de los planes de desarrollo aprobados por el Consejo Municipal, pero también carecen de poderes de decisión.

## **Reducción de la pobreza en los municipios de Pando**

### *NBI y IDH en Pando*

En todo Bolivia, el índice de NBI presentó una reducción de 71% a 59% entre el período intercensal de 1992-2001. Durante estos periodos, Pando registraba en 1992 a un 84% de su población como el mayor porcentaje de pobres a nivel nacional. Sin embargo, el 2001 registra una reducción de 11 puntos porcentuales (72%) como la

cuarta mayor reducción en todo el país. Al interior del departamento, existe gran diferencia entre su principal municipio urbano, Cobija (NBI 46%), y sus municipios rurales. Por ejemplo, Bolpebra se ubica en el puesto 199 y El Sena en el puesto 207 de todos los municipios del país (Capítulo 4). En el municipio de Bolpebra existen discrepancias respecto a la satisfacción o insatisfacción de determinadas necesidades básicas como el acceso a servicios de salud, lo que nos supone errores serios de muestra o percepción al momento de hacer el levantamiento de la información. En El Sena todos los indicadores que componen al índice NBI muestran valores por encima de un 68% de insatisfacción; casi 21% de satisfacción en materiales de vivienda y el 13% de satisfacción en los servicios de saneamiento se encuentran concentrados en la capital del municipio.

Para comparar a Bolivia con otros países es de utilidad el IDH. Bolivia se ubica en el puesto 114 de 175 países a nivel mundial, con un IDH de 0.67. En el ámbito iberoamericano se sitúa en el puesto 16 de 20 países, arriba de Haití que se encuentra en el grupo de los países de bajo desarrollo humano y de Nicaragua, Honduras y Guatemala que se encuentran en el grupo de los países de desarrollo medio. El informe de desarrollo humano del 2001 cita que casi un 14% de la población en Bolivia se encuentra bajo la Línea de Pobreza. Se deduce que este segmento de la población en Bolivia obtiene un ingreso menor o igual a US\$1 por día.

El IDH nacional registra una media nacional de 0.641, donde el departamento de Pando resalta sus mayores fortalezas en los sectores de salud y educación, y su debilidad se concentra en sus índices de ingreso. Pando registra a su capital Cobija (IDH 0.689) con un valor superior al de la media nacional situándola en el puesto 9 de 314 municipios. El municipio de Bolpebra se ubica en la posición 115 y El Sena en el puesto 153 en la tabla de posición municipal del IDH. Asimismo, Bolpebra se encuentra en el quinto y El Sena en el octavo lugar de los 14 municipios del departamento. Bolpebra presenta mejores índices de esperanza de vida y consumo que El Sena, pero un menor índice de educación que el municipio de El Sena.

### *Educación*

Si miramos los diferentes elementos con mayor detalle, se presenta un cuadro confuso. En educación, el área urbana representada por Cobija, tiene la tercera tasa de analfabetismo más baja de Bolivia. En el ámbito rural, el departamento tiene la segunda tasa de analfabetismo más baja de Bolivia, ubicándose por debajo de Santa Cruz. Las tasas de analfabetismo en el área rural de Pando oscilan entre el 10% y 28%. Entre los catorce municipios rurales de Pando, el municipio de Bolpebra se encuentra entre los cuatro municipios con mayores tasas de analfabetismo y el municipio de El Sena entre los primeros tres municipios con menor tasa de analfabetismo.

A pesar de tener una de las tasas de analfabetismo más bajas de Bolivia, los años promedio de escolaridad ubican a Pando en el sexto lugar a nivel nacional, con lo que se deduce que en Pando existe un abandono escolar temprano. Los años promedio de estudio de la población rural de 19 años o más, oscilan entre cuatro y siete años. El municipio de Bolpebra se encuentra entre los dos municipios con menor cantidad de años promedio de escolaridad y el municipio de El Sena se encuentra entre los primeros cuatro municipios con mayor cantidad de años de escolaridad del departamento.

Tanto en el área urbana como rural, Pando tiene la menor tasa de asistencia escolar. Las tasas de asistencia escolar en el área rural de Pando oscilan entre el 27% y 80%. De los 14 municipios rurales, Bolpebra y El Sena se ubican entre los seis municipios con menores tasas de asistencia escolar. Las bajas tasas de asistencia escolar en el departamento se deben a la falta de escuelas secundarias, lo que

obliga a los alumnos a trasladarse a centros poblados donde exista este servicio o en su defecto los jóvenes dejan de estudiar porque empiezan a trabajar o porque contraen mayores responsabilidades al conformar un hogar, por ejemplo.

Pando, teniendo la tasa de asistencia escolar más baja de Bolivia paradójicamente presenta también la tasa de analfabetismo más baja a nivel nacional. La verdad revelada por estos índices puede estar enmascarada por otros efectos como la tasa de migración neta del departamento (Llanque, 2004), es decir, la migración estaría compuesta por una población alfabetizada.

### *Salud*

En el año 2001, Bolivia registra una tasa nacional de mortalidad infantil de 66 niños por mil, donde Pando registra una tasa departamental de 63 niños por mil, constituyéndose así, en el cuarto departamento con menor tasa de mortalidad. Cobija tiene la menor tasa de mortalidad del departamento (51 niños por mil). En el área rural, la tasa de mortalidad infantil oscila entre 57 y 114 niños por mil. El municipio de Bolpebra tiene una menor tasa de mortalidad infantil que el municipio de El Sena.

El mismo año, la cobertura de partos institucionales en Bolivia alcanzó el 54%. Pando registra un 55% de cobertura y ocupa el cuarto lugar en todo el país. Cobija registra un 115% de partos institucionales atendidos, esto se debe a que esta ciudad atiende partos transferidos de otras localidades (municipios de Bolpebra, Porvenir y Puerto Rico). En el área rural, la cobertura de partos institucionales es baja y oscila entre 1 y 51%. El municipio de Bolpebra presenta un 24% de cobertura ubicándose entre los cinco municipios con mayor porcentaje, y El Sena es el segundo municipio con 37% de cobertura. El bajo porcentaje de cobertura de partos institucionales se debe a la dificultad que tienen las mujeres embarazadas de comunidades lejanas para llegar a los centros urbanos donde se presta este servicio. Los bajos valores en la cobertura de partos institucionales de los dos municipios ponen de manifiesto la pobre capacidad instalada (infraestructura en salud) con que disponen ambos municipios.

### *Saneamiento básico*

Pando ocupa el octavo lugar a nivel nacional en el indicador de hogares con abastecimiento de agua por red de cañería o pileta pública. Mientras el promedio nacional muestra casi a un 70% de los hogares que disponen de este servicio, en Pando se tiene apenas una cobertura del 42% de los hogares, ligeramente por encima del Beni, el departamento vecino, con casi un 41%. En Cobija se registra una cobertura de sólo el 75% de los hogares. La cobertura de este servicio en los municipios rurales oscila entre 0% y 37%. Bolpebra es el cuarto municipio con una cobertura de casi un 12% y El Sena se ubica en el tercer lugar con un 17% de cobertura. La cobertura con este servicio tanto en Bolpebra como en El Sena se concentra exclusivamente en la capital de los municipios.

Pando ocupa la última posición en el ámbito nacional con casi un 15% de cobertura en cuanto al indicador de hogares que cuentan con servicio sanitario y desagüe con alcantarillado o cámara séptica. La cobertura de este servicio a nivel nacional es de casi un 39% con un rango que oscila entre el 40% y 82%. Cobija presenta apenas un 29% de cobertura. También es evidente que no existe cobertura en el área rural por que se trata de centros poblados pequeños y las inversiones de este tipo por el momento sólo son justificables para centros poblados mayores. El rango de cobertura de este servicio en los catorce municipios rurales oscila entre el 0% y 6%. El municipio de Bolpebra se encuentra entre los cinco municipios que no cuentan

con este servicio, mientras que el municipio de El Sena registra a sólo 1% de los hogares que cuentan con este servicio otorgándole el séptimo lugar entre los municipios rurales del departamento.

### *Ocupación e ingresos*

Según los indicadores por categoría ocupacional, Pando registra un mayor porcentaje de asalariados (obreros y empleados) comparado a nivel nacional. Cobija presenta el porcentaje de asalariados más elevado en Pando y su condición de capital de departamento le permite también generar empleo público. De los catorce municipios rurales, ocho muestran menor porcentaje de asalariados y un mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia. Bolpebra es el sexto municipio con mayor porcentaje de ocupación por cuenta propia y trabajo familiar sin remuneración, mientras que El Sena es el quinto municipio con mayor porcentaje de asalariados (obreros y empleados). Las principales actividades económicas en Bolpebra y El Sena son la agropecuaria, transporte y servicios.

La generación de empleo en el departamento se caracteriza por una fuerte influencia del Estado a través de la administración pública regional y local, especialmente en municipios que no tienen unidades industriales o empresas comerciales. Esta categoría ocupacional otorga empleos en calidad de servidor público, maestros de escuela o en el sector de salud como médicos, paramédicos enfermeras, etc.

Los indicadores de ingreso están definidos por el consumo promedio ponderado per cápita por mes. Este indicador a nivel nacional es de Bs.291 por mes. Pando registra un consumo promedio ponderado per cápita de Bs.234 por mes, lo que demuestra sus bajos niveles de consumo promedio per cápita. El año 2001, el municipio de Cobija se situaba en el puesto decimoctavo de los 314 municipios registrados con un consumo per cápita de Bs.291 por mes. Bolpebra presenta un valor de consumo promedio per cápita de Bs.227 por mes y El Sena un consumo promedio per cápita de Bs.186 por mes.

### **Pobreza y bosque en Pando**

La relación entre pobreza y bosque en los municipios de Pando es muy estrecha y a la vez muy diversa. Como se explicó arriba, y como se analiza con mayor detalle en el Capítulo 6 y en otras publicaciones sobre la región (Stoian, 2000; Bojanic, 2001) la economía de Pando, y de todo el norte amazónico boliviano, depende principalmente de los recursos forestales. El principal producto económico es la castaña (*Bertholletia excelsa*) que actualmente se exporta por un valor superior a los US\$30 millones anuales. La industria de la castaña ocupa a aproximadamente el 10% de la población total y al 20% de la población en edad laboral en su colecta y procesamiento.<sup>2</sup> Recolectores independientes obtienen un ingreso que varía entre US\$500 y US\$600 por año solamente por concepto de la castaña (Bojanic, 2001). Además de la recolección de castaña, la madera talada es otro rubro de ingreso importante, aunque por su informalidad e ilegalidad es difícil de estimar exactamente su contribución en la economía de la región (Albornoz y Cronkleton, 2004). Además de ser fuente de productos forestales que tienen un mercado extra regional e internacional, el bosque también provee a pobladores de las zonas rurales de tierras para sus actividades de subsistencia y numerosos productos forestales de uso diario (p.e. Olarte *et al.* 2003).

Sin embargo, esta relación se refiere a aspectos de ingreso, monetario y no monetario, pero no a los indicadores que se usan en Bolivia para medir pobreza: la ausencia de educación, salud, vivienda y saneamiento básico. En este sentido la

relación entre pobreza y bosque es muy diferente. Existe una relación muy clara entre las necesidades básicas insatisfechas y las condiciones de vida en los bosques. Como se demuestra en el Capítulo 3, muchos asentamientos humanos en los municipios de la región son remotos, muy pequeños y además dispersos, lo que en parte explica la ausencia de buena educación, atención médica, presencia de centros de salud, y la falta de saneamiento básico.

En un ambiente de bosque tropical, las necesidades básicas como vivienda y abastecimiento de agua no son necesariamente inferiores comparadas con zonas urbanas. Las viviendas construidas con materiales provenientes del bosque, por ejemplo techos de hoja de palma, no deberían ser consideradas inferiores a una vivienda en la ciudad construida con material noble, techo de zinc y que crea un ambiente caluroso gran parte del día. Igualmente el abastecimiento de agua sólo unas horas al día, que adicionalmente no es potable, no necesariamente es mejor al agua limpia de un río o una quebrada a poca distancia de la casa (Chirif, 2003).

Otros aspectos de la pobreza, como la vulnerabilidad, la exposición al riesgo y la falta de representación, a pesar de que son difíciles de cuantificar, podemos argumentar que sí tienen una relación con los bosques o el sector forestal en el caso de Pando. El bosque reduce los riesgos en la vida de sus pobladores ya que les permite buscar opciones alternativas en momentos de crisis económica. Es decir, la población forestal de la región se puede beneficiar de la seguridad que provee el bosque para vivir. Por otro lado, vivir en el bosque aumenta ciertos riesgos con la exposición a enfermedades y a determinados tipos de accidentes que no son comunes en otros ambientes. Sin embargo, eso es diferente respecto a los otros dos aspectos. Vivir en el bosque en Bolivia aumenta la vulnerabilidad, en parte por que es una región con una economía basada en pocos productos forestales cuyo precio en el mercado internacional no es muy estable. Además, por tratarse de una zona remota, es muy sensible a los efectos coyunturales nacionales que pueden afectar la prestación de servicios de las agencias estatales, que de por sí ya son muy débiles.

La representación es un aspecto que tal vez es igual de ambiguo y difícil de valorar. El ser un poblador pobre de una zona forestal del norte amazónico boliviano no ha sido muy ideal para estar bien representado. Muchos de los pobladores no están registrados como ciudadanos bolivianos, ya que no presentan certificados de nacimiento y/o documento de identidad, por cuanto tienen poca o ninguna opción para manifestarse políticamente, o participar en los procesos democráticos (Gottwald, 2004). Las relaciones económicas y sociales en el norte Boliviano tenían y en muchos casos todavía tienen un carácter semi-feudal. Por otro lado, el proceso de saneamiento (ver Capítulo 2) el sistema político-administrativo del país descrito en los Capítulos 3 y 5, están cambiando rápidamente esta situación. El proceso de saneamiento de la tierra, que es parte de la implementación de la Ley INRA (Capítulo 2; Ruiz, 2004), otorga tierras a comunidades campesinas e indígenas, es un proceso que contribuye en forma significativa al reconocimiento legal de los asentamientos humanos en comunidad (OTBs) de la región, y por lo tanto a los mecanismos de representación de la población rural pobre.

## **Conclusiones: Opciones para reducir la pobreza en Pando**

Este documento presenta un cuadro heterogéneo sobre la pobreza en Pando y las opciones que existen para reducirla. En primer lugar, se puede observar que Bolivia utiliza una definición que identifica quiénes son los pobres, pero que tiene argumentos a favor y en contra. Describe la pobreza en detalle y permite relacionar las estadísticas en periodos específicos de tiempo por sector. Por otro lado, los indicadores del índice NBI no tienen suficiente detalle y son tabulados en base a

información obtenida después de un intervalo de tiempo muy amplio, 10 años. Pero, que en realidad y tratándose de hacer seguimiento a la pobreza, es un lapso de tiempo muy corto para verificar si las políticas o programas en este ámbito han tenido o tienen algún impacto. El índice NBI tampoco registra las dimensiones de tipo social de la pobreza y, por lo tanto, no llega a clarificar las características que definen la capacidad de los pobres para escapar de esta condición. Además, nos preguntamos, si el uso actual de los indicadores del índice NBI es apropiado para una región forestal como la del norte amazónico boliviano.

Se puede observar que Bolivia, en términos generales, tiene políticas y programas bien elaborados para reducir la pobreza, dispone de una Estrategia de Reducción de la Pobreza ampliamente discutida y en actual revisión (Capítulo 3), pero que además, por el acceso a los programas de alivio a la deuda externa para países altamente endeudados (HIPC-I y II), cuenta con amplios recursos. También ha contemplado el establecer mecanismos diferenciados para la distribución de este financiamiento hacia los más necesitados.

Sin embargo, se observa que estas mismas políticas y programas se sofocan en mecanismos financieros burocráticos y sofisticados, que muchas veces se diluyen por no enfocar su priorización en contenidos específicos. El mecanismo que propone la Ley del Diálogo, no es acompañado por mecanismos similares que asistan su implementación a través de programas sectoriales. Como señalamos antes, la implementación del mecanismo que propone la LD, considera a los gobiernos municipales como un actor principal en todo el proceso.

En el caso de los municipios de Pando, estas estructuras presentan sus limitaciones. En primer lugar, una de ellas es que los tres niveles de gobernabilidad del país; el nivel de gobierno nacional, el nivel de administración departamental a través de las prefecturas y el nivel de gobierno municipal no coordinan entre sí cómo debería ser. En segundo lugar, los gobiernos municipales al igual que las prefecturas tienen severas limitaciones para cumplir el papel protagónico que le otorga la Ley en el alivio de la pobreza de Pando.

La dinámica por la que está atravesando Pando y la región en general respecto a sus recursos naturales, su accesibilidad (que cada vez está más vinculada), está creando opciones para promover un crecimiento económico importante. Del rumbo que tomen los beneficios de ese crecimiento económico va a depender el proceso de reducción de la pobreza. Es decir, para que estos procesos reduzcan la pobreza, es necesario en gran parte la distribución de estos beneficios, como si este crecimiento económico se reflejara en un mejoramiento de la educación, asistencia médica, construcción de viviendas y saneamiento básico. Aún cuando todo esto se diera, no deja de ser importante que los pobres de Pando consoliden mecanismos endógenos para disponer de una mejor representación, vivir una vida con menos riesgo, dejar de ser vulnerables, mejorar su auto-estima y fortalecer sus relaciones sociales. Todas estas son metas relevantes y valiosas pero al mismo tiempo independientes de la definición de pobreza que se quiera utilizar.

## Contenido de los capítulos

Estos y otros temas están expuestos en los seis capítulos que contiene este documento. Después del Capítulo 1, el Capítulo 2 presenta información general sobre el departamento de Pando para introducir la región en estudio, y proyecto 'Pobreza y Descentralización'. En este capítulo se incluyen aspectos biofísicos como datos geográficos, hidrología, vegetación y las principales vías de acceso al departamento. Asimismo, se ha buscado hacer una descripción sociopolítica que al inicio hace una breve reseña histórica de la región donde se enfatizan las actividades

productivas, su división política, localización de los municipios seleccionados para esta investigación y características de la población en el tiempo según la información recabada en los últimos censos de población y vivienda.

El Capítulo 3 presenta el marco de la pobreza a nivel macro. El capítulo enfoca los aspectos relevantes de la pobreza y las acciones para aliviarla, en Bolivia y en el área de influencia del proyecto. Primero, se compone inicialmente por una introducción a la temática de la pobreza donde se presentan las definiciones conceptuales más importantes. También se mencionan aquellos puntos de vista de los organismos de cooperación multilateral, como una pequeña explicación de los orígenes de los programas de lucha contra la pobreza en el país. Segundo, describe cómo se conceptualiza la pobreza en Bolivia, desde las reformas estructurales y la participación del Banco Mundial y el FMI con su programa de alivio a la deuda externa. Posteriormente, hace una reseña donde se describen los orígenes y características de la Ley del Diálogo Nacional como las experiencias hasta la fecha obtenidas con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Tercero, trata las diferentes metodologías e índices empleados para la estimación de la pobreza; también describe las fuentes de información estadística disponibles, el Método de Línea de Pobreza, el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Método de Medición de Pobreza, el índice de desigualdad de Gini entre otros. El Capítulo 4 ubica al departamento de Pando en el contexto de sus particularidades de pobreza poniendo en consideración dos índices fundamentales, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los Capítulos 5 y 6 presentan el marco político y económico que es la condición central para combatir la pobreza en el departamento de Pando.

El Capítulo 5 analiza, en cuatro partes, las razones de los cambios provocados por la Descentralización Administrativa y la Participación Popular en el país y en el departamento de Pando. Primero, describe las razones y el origen de los cambios políticos que han influido en la descentralización de la administración del Estado boliviano. Segundo, describe a los principales actores gubernamentales en el área de influencia del proyecto. Tercero, analiza el desempeño de los procesos descentralizadores en cada uno de los niveles territoriales administrativos del país, haciendo hincapié en las diferentes instancias que directa o indirectamente tienen que ver con el tema de pobreza, los procesos participativos de la descentralización, el acceso a servicios por parte de la población y el acceso a los recursos forestales en el departamento. Y cuarto, describe el desarrollo de la administración pública en Pando, considerando aspectos relevantes como la inversión pública, el Programa Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE) para Pando, las fuentes de ingresos municipales, una revisión financiera institucional y una revisión de la estructura organizativa de los municipios de Bolpebra y El Sena, como también, del proceso de planificación participativa municipal, para concluir de forma esquemática, con un resumen de potencialidades y dificultades de ambos municipios.

El Capítulo 6 recopila información sobre la economía y producción del departamento y los dos municipios en estudio, pretende de forma integral enfatizar la vocación forestal del departamento basándose en las principales actividades económicas del sector forestal en Pando. El capítulo hace una descripción de los Productos Forestales No Maderables (PFNMs) así como de la explotación maderera. En ambos casos, considera a los grupos de actores interesados en el desarrollo y participación en las cadenas productivas de la castaña y los grupos interesados en el aprovechamiento de la madera.

## Capítulo 2

### La geografía de Pando

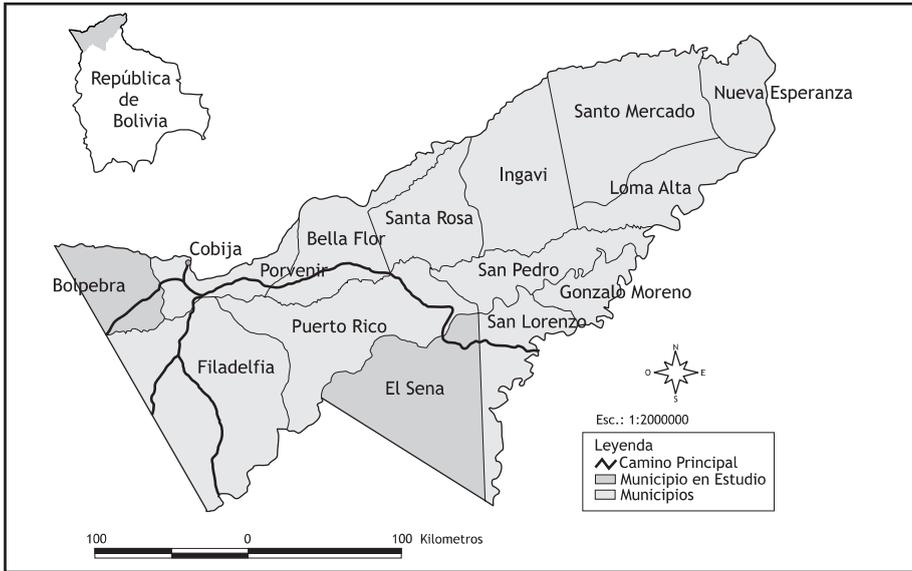
El presente capítulo abarca la descripción de las características geográficas de Pando. El capítulo está dividido en una breve división biofísica y una descripción sociopolítica del departamento. Entre los aspectos biofísicos como su geomorfología, hidrología y vegetación, se observa que Pando ofrece abundantes riquezas naturales, presentando también muchas limitaciones para la actividad humana. La parte sociopolítica tratará la historia, divisiones políticas y la demografía del departamento. En gran parte, las características sociopolíticas que se ven hoy en día en Pando son fruto de la lucha por controlar y explotar sus recursos forestales, por lo tanto, es necesario conocer su historia para entender los actuales procesos de cambio. Las reformas en la administración pública de la década de 1990 han tenido una creciente influencia en los procesos sociopolíticos. También, después de muchos años de abandono y emigración, se nota un crecimiento poblacional que se ha orientado más al desarrollo urbano. Estas tendencias indican que Pando está atravesando por un periodo de transición en varios aspectos.

#### Geografía de Pando

El territorio que actualmente está definido como el departamento de Pando fue creado el 24 de septiembre de 1938 durante el gobierno del Teniente Coronel Germán Busch. Está situado al Norte de Bolivia, limita al Norte y Este con Brasil, al Oeste con Perú, y al Sur con los departamentos de El Beni y La Paz. Tiene una superficie total de 63,827 km<sup>2</sup> representando el 5.8% del territorio nacional.

Nuestro estudio se concentra en dos municipios como ejemplos: Bolpebra y El Sena (ver Mapa 2.1). El municipio de Bolpebra está ubicado en el extremo noroeste de Pando entre los 10°55' y 11°28' de latitud Sur y 69°00' y 69°34' de longitud Oeste del meridiano de Greenwich. El municipio de Bolpebra limita al Este con los municipios de Cobija y Porvenir, al Oeste con Perú, al Norte con Brasil y al Sur con el municipio Filadelfia. Bolpebra tiene una extensión de aproximadamente 2,470 km<sup>2</sup>. La capital del municipio es la localidad de San Pedro de Bolpebra. El municipio de El Sena se ubica al sur del departamento entre los ríos Madre de Dios y El Beni, o geográficamente entre los 11°27' y 12°30' de latitud Sur y 67° y 68° de longitud Oeste del meridiano

Mapa 2.1: Mapa de Pando



de Greenwich. El Sena limita con el municipio de San Lorenzo al Este, el municipio de Puerto Rico al norte y el municipio de Ixiamas al Sudoeste. El Sena abarca una superficie de aproximadamente 7,560 km<sup>2</sup>. La localidad El Sena es la capital del municipio.

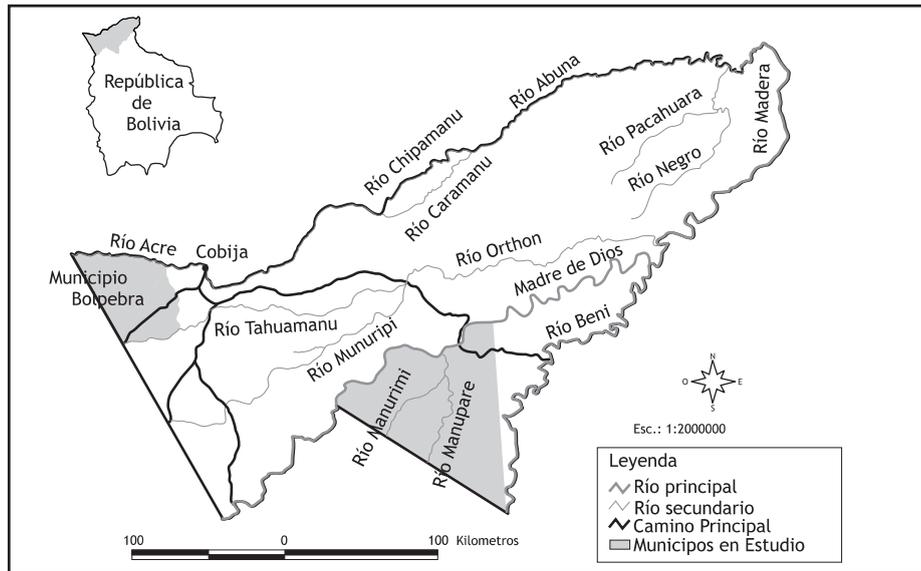
#### *Aspectos biofísicos*

Pando es parte de la región Amazónica, y por lo tanto se ubica en la región de trópico húmedo de América Latina. El departamento de Pando se encuentra a una altura promedio de 200 msnm. Las precipitaciones en promedio varían de 1,774 mm/año en el Oriente a 1,834 mm/año en el Occidente. La temperatura media anual es 26.2°C (Balcázar *et al.*, 2001). Las lluvias se concentran entre los meses de noviembre y marzo, creando dos estaciones climáticas: una seca y otra lluviosa. Esta variación en las precipitaciones fluviales representa un papel muy importante en las actividades productivas de los habitantes rurales.

Uno de los aspectos que domina el paisaje y relieve de Pando es la presencia de enormes ríos que son afluentes de la cuenca amazónica. Los ríos son un recurso natural muy importante, no sólo en sus aspectos hidrológicos, sino también porque históricamente han servido como medio de transporte y división política natural en la región. Los ríos más importantes son el río Madre de Dios y Beni. Otros ríos principales son: Orthon, Abuna, Acre, Tahuamanu y Manuripi. En el municipio de Bolpebra los principales ríos son Acre y Tahuamanu, que aún son usados como medio de transporte. En el municipio El Sena los principales son el río Madre de Dios, El Sena y sus tributarios Manupare y Manurimi, que son muy importantes para el transporte. En general, el uso de los ríos como medio de transporte ha disminuido por el incremento y mejoría de las carreteras en el departamento (ver Mapa 2.2).

En Pando se distinguen dos unidades geomorfológicas: 'planicies' más conocidas como tierra firme y 'llanuras aluviales' o bajíos, en las que se encuentran suelos característicos que permiten el establecimiento de vegetación típica de acuerdo

Mapa 2.2: Mapa hidrológico de Pando



con las condiciones bioclimáticas, topográficas, de fertilidad y composición química. Como unidades fisiográficas están el escudo precámbrico y la llanura chaco-beniense, sobre la cual se asienta la gran mayoría del territorio.

Según el Plan de Desarrollo de la Mancomunidad Tahuamanu (2002-2006), los suelos en Pando ofrecen limitaciones para la agricultura permanente. Los suelos en tierras firmes son ácidos, pobres en nutrientes y con altos contenidos de aluminio, aunque su estructura y drenaje son generalmente buenos, con excepciones en algunos lugares. Los suelos en bajos son aluviales jóvenes de texturas arcillosas, fertilidad mediana, menor contenido de aluminio que los suelos de tierra firme, y generalmente planos. Sin embargo, son sujetos a inundaciones permanentes o estacionales y presentan drenaje deficiente.

### Vegetación

En varios sentidos la vegetación de Pando es típica de la Amazonía occidental. Navarro (1997), en su estudio sobre la región clasificó los bosques de Pando como "selvas pluviestacionales climatófilas semidecíduas, selvas de várzea estacionalmente inundadas por aguas blancas, selvas de igapó temporalmente inundadas por aguas claras o negras, palmeras permanentemente inundadas por aguas negras, tres tipos de bosques ribereños que corresponden a etapas sucesionales con relación a la estabilidad del sustrato y micro bosques esclerófilos o cerrado amazónico" (citado en Balcazar y Montero, 2002, p5).

En Pando hay principalmente dos formaciones boscosas: bosque tropical húmedo de tierra firme y bosques de las llanuras aluviales. En el Cuadro 2.1 se identifican las especies más características de los bosques de tierra firme y de los bosques aluviales. El cuadro también identifica las especies con valor comercial como productos no maderables o maderables. Se encuentra mucha variación de especies en estos bosques tropicales y, como atribución, en la región se dice que los bosques de Bolpebra son más ricos en goma que en castaña, mientras que en El Sena los bosques son más ricos en castaña e igual en goma que el municipio de Bolpebra.

Cuadro 2.1: Especies más frecuentes en los dos tipos de bosque de Pando

Nombre común	Nombre científico	TF	LIA	M	NM
Aguái	<i>Pouteria guyanensis</i>	X		X	
Aliso	<i>Myrsine sp</i>	X		X	
Almendrillo	<i>Dipteryx odorata</i>	X		X	
Almendrillo de bajura	<i>Dipteryx micrantha</i>	X		X	
Almendrillo amarillo	<i>Apuleia leiocarpa</i>	X	X	X	
Ambaibo	<i>Cecropia membranaceae</i>	X	X		
Amarillo	<i>Aspidosperma cf. tambopatense</i>	X	X	X	
Asaí	<i>Euterpe precatoria</i>	X	X		X
Bibosi	<i>Ficus sp</i>	X	X	X	
Biturbo	<i>Couratari guyanensis</i>	X		X	
Castaña *	<i>Bertholletia excelsa</i>	X	X	X	X
Cedrillo	<i>Spondias mombin</i>		X	X	
Cedro	<i>Cedrela odorata</i>	X	X	X	
Chonta	<i>Astrocaryum chonta</i>	X			X
Coloradillo	<i>Protium sagotianum</i>		X	X	
Cusi	<i>Orbignya phalerata</i>		X		X
Enchoque	<i>Cariniana micrantha</i>		X	X	
Fariña seca	<i>Celtris celtis</i>	X			
Gabetillo	<i>Aspidosperma rugosum</i>	X	X		X
Gabetillo blanco	<i>Alseis cf. Floribunda</i>		X		
Goma	<i>Hevea brasiliensis</i>	X	X		X
Isigo	<i>Protium sagotianum</i>	X			
Isigo colorado	<i>Tetragastris altissima</i>	X	X		
Itauba	<i>Mezilaurus itauba</i>	X		X	
Leche leche	<i>Sapium marmieri</i>		X		
Llave	<i>Heteropterys aff. Suberosa</i>		X		
Majo	<i>Jessenia bataua</i>	X	X		X
Mapajo	<i>Ceiba pentandra</i>	X		X	
Mara	<i>Swietenia macrophylla</i>	X		X	
Mara macho	<i>Cedrelinga catenaeformis</i>	X		X	
Masaranduba	<i>Manilkara bidentata</i>	X	X	X	
Mata mata	<i>Eschweilera odorata</i>		X		
Motacú	<i>Scheelea cf. princeps</i>	X	X		X
Mururé	<i>Clarisia racemosa</i>	X	X	X	
Negrillo	<i>Nectandra amazonum</i>	X		X	
Nui	<i>Pseudolmedia lavéis</i>	X		X	
Ochoó	<i>Hura crepitans</i>		X	X	
Pacay	<i>Inga ingoides</i>	X			X
Palo Santo	<i>Sclerobium aff. Rugosum</i>	X	X	X	
Paquíó	<i>Hymeneae parvifolia</i>	X		X	
Picana	<i>Cordia sp</i>	X		X	
Piraquina	<i>Xylopia aff. Bentharii</i>		X		
Quecho	<i>Brosimum aff. Latescens</i>		X		
Tajibo	<i>Tabebuia impetiginosa</i>	X		X	
Tumi ó Roble	<i>Amburana cearensis</i>	X		X	
Verdolago	<i>Terminalia amazónica</i>	X		X	
Virola	<i>Virola peruviana</i>	X		X	

TF: Tierra Firme LIA: Llanura Aluvial M: Maderable NM: NoMaderable

\* Es prohibido su aprovechamiento como madera.

Fuente: Elaboración propia y PDMan Tahuamanu, 2002 - 2006

Los bosques proveen una fuente de proteína importante para la población regional. Por más que la densidad poblacional en el área rural de Pando sea muy baja y, por consiguiente, también la presión sobre la vida silvestre; la caza durante el periodo de zafra de castaña puede llegar a poner en peligro ciertas especies de mamíferos y aves. Haciendo un cálculo simple, según el SNV (2003) cada año ingresan 15,000 zafros a los bosques pandinos permaneciendo en ellos alrededor de cuatro meses. Considerando un consumo diario de 0.5 kg de carne la presión sobre la fauna es de 900 toneladas por zafra.

La deforestación en Pando se constituye en una de las mayores amenazas para los bosques. Según estimaciones, la cobertura boscosa ha disminuido de 97.3% en 1992 (PANFOR, 2001) a 93% en 2002 (FJMP, 2002). Aunque no aparenta ser una deforestación aguda, ésta es muy concentrada. Se puede notar que hay extensas áreas deforestadas cerca de la capital, Cobija y a los lados de los caminos Cobija-Puerto Rico y Cobija-El Chive. Pero no hay mucha información confiable sobre superficies deforestadas por año o la ubicación de éstas. Por ejemplo, la Superintendencia Forestal registró sólo seis autorizaciones de desmonte en la gestión 2002 con una superficie total de 37 hectáreas (SIF, 2003). Sin duda estas estadísticas no representan la realidad.

### *Vías de acceso*

Pando no dispone de buenas vías de acceso terrestre, dificultándose más el acceso a las comunidades en época lluviosa y dejando aisladas muchas comunidades. El camino más importante de Pando es el que cubre Cobija-Riberalta. Esta ruta, de 480 km, pasa por las comunidades de Porvenir, Puerto Rico, El Sena y Puerto Copacabana. El camino es fácilmente transitable 8 meses del año, los otros 4 meses se realiza con dificultad; cuando las precipitaciones fluviales son muy fuertes llega incluso a impedir la vinculación con otros departamentos. Otro camino importante es el de Porvenir-Chivé con 189 km, el mismo que pasa por la comunidad San Silvestre. Actualmente cuenta con 122 km en buen estado (entre Porvenir y San Silvestre). Gran parte de la población de Bolpebra utiliza la carretera brasileña BR-364 para movilizarse de Cobija a San Pedro de Bolpebra. Como la carretera BR-364 está asfaltada, se puede transitar durante todo el año sin inconvenientes.

Los ríos constituyen una alternativa de transporte importante en la región, pues a lo largo de los años han representado la forma de llegar a sitios alejados. Las dificultades para utilizarlos se presentan en la época seca, en la cual, navegar es imposible, por la presencia de bancos de arena, rápidos y palizadas. Por ejemplo, el río Acre está perdiendo caudal en las últimas décadas y hoy solamente pueden navegar embarcaciones de hasta 7,000 kg siendo que en la época de la goma navegaban embarcaciones de hasta 50,000 kg de capacidad de carga (PDM, 1998-2002). Aparentemente el río Acre sufre de sedimentación y erosión hídrica por la deforestación, así como de su cuenca superior así como de sus subcuencas, sobre todo en Brasil. Por esta razón el río Acre ya no es navegable durante gran parte del año, afectando a la población ribereña. En El Sena, el transporte fluvial es mucho más importante considerando que los ríos son de mayor caudal y en algunas áreas del municipio faltan otras vías de acceso.

La ciudad de Cobija es la única población que cuenta con un aeropuerto, aunque algunas localidades rurales poseen pistas de aterrizaje para aviones pequeños y medianos. Dada la limitada demanda de transporte aéreo se observa que el aeropuerto está subutilizado. Existe una mayor frecuencia de vuelos a la ciudad de La Paz, con conexiones al interior del país y una menor frecuencia a la ciudad de Riberalta. Debido al humo producido por la práctica de quemar para habilitar terrenos para

agricultura y ganadería en los meses de agosto y septiembre se presentan irregularidades en la frecuencia de vuelos.

## Aspectos sociopolíticos

### *Historia*

A fines del Siglo XIX el auge de la goma focalizó la atención comercial internacional en la región amazónica de una forma nunca antes vista, pero desde el colapso del precio de la goma en las dos primeras décadas del Siglo XX, la situación económica de la región no ha recuperado su posición. Aunque el efecto cíclico de auge y colapso económico en la región se ha repetido también con otros productos, el sistema de explotación gomera establecido en ese periodo ha definido en gran parte los patrones socioeconómicos observados en la actualidad en el departamento de Pando (Stoian, 2000).

A inicios del Siglo XIX, el norte amazónico boliviano era la región más rezagada y olvidada por el Estado; sin fronteras internacionales bien definidas y ningún centro poblado significativo. Durante este periodo la demanda por productos forestales no maderables mostraba tendencias de crecimiento económico promisorias (Quinina, Goma, etc.), pero la ruta exacta del río Beni era totalmente desconocida lo que dificultaba la integración económica de la región (Fifer, 1970). En el año 1880, Edwin Heath fue el primer explorador que mapeó el curso del río Beni, demostrando su conexión con la cuenca del río Madre de Dios. El descubrimiento de una nueva ruta por el río Beni marcó el inicio del auge de la explotación de la goma en Bolivia. En la década de 1980, centenares de comerciantes y aventureros establecieron barracas a lo largo de este río y otros próximos como el Mamoré, Acre, Purus, Orthon, Iténez, etc.

Con el conocimiento del río Beni, la región se prestó a la exploración por centenares de aventureros y buscadores de fortuna o nuevas oportunidades económicas. Dos de los exploradores más victoriosos fueron Antonio Vaca Diez y Nicolás Suárez. Vaca Diez se estableció en la boca del río Orthon en un área demarcada originalmente por Heath en su primera exploración. En 1881, Suárez se estableció tomando como referencia estratégica Cachuela Esperanza, la única catarata en el bajo río Beni. El éxito de su empresa, Suárez y Hnos., radicó en el control de las principales vías de transporte en puntos estratégicos y su organización integrada por un hermano con base en Londres, quien cuidaba las finanzas de la empresa y otro con base en el Beni, quien era responsable de producir alimentos para los miles de empleados dependientes de la Casa Suárez y Hnos. (Fifer, 1970)

El sistema productivo bajo el cual eran manejadas las operaciones de la empresa gomera en la región estaba definido por unidades productivas extractivistas denominadas barracas. Las barracas eran unidades de control de bosque que estaban determinadas no por la superficie de tierra, sino, por el número de árboles de goma agrupados en sendas o *estradas*. El sistema productivo basado en las barracas involucraba el mantener un determinado número de obreros en los bosques de forma permanente, rayando (cortando) y recolectando látex de los árboles y acopiando la goma defumada (bolachas) en puntos estratégicos para su transporte y comercialización. Los barraqueros enfrentaban dos grandes limitaciones: la escasez de mano de obra para la extracción de goma; y la falta de capital para financiar las operaciones de la empresa.

Debido al alto grado de endeudamiento de algunos barraqueros vecinos a las tierras de la Casa Suárez y Hnos. es que Suárez amplía sus dominios en la región. Después de 1897 con la muerte de Vaca Diez, el principal competidor de la Casa

Suárez y Hnos., a causa de un naufragio en Perú, es que Nicolás Suárez consolida su imperio. En estos años la influencia de la Casa Suárez alcanzó el auge de su poderío.

A inicios del Siglo XX una serie de eventos marcaron el comienzo de la declinación del imperio Suárez. En 1903, la guerra con Acre marcó la pérdida del control sobre una gran área de influencia y sus posibilidades de expansión con la firma del Tratado de Petrópolis el 17 de noviembre de 1903. Pocos años después, la caída del precio internacional de la goma se dejó sentir en la actividad gomera de la región. Sin embargo, el grado de organización y eficiencia de la Casa Suárez y Hnos. evitó el colapso total del imperio, el cual perduró prácticamente hasta la muerte de Suárez en 1940 (Fifer, 1970).

Finalmente, después de la revolución nacional de 1952 los remanentes del imperio Suárez fueron confiscados por el Estado en nombre de la reforma agraria propuesta por la revolución. Luego de la confiscación de las propiedades de la Casa Suárez y Hnos., todas las instalaciones de la ciudadela Cachuela Esperanza pasaron a ser del Estado y quedaron en manos de los administradores y otros empleados de la empresa, quienes se convirtieron posteriormente en barraqueros. Actualmente, la ambigua situación de tenencia de la tierra en el norte amazónico boliviano es producto de la inconclusa reforma agraria de 1952 que ha dejado tierras en manos de herederos de la Casa Suárez y Hnos. y de otras empresas similares sin definir sus derechos propietarios ni prolongar derechos a otros habitantes. Resultado de estos procesos inconclusos de reforma se tiene que los patrones del sistema socioeconómico anterior continúan vigentes.

Muchos de los puntos de referencia en Pando eran puntos estratégicos en el imperio de Suárez. Por ejemplo, Cobija la capital del departamento de Pando, se ubica en el sitio de la antigua barraca Bahía. El sitio era el punto final de un camino construido por la Casa Suárez entre Porvenir y Bahía conectando la distancia más cercana entre la cuenca del río Acre y la cuenca del río Tahuamanu (Fifer, 1970).

### *División política*

El departamento de Pando fue creado el 24 de septiembre de 1938. De acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), Pando se divide en 5 provincias<sup>3</sup> y 15 secciones de provincia o municipios<sup>4</sup> (ver Mapa 2.1), que a su vez son divididas en cantones y comunidades (el Capítulo 3 describe las tareas y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno bajo el sistema descentralizado). Después de la promulgación de la Ley de Participación Popular, muchos municipios con poca población enfrentaron dificultades fiscales que dieron origen a la figura contractual de las Mancomunidades. En el departamento de Pando se llegaron a formar tres Mancomunidades<sup>5</sup> con la finalidad de aunar esfuerzos financieros para la realización de inversiones públicas y trabajos conjuntos que tienen un interés común.

Las unidades territoriales básicas legalmente reconocidas por el Estado son las comunidades campesinas o indígenas que obtienen su personería jurídica en calidad de Organizaciones Territoriales de Base (OTB). El municipio de Bolpebra se subdivide en dos cantones con 14 comunidades<sup>6</sup> (Cuadro 2.2). La determinación del número de comunidades en el municipio de El Sena se complica debido al estado de avance en el saneamiento de la tierra. Según el Censo de Población y Vivienda del INE (2001) había un total de 28 centros poblados entre comunidades y barracas en El Sena. En el PDM 1998-2002 se identificó 12 comunidades, una capital municipal y 19 barracas. Cuando la población presentó demandas territoriales ante el INRA se tenían 64 demandas de predios: una de comunidad indígena, 11 de OTB y 52 de predios individuales, en su mayoría barracas. Según el alcalde, en la actualidad existen 14 comunidades reconocidas como OTBs. La diversidad de datos con relación al número de localidades, comunidades

**Cuadro 2.2:** Cantones y comunidades de Bolpebra y El Sena

Sección de provincia o municipio	Bolpebra		El Sena	
<b>Cantón*</b>	Chapacura	Mukden	Bolívar	Asunción
<b>Comunidad</b>	Nareuda	Yaminahua	Sena	San Roque
	Tres Arroyos	San Miguel	Villa Cotoca	San Miguel
	Veracruz	Bolpebra	Santa Trinidad	Palma Real
	Molienda	Mukden	El Turi (río)	Remanso
	Puerto Oro	Litoral	Turi (carretera)	
	Extrema	Villa Marieta	San Antonio	
	Bioceánica	Las Mercedes		
		Canan	Santa Rosa Ranchito Canadá	

\* Los cantones fueron creados en 1938 al fundarse el departamento de Pando. También es de interés el contexto de la Ley de Participación Popular y sus Decretos: Decreto Reglamentario No. 23813 y los Decretos Supremos No. 23943 y 24202.  
Fuente: Elaboración propia

y barracas que presentan las diversas fuentes hace notar con claridad la transición existente, tanto de la consolidación de las comunidades con la figura legal de OTB, como de la etapa de saneamiento que se experimenta en el municipio.

Cobija, fundada el 9 de febrero de 1906, es la ciudad más importante del departamento, lugar donde se encuentra el gobierno departamental, una parte importante de su parque industrial y la mayor parte de su concentración poblacional. Para comprender las dinámicas regionales es necesario considerar la cercanía de la ciudad de Riberalta por su influencia histórico-económica en la región. Riberalta es el centro de la industria de la castaña de la región y todavía es la ciudad más poblada. Esta ciudad tiene gran influencia sobre la parte Este del departamento de Pando.

En el municipio de Bolpebra, San Pedro de Bolpebra es la capital pero los centros con mayor importancia son Nareuda y Mukden. Por su proximidad con Cobija, los

**Cobija, capital de Pando**



Fuente: Olarte *et al.* 2003

habitantes del municipio de Bolpebra tienen fuertes vínculos con la capital del departamento. Una muestra de ello es que la administración municipal mantiene una oficina con base en Cobija. En el municipio El Sena, la capital municipal El Sena es el centro poblado más importante de todo el municipio.

El Sena tiene una relación histórica bastante fuerte con la ciudad de Riberalta, esto se debe principalmente a la facilidad de transporte fluvial entre los dos centros antes de la construcción de la carretera Cobija- Riberalta. La influencia de Riberalta se percibe en el ámbito comercial y a nivel de propietarios de barracas. La producción de castaña es comprada por beneficiadoras ubicadas en Riberalta y los zafreros provienen de esta ciudad. Es recién a partir de la aplicación de las Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular que Pando empieza a oficializar su jurisdicción sobre El Sena. Sin embargo, la influencia de Riberalta aún es palpable ya que el Vicariato de Pando, la central de la fuerza naval departamental, responsables de programas estatales, organizaciones sindicales, barraqueros y varias ONGs, tienen sus sedes en Riberalta y no así en Cobija.

Otra unidad territorial reconocida por el Estado es la Tierra Comunitaria de Origen (TCO). Esta unidad reconoce los derechos propietarios de grupos indígenas sobre sus territorios como tierras comunales. En Bolpebra existe una TCO titulada a favor de los grupos indígenas Yaminahua y Machineri, con una superficie de 25,675 ha. Encontrándose en su interior dos comunidades denominadas Yaminahua y San Miguel. En el municipio de El Sena se encuentra parte de la TCO Multiétnico II, abarcando una totalidad de 289,470 ha. La demanda inicial fue de 441,471 ha, de las cuales 59,874 ha se encontraban en el departamento del Beni, en las provincias Vaca Díez y Ballivián. El resto, 86.44% del área demandada se encontraba en el departamento de Pando, en las provincias Manuripi y Madre de Dios. Las comunidades de Santa Trinidad y Turi-carretera del municipio El Sena están ubicadas en esta TCO.

La unidad productiva conocida como unidad territorial tradicional (barraca) está siendo fuertemente cuestionada debido a que aún no cuenta con reconocimiento legal por parte del Estado. Es una unidad que ha determinado y aún determina las características socioeconómicas de la población en el departamento. En muchas áreas la existencia de barracas es más tangible que otras instancias del Gobierno y tiene mayor influencia sobre la vida de los habitantes. La eliminación de estas particulares unidades productivas debido a vacíos jurídicos podría provocar consecuencias inesperadas tanto para el bosque como para los habitantes que dependen de los mismos para subsistir.

El departamento cuenta con dos áreas protegidas a cargo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP): la Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi y el Área de Inmovilización Federico Román. Ninguna de estas áreas de reserva se encuentran en el área de influencia del proyecto, pero la reserva Manuripi colinda con el municipio de El Sena. El municipio de Bolpebra cuenta con la Estación Biológica Tahuamanu, la misma está a cargo del Centro de Investigación para la Preservación de la Amazonía (CIPA) dependencia de la Universidad Amazónica de Pando (UAP). Recientemente han sido creadas dos Áreas Naturales de Manejo Integral-Municipal (ANMI-M) con apoyo del Programa RIPUI y el Museo de Chicago (*Chicago Field Museum*) en los municipios de Bolpebra y Filadelfia.

## Características de la población

Pando es el departamento con menor densidad poblacional. De acuerdo con el Censo de 2001, la población de Pando fue apenas de 52,525 habitantes o menos del 1% de la población nacional. La población de Pando nunca alcanzó más del 1% de la población del país desde el primer Censo poblacional realizado en 1950 (Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3:** Población de Bolivia y Pando según censos nacionales

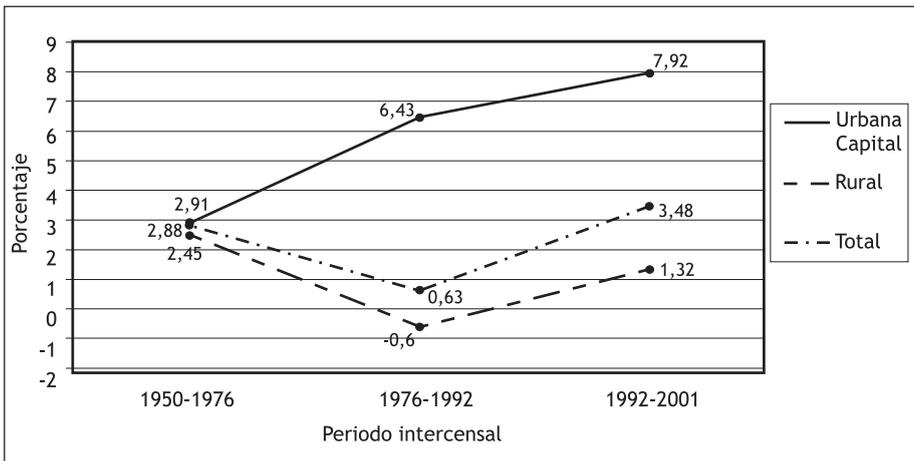
Año del censo	Bolivia	Pando	% del Total
1950	2,704,165	16,284	0.60
1976	4,613,486	34,493	0.75
1992	6,420,792	38,072	0.59
2001	8,274,325	52,525	0.63

Fuente: (INE, 2001)

Consecuentemente, la densidad poblacional de Pando es la más baja del país (0.82 hab/km<sup>2</sup>). La densidad poblacional en Bolivia es 7.56 hab/km<sup>2</sup> con concentraciones más altas en las regiones de los valles y el altiplano (el departamento de Cochabamba tiene la densidad más alta con 26.17 hab/km<sup>2</sup>). Los dos municipios de enfoque tienen densidades aún más bajas. En Bolpebra, la densidad poblacional es 0.5 hab/km<sup>2</sup> y en El Sena es 0.3 hab/km<sup>2</sup>.

A partir del primer Censo poblacional realizado en 1950, la tasa de crecimiento en el departamento de Pando ha variado notablemente. Como se puede observar en el Gráfico 2.1, la tasa de crecimiento registrado en 1992 apenas alcanzaba 0.63. El mismo año las zonas rurales representan una cifra negativa mientras que en las zonas urbanas ésta es relativamente alta (6.43). Esta tasa indica que Pando estaba perdiendo población especialmente de familias de zonas rurales. Sin embargo, de acuerdo a los resultados del Censo del 2001 la tasa de crecimiento vuelve a ser positiva, presentando el crecimiento más alto con relación a los departamentos de Bolivia, 7.92 (INE, 2001). En cierto modo, este cambio se dio a causa de la migración constante. En 1992 la tasa de migración para Pando fue -3.93% pero incremento a 9.53% en 2001 (INE, 2001). Solamente los departamentos de Santa Cruz y Tarija tuvieron tasas más altas. De las 8,679 personas que migraron a Pando en los cinco años antes el Censo 2001 la mayoría provinieron del Beni y La Paz. De acuerdo con los datos registrados en el Censo 2001, aproximadamente 31% de las personas que habitualmente viven en Pando nacieron en otro departamento y 5% nacieron en el exterior (INE, 2001).

**Gráfico 2.1:** Tasa anual de crecimiento intercensal de la población por área urbana y rural (Periodos 1950-1976, 1976-1992 y 1992-2001)



Fuente: (INE, 1992; INE, 2001)

Los incrementos poblacionales hasta el 2001 mantenían tasas muy bajas en Bolpebra (0.6) y El Sena (0,23) en comparación con las tasa incrementales a nivel nacional (INE, 2001).

El porcentaje de la población de Pando que vive en zonas urbanas se ha incrementado drásticamente. En Bolivia, a partir del Censo de 1976, se define como población urbana a aquella que vive en localidades mayores a 2,000 habitantes (INE, 1992). En 1950, toda la población pandina fue considerada rural, Cobija albergaba apenas a 1,782 habitantes (ver Cuadro 2.4).

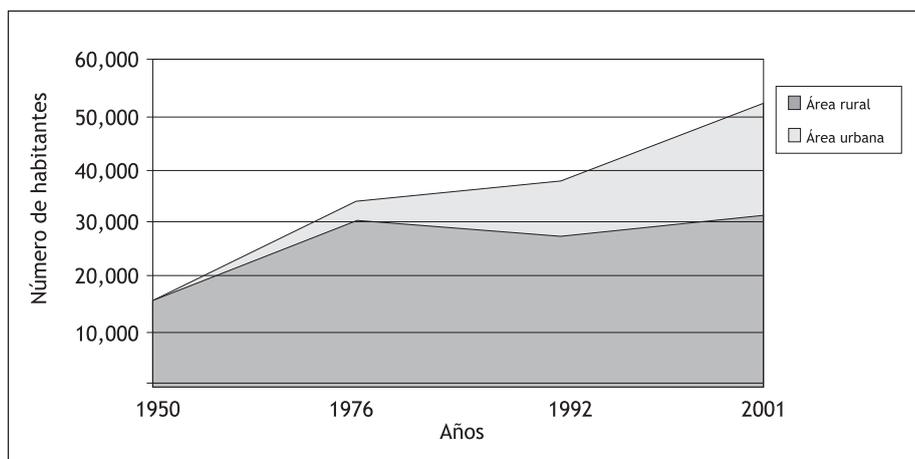
**Cuadro 2.4:** Población urbana en Pando según censos nacionales

Año del censo	Población urbana (Cobija)	Porcentaje del total departamental
1950	1,782	10.51
1976	3,650	10.58
1992	10,001	26.27
2001	20,820	39.64

Fuente:Elaboración propia basándose en Anuarios Estadísticos de INE (Censos 1992 y 2001)

Desde entonces, se ha registrado un crecimiento constante de la población urbana en Pando que está concentrada en su capital, Cobija. En el Censo 2001 la población urbana alcanzó el 39.64% (ver Gráfico 2.2). A pesar del incremento porcentual de la población urbana, la mayoría de la población de Pando es rural. Los departamentos de Potosí y Chuquisaca, al igual que Pando son los únicos departamentos que presentan sobretodo población rural (INE, 2001).

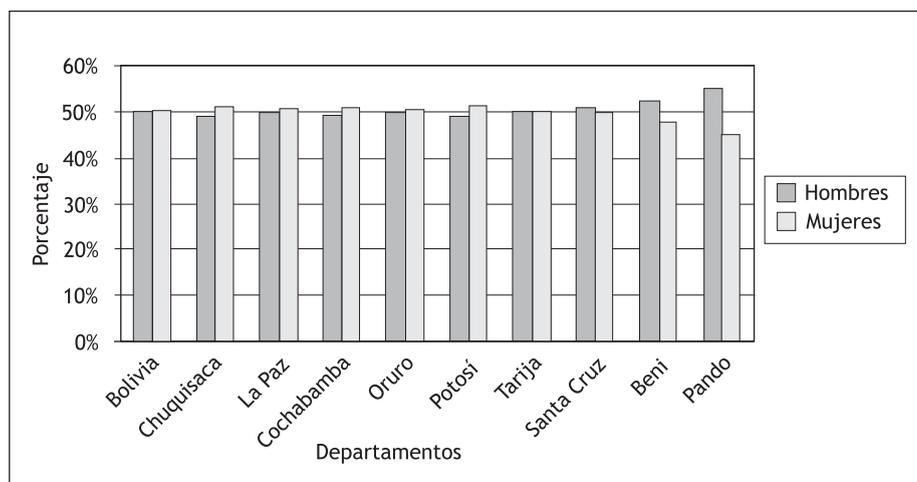
**Gráfico 2.2:** Cambios en la población rural-urbana de Pando



### Género

Desde el punto de vista de género, la composición poblacional en Bolivia presenta porcentajes un tanto parejos (49.8% masculino y 50.2% femenino). La mayoría de los departamentos tienen composiciones similares, con una variación menor al 3% entre los dos sexos. Sin embargo, el departamento de Pando es notablemente diferente con una población masculina mayor en un 10% (ver Gráfico 2.3 y Cuadro 2.5).

Gráfico 2.3: Población según departamento y sexo



En el área rural de Pando, la presencia de personas del género masculino es aún mayor, el Censo del 2001 registra un 57% de hombres. En Bolpebra y en El Sena 59% de la población es masculina. Este fenómeno puede deberse a los flujos migratorios de personas del sexo masculino que llegan a trabajar durante la zafra de castaña y la explotación maderera que son actividades altamente selectivas para el sexo masculino.

Cuadro 2.5: Cambios en la composición de la población de Pando por sexo

Año	Población	Composición por género (masculino - femenino)		
		Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
1950	16,284	55-45	55-45	-
1976	34,493	54-46	54-46	54-46
1992	38,072	55-45	51-49	57-43
2001	52,525	55-45	52-48	57-43

Fuente: (INE, 2001)

### Edad

Según el Censo 2001 podemos concluir que Pando cuenta con una población relativamente joven (Cuadro 2.6). La estructura de la población por edad muestra que 50.92% tiene menos de 18 años. Solamente 2.51% de la población tiene 65 años o más. Existe un mayor porcentaje de población joven en el área rural que en el área urbana. Así, el grupo comprendido entre 0 y 18 años equivale al 53.13% de la población rural, este mismo grupo tiene el 47.57% de la población urbana (INE, 2001).

Según el Censo 2001, la población indígena en Bolpebra es mayor a la de El Sena. En Bolpebra 43 personas se identifican como indígenas provenientes del norte amazónico boliviano (Pando), 37 personas como originarias Quechuas y 33 como Aymaras, es decir, 9% de la población se auto identifica como indígena. En El Sena, 70 personas se identifican como indígenas oriundos de Pando, 25 personas como originarias Quechuas y 15 como Aymaras, equivalente al 5% de la población total del municipio (INE, 2002).

**Cuadro 2.6:** Grupos de edad en Pando

Grupos de Edad	Total	%	Urbano	%	Rural	%
0 a 5 años	10,139	19.30	3,459	16.61	6,680	21.07
6 a 18 años	16,608	31.62	6,446	30.96	10,162	32.05
19 a 39 años	16,809	32.00	7,304	35.08	9,505	29.98
40 a 64 años	7,650	14.56	3,080	14.79	4,570	14.41
65 años a más	1,319	2.51	531	2.55	788	2.49
<b>Total</b>	<b>52,525</b>	<b>100.00</b>	<b>20,820</b>	<b>100,00</b>	<b>31,705</b>	<b>100.00</b>

Fuente: (INE, 2003a)

## Saneamiento de la tierra

Como consecuencia de la promulgación de la Ley INRA, en Pando se inició un proceso de saneamiento de la tierra. Este proceso tuvo como principal objetivo reconocer y definir formalmente la propiedad agraria para lograr una distribución más equitativa de la tierra en Bolivia. Es muy probable que cuando el INRA presente los resultados de varios polígonos, el número de impugnaciones a la evaluación técnica jurídica sea considerable, retrasando el proceso de titulación de los predios en conflicto por tiempo indefinido (Cuadro 2.7).

**Cuadro 2.7:** Relación de tierras saneadas o en estado de saneamiento en Pando por el INRA

Estado de saneamiento	Superficie en hectáreas	Porcentaje
Tierras Fiscales	3,896,032	61%
Tierras Tituladas	76,187	1%
Tierras Por Titular	2,410,781	38%
Superficie del departamento de Pando	6,383,000	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del informe USAN No. 015/2004 de la oficina del INRA departamental a la oficina nacional, 22 de enero de 2004.

Según un funcionario del INRA se puede considerar al municipio de Bolpebra como muestra para predecir la repartición de títulos de propiedad en todo el departamento, al ser el primer municipio saneado por el INRA en Pando. En Bolpebra el 49% del territorio municipal pasó a ser territorio comunal, el 38% tierras fiscales, el 10% es una TCO y sólo el 3% se mantiene legalmente como propiedad privada. Esta tendencia es duramente criticada por los barraqueros pero también por muchas organizaciones que recuerdan que las barracas son la base productiva del departamento. Según críticas, actualmente las comunidades no están en condiciones de recolectar los volúmenes de castaña que demanda el mercado. Pero visto desde otro punto de vista, el Estado necesita responder a la fuerte presión social para continuar con el proceso de reforma agraria en la región y por esto ha favorecido las demandas de las comunidades campesinas.

En el pasado, a la par de la explotación de la goma se establecieron varios centros gomeros en el municipio de Bolpebra, principalmente sobre el río Acre. Estos centros eran normalmente medianos y pequeños, había pocas barracas o centros gomeros de gran tamaño. De todos estos centros, los habitantes de este municipio, recuerdan la existencia de dos barracas importantes. Una denominada San Vicente, importante centro gomero con una superficie mayor a las 55,000 ha y la otra Puerto Oro, que en la actualidad es una comunidad. Con el proceso de saneamiento del INRA, San Vicente sufrió una fuerte reducción en sus tierras demandadas.

De acuerdo con los datos proporcionados por el INRA hasta noviembre del año 2003, en el municipio se han establecido 11 OTB, como se puede ver en el Cuadro 2.8.

**Cuadro 2.8:** Propiedad de la tierra en el municipio de Bolpebra

No. de predios	Tipo de predios	Superficie promedio (ha)	Total (ha)
1	TCO	25,315	25,315
11	OTB	11,028	121,308
30	Individual	220	6,603
32	Tierra Fiscal	2,640	84,486
<b>Total</b>			<b>237,712</b>

Fuente: Sobre la base de datos del INRA 2003

El Cuadro 2.9 muestra las diferentes comunidades y su población en el municipio de Bolpebra. La lista representa las comunidades consideradas parte del municipio aunque hay confusión sobre los límites exactos entre los municipios. Como consecuencia, tres comunidades (Litoral, Puerto Oro y Villa Marieta) están consideradas por INRA como parte del municipio de Porvenir, aunque los residentes se autoidentifican como pobladores del municipio de Bolpebra.

**Cuadro 2.9:** Población del municipio Bolpebra por comunidades

Población	Tipo de ubicación	No. resolución municipal	Nombre de comunidad*
OTB	014/96	Extrema	53
OTB	04/97	Mukden	25
OTB	55/95	Vera Cruz	94
OTB	28/01	Canaan	70
OTB	04/99	Bioceánica	73
OTB	02/96	San Pedro de Bolpebra	137
OTB, CI**	010/96	San Miguel de Machineri	43
OTB	---	Tres Arroyos	72
OTB, CI	08/96	Yaminahua	228
OTB	58/95	Nareuda	148
OTB	07/96	Molienda	22
OTB	12/97	Litoral***	86
OTB	06/98	Puerto Oro***	86
OTB	202/97	Villa Marieta***	80
<b>Total de las comunidades que el INE las considerada como parte del municipio, según INE, 2003.</b>			<b>1,194</b>
<b>Total incluyendo Litoral, Puerto Oro y Villa Marieta</b>			<b>1,446</b>

\* La ex-barraca recibió reconocimiento como OTB, proceso que fue impugnado por la FSUTCP apoyado por CARITAS y no fue consolidada como OTB. Fuente: conversación personal con Dr. Juan Carlos Mérida, ex - asesor jurídico de CARITAS.

\*\* OTB= Organización Territorial de Base, CI= Comunidad indígena,

\*\*\* Son comunidades que el INE las considera como parte de otro municipio: Porvenir. Fuente: (INE, 2003a; PDM, 1998-2002 y PDMan Tahuamanu, 2002-2006)

El caso de Bioceánica y Tres Arroyos es un buen ejemplo de cómo se crearon comunidades poco antes de la fase de campo del INRA, con el fin de asegurarse el acceso a la tierra. La mayor parte de los comunarios de Bioceánica no se quedaron viviendo en la comunidad sino que retornaron después del saneamiento a Cobija donde viven y trabajan la mayor parte del año.

Con relación a la TCO Yaminahua Machineri, las siguientes observaciones demográficas son interesantes: Nueve familias Machineri viven en San Miguel de Machineri y diez de las quince familias del pueblo Yaminahua viven en Puerto

Yaminahua; como existe mucha migración entre comunidades indígenas en Bolivia, Perú y Brasil, la población en estas comunidades fluctúa,<sup>7</sup> ambas localidades se encuentran sobre el río Acre; y los centros de acopio o colocaciones del tiempo de la goma que se encontraban en ríos menores dentro de la TCO fueron abandonados. De este modo dentro de la TCO se dio una concentración de viviendas y actividades productivas hacia la frontera norte, que limita directamente con Brasil, esta migración interna de la TCO tiene como consecuencia niveles bajos de presencia indígena en gran parte de su región sur.

#### *Avance del saneamiento de la tierra - El Sena*

A diferencia de Bolpebra, en el municipio de El Sena el INRA aún no ha otorgado títulos de propiedad. Por esta razón se dispone solamente de las demandas de los usuarios del bosque y no de las superficies que les corresponden por Ley. Como se puede ver en el Cuadro 2.10 los propietarios privados, que en su mayoría son barraqueros, están demandando en promedio 9,700 ha cada uno, esperando abarcar de esta forma el 65% del municipio.

**Cuadro 2.10:** Demandas territoriales presentadas al INRA en el municipio de El Sena

No. de predios	Tipo de predios	Superficie promedio (ha)	Total (ha)
1	Comunidad Indígena	19,270	19,270
11	OTB	18,338	201,722
52	Individual	9,787	508,914
	Tierra Fiscal	s. d.	58,091
<b>Total</b>			<b>787,997</b>

Fuente: Basándose en datos del INRA, 2003

Comparado con el 3% que el INRA otorgó en Bolpebra, la discrepancia entre demanda y derecho es significativa. Por otro lado las OTBs de Bolpebra reconocidas por el INRA (Cuadro 2.9) están demandando el 25% del territorio municipal, la comunidad indígena el 2.5%, quedando como tierras fiscales el 7.5% del municipio.

En el municipio de El Sena habían en 1998, sólo cinco centros poblados con más de 10 familias. Estos son: la capital municipal El Sena, la barraca Ballivián y las comunidades Palma Real, Ranchito y el Turi.<sup>8</sup> El Cuadro 2.11 muestra 13 comunidades reconocidas, y un número mayor de comunidades oficialmente no reconocidas. El oficial mayor del municipio de El Sena indicó que existe una elevada irregularidad en el trámite de personerías jurídicas como OTBs para las comunidades de este municipio.

A diferencia del municipio de Bolpebra donde ya no existen grandes barracas en funcionamiento, el municipio El Sena se caracteriza por una fuerte inmigración de personas durante la zafra de castaña. La mayoría de los zafreros provienen de Riberalta. Personal del INRA indica que en El Sena se esperan una gran cantidad de impugnaciones. Por un lado, grandes barraqueros de Riberalta no van a aceptar la evaluación del INRA y por otro el personal del INRA indica que la fase de campo en este municipio se realizó durante la época de zafra de la castaña. Esto indujo a que las comunidades registraran a los zafreros como comunarios para así demandar mayores áreas como tierras comunales.

En el municipio de El Sena, específicamente dos comunidades antiguas situadas sobre el río Madre de Dios e inclusive la comunidad de El Sena, eran barracas de la Casa Suárez y Hnos. Los miembros más antiguos de estas comunidades cuentan que la Casa Suárez al entrar en quiebra a mediados del Siglo XX, decide entregar los

**Cuadro 2.11:** Población del municipio El Sena por comunidades

Tipo de Núcleo Poblado	Nombre	Población
Comunidad	El Turi-río	27
Comunidad	San Miguel	42
Comunidad	San Roque	55
Comunidad	San Antonio	43
Comunidad	Las Mercedes	76
Comunidad	Remanso	33
Comunidad	Santa Rosa	43
Comunidad	Ranchito	50
Comunidad	Villa Cotoca	77
Comunidad	Palma Real	113
Comunidad	Canadá	97
Comunidad Indígena	Santa Trinidad	28
Comunidad	El Sena	924
<i>Sin estatus legal definido</i>	San Juan	15
<i>Sin estatus legal definido</i>	San Pedro	37
<i>Sin estatus legal definido</i>	Sena	214
<i>Sin estatus legal definido</i>	Copacabana	39
<i>Sin estatus legal definido</i>	Santa Rita	41
<i>Sin estatus legal definido</i>	Puerto Carmen	13
<i>Sin estatus legal definido</i>	Los Ángeles	5
<i>Sin estatus legal definido</i>	Siringalito	8
<i>Sin estatus legal definido</i>	San Carlos del Wipa	13
<i>Sin estatus legal definido</i>	San Miguel	23
<i>Sin estatus legal definido</i>	Berlín	26
<i>Sin estatus legal definido</i>	Buena Hora	9
<i>Sin estatus legal definido</i>	El Cairo	42
<i>Sin estatus legal definido</i>	Ballivián	133
<i>Sin estatus legal definido</i>	Bolívar	14
<b>Población total de estos centros poblados</b>		<b>2,240</b>
<b>Total incluyendo a la comunidad Indígena El Turi-Carretera (43 habitantes)</b>		<b>2,283</b>

Observación: Una de las comunidades que integra el municipio de El Sena es la comunidad indígena El Turi-Carretera que se encuentra registrado en la TCO Multiétnico. El INRA considera esta comunidad como parte del municipio de San Lorenzo. Turi-Carretera tiene una población de 43 personas.

Fuente: (INE, 2001)

terrenos a sus administradores de barracas, en forma de pago por cierta cantidad de goma entregada (Encuesta comunal, 2004). Ante la desintegración de la Casa Suárez, varias barracas ejercen autonomía en su funcionamiento. Quienes administraban las barracas se consolidan como dueños del lugar y continúan con la explotación de la goma y la aparición de nuevos actores centrales tanto en Riberalta como en Cobija.

El proceso de conversión de barracas a comunidades campesinas no ha concluido en el municipio. La capital del municipio fue originalmente el centro de una de las mayores e importantes barracas de la zona. Cuando el proceso de municipalización y descentralización administrativa llegó a la región, el barraquero (terrateniente) asumió democráticamente la responsabilidad de un cargo público convirtiéndose en alcalde municipal y de esta forma capturó no sólo el poder económico sino también político de esta unidad territorial. Actualmente, el alcalde municipal de este municipio es hijo del que fue barraquero y primer alcalde. Esta particular situación nos demuestra que en algunos casos la descentralización de la administración a nivel local ha fomentado o podría fomentar la concentración del poder político en las élites locales dominantes. El alcalde de El Sena hizo notar que durante la última zafra, castañeros de Riberalta trajeron a sus familiares desde esta ciudad con el fin de conformar una OTB en territorios de la barraca. En el caso descrito, el barraquero logró que los zafreros abandonaran la barraca. Este es un ejemplo de la disputa entre zafreros y barraqueros, ya sea por títulos de propiedad o derecho de uso sobre los bosques.

Según datos proporcionados por el INRA, de los 52 predios individuales registrados en El Sena, 25 pertenecen a una empresa de Riberalta así como a dos familias de esta ciudad abarcando juntos 234,000 ha o el 30% del territorio del municipio de El Sena.

## **El futuro del sector barraquero**

El sector barraquero estaba gestionando en La Paz su reconocimiento para obtener concesiones forestales sobre productos forestales no maderables. Estos esfuerzos fueron emprendidos repetidas veces a partir del año 1999 cuando los barraqueros lograron, mediante Decreto Supremo No. 25532, ser introducidos al régimen forestal como concesiones para productos forestales no maderables, sin licitación, exceptuando las barracas que estén en conflictos limítrofes. Sin embargo, este decreto fue derogado y durante el anterior gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada era poco probable que aquellos esfuerzos fueran exitosos para el sector barraquero. Esto debido a que los políticos en el ámbito nacional, después de las convulsiones sociales del mes de febrero y octubre del año 2003, no mostraban mayor interés en apoyar a una minoría terrateniente evitando así entrar en conflictos con el sector campesino y sindical. Sin embargo, el actual gobierno está impulsando este proceso en forma coordinada con los sectores indígenas, campesinos y barraqueros. Para esto designó un delegado presidencial de tierras que trabaja con el Comité Departamental de Tierras de Pando. Fruto de estas negociaciones intersectoriales es que el Estado dio prioridad a esta petición regional, la cual tiene sustento legal en el nuevo Decreto Supremo No.27572 del 17 de junio de 2004, que regula el procedimiento de saneamiento de tierras en el norte amazónico, los derechos de acceso y reconocimiento de aprovechamiento de recursos forestales no-maderables. Queda claro que ya existe una base legal que reconoce la existencia de las barracas como unidades productivas tradicionales de la región. Esa base legal normará los tiempos de ejecución del saneamiento, donde también se incluyen las demandas barraqueras y las superficies máximas que podrán ser sujetas de adjudicación en calidad de concesiones para la explotación de productos forestales no maderables.

## Conclusiones

La historia de la región ha estado y continúa estando fuertemente vinculada al aprovechamiento de los recursos forestales. La región es base para el desarrollo de procesos dinámicos o transitorios que involucran en todo su contexto su potencial en recursos naturales, integrando aquellos procesos de cambio originados por las reformas administrativas del país. Entre estos procesos de cambio podemos observar un notorio crecimiento poblacional que está orientado más al desarrollo y crecimiento urbano.

Las reformas administrativas están creando cada vez más las bases para un desarrollo institucional adaptado a las condiciones locales, pero esto no deja de ser el inicio de un proceso que aún es inconcluso y que podría durar aún un largo tiempo, exponiendo a la región al peligro inminente de un aprovechamiento irracional de sus recursos por la falta de una normativa oportuna.

Los dos municipios seleccionados presentan condiciones típicas en Pando como diferencias importantes entre sí, que son oportunas de resaltar: en el municipio de Bolpebra se ha concluido el proceso de saneamiento mientras que en el municipio de El Sena no; el primero está ubicado más cerca de la capital de departamento lo que facilita su acceso a determinados aspectos para su desarrollo definiendo muchas de sus características, lo que no ocurre con el segundo. En El Sena se identifica una mayor influencia de barracas que en Bolpebra. Estos aspectos hacen favorables posibles comparaciones entre ambos municipios.

# Capítulo 3

## Políticas y conceptos de pobreza en Bolivia

### Introducción

Las políticas y acciones para reducir la pobreza son una de las prioridades en las agendas de los gobiernos así como de los organismos internacionales. Esto se debe principalmente al efecto que estas pueden tener sobre el desarrollo y la estabilidad económica de un determinado país. Dada esta situación que caracteriza a muchos países como Bolivia, la definición de pobreza local y su medición se constituyen en instrumentos fundamentales en la implementación de estrategias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Al tratar de definir la pobreza, uno debe enfrentarse necesariamente con su complejidad, pero también, con las diferentes corrientes bajo las cuales es interpretada. Las mismas nos dan ahora la oportunidad para esclarecer algunas de las perspectivas bajo las cuales los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales conceptúan la pobreza.

Este capítulo tiene como objetivos hacer una cronología de los eventos más importantes en la atención del Estado boliviano al sector social para abordar la pobreza; describir y relacionar los cambios político-administrativos del país y el marco de sus relaciones externas, que dan origen a las actuales políticas y acciones de lucha contra la pobreza; tratar de esclarecer las definiciones más difundidas de pobreza y bienestar, así como, dar cuenta de la metodología para su valoración y los instrumentos con los que se dispone para entenderla y definirla.

#### *La planificación para el desarrollo sostenible en Bolivia*

La adopción del desarrollo sostenible como una nueva concepción de desarrollo ha marcado un hito importante en la historia de Bolivia. En 1994 el Gobierno elaboró el primer Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) para el país, definiendo una nueva visión de desarrollo estratégico bajo un nuevo enfoque de planificación. La planificación para el desarrollo sostenible, recoge aproximadamente 16 años de experiencias (1987-2003), que se generaron en los diferentes niveles territoriales de actuación del Estado, la sociedad civil y la planificación. Estos esfuerzos en el país buscaban articular el largo y mediano con el corto plazo de la planificación para atender los aspectos de la pobreza estructural descritos en este capítulo.

El PGDES define bajo los principios de integridad, el enfoque selectivo de la inversión pública y la participación de la sociedad civil, objetivos estratégicos como: el cambio del carácter de la intervención internacional, la transformación productiva, la igualdad de oportunidades para la población, la ampliación y perfeccionamiento de la democracia participativa y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente (República de Bolivia, 1997).

Además, el PGDES pretende contribuir a mejorar las condiciones de vida de los bolivianos. Por lo tanto, es el instrumento que a través de su cumplimiento integral debe permitir superar la pobreza, porque apunta a movilizar las energías participativas y productivas de la sociedad para promover el desarrollo. Un resultado de este proceso ha sido la elaboración de los nueve Planes de Desarrollo Departamental (PDD), más de 100 Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) que contribuyeron en su momento a la priorización de la inversión pública y a generar actividades para impulsar el desarrollo del sector rural, educación, salud, saneamiento básico, desarrollo urbano, vivienda y generar empleo. Para destacar las actividades destinadas a los pobres, básicamente, la planificación del desarrollo sostenible en Bolivia se fundamenta en la articulación del crecimiento económico, equidad social, uso racional de los recursos naturales y el buen gobierno, que están condicionados entre sí (República de Bolivia, 1997).

Asimismo, las políticas de lucha contra la pobreza en Bolivia se conceptualizan en algunos esfuerzos planificados para reducir las desigualdades sociales, que toman como medio de intervención la asignación de recursos públicos para aumentar el bienestar de la población (Franco, 1984). Estas políticas son resultado consecuente del accionar político institucional compuesto por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; pero también por la intervención de otros actores e instituciones de la sociedad civil organizada como los partidos políticos, movimientos sociales y las organizaciones sindicales. Las últimas intervienen en formas ya características de esos sectores, es decir, presionando o apoyando a los mecanismos establecidos para la toma de decisiones. Estos otros actores responden a determinadas visiones ideológicas o de valoración del orden social y que hasta la fecha se han manifestado abierta, conflictiva y a veces hasta anárquicamente en los últimos años. De este modo, queda explícito que existen aspectos de orden socioeconómico y político en el país que han condicionado y aún condicionan las políticas sociales y de lucha contra la pobreza (ILPES, 1989).

La relación entre la orientación de las políticas públicas y el régimen de gobierno boliviano ha sido tradicionalmente muy estrecha; a tal punto que los permanentes cambios han provocado una alarmante falta de continuidad estratégica e institucional. El caso es diferente con las políticas económicas, cuya vinculación con el régimen de gobierno ha disminuido desde los inicios de la aplicación del Programa de Ajuste Estructural (PAE) y su dirección estratégica ha sido respetada fielmente por los gobiernos sucesivos.

En conclusión, podemos acotar que cada nuevo gobierno nacional se ha mostrado innovador en el ámbito social pero de una forma desordenada e incoherente con las diferentes iniciativas entre sí. Se observan incrementos en los costos de su administración, reducción de los impactos y no han permitido que las políticas sociales y de lucha contra la pobreza se conviertan en verdaderas políticas de Estado (Arauco, 2000). Por este singular motivo es que se hace imprescindible hacer un seguimiento exhaustivo de la pobreza en Bolivia, ver cuáles son los móviles que inducen la toma de decisiones en el marco de estas estrategias y cómo se pueden orientar nuevas acciones para fortalecer el desarrollo institucional local. En resumen, buscar la forma de legitimar (institucionalizar) acciones colectivas que definan las políticas sociales y de lucha contra la pobreza desde el ámbito local.

## Las reformas estructurales (1985) y las iniciativas de alivio a la deuda externa para países pobres altamente endeudados

Para comprender cómo ha evolucionado la importancia del impacto de la pobreza en Bolivia hay que remontarse a los cambios ocurridos en el país desde mediados de la década de 1980. Como mencionamos en el Capítulo 5, en aquel entonces el Estado boliviano estuvo condicionado por una aguda insolvencia fiscal, la misma que evitaba la expansión de sus valores de gastos e inversiones sociales a los niveles requeridos. Esos estados financieros deficitarios también afectaron la calidad de las inversiones, provocando debilidad institucional y baja capacidad administrativa en los municipios y prefecturas. Por estos motivos, el gobierno de entonces dio prioridad a cambios en las políticas económicas como la implementada por la primera fase del PAE, instaurando así la Nueva Política Económica (NPE) o economía de libre mercado en el país.

Con el PAE se inició un proceso de importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. El Estado redujo su intervención en la economía y el mercado se convirtió en el eje articulador de la economía nacional. Las restricciones financieras del sector público sólo le permitían al Gobierno cubrir los gastos de rutina del área social. Así se crea el Fondo Social de Emergencia (FSE), el cual se convirtió en la institución más importante en el ámbito de la política social de la época. El FSE tenía como objetivo dar alivio temporal a las necesidades de los sectores pobres localizando el gasto social y creando empleos temporales en obras de infraestructura básica y proyectos sociales. El PAE permitió detener la aguda crisis y recuperar lentamente los niveles de crecimiento económico, pero no fue capaz de reactivar el empleo y mucho menos alcanzar niveles de equidad en la distribución del ingreso. Las políticas para el ámbito social en la etapa 1985-1989 tuvieron, desde el principio, un carácter compensatorio y complementario de las políticas económicas y no se propusieron revertir los niveles de pobreza en el país, sino tan sólo aliviarla. Las acciones del FSE llegaron a grupos pobres urbanos, en algunos casos a poblaciones rurales con cierta concentración poblacional, y en un programa específico a ex-trabajadores mineros. Su alcance en el ámbito rural ha sido deficiente pese a que la población más pobre por lo general está ubicada en áreas rurales de difícil acceso y es población dispersa (Arauco, 2000).

El periodo 1989-1993, fue un periodo de refuerzo a la estabilización de la economía. Se dio continuidad a la reforma tributaria y del sistema financiero y se introdujeron políticas para fortalecer el crecimiento económico, particularmente en el campo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. La política económica de esta gestión tuvo una visión de mayor alcance social por los niveles de pobreza, para ello propuso la Estrategia Social Boliviana (ESB) que dicta los lineamientos básicos de la lucha contra la pobreza en su instrumento legal el Decreto Supremo No. 22964 de noviembre de 1991. El mismo decreto crea al Fondo de Inversión Social (FIS) sobre la base del antiguo FSE. La ESB propuso un enfoque de la política social con una visión estratégica sobre el capital humano e introdujo el concepto de inversión en lugar de gasto social. Así, al menos a nivel de propuestas, la política social en el país evolucionó hacia una visión más integral y con una perspectiva temporal que superaba el corto plazo. El FIS también tenía a la población pobre como grupo meta y así definió cinco áreas para sus programas de acción: salud, saneamiento básico, educación formal, educación no formal y proyectos complementarios y de apoyo institucional (Arauco, 2000). Los movimientos sociales en este periodo exteriorizaron su aguda crisis de fragmentación política y social, en especial las del movimiento sindical. En general, eran muy claras las persistentes dificultades para lograr la reactivación del aparato productivo sin descuidar al mismo tiempo la estabilidad económica. Esos esfuerzos de estabilidad afectaron a la ESB y bajo esa condicionante

la ESB tuvo una duración muy corta (un poco más de un año), restringiendo sus intenciones, sin lograr romper el carácter compensatorio y subsidiario de la política económica (Arauco, 2000).

Desde 1994, Bolivia ha realizado importantes esfuerzos por elevar los niveles de participación de la sociedad civil. A partir de la Ley de Participación Popular (1994) y de Descentralización (1995), la sociedad civil interviene de manera determinante en la definición de políticas en el ámbito municipal, sobretodo en las áreas rurales. Este proceso participativo ha coadyuvado a la consecución de diversos objetivos de bienestar social integrando mecanismos para la planificación municipal participativa que tiene lugar en las comunidades e involucra la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y los Programas y Planes Operativos Anuales (Poas y POAs). En teoría, la definición y aplicación de estos instrumentos deberían permitir una mayor efectividad en el uso de los recursos, que por concepto de la coparticipación tributaria son administrados directamente por cada uno de los actuales 314 gobiernos municipales del país (MDSP-VPEPP, 2002).

En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en acuerdo con el Grupo de los siete países más poderosos del mundo (G7) crearon el programa de alivio a la deuda externa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o *HIPC = Heavily Indebted Poor Countries*) (Cuadro 3.1), buscando el apoyo financiero a un limitado número de países clasificados como pobres y cuyas capacidades de servicio de su deuda externa no alcanzaban los niveles requeridos para cumplir con sus obligaciones financieras. Entre los objetivos del programa de alivio estaba el lograr niveles sostenibles de su deuda y liberar recursos para responder a sus necesidades de inversión y gasto público (Aguirre, 2000).

**Cuadro 3.1:** Iniciativa de Alivio a la Deuda Externa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o *HIPC*), condiciones para calificar

- Países con un ingreso per cápita bajo.
- La iniciativa integra la participación conjunta de los acreedores que también son parte de la banca internacional (FMI, BM y BID).
- Países que seguían recibiendo créditos concesionales o préstamos con bajos intereses o plazos amplios de pago de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).
- Países que tengan un buen historial con los organismos financiadores sobretodo el FMI y el BM; y que continúen con la aplicación del ajuste y las reformas estructurales. Es decir, países como Bolivia que hayan sido habilitados por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que reflejen las políticas del consenso de Washington unidas a la agenda de privatizaciones, las reformas del poder judicial y la reforma de la legislación laboral.

Fuente: (Crespo, 2000)

En 1997, el proceso de alternancia política que ha caracterizado la política boliviana de los últimos años, devolvió el poder al esquema gobernante del periodo 1989-1993. El mismo propuso al país un Diálogo Nacional, mecanismo que instituyó cuatro mesas de discusión y que contó con la participación de partidos políticos, organizaciones sindicales, ONGs, organizaciones de mujeres, instituciones como la Iglesia Católica, los medios de comunicación, etc. Esta iniciativa participativa y de consulta tenía el objetivo de identificar las prioridades del país para que el ejecutivo nacional pudiera elaborar un esquema de gobierno (Crespo, 2000).

En el año 1998, Bolivia accede al primer alivio de deuda bajo el programa HIPC-I. Se aprobó el punto de cumplimiento de la Iniciativa, luego de lograrse entre otros de manera satisfactoria las condiciones del programa, las metas financieras y de las reformas estructurales establecidas. El alivio de la deuda externa de Bolivia en esta primera etapa alcanza, en Valor Actual Neto (VAN) los US\$448 millones equivalentes

al 10% de la deuda de fines del mismo año. Bolivia se comprometió a tres años de aplicación sistemática del SRAE y el alivio de la pobreza se distribuye en 20 años. Son recursos que, al dejar de pagarse como servicio de la deuda, deben ser generados por el país para ser asignados anualmente a los programas de reducción de la pobreza. La experiencia de esta primera fase de la iniciativa HIPC implicó la definición de indicadores y metas para los sectores de educación, salud y desarrollo rural, pero también dio lugar a una importante experiencia para evaluar políticas a partir de resultados. Esta primera experiencia dentro del programa de alivio a la deuda externa no fue muy alentadora, básicamente porque la distribución de estos recursos en un periodo de 20 años resta impacto a la liberación de recursos internos para la reducción de la pobreza (US\$22 millones promedio por año). El flujo de recursos hasta los directos beneficiarios está atrapado en una cadena de intermediaciones (consultorías, sueldos, gastos recurrentes, etc.) dentro del esquema institucionalizado para su aplicación (Arauco, 2000).

En junio del año 1999, la sostenibilidad de la deuda de muchos países se encontraba en duda. Este hecho promueve el origen de la iniciativa HIPC-II (reforzada) después de la reunión de los países del G7 en Colonia-Alemania. La iniciativa reforzada busca un alivio más profundo, rápido y amplio de la deuda de los países pobres que demuestren un compromiso con las reformas y la adopción del 'modelo para la reducción de la pobreza' de los organismos multilaterales. Así nace el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (SCRP o *PRGF = Poverty Reduction and Growth Fund*) como el nuevo marco condicional para el acceso a los programas de alivio de la deuda (Cuadro 3.2). El PRGF es lo mismo que el SRAE, al que se suman las condiciones del BM para el cumplimiento de su modelo para la reducción de la pobreza.

**Cuadro 3.2:** Condiciones adicionales del Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (SCRP o *PRGF*) y el Programa de Alivio a la Deuda Externa para Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o *HIPC*)

- **Crecimiento de base amplia**

Es decir, continuar incentivando la inversión privada y particularmente la inversión extranjera directa, más la mejora de la infraestructura física de apoyo a las actividades del sector privado.

- **Creación de una red de seguridad de programas de protección y emergencia**

Es decir, una red de programas para atenuar la pobreza de los sectores más afectados en momentos de crisis, como por ejemplo: la creación de programas de empleo de emergencia ligados a los programas de infraestructura.

- **Inversión en capital humano**

Es decir, apoyar la educación primaria y salud básica principalmente enfocada a los sectores más pobres con un claro impulso hacia la mercantilización de estos servicios vía la exigencia de reformas sectoriales.

Fuente: (República de Bolivia, 2003; Escobar de Pabón, 2002)

Al ser Bolivia un país elegible dentro de la iniciativa Reforzada o HIPC-II también debía cumplir otra serie de condiciones impuestas por el BM y el FMI. El país tuvo que formular la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP), siguiendo las condiciones del PRGF y comprometiéndose al buen desempeño macroeconómico, avanzar en las reformas vinculadas con la privatización, apertura de mercados, reformas a la legislación laboral y del poder judicial para garantizar la actividad privada, los derechos de propiedad y vincular de manera más explícita los recursos destinados para la reducción de la pobreza. La EBRP fue aprobada por los directorios del BM y FMI en junio de 2001 y Bolivia accedió al punto de cumplimiento del programa HIPC-II que es aplicado a partir del año 2001 y tiene un plazo de aplicación de 15 a 45 años (Escobar de Pabón, 2002).

## La Ley del Diálogo Nacional

La Ley del Diálogo Nacional No. 2235 (LD) fue promulgada por el Congreso Nacional el 26 de julio de 2001. Se ha convertido en el principal instrumento legal para la realización de la EBRP. El antecedente más importante de la LD lo constituye el Diálogo Nacional promovido en 1997. Esta consulta permitió alcanzar acuerdos globales respecto a los objetivos generales que debía alcanzar el país, y definió también el Plan Operativo de Acción<sup>9</sup> 1997-2002 que incorporaba los planes y programas del gobierno organizados en cuatro pilares: Equidad (que incluye a los sectores de educación, salud, saneamiento básico y vivienda), Oportunidad (que incorpora programas para el crecimiento económico), Dignidad (incorpora las políticas para reducir la coca excedente y promover el desarrollo alternativo) e Institucionalidad (incluye la modernización de la administración pública y reforma judicial). Una de las principales conclusiones del Primer Diálogo Nacional, se refieren a la necesidad de considerar una próxima consulta para tratar el tema de la pobreza. Con este objetivo, se desarrolló el segundo Diálogo Nacional entre junio y agosto del año 2000 y es este evento el cual garantizó la amplia participación de la sociedad en la definición de políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, incentivar el desarrollo de la democracia participativa y fortalecer la relación entre la sociedad civil y el sistema político (CEDLA, 2001).

La LD establece las bases para la gestión de la EBRP y guía las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y reducir la pobreza en el país. La LD institucionaliza las estructuras y competencias de los órganos públicos responsables de la ejecución de la estrategia, define los criterios para la distribución de los recursos del programa de alivio de la deuda externa y define el procedimiento de aplicación de la Política Nacional de Compensación (PNC). La PNC apoya a la EBRP y el proceso de descentralización para regular y ordenar las transferencias de recursos del Estado y que responden a condicionamientos del gobierno central y las prefecturas a los gobiernos municipales. El objetivo de esta política nacional es el de promover transparencia y equidad en las inversiones públicas.

La LD define también el marco institucional en el cual es aplicada la EBRP y crea el Directorio Único de Fondos (DUF), institución a la que otorga facultades administrativas como ejecutivo y de la cual dependen el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). El DUF define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza ambos fondos.

El FNDR ha sido transformado en una entidad financiera no-bancaria de desarrollo, con personería jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, dispone de patrimonio propio y la LD le otorga una duración indefinida, tiene un carácter descentralizado y al igual que el FPS está bajo tuición de la Presidencia de la República. Su funcionamiento se rige por la LD, la Ley de Bancos y Entidades Financieras y la Ley SAFCO con sus respectivos reglamentos. Esta entidad cuenta con un Director Ejecutivo, quien depende y se reporta al DUF. El FNDR tiene como objetivo incentivar las operaciones exclusivas de crédito a los gobiernos municipales y prefecturas para el desarrollo del mercado financiero privado con dichas instancias de la administración del país. Debe promover un endeudamiento prudente de dichas instancias a través de programas de desarrollo institucional en los gobiernos municipales, mancomunidades de municipios y prefecturas.

El FPS se origina de la estructura del ex Fondo de Inversión Social (FIS). Es una entidad de fomento, sin fines de lucro, descentralizada y está bajo tuición de la Presidencia de la República. El FPS tiene la misión de contribuir a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal en el marco de la PNC.

El FPS asigna recursos de la Cuenta Especial del Estado: Diálogo Nacional 2000, para programas y obras de infraestructura productiva y social a todos los municipios del país, tomando como base la siguiente fórmula (Cuadro 3.3), que recalcula la población municipal incorporando el factor pobreza a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, ver más adelante) y su clasificación en cinco grados de satisfacción.

**Cuadro 3.3:** Ley del Diálogo Nacional No. 2235. Formula de re-cálculo de la población de cada municipio según sus índices de pobreza para la distribución de recursos

$\text{Población Re-calculada} = (\text{Población A}) \times (-1) + (\text{Población B}) \times (0) + (\text{Población C}) \times (1) + (\text{Población D}) \times (2) + (\text{Población E}) \times (3)$	
<b>Donde:</b>	
Población Re-calculada	= Población de cada municipio re-calculada en función de sus índices de pobreza.
Población A	= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con <u>Necesidades Básicas Satisfechas</u> .
Población B	= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el <u>Umbral de la Pobreza</u> .
Población C	= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de <u>Pobres Moderados</u> .
Población D	= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de <u>Pobres Indigentes</u> .
Población E	= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de <u>Pobres Marginales</u> .
Fuente: (Ley del Diálogo Nacional No. 2235; República de Bolivia, 2001)	

La LD también establece los mecanismos para ejercer el control social e instituye el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de consulta en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas para la reducción de la pobreza. La LD intensifica el concepto de Control Social en la legislación del país definiendo el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los impactos de políticas públicas y procesos participativos en la toma de decisiones. Pero también en el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social. Los mismos coinciden con los instrumentos e instancias de control del proceso de planificación participativa municipal. Por tanto, da facultades a la sociedad civil en su conjunto para ejercer control en la ejecución presupuestaria, acceder a la información del movimiento de la Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 y a información socioeconómica generada por el Instituto Nacional de Estadística (Congreso Nacional, 2000).

### **La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) 2001-2003, y la nueva propuesta de EBRP 2004-2007**

La EBRP 2001-2003 tuvo origen en el Diálogo Nacional 2000, el cual sienta las bases estratégicas para la lucha contra la pobreza en el país (Cuadro 3.4). A continuación se destacan algunos de los aspectos positivos de la EBRP: la Estrategia ha incentivado una distribución más pro-pobre de los recursos fiscales, ha desarrollado las bases para sistemas de control social y ha incorporado una agenda de lucha contra la pobreza en las políticas sociales y económicas (Villegas, 2000).

La EBRP 2001-2003 también deja entrever graves problemas en su concepción y diseño. Es decir, no ha podido priorizar las políticas sociales y económicas de las 4 áreas de intervención y 42 prioridades de política social y económica que ha propuesto.

**Cuadro 3.4:** Estrategia Boliviana para Reducir la Pobreza (EBRP) 2001-2003, áreas de intervención (4) y prioridades (24)

#### Acciones estratégicas

- Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre
  - Promover el desarrollo rural
  - Incentivar el desarrollo de la micro y pequeña empresa
  - Mejorar la calidad de la oferta de las microfinanzas
  - Apoyar la asistencia tecnológica
  - Construcción de infraestructura vial: Red fundamental
- Desarrollar las capacidades productivas de los pobres
  - Mejorar la calidad y acceso a servicios de educación
  - Mejorar las condiciones y acceso a salud
  - Mejorar las condiciones de habitabilidad: Saneamiento básico y vivienda
- Aumentar la seguridad y protección de los pobres
  - Ampliar los programas de protección social
  - Mejorar la atención integral de la niñez
  - Desarrollar programas de prevención de riesgos, atención de desastres y situaciones de emergencia
  - Garantizar la seguridad jurídica sobre los activos
- Aumentar la participación e integración social
  - Apoyar y capacitar en organización y participación ciudadana
  - Reducir las desigualdades y barreras por discriminación étnica

#### Temas transversales

- Desarrollo con identidad de los pueblos indígenas y originarios
  - Ampliar las oportunidades de participación económica
  - Facilitar el acceso a servicios sociales
  - Fortalecer las organizaciones indígenas y de grupos originarios
- Promoción de la equidad de género
  - Promover políticas y acciones orientadas a mejorar las oportunidades de las mujeres
  - Generar capacidades y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres
  - Promover los derechos de las mujeres
- Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y conservación del medio ambiente
  - Optimizar el uso de los recursos hidrográficos y tierras
  - Fortalecer la planificación, gestión y control de la calidad ambiental
  - Desarrollar mecanismos e instrumentos para una adecuada gestión de la diversidad biológica
  - Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales

Fuente: República de Bolivia (2001)

Esa ausencia de priorización ha provocado que fundamentalmente la inversión pública se disperse. Por otro lado, se ha identificado que el diseño de financiamiento de la EBRP, contenido en la LD ha provocado un mayor fraccionamiento del sistema descentralizado de transferencias públicas, ya que ha liberado al gobierno central y las prefecturas de la responsabilidad de la asignación de los recursos HIPC-II y otorga una mayor parte de la responsabilidad de lucha contra la pobreza a los 314 gobiernos municipales. Por último, la EBRP ha concentrado todos sus esfuerzos en el uso de los recursos de inversión pública y no explora o desarrolla el uso de alternativas de fomento a la micro, pequeña o mediana empresa. Su concentración en las inversiones ha anulado alternativas del sistema de apoyo financiero, asistencia técnica, inserción de mercados y otros servicios requeridos para el desarrollo del sector productivo (República de Bolivia, 2003). Es decir, la EBRP anuló su sensibilidad de adaptación a la realidad de los más pobres para incentivar la productividad a nivel micro y desarrollar modelos productivos locales con capacidad de generación de empleo y de recursos.

Haciendo un balance de la implementación de la EBRP 2001-2003, se observan dos aspectos de expreso interés para el análisis de lo municipal. Primero, se detecta una baja ejecución de los recursos HIPC-II entre el 2001-2003. Un dato alarmante de la ejecución de los recursos HIPC es que para el año 2002 se registró un promedio de 52% en la ejecución presupuestaria municipal. Los problemas de ejecución se atribuyen en parte, a la ausencia de contrapartes financieras para cumplir los requerimientos del FPS. Segundo, a la capacidad de gestión heterogénea de los gobiernos municipales en general. Por otro lado, se observan problemas en la capacidad de ejecución de las entidades ejecutoras nacionales (incluidos los fondos de desarrollo FPS y FNDR) por problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación (TGN) y por las demoras burocráticas del sistema de transferencias intergubernamentales.

La revisión de la EBRP 2004-2007 plantea en el mediano y largo plazo, lograr un patrón de desarrollo de base ancha implicando el cambio sustancial de tres aspectos estratégicos del pasado (Cuadro 3.5). En primer lugar, implica reconocer las limitaciones del modelo de desarrollo basado en los excedentes del crecimiento económico y requiere tender puentes hacia micro, pequeños y medianos productores que generan la base ancha de la economía. En segundo lugar, la propuesta implica valorar a los actores sociales y productivos como actores protagónicos de su auto-desarrollo y del desarrollo del país. Las caracterizaciones de pobre, marginal e indigente deben ser superadas por una concepción que esté en contra del paternalismo del desarrollo económico y social y; en tercer lugar, implica que las políticas vigentes abandonen el asistencialismo estatal para consolidar alianzas estratégicas y sostenibles entre los diferentes actores sociales y productivos con el Estado para impulsar la generación de una economía de bienestar.

La nueva propuesta obedece y captura estratégicamente las condicionantes del PRGF o nuevo consentimiento (consenso) de Washington (Villegas, 2000). Esto sugiere que las apreciaciones sobre los posibles resultados que esta nueva propuesta pueda brindar al país, deben ser cautelosas y no libres de críticas por las experiencias adquiridas en su primera versión. No está muy claro si se llegarán a consolidar pactos entre los actores productivos y el Estado sin provocar más segregación

**Cuadro 3.5:** Revisión de la EBRP 2004-2007 prioridades estratégicas para promover el desarrollo de base ancha: Alineación de políticas, programas y proyectos

- **Desarrollo productivo de la micro, pequeña y mediana empresa**
  - desarrollo de infraestructura productiva,
  - acceso a tierra, agua y recursos naturales,
  - promoción de cadenas productivas de exportación, y
  - promoción del desarrollo económico local.
- **Desarrollo social de un piso mínimo de servicios**
  - logros acelerados en educación primaria y técnica,
  - logros acelerados en salud materno infantil y enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles,
  - ampliación de coberturas de agua y saneamiento básico, y
  - protección social.
- **Políticas transversales de desarrollo productivo y social.**

El accionar en este ámbito sugiere que las políticas de lucha contra la pobreza no responden a un umbral homogéneo de logros de política, sino a un proceso diferenciado y heterogéneo de inclusión social y económica. La propuesta incluye:

  - enfoque de género y generacionales,
  - enfoque de pueblos indígenas y originarios, y
  - enfoque medioambiental.

social. El concepto reclama un pre-requisito fundamental, es decir, la definición de la seguridad jurídica en el campo en que se desarrollan estos actores productivos para, por un lado, asegurar los derechos de propiedad y laborales a los más vulnerables; y por otro, para exigirles responsabilidades como objeto básico de nuestro sistema jurídico. Es decir, si este pre-requisito no se cumple, difícilmente van a poder realizarse pactos productivos sobre una base sólida y sostenible en el tiempo.

## Metodología e índices empleados para la estimación de la pobreza

### *Definiciones de pobreza más frecuentes*

El término pobreza tiene variados significados. Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretar este concepto: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidad, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Si bien la medición de pobreza puede estar basada en cualquiera de estos conceptos, la mayoría de los estudios sobre pobreza han centrado su atención en los concernientes a necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos. Entre estas opciones, los indicadores de bienestar más difundidos han sido: la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible. La interpretación de necesidad se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad. En cambio, el término estándar de vida no se refiere exclusivamente a privaciones predeterminadas, sino también al hecho de vivir con menos que otras personas. Spicker (1999) ilustra este concepto con el siguiente ejemplo: Una persona no necesita té, periódicos o conciertos. Si lo que esa persona percibe como ingreso no le permite adquirir (comprar o pagar) esas cosas, puede ser considerada pobre. A la vez, la pobreza puede ser interpretada como insuficiencia de recursos, es decir, la carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita. Bajo esta última interpretación, la satisfacción de las necesidades no es suficiente para que una persona deje de ser pobre, pues esa satisfacción puede no haber sido procurada por medio de sus recursos propios (Feres y Mancero, 2001a).

Para el Banco Mundial, pobreza involucra no sólo la privación material, sino también el bajo nivel de instrucción y salud, vulnerabilidad, exposición al riesgo y falta de representación. Siendo la entidad que calcula la pobreza a nivel mundial, basa sus estimaciones en datos de consumo porque lo considera un indicador a largo plazo y que refleja el bienestar de manera más real que sólo el considerar el ingreso corriente. Esta información es recopilada a través de encuestas de hogares que son llevadas a cabo en los diferentes países miembros (Palacios, 2001).

Desde la perspectiva de la Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza es estimada mediante el método del ingreso, basándose en el cálculo de la Línea de Pobreza que representa el ingreso de un hogar, el cual le permite satisfacer sus necesidades esenciales. La Línea de Pobreza es estimada en cada país sobre el costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutritivas de las personas.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que expone cada año a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) informes sobre el desarrollo humano en el mundo, en términos generales, la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable. Entre los aspectos que la componen se mencionan el llevar una vida prolongada y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad

política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria. No obstante, dada la dificultad de medir algunos elementos que componen la calidad de vida, el estudio de la pobreza se ha restringido a los aspectos cuantificables –y generalmente materiales– de la misma, usualmente relacionados con el concepto de nivel de vida (Palacios, 2001).

Según entidades que representan al Gobierno boliviano, el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite evaluar las condiciones de infraestructura de las viviendas, insumos energéticos, niveles educativos y atención de salud de la población. Estos aspectos representan una medida de la pobreza estructural, distinta a la que se obtiene a través de los ingresos de la población, la cual está relacionada con el empleo y las variables del ciclo económico y que se entiende como pobreza coyuntural (Landa, 2002; INE-UDAPE, 2001).

### *Fuentes de información estadística para el monitoreo de la pobreza*

Bolivia ha adquirido una experiencia importante en la construcción y compilación de las cuentas nacionales, dando énfasis a la elaboración de indicadores económicos. Pero al contrario, el área social no cuenta con un sistema de información consistente. La información disponible para evaluar las condiciones de vida de los bolivianos se limita a los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV). En general, la información estadística del país es generada por un conjunto de entidades que juntas conforman el Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE) (Cuadro 3.6). El SNIE está conformado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) y los Ministerios Sectoriales, donde se registra la información estadística sectorial.

**Cuadro 3.6:** Instrumentos de la información estadística básica en Bolivia

CNPV*	Censos Nacionales de Población y Vivienda (5 operativos censales en 1900, 1950, 1976, 1992 y 2001)
ENPV	Encuestas Nacionales de Población y Vivienda (3 encuestas en los años 1975, 1980, 1988 <sup>1</sup> )
EPH	Encuestas Permanentes de Hogares (Se han realizado desde 1978 a 1985)
EIH**	Encuestas Integradas de Hogares (8 encuestas desde 1989 hasta 1995)
ENE**	Encuestas Nacionales de Empleo (3 encuestas entre los años 1996 y 1997)
ECH**	Encuesta Continua de Hogares (La primera se realizó entre febrero y marzo de 1999 y la segunda en noviembre de 1999)
EPF	Encuestas de Presupuestos Familiares (3 encuestas desde 1931-1936, 1965 y 1990)
ENDS*	Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (4 encuestas desde 1989, 1994, 1998 y 2003)
MECOVI*	Encuesta para la Medición de las Condiciones de Vida de los Hogares (4 encuestas desde 1999, 2000, 2001, 2002 y 2 etapas de encuesta entre los años 2003 y 2004 en plena etapa de campo <sup>2</sup> )
Registros	Información primaria sectorial que se construye en los ministerios e instituciones dependientes del Estado.

\* Información de mayor interés para analizar la pobreza en Bolivia.  
 \*\* Actualmente integran la Encuesta para la Medición de las Condiciones de Vida de los Hogares (MECOVI)  
<sup>1</sup> Ese año resultó para Pando como un Censo por el tamaño de la muestra.  
<sup>2</sup> A partir de las Encuestas del año 2003, se podrá disponer de información desagregada por departamento y otros niveles territoriales.  
 Fuente: (INE, 2002; Crespo, 2000)

*Censos nacionales de población y vivienda (1992, 2001) y mapas de pobreza (1993, 2001)*

Los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV) y los dos Mapas de Pobreza elaborados en Bolivia tienen una relación muy estrecha, pero existen diferencias en el nivel de agregación de la información. Estas diferencias radican en que la información del Censo-1992 llega tan sólo al nivel territorial de provincia en la información, mientras que el Censo-2001 ha logrado desagregar la información a nivel municipal y de comunidades o localidades (centros poblados rurales), esta desagregación no fue posible durante el primer Mapa de Pobreza básicamente porque no se contaba con información geográfica referente a los municipios. En realidad los municipios estaban mencionados en la Constitución Política del Estado (CPE) como la última unidad administrativo-territorial del país, pero es a partir de la Ley de Participación Popular (LPP) que son delimitados geográficamente y se define la Sección de Provincia como jurisdicción municipal.

A partir de la información del Censo-1992, el INE, UDAPE y el Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) elaboraron en 1993 el primer Mapa de Pobreza para Bolivia con el objetivo de revelar la situación de las condiciones de vida de la población en los departamentos y provincias del país. Luego de casi una década, el INE y UDAPE presentaron la versión actualizada del Mapa de Pobreza con base en el Censo-2001, para el cual se empleó una metodología similar a la aplicada en 1993 para medir la pobreza. Es oportuno aclarar, según estas instituciones, que los resultados que presenta el Mapa de Pobreza 2001 son ligeramente distintos a los presentados en el Mapa de Pobreza del año 1993, por los ajustes que han sido incorporados a la base Censal de 1992 (INE-UDAPE, 2001). Pero también, dar certeza de que la base Censal de 1992 ha sido sujeta a un ajuste y reprocesamiento para que pueda ser comparable con la base Censal del 2001 para efectos del Mapa de Pobreza actualizado. Se han identificado dificultades de comparación en algunos datos del sector salud, porque hubo cambios en las preguntas del último Censo que no son comparables con las de 1992. Por lo tanto, es recomendable que comparaciones para este sector y para ambos mapas y bases Censales, se realicen con cautela.

La metodología empleada para medición de la pobreza en ambos mapas será descrita con mayor detalle más adelante, pero en términos generales podemos anticipar que ésta permite conocer la realidad de la población en aspectos referidos a las condiciones de vida y cobertura de servicios básicos (Cuadro 3.7). Bolivia define específicamente a la población pobre, como aquella que no cumple con los niveles mínimos de bienestar asociados a las características de vivienda, disponibilidad de servicios de agua, saneamiento, insumos energéticos (energía eléctrica y combustible para cocinar), nivel educativo y acceso a servicios de salud.

*Medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)*

La Encuesta de Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) es parte de un programa patrocinado por el BM, BID y la CEPAL para el mejoramiento de las encuestas en la región. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) –Condiciones de Vida/MECOVI se constituye en una investigación por muestreo efectuada a hogares particulares. La Encuesta MECOVI para Bolivia tiene cobertura nacional y considera dominios de estudio para la inferencia de resultados: las áreas urbana y rural y los tres pisos ecológicos característicos del país: el altiplano, los valles y los llanos (Crespo, 2000). Es oportuno aclarar que la agrupación de la encuesta por eco-regiones implica que los resultados de esta encuesta no sean confiables ya que agrupa por ejemplo en el piso ecológico de los llanos, al chaco y al norte

**Cuadro 3.7:** Variables consideradas para la elaboración de los mapas de pobreza 1992 y 2001

<p><b>Materiales de la vivienda:</b> Hogares en viviendas que presenten al menos dos de las siguientes características: Piso de tierra u otros; Techo de paja, caña, palma u otros (materiales de desecho); Paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros (materiales de desecho).</p> <p><b>Hacinamiento:</b> Hogares con más de 2.5 personas por dormitorio, sin un cuarto multiuso por cada cinco o más personas, o sin cuarto especial para cocinar.</p> <p><b>Disponibilidad de agua potable:</b> Agua procedente de red pública o privada por cañería fuera del lote; o agua de pozo, noria, lago, vertiente o acequia, con cañería fuera o dentro del lote.</p> <p><b>Eliminación de excretas:</b> (<i>Urbana</i>) Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario, compartido o privado, con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea; o que tienen sanitario compartido con alcantarillado sin descarga instantánea. (<i>Rural</i>) Hogares que no disponen de sanitario o desagüe; o que tienen sanitario compartido con desagüe a pozo ciego o superficie sin descarga instantánea.</p> <p><b>Insumos energéticos:</b> Vivienda sin energía eléctrica, o que utiliza kerosene, leña, guano, bosta, carbón u otro como combustible para cocinar.</p> <p><b>Educación:</b> Personas entre 7 y 16 años que no asisten a una unidad de educación formal; Alguna persona de 10 o más años que no sepa leer y escribir; Personas que no hayan aprobado determinado número de años, de acuerdo con su edad.</p> <p><b>Salud y seguridad social:</b> Hogares donde no se recibe atención médica, o se atienden a través de farmacias, medicina tradicional, o dependencias de ONGs o Iglesia.</p> <p>Fuente: INE (2001), Feres y Mancero (2001a)</p>
--

amazónico, infiriendo los resultados para toda la macro región. Por lo tanto, para análisis más localizados como el de la región norte amazónica ésta información no es muy confiable.

La MECOVI aplica un cuestionario multitemático que permite el estudio de las condiciones de vida de los hogares y sus miembros, pretendiendo cubrir las dimensiones monetarias y no monetarias del bienestar, a través de las condiciones de vida de los hogares. Esta información permite el cálculo de indicadores de pobreza y el conocimiento de las características sociodemográficas determinantes de la población pobre (Cuadro 3.8), por lo cual esta encuesta pretende obtener información que permita el cálculo de indicadores de pobreza y desigualdad; información relacionada al acceso que tienen los hogares a servicios como educación, salud, servicios básicos e información sobre el mercado de trabajo y características ocupacionales de la población ocupada.

**Cuadro 3.8:** Conceptos y definiciones generales para la encuesta: Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI)

<p><b>Vivienda:</b> Es un edificio o lugar físico, construido o adaptado para habitar, en forma permanente o temporal, por una o más personas. Son viviendas: Una casa, departamento, habitación suelta, choza, chujlla, pahuichi, barraca, cuartel, hospital, etc. Para fines estadísticos las viviendas se clasifican en dos tipos: particulares y colectivas, siendo objeto de estudio para la encuesta sólo las primeras.</p> <p><b>Vivienda particular:</b> Es aquella vivienda destinada para ser habitada por uno o más hogares (en casos excepcionales hasta tres hogares) o grupo de personas, con o sin vínculo familiar que ocupan la misma vivienda y viven juntos bajo el mismo régimen familiar.</p> <p><b>Vivienda colectiva:</b> Es aquella vivienda usada o destinada como lugar de alojamiento, por un conjunto de personas, entre las cuales no existen vínculos familiares, que en general, hacen vida en común por razones de disciplina, enseñanza, religión, trabajo u otros motivos. Son consideradas como tales: hoteles, alojamientos, hostales, moteles, cuarteles, hospitales, asilos de ancianos, orfanatos, cárceles, reformatorios, conventos, internados, etc.</p>
--

Por razones prácticas, también se considera como viviendas colectivas a aquellas que alberguen a más de tres hogares particulares. Este tipo de viviendas no es objeto de estudio de la encuesta.

**Hogar:** Está conformado por una o más personas, con o sin relación de parentesco, que habitan una misma vivienda y que al menos para su alimentación dependen de un presupuesto en común, compuesto por ingresos en dinero o especies (olla común).

Cuando en una vivienda residía más de un hogar y menos de tres (lo que se clasifica como vivienda particular), se procedió a entrevistar a todos los hogares identificados utilizando un cuestionario independiente para cada hogar.

La población de estudio fue el conjunto de hogares nacionales y extranjeros residentes en el país, ocupantes de una vivienda particular. Los hogares diplomáticos residentes en el país no se consideraron para efectos de la encuesta.

**Miembros del hogar:** Son personas que tienen como residencia habitual una vivienda o pertenecen a un hogar que vive en una vivienda particular.

**Residencia habitual:** Lugar o vivienda donde una persona reside por un lapso de tiempo mayor a tres meses. También se debe considerar a aquellas personas con un tiempo de permanencia menor pero con perspectivas de prolongar su estadía.

Con el fin de determinar una población objeto de estudio sin duplicaciones, es necesario establecer reglas muy específicas para identificar los miembros del hogar.

Son miembros del hogar:

- Personas que viven en el hogar como lugar habitual de residencia
- Personas que regularmente viven en el hogar, pero están ausentes temporalmente en el momento de la entrevista, porque están de vacaciones, visitando amigos o parientes, en corta estancia en el hospital, viajando por motivos de trabajo, etc.
- Empleados domésticos cama adentro, que viven más de tres meses en el hogar
- Parientes del empleado doméstico cama adentro que viven más de tres meses en el hogar

Fuente: (INE, 2004)

La Encuesta de Hogares –Programa MECOVI 2002 toma en cuenta tres metodologías de estimación de pobreza. Debido a las características de la encuesta y por tratarse de una encuesta sobre condiciones de vida, se utiliza principalmente la metodología de Línea de Pobreza (LP), aunque además se presentan resultados con el método de NBI y por medio del Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP) o tipología de Katzman, que se describen a continuación (INE, 2004).

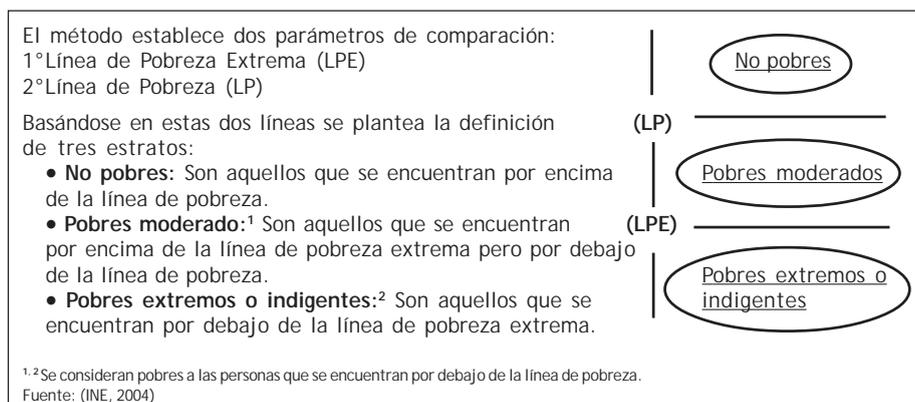
## Metodologías de estimación de pobreza

### *Método Indirecto o de Línea de Pobreza (MLP)*

El Método de Línea de Pobreza (MLP) se relaciona con la definición de estándar de vida estimado a partir del costo de las necesidades básicas. En él, se consideran pobres a las personas cuyo ingreso o consumo no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo (Feres y Mancero, 2001a). El MLP compara los niveles de ingreso per cápita o consumo de bienes y servicios de las personas (Cuadro 3.9), con el valor de una canasta familiar o conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (INE-UDAPE, 2001).

Para poder hacer estas comparaciones, el MLP toma como referencia una canasta de alimentos capaz de satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos de una persona. El costo de esta canasta define dónde se ubica la Línea de Pobreza Extrema (LPE) y se compara con el nivel de ingreso o consumo privado per cápita del hogar. Los hogares que presentan un nivel de ingreso o gasto menor a la LPE se clasifican como Pobres Extremos o Indigentes. Posteriormente se estima la Línea de Pobreza (LP), la misma refleja no sólo el costo de una adecuada alimentación,

**Cuadro 3.9:** Método de Líneas de Pobreza (MLP), parámetros metodológicos para la comparación de ingresos y gastos de las personas



sino también el monto de recursos necesarios para satisfacer otras necesidades básicas como educación, salud, vivienda, etc., de igual forma se clasifica a un hogar como Pobre Moderado cuando el nivel de ingreso o gasto per cápita es menor a la LP.

Este método considera las variables de ingreso y gasto e identifica la capacidad económica de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas. Pero, consideramos que el MLP no llega a identificar la satisfacción real de las necesidades básicas de la población, ya que considera sólo una dimensión de la pobreza. Si por ejemplo las necesidades de un hogar tienen alguna variación con la de otro hogar uno de ellos podría ser considerado como pobre erróneamente, ya que el método no es sensible a la heterogeneidad de los hogares en su ubicación geográfica, tamaño, composición, etc.

Asimismo, podría presentar un sesgo de subjetividad muy grave, ya que las líneas de pobreza son determinadas por la percepción de quien define los límites o líneas de pobreza.

#### *Método Directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

El método de los indicadores sociales más difundido en América Latina se conoce como el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Está basado primordialmente en la concepción de la pobreza como necesidad. En este enfoque no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas (Feres y Mancero, 2001a).

El método aplicado en el caso de Bolivia (Cuadro 3.10) intenta hacer distinciones entre los diferentes grados de satisfacción de las necesidades básicas, asignando una puntuación a los satisfactores empleados. Esta metodología se relaciona con parámetros estructurales como vivienda, hacinamiento, servicios básicos y educación. Este enfoque mide directamente la pobreza de los hogares a partir de la falta (carencia) que sufren los hogares de las necesidades básicas en medición.

Como base para la construcción del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se seleccionó un número de variables en cuatro categorías diferentes – vivienda, servicios básicos, educación y salud. Sorprendentemente, el índice de NBI no contiene un componente de alimentos, pese a que sabemos que a través de esta categoría se puede determinar si una persona cubre o no sus requerimientos energéticos de consumo o las calorías suficientes que deberían ser consideradas

### Cuadro 3.10: Construcción del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Bolivia

El índice de NBI para cada hogar es construido utilizando el siguiente procedimiento:

- Se elige una o más variables en cuatro grandes áreas –vivienda, servicios básicos, niveles educativos, servicios de salud. Por ejemplo, en el caso de la vivienda, las variables elegidas reflejan la calidad de los materiales utilizados para la construcción del piso, el techo, las paredes y el área disponible en la casa.
- Se determina los niveles de satisfacción para cada variable. Por ejemplo, el piso es ordenado jerárquicamente, de acuerdo a la calidad del material utilizado.
- Se define un nivel mínimo para cada variable –este nivel es necesario para determinar la necesidad básica insatisfecha. Por ejemplo. El nivel mínimo para la variable piso es ladrillos o cemento.<sup>1</sup>
- Se asigna un valor a cada nivel de acuerdo a su distancia de la norma.
- Se determina un índice estandarizado de la brecha para cada variable.
- El índice general de NBI, que mide el grado de satisfacción de necesidades básicas en un hogar, es determinado utilizando ponderaciones simples.

<sup>1</sup> Este ejemplo descubre la poca diferenciación con que han sido definidos los niveles mínimos de estas variables en el ámbito rural. En el área rural de Pando son raras o casi inexistentes las viviendas construidas con pisos de ladrillos y/o cemento. Fuente: (Thiele, 2001)

como la necesidad básica más elemental. Esta omisión probablemente se debe al hecho de que los Censos de 1976 y 1992, en los que se basa el cálculo numérico del índice de NBI, no proporcionan la suficiente información sobre consumo de alimentos.

Para cada una de estas variables se construyó un índice, que mide la distancia entre el nivel de la variable reportado para un hogar determinado y un nivel mínimo definido para la satisfacción de esa necesidad básica (Cuadro 3.11). Por ejemplo, en la categoría de servicios básicos, el tipo de energía utilizada para cocinar fue medido contra el requerimiento mínimo de disponibilidad de gas líquido o electricidad.

### Cuadro 3.11: Clasificación de la población según el grado de satisfacción a necesidades básicas

#### **Población A: Necesidades Básicas Satisfechas (NBS)**

Población que reside en viviendas construidas con materiales de mejor calidad a las normas establecidas, dispone de la mayor parte de los servicios básicos, utiliza energía eléctrica o gas licuado como combustible, tiene niveles de educación adecuados y/o vive en lugares en los que existe cobertura de atención en salud.

#### **Población B: Umbral de Pobreza**

Población que presenta condiciones de vida aceptables y se encuentra alrededor o levemente por encima de las normas de adecuación. Este grupo, al igual que el anterior no está en situación de pobreza.

#### **Población C: Pobreza Moderada**

Población que presenta condiciones de vida ligeramente por debajo de las normas de pobreza. Este grupo y los siguientes se hallan en situación de pobreza.

#### **Población D: Indigencia**

Población que presenta condiciones inadecuadas y está muy por debajo de los estándares de vida.

#### **Población E: Marginalidad**

Población que carece de servicios de agua y saneamiento, reside en viviendas precarias, tiene muy bajos niveles educativos y severo déficit en la atención de salud.

Fuente: República de Bolivia (2000)

Por último, utilizando ponderaciones iguales, se agregaron los subíndices para todas las variables, a fin de conformar el índice de NBI general para el hogar (Cuadro 3.12). El objetivo final del Gobierno boliviano era establecer un mapa de pobreza basado en los índices de NBI, y usar este mapa como guía para la política social (Ministerio de Desarrollo Humano, 1994).

Como se ilustra en los recuadros, el índice de NBI se basa en un conjunto de información sobre las condiciones sociales en Bolivia. Sin embargo, según Thiele (2001) un problema en este índice es, que –al igual que otros indicadores sociales compuestos tales como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD– sufre de serias, sino insuperables debilidades metodológicas, ya que no existe un marco teórico para la agregación de indicadores que relacionan diferentes dimensiones del bienestar, haciendo que cualquier esquema de ponderaciones sea arbitrario. El índice de NBI debería, en consecuencia, ser interpretado con mucha cautela, y el principal énfasis debería ser puesto en el análisis de sus partes o índices individuales. De todas maneras, concentrarse en la interpretación de índices individuales debe ser una norma para encarar la formulación de políticas sectoriales.

**Cuadro 3.12:** Variables del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Bolivia, probables características establecidas por variable

<p><b>Grupo A: Vivienda</b></p> <p><b>Sub-grupo A.1:</b> Principales materiales de construcción utilizados en la vivienda. Hogares en viviendas que presenten al menos dos de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pisos: ladrillo, cemento, tierra u otros.</li> <li>- Techo: calamina, plancha, paja, caña, palma u otros.</li> <li>- Paredes: madera, adobe revocado y sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja u otros (materiales de desecho).</li> </ul> <p><b>Sub-grupo A.2:</b> Espacios disponibles en la Vivienda. Hogares con más de 2.5 personas por dormitorio, sin un cuarto multi-uso por cada cinco o más personas o sin cuarto especial para cocinar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos habitaciones por cada cinco personas.</li> <li>- Una habitación para otros usos por cada cinco personas.</li> <li>- Una habitación utilizada exclusivamente como cocina.</li> </ul> <p><b>Grupo B: Servicios básicos</b></p> <p><b>Sub-grupo B.1:</b> Agua y Servicios Sanitarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel mínimo de provisión adecuada de agua.</li> <li>- Agua de cañería fuera de la casa, pero dentro del terreno, o de un pozo conectado al interior de la casa a través de una cañería.</li> <li>- Servicios sanitarios con sistema de alcantarillado o pozo séptico (áreas urbanas).</li> <li>- Servicios sanitarios con sistema de desagüe a un pozo o a la superficie (áreas rurales).</li> </ul> <p><b>Sub-grupo B.2:</b> Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La casa tiene electricidad.</li> <li>- Se utiliza gas licuado, electricidad para cocinar o qué utiliza: kerosene, leña, guano, bosta, carbón u otro como combustible para cocinar.</li> </ul> <p><b>Grupo C: Educación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para personas entre 6 y 16 años, acceso a una institución de educación formal.</li> <li>- Para personas de 10 años o más, la habilidad de leer y escribir.</li> <li>- Para personas entre 17 y 29 años, 10 años de educación.</li> <li>- Para personas entre 30 y 44 años, 8 años de educación.</li> <li>- Para personas entre 45 y 98 años, 5 años de educación.</li> </ul> <p><b>Grupo D: Salud y seguridad social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a atención en una institución del Ministerio de Salud u Hogares donde no se recibe atención médica, o se atienden a través de farmacias, medicina tradicional, o dependencias de ONGs o Iglesia.</li> </ul>
--

Fuente: Thiele (2001), Feres y Mancero (2001a)

*Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP) - Tipología de Katzman*

La integración de los dos métodos de medición anteriormente descritos se constituye en el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP) que identifica la pobreza como un fenómeno ligado tanto a la insuficiencia de ingresos como al acceso a servicios básicos, para lo cual utiliza el MLP y el NBI (Cuadro 3.13). La combinación es de importancia por que combina la identificación de la población objetivo cuyas necesidades están asociadas a requerimientos de consumo privado y corriente; es decir, necesidades de alimentación y otras necesidades no alimentarias; y la identificación de grupos objetivo cuyas necesidades están relacionadas a los requerimientos de consumo de bienes públicos, y desarrollo de la inversión pública y privada en servicios básicos (básicamente educación, vivienda y saneamiento básico).

En este sentido y para fines del MIP, se originan cuatro nuevos conceptos:

Pobreza crónica, está representada por los hogares o personas que constituyen el núcleo de la pobreza, no cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades más elementales. Por esta razón, ellos se encuentran en una clara situación de exclusión social y, generalmente, poseen más de una necesidad insatisfecha. La incapacidad de este grupo para integrarse adecuadamente a la sociedad puede observarse empíricamente, ya que entre las carencias más frecuentes se encuentran la de inasistencia escolar e insuficiente capacidad económica.

Pobreza reciente, es característica de los hogares o personas que satisfacen sus necesidades básicas pero que tienen un ingreso inferior a la Línea de Pobreza; se les consideran “pobres recientes”, ya que, de acuerdo a la temporalidad relacionada con cada método de medición, estos serían hogares en un proceso de “movilidad descendente” (Feres y Mancero, 2001a; CEPAL, 1988). Es plausible suponer que una reducción reciente de ingresos en estos hogares se traducirá en un menor consumo corriente, y no en un deterioro inmediato de los logros alcanzados en cuanto a satisfacción de necesidades básicas.

Pobreza estructural, está representada por hogares o personas que cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida. En función de los tipos de pobreza que mide cada método por separado, podría decirse que estos son hogares que han arrastrado ciertas necesidades desde el pasado, las cuales se han establecido en el estilo de vida de las personas. Si los hogares o personas de este grupo se constituyesen como una mayoría en el grupo de pobres, ciertas necesidades

**Cuadro 3.13:** Método Integrado de Medición de Pobreza (MIP)

MIP		Método de Línea de Pobreza	
		Pobres	No Pobres
Método de NBI	Pobres	<b>Pobreza crónica:</b> Hogares o personas que no cuentan con un ingreso-gasto suficiente para un nivel mínimo de consumo ni satisfacen sus necesidades básicas.	<b>Pobreza estructural:</b> Hogares o personas que cuentan con un ingreso-gasto suficiente para adquirir bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida.
	No Pobres	<b>Pobreza reciente:</b> Hogares o personas que han logrado satisfacer todas sus necesidades básicas, pero que sus ingresos se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza.	<b>Integrados socialmente:</b> Hogares o personas que han logrado satisfacer sus necesidades básicas y están integrados socialmente.

Fuente: (Feres y Mancero, 2001b; INE, 2004)

básicas consideradas por el método NBI no podrían clasificarse como tales, puesto que parte de la población que cuenta con los recursos para satisfacerlas, prefiere no hacerlo. Estos hogares presentan empíricamente pocas carencias críticas y, en la mayoría de los casos, sólo tienen una (CEPAL, 1988).

Integrados socialmente, es el estrato compuesto por los hogares o personas que disponen de un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida adecuado y, además, satisfacen sus necesidades básicas, tienen la capacidad de integrarse plenamente a la sociedad. Por lo tanto, estos hogares, que no se consideran pobres bajo ninguno de los métodos utilizados, son los que expresan las condiciones de vida consideradas dignas para esa sociedad.

## Índices de pobreza

Las ventajas de los índices de pobreza están dadas por su versatilidad para hacer comparaciones entre distintas situaciones, y su utilidad para evaluar la efectividad de las políticas sociales. Sin embargo, la literatura especializada advierte que la práctica de resumir mucha información en un sólo número puede ocultar características importantes del fenómeno en estudio. En general, los índices presentados en esta sección suponen el uso del ingreso o del consumo (métrico monetario) como indicadores de bienestar, por lo que no se aplican para los métodos "directos".

A continuación se describen algunas premisas que debe cumplir un buen índice de pobreza. Para analizar los índices de pobreza existe un enfoque axiomático, incorporado por Sen (1976) y posteriormente extendido o modificado por otros autores. Este enfoque plantea que los índices de pobreza deben cumplir una serie de condiciones que son descritas en el Cuadro 3.14.

**Cuadro 3.14:** Axiomas para las medidas de pobreza

- **El axioma focal** señala que, una vez establecida la Línea de Pobreza, un índice de pobreza no debe ser sensible a cambios en el ingreso de los no-pobres. Esto surge de la idea que cambios en el ingreso de las personas que se encuentran por sobre la Línea de Pobreza no afectan el bienestar de las personas pobres. Esa información puede servir, sin embargo, para elaborar otros índices, como por ejemplo un "indicador de la facilidad de alivio de la pobreza" (Anand, 1977).
- **El axioma de monotonicidad** establece que un índice de pobreza debe incrementarse cuando el ingreso de una persona pobre disminuye. Esto quiere decir que debe existir una correspondencia entre el índice de pobreza y la distancia de los pobres respecto de la Línea de Pobreza.
- **El axioma de transferencia** dice que una transferencia de dinero de un individuo pobre a uno menos pobre debe incrementar el índice de pobreza. Por lo tanto, este axioma exige que el índice de pobreza sea sensible a la distribución de ingresos bajo la Línea de Pobreza, y en particular, que asigne una ponderación mayor a los más desposeídos. La versión débil de este axioma restringe el análisis a transferencias que no causen que un individuo sobrepase la Línea de Pobreza.
  - Una extensión a este axioma, incorporada originalmente por Kakwani (1980), es la sensibilidad a transferencias. El mencionado axioma requiere que una transferencia de ingresos desde una persona pobre hacia una persona menos pobre incremente el índice de pobreza en mayor grado mientras más pobre sea la persona que entrega sus recursos. El grado de pobreza del donante se puede determinar a partir de su posición en la escala de ingresos (versión I del axioma) o de su nivel de ingresos (versión II del axioma).
- **El axioma de monotonicidad en subgrupos**, Foster (1984) han propuesto, adicionalmente este axioma, que establece si se incrementa la pobreza para un grupo de personas, entonces la pobreza total también debe aumentar. Así se garantiza que un cambio en el ingreso de algunos individuos afecte, en la misma dirección, a la pobreza de cualquier grupo en el que estos individuos se encuentren.

Fuente: (Feres y Mancero, 2001b)

Si bien típicamente los índices más utilizados han sido el Índice de Recuento (IR) y la Brecha de Pobreza (BP), numerosas alternativas han sido propuestas a partir de la crítica de Sen (Cuadro 3.15). A su vez, Ravallion (1992) señala que los índices existentes muestran distintas dimensiones de la pobreza, por lo que ninguna de ellas es mejor o peor en todos los casos. Así, el IR mide el predominio de la pobreza, la BP da cuenta de la profundidad de la pobreza, y los índices sugeridos posteriormente indican la severidad de la pobreza.

### *Índice Foster, Greer y Thorbecke (FGT) - Índices Separables y Aditivos*

Un grupo de índices que merece especial atención es la familia de índices paramétricos propuesto por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Estos índices pueden interpretarse como una brecha de pobreza en la que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la Línea de Pobreza (LP). Este índice está relacionado con el Coeficiente de Variación para los ingresos de los pobres: la gran ventaja de este grupo de índices es que son aditivamente separables y cumplen con el axioma de monotonicidad en subgrupos, lo cual es primordial en el análisis de perfiles de pobreza.

Parece estar claro que, en la etapa de agregación, el Índice de Recuento (IR) y la Brecha de Pobreza (BP) dan una visión parcial del fenómeno, por lo que se requiere índices más completos. Los índices FGT han sido generalmente preferidos por sobre

### **Cuadro 3.15: Índices de pobreza**

- **Índice de Recuento (IR):** El IR mide el porcentaje de personas que se encuentran bajo la Línea de Pobreza, representando la “incidencia” o el “predominio” de la pobreza.
  - Este índice tiene la ventaja de ser fácilmente interpretado y es sencillo de comunicar para fines de política. Sin embargo, el índice de recuento sólo satisface el axioma focal: si se ha fijado ya la Línea de Pobreza, un aumento en el ingreso de los no-pobres no altera el número de personas pobres y, por lo tanto, no hace variar el índice.
  - Es fácil ver que este índice no cumple con el axioma de monotonicidad, ya que una reducción en el ingreso de todos los pobres no la afecta. De la misma forma, una transferencia de ingresos de cualquier pobre a una persona menos pobre tampoco cambia el índice, suponiendo que con esa transferencia nadie sobrepasa la Línea de Pobreza.
  - Por no cumplir con los axiomas citados, este índice ha sido duramente criticado en la literatura académica, a pesar de su extendido uso en la práctica. El índice de recuento es insensible a características cruciales de la pobreza (como su profundidad y severidad), y es un indicador limitado para realizar comparaciones de pobreza. El índice es muy útil, sin embargo, para realizar perfiles de pobreza, ya que es aditivamente separable y cumple con el axioma de Foster *et al.* (1984). Es decir, la proporción de pobres de la población es igual a la suma de la proporción de pobres en los subgrupos que la conforman.
- **Brecha de Pobreza (BP):** La BP mide la “profundidad” de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la Línea de Pobreza, ponderado por la incidencia de pobreza.
  - La “brecha de pobreza” cumple con el axioma de monotonicidad: si el ingreso de una persona pobre disminuye, el promedio de ingresos también caerá y el índice BP aumentará. Sin embargo, este índice no cumple con el axioma de transferencia, ya que un traspaso de ingresos de una persona pobre a una persona menos pobre no se reflejará en el índice BP, dado que la media de ingresos permanecerá constante.
- **Índice de Sen (IS):** Es una función que indica la posición en la escala de ingreso de cada individuo bajo la Línea de Pobreza. Esto quiere decir que la ponderación que recibe cada individuo respecto a la severidad de la pobreza está dada por su posición en la escala de ingresos, por lo que no se toma en cuenta la distancia entre sus ingresos.

Fuente: (Feres y Mancero, 2001b)

otras opciones, por su facilidad de uso en el análisis de perfiles y descomposiciones de pobreza. Es importante señalar que ningún índice es lo suficientemente completo como para dar cuenta del carácter multidimensional del problema, y que muchas veces los índices pueden ignorar información importante (Feres y Mancero, 2001b).

### *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue desarrollado por el PNUD para tener una referencia más real del desarrollo de los países. Este índice tiene su origen en el pensamiento de que el desarrollo es consecuencia de la sinergia de un conjunto de variables que, por lo tanto, no representa sólo el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), sino también el de otros indicadores sociales. El IDH se basa en tres indicadores: longevidad de las personas (esperanza de vida al nacer); el nivel educativo en función de una combinación de alfabetización de adultos (ponderado en dos tercios) y tasas de matrícula combinada primaria, secundaria y superior (ponderadas en un tercio); y el nivel de vida decente, medido por el PIB per cápita real o poder de compra (Paridad de Poder Adquisitivo - PPA) en dólares americanos (US\$). En cada país y para cada dimensión se construye un indicador de privación. El IDH para un país determinado se obtiene calculando el promedio simple de los tres índices mencionados (indicadores de privación).

Aunque el IDH no ha sido desarrollado expresamente para medir la pobreza, representa una forma más para evaluar el bienestar como un método directo. Pero la construcción del IDH ha generado mucha polémica, críticas y comentarios diversos. La crítica más difundida es que el IDH no es comparable inter-temporalmente ya que los valores extremos varían cada año. Pero lo más susceptible de análisis es que un cambio en el IDH puede deberse a variaciones en los valores extremos y no a cambios verdaderos en el desarrollo humano de un país. Otras críticas al IDH radican en el tratamiento que se da a la variable ingreso y el uso de un umbral para su estimación, también está lo arbitrario del cálculo de promedios de los indicadores de privación.

El IDH ofrece algunas ventajas, entre estas está la facilidad con la que se puede desagregar por regiones geográficas o adaptarse para captar desigualdades distributivas de diversos tipos (Cuadro 3.16) (Feres y Mancero, 2001b).

Un ejemplo de la versatilidad que proporciona el IDH es por ejemplo, su extensión más reciente con el Índice de Pobreza Humana (IPH). El IPH se introdujo en 1997 para medir específicamente la pobreza y enfatiza la carencia de las capacidades humanas esenciales, como la alfabetización y una nutrición suficiente (Crespo, 2000).

En el IPH, la longevidad se representa por el porcentaje de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años, y la falta de conocimientos se mide como el porcentaje de adultos analfabetos. El indicador de nivel de vida es el promedio simple entre el porcentaje de personas sin acceso a agua potable, el porcentaje sin acceso a

### **Cuadro 3.16:** Variaciones del IDH para la identificación de desigualdades

- **Índice de Desarrollo de Género (IDG):** Abarca las mismas dimensiones del IDH, pero ponderadas de acuerdo a la disparidad de logros entre hombres y mujeres.
- **Índice de Potenciación de Género (IPG):** Creado para medir la desigualdad en participación política y económica entre géneros. Algunos informes han presentado cálculos del IDH corregido por inequidades en la distribución de recursos, en los que se pondera el ingreso de acuerdo al Coeficiente de Gini de cada país.
- **Índice de Libertad Humana (ILH):** Constituye una forma más compleja de enriquecer la información del IDH, tomando en cuenta la situación de los derechos y libertades en cada país. En Bolivia se calculó únicamente entre 1991 y 1993.

Fuente: (Feres y Mancero, 2001b)

servicios de salud y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente. Dado el sesgo de este índice hacia los países en vías de desarrollo, en 1998 se le dio el nombre de IPH-1 y se creó, además, un IPH-2, aplicado a los países industrializados. Entre otras características, el IPH-2 toma en cuenta la exclusión, que es medida por la tasa de desempleo, y utiliza el porcentaje de personas que viven bajo la Línea de Pobreza (relativa) como indicador del nivel de vida.

Asimismo, en 1998 las Naciones Unidas calcularon por primera vez en Bolivia el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) que permite descubrir los aspectos de calidad de vida que afectan tanto las oportunidades de las personas como sus percepciones (amenazas y condiciones que determinan algún nivel de riesgo para las posibilidades de reproducción social). Se compone de cinco indicadores: variables culturales (porcentaje de adultos que no hablan castellano), ambientales o de hábitat (proporción de hogares sin conexión domiciliaria de agua potable dentro de la vivienda), educativas (porcentaje de la población mayor de 25 años que no ha cursado siquiera seis años de escuela), económicas (proporción de personas ocupadas sin empleo regular y que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia) y políticas (el porcentaje de personas no inscritas en el registro electoral). El IVS es un promedio simple de los cinco indicadores y se expresa en proporción a la unidad, es decir, cuanto más bajo es, más baja es la vulnerabilidad social en el área estudiada. Este es un análisis de equidad que pretende mostrar las brechas sociales y permite completar y profundizar los índices e indicadores de pobreza y de desarrollo (Crespo, 2000).

El IDH es un índice fácil de calcular, transmitir, comunicar y ampliar y/o adecuar para identificar inequidades de varios tipos. También se sabe que supera ciertas dificultades por las que atraviesan otro tipo de indicadores de su tipo y ha generado gran atención en parte de la economía. Se debe lamentar que sus ambigüedades no lo han apoyado para transformarse en una herramienta de uso más amplio, por lo que se deduce que el IDH aún no ha logrado desplazar al PIB per cápita como indicador utilizado para la distribución de recursos de fuentes internacionales (Feres y Mancero, 2001b). En Bolivia, el IDH se ha convertido en un indicador alternativo y/o complementario al NBI por haber llegado a medir estos indicadores al nivel municipal.

### *El Coeficiente de Gini - Medida de Desigualdad*

El Coeficiente de Gini (1912) es un indicador de desigualdad de los ingresos. El coeficiente oscila entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (perfecta desigualdad) (Landa, 2002). Se basa en la Curva de Lorenz, quien de forma gráfica es capaz de comparar la proporción acumulada de la población con la proporción acumulada del ingreso (Crespo, 2000).

El Coeficiente de Gini revela la distribución desigual de los ingresos a lo largo del tiempo. La importancia de este indicador radica en que permite observar un fenómeno cuya magnitud es ocultada por el dato de la reducción relativa de los niveles de pobreza medios mediante el uso de una Línea de Pobreza (LP) calculada a partir de los valores mínimos de una canasta alimenticia que satisface ciertos requerimientos nutritivos convencionales. El índice de Gini se hace relevante porque permite aclarar la forma en que la creación de valor se distribuye en la forma de ingresos, incorporando un elemento crucial referido a lo relativo (relatividad) del concepto de pobreza. Por lo tanto, es menos importante la magnitud de personas que se hallan por debajo de una LP, que la forma en que la creación de valor proveniente del trabajo se reparte entre la población, donde, al ser creciente supondría niveles normativos de consumo más altos que los "normales" establecidos por la LP convencional identificando mayores niveles de desigualdad (Arce, 2001).

En los últimos años, la distribución del ingreso se ha convertido en un tema candente, ya que a pesar de una relativa recuperación económica en América Latina, las concentraciones de los ingresos en los distintos países no han cambiado. Bolivia se encuentra entre los países más desiguales en la distribución del ingreso en el ámbito regional y mundial. Algunos cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revelan que la región ha mantenido o aumentado los niveles de desigualdad de hace dos décadas. En la actualidad, el Banco Mundial propone y divulga una estrategia de crecimiento económico con equidad comprobando que una deficiente distribución del ingreso debilita el ritmo de acumulación del capital físico individual y humano, lo que tiene un impacto directo sobre el aumento de la producción y la productividad (a menor demanda, menor consumo de bienes) y lo que deteriora las fuentes de crecimiento económico y fundamentalmente la redistribución de los ingresos.



# Capítulo 4

## Pobreza en Pando, Bolpebra y El Sena

### Estadísticas de pobreza en general

Como se discutió en el Capítulo 2, existen diferentes métodos para medir la pobreza, incluyendo indicadores individuales e índices compuestos por varios indicadores. Los resultados de los principales índices de pobreza, como el NBI y el IDH registrados en Bolivia, Pando y sus municipios son expuestos a continuación.

### Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

#### *NBI a nivel nacional*

Este índice muestra una reducción considerable en el periodo intercensal de 1992 a 2001. Bolivia reduce su porcentaje de pobres de 70.9% a 58.6%. Pando registraba en 1992 el mayor porcentaje de pobreza a nivel nacional con un 83.8% muy por encima del porcentaje nacional (Cuadro 4.1). En el año 2001, Pando registra la cuarta mayor diferencia en reducción de este indicador, con 11.3 puntos porcentuales menos. Pasando así, del noveno lugar al séptimo con un 72.4% de pobreza, por encima de Potosí y El Beni que tienen 79.7% y 76.0% de pobreza respectivamente.

Todos los departamentos de Bolivia muestran una reducción de la pobreza. Los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Pando muestran las mayores reducciones de pobreza.

#### *NBI Pando*

La tabla de posición municipal del NBI ubica a Cobija en el puesto 19 de los 314 municipios de Bolivia. Cobija tiene un 45.9% de pobreza por NBI, cifra bastante baja comparada con el promedio nacional de 58.6%. La misma tabla de posición ubica a Bolpebra en el puesto 199 y al municipio de El Sena en el puesto 207. Estos datos muestran que sólo el área urbana de Pando tiene un porcentaje de pobreza menor

**Cuadro 4.1:** Bolivia: Porcentaje de pobres por departamento

Departamento	Población censada 2001	Censo 1992	Porcentaje de pobres	
			Censo 2001	Diferencia porcentual
Bolivia	8,274,325	70.9	58.6	-12.3
Chuquisaca	531,522	79.8	70.1	-9.7
La Paz	2,350,466	71.1	66.2	-4.9
Cochabamba	1,455,711	71.1	55.0	-16.1
Oruro	391,870	70.2	67.8	-2.4
Potosí	709,013	80.5	79.7	-0.8
Tarija	391,226	69.2	50.8	-18.4
Santa Cruz	2,029,471	60.5	38.0	-22.4
Beni	362,521	81.0	76.0	-5.0
<b>Pando</b>	<b>52,525</b>	<b>83.8</b>	<b>72.4</b>	<b>-11.3</b>

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

al promedio nacional, toda el área rural de Pando muestra porcentajes de pobreza muy por encima de la media nacional (Cuadro 4.1). Esto se explica debido porque las comunidades del área rural de Pando aún tienen serias deficiencias en el acceso a salud, educación y disponibilidad de servicios de agua y alcantarillado.

Por lo expuesto anteriormente y revisando la tabla de municipios de Pando en la tabla de posición municipal por NBI del PNUD (2004) presentada en el Cuadro 4.2, es difícil creer que en seis de los 15 municipios no se registre insatisfacción en salud, es decir, el 100% de las personas manifiestan tener un buen servicio de salud. Si confiamos en la veracidad de esta información, en el caso de Bolpebra la “completa” satisfacción en salud y una baja insatisfacción de materiales para vivienda son los principales índices influyendo los resultados de reducción de pobreza por NBI. Sin embargo, la insatisfacción por espacios de vivienda, servicios energéticos y de saneamiento se presentan como serias dificultades para la reducción de pobreza de este municipio.

En El Sena, todos los indicadores que componen al NBI muestran valores por encima de un 68% de insatisfacción. Esto hace pensar que la reducción de pobreza por NBI en este municipio tiene serios retos. Así por ejemplo, se sabe que es difícil proveer los servicios de energía eléctrica y saneamiento en comunidades de distribución dispersa, que es una característica común de los centros poblados en el norte amazónico de Bolivia (Cuadro 4.3).

En El Sena, el 20.81% de satisfacción en materiales de vivienda y el 12.58% de satisfacción por servicios de saneamiento se encuentran concentrados en la capital del municipio. La presencia de migrantes comerciantes, que se dedican a actividades auríferas y recolección de castaña, viabilizaron la realización de inversiones en la zona; por ejemplo, los comerciantes construyeron casas habilitándolas para ejercer su actividad. Por otro lado el municipio impulsa su proyecto de agua potable y está terminando un proyecto de ampliación de la red de energía eléctrica.

Los municipios que registraron reducciones significativas en su porcentaje de pobreza fueron: Porvenir con 14.4, Puerto Rico con 10.8 y Santa Rosa con 10.8 y Cobija con 8.2 puntos porcentuales. Bolpebra registra una leve reducción 4.2 puntos porcentuales, y El Sena registra una reducción de 3.4 puntos porcentuales.

## Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Según el IDH 2001, Bolivia se ubica en el puesto 114 de 175 países a nivel mundial, con un IDH de 0.67 y en el puesto 16 de 20, a nivel de América Latina, por encima de

**Cuadro 4.2:** Posición de los municipios de Pando a nivel nacional por NBI

Sección de provincia o municipio	Posición municipal según NBI	Pobreza por NBI	Insatisfacción en materiales viviendas	Insatisfacción en espacios vivienda	Insatisfacción servicios energéticos	Insatisfacción servicios de saneamiento	Insatisfacción educación	Insatisfacción salud
Bolivia		58.6						
Cobija	19	45.9	12.08	72.11	27.54	74.81	39.39	34.76
Porvenir	55	68.3	10.57	73.89	70.15	67.83	66.35	0.00
Puerto Rico	125	86.6	63.49	85.15	85.99	75.71	73.08	33.36
Sta. Rosa del Abuná	143	88.7	35.65	95.36	90.71	92.05	82.09	0.00
Nueva Esperanza	170	93.0	72.34	78.13	92.34	96.88	74.22	0.00
Bella Flor	196	95.3	34.91	85.98	96.23	97.78	86.70	0.00
Santos Mercado	198	95.4	46.67	89.17	95.42	98.96	83.54	0.00
Bolpebra	199	95.5	37.60	79.54	95.48	96.13	78.89	0.00
Sena	207	96.1	78.19	86.94	95.94	87.42	83.29	68.53
Filadelfia	222	97.1	39.65	87.47	97.83	99.12	82.87	39.20
Pto. Gonzalo Moreno	265	98.8	96.09	93.56	98.93	95.54	69.58	54.79
Ingavi	278	99.1	77.67	90.23	99.77	98.72	86.28	100.00
San Lorenzo	297	99.6	92.34	88.62	98.81	99.94	78.05	100.00
V.Nueva - Loma Alta	311	100	95.23	91.74	100.00	100.00	84.32	100.00
San Pedro	313	100	98.31	93.06	100.00	100.00	87.05	100.00

Fuente: Elaboración propia basándose en: INE, 2002 y PNUD, 2004

**Cuadro 4.3:** Porcentaje de pobreza por sección de provincia o municipio, Pando

Sección de provincia o municipio	Población censada 2001	Porcentaje de pobreza		
		Censo 1992	Censo 2001	Diferencia porcentual
Bolivia	8,274,325	70.9	58,6	-12,3
Departamento Pando	52,525	83.8	72,4	-11,3
Sección CAPITAL - Cobija	22,324	54.1	45,9	-8,2
2da. Secc. - Bolpebra	1,194	99.9	95,5	-4,4
3ra. Secc. - El Sena	2,240	99.5	96,1	-3,4
Mínimo en municipios de Pando	22,324	54.1	45,9	-8,2
Máximo en municipios de Pando	993	99.8	100,0	0,2

Fuentes: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

Haití que se encuentra en el grupo de los países de bajo desarrollo humano y de Nicaragua, Honduras y Guatemala que se encuentran en el grupo de los países de desarrollo medio.

Según el informe de Desarrollo Humano 2001, citado por INE (2002), el 14.4% de la población de Bolivia se encuentra bajo el límite de pobreza de ingreso, menor o igual a US\$1 por día PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) de 1993 (Cuadro 4.4). El componente de ingreso del IDH, expresa el Producto Interno Bruto per cápita (PIB) en US\$, traducido en lo que se denomina la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), para facilitar la comparación entre países. La PPA mide el valor real de compra de la población comparada con un estándar internacional (el valor promedio de bienes y servicios en los Estados Unidos). Así, por ejemplo, si el conjunto de bienes de un país A es un 50% más bajo que el precio de esos mismos bienes en EEUU, para efectos de la comparación se considera, que USD 100 en el país A compran lo que US\$200 en EEUU (Hernández, 2004).<sup>10</sup>

**Cuadro 4.4:** Clasificación de Bolivia en el mundo y América Latina según el IDH (2001)

	Clasificación	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Bolivia en el mundo	Mundo	0.722
	América Latina y el Caribe	0.777
	Países en vías de desarrollo	0.655
	<b>Bolivia</b>	<b>0.672</b>
Bolivia en América Latina	Argentina	0.849
	Uruguay	0.834
	Costa Rica	0.832
	Chile	0.831
	Cuba	0.806
	México	0.800
	Panamá	0.788
	Colombia	0.779
	Brasil	0.777
	Venezuela	0.775
	Perú	0.752
	Paraguay	0.751
	Rep. Dominicana	0.737
	Ecuador	0.731
	El Salvador	0.719
	<b>Bolivia</b>	<b>0.672</b>
Honduras	0.667	
Guatemala	0.652	
Nicaragua	0.643	
Haití	0.467	
Grupos de países	Desarrollo humano - alto	0.908
	Desarrollo humano - medio	0.684
	Desarrollo humano - bajo	0.440
	Ingresos - altos	0.927
	Ingresos - medios	0.744
	Ingresos - bajos	0.561

Fuente: (PNUD, 2003)

*IDH a nivel nacional*

El IDH registra una media nacional de 0.641 (PNUD, 2004), donde Pando se encuentra por debajo de la media nacional y por encima de Potosí, Chuquisaca y Oruro que tienen índices IDH de 0.514, 0.563 y 0.618 respectivamente. El índice de salud ubica a Pando por debajo de la media nacional, considerando los nueve departamentos a nivel nacional, se encuentra en el cuarto lugar después de Santa Cruz, Tarija y Beni. El índice de educación ubica a Pando por debajo de la media nacional, en el quinto lugar después de Santa Cruz, Oruro, La Paz y Beni. El índice de ingresos ubica a Pando por debajo de la media nacional, en el quinto lugar después de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija.

Bajo los parámetros de medición del IDH, Pando muestra sus fortalezas en los índices de salud y educación (Cuadro 4.5) que están ligeramente por debajo de la media nacional. En cambio, el índice de ingresos representa su debilidad. El Informe de Desarrollo Humano del Norte Amazónico (2003) ubicaba a Pando en el tercer lugar a nivel departamental en Bolivia, esto se debía a que en el año 2000 el PIB del departamento de Pando alcanzó los US\$70 millones, registrando así el PIB per cápita

más alto del país con US\$1,219. Sin embargo, la forma de medición del índice de ingresos fue modificada a ingresos por consumo. De esta manera el IDH por ingresos se redujo considerablemente de 0.587 a 0.488. En aquel año y bajo la anterior metodología, Pando alcanzó un IDH de 0.651 y se situaba debajo sólo de Santa Cruz y Tarija (Cuadro 4.5).

**Cuadro 4.5:** IDH según componentes y por departamentos (2004), Bolivia

Departamento	Componentes del IDH			IDH	Índice municipal	
	Salud	Educación	Ingresos		Valor máx.	Valor mín.
Bolivia	0.638	0.748	0.537	0.641	0.741	0.311
Chuquisaca	0.622	0.624	0.443	0.563	0.688	0.347
La Paz	0.621	0.768	0.504	0.631	0.714	0.423
Cochabamba	0.627	0.736	0.517	0.627	0.741	0.311
Oruro	0.598	0.781	0.476	0.618	0.685	0.484
Potosí	0.539	0.621	0.382	0.514	0.666	0.341
Tarija	0.702	0.722	0.501	0.641	0.694	0.466
Santa Cruz	0.702	0.792	0.574	0.689	0.739	0.520
Beni	0.673	0.757	0.487	0.639	0.688	0.555
Pando	0.637	0.746	0.488	0.624	0.689	0.513

Fuente: (PNUD, 2004)

#### *IDH en Pando*

Para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal se utilizó una metodología similar a la detallada en el Informe de Desarrollo Humano Mundial (PNUD, 2003: 341), pero con variaciones en los indicadores que componen el índice a fin de hacerlo más sensible a la realidad de desarrollo del país y sus 314 municipios (Cuadro 4.6) (PNUD, 2004).

**Cuadro 4.6:** Dimensiones del IDH, según componentes, indicadores y metodología

Dimensión	Componente	Indicador IDH municipal	Metodología IDH mundial
Salud	Una larga vida y saludable	Esperanza de vida al nacer.	Esperanza de vida al nacer.
Educación	Conocimientos	Alfabetización de adultos. Tasa neta combinada de matriculados del nivel inicial, primario y secundario. Años promedio de escolaridad.	Alfabetización de adultos. Tasa bruta combinada de matriculados del nivel primaria, secundaria y superio.
Ingresos	Un nivel de vida decoroso	(US\$ PPA/año) ajustado al PIB per capital (US\$ PPA/año).	PIB per cápita (US\$ PPA/año).

Fuente: (PNUD, 2004)

Antes de calcular el IDH, es necesario crear un índice para cada uno de sus tres componentes. Para calcularlos, se utilizan valores mínimos y máximos de referencia a nivel mundial como se describe en el Cuadro 4.7.

**Cuadro 4.7:** Valores internacionales de referencia para el cálculo del IDH

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Años promedio de escolaridad	15	0
Tasa neta combinada de matriculados (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40,000	100

Fuente: (PNUD, 2004)

Pando registra a su capital Cobija con un IDH de 0.689 que es un valor superior al de la media nacional y ubica a Cobija en el noveno lugar de 314 municipios. Bolpebra se encuentra en el puesto 115 y El Sena en el puesto 153 en la tabla de Posición municipal de IDH.

En el área rural de Pando, Bolpebra se encuentra en el quinto puesto entre 14 municipios. El Sena esta en el octavo puesto. Bolpebra tiene mayores índices de esperanza de vida y de consumo que El Sena pero un menor índice de educación que éste (Cuadro 4.8).

La cercana ubicación del municipio de Bolpebra con la ciudad de Cobija permite que exista una mejor atención de salud (esperanza de vida) y un mayor movimiento económico. El municipio de El Sena realizó mayores inversiones públicas –que el municipio de Bolpebra– para satisfacer la demanda educativa en su jurisdicción, esto puede representar tener un mayor índice de educación. Por ejemplo, la capital del municipio cuenta en la actualidad con alumnos en el tercer grado del nivel secundario y está interesado en tener sus primeras promociones en el nivel secundario.

Si bien, ambos municipios registran un IDH inferior a la media nacional, son considerados municipios de desarrollo medio, porque su IDH es mayor a 0.5.

**Cuadro 4.8:** Pando: Posición municipal según la escala nacional de IDH

Sección de provincia o municipio	Posición nacional según IDH	Índice de Esperanza de Vida	Índice de educación	Índice del consumo (ajustado al PIB per cápita)	Índice de Desarrollo Humano 2001	Población censada 2001
Cobija	9	0.7	0.83	0.54	0.689	22,324
Porvenir	49	0.67	0.71	0.49	0.625	3,713
Filadelfia	80	0.61	0.74	0.45	0.599	3,145
Puerto Gonzalo Moreno	90	0.61	0.73	0.43	0.591	3,810
Puerto Rico	92	0.57	0.74	0.46	0.591	4,003
Bolpebra	115	0.60	0.63	0.49	0.572	1,194
Bella Flor	142	0.68	0.55	0.46	0.562	2,305
San Lorenzo	143	0.55	0.70	0.44	0.562	3,471
Sena	153	0.5	0.73	0.45	0.558	2,240
Ingavi	157	0.67	0.55	0.45	0.557	899
Nueva Esperanza	162	0.51	0.69	0.46	0.553	740
Villa Nueva (Loma Alta)	176	0.44	0.74	0.45	0.545	993
Santos Mercado	184	0.55	0.61	0.46	0.541	509
San Pedro	202	0.50	0.64	0.44	0.528	1,082
Santa Rosa del Abuná	233	0.63	0.49	0.42	0.513	2,097

Fuente: (PNUD, 2004)

## Características de las variables individuales

Como se explicó en el Capítulo 3, el NBI y el IDH son indicadores compuestos a partir de determinados índices. En caso del NBI se tienen los índices de insatisfacción en materiales de vivienda, espacios de vivienda, servicios energéticos, saneamiento, educación y salud; y en el caso del IDH, se tienen los índices de esperanza de vida, educación y consumo. A continuación se presenta información detallada sobre las diferentes necesidades básicas que abarca el NBI.

### *Educación*

Hay tres indicadores de educación que normalmente son utilizados para medir la calidad de los servicios de educación, estos son: la tasa de analfabetismo, los años promedio de estudio y el nivel de asistencia escolar.

Tasa de analfabetismo. La tasa de analfabetismo mide el porcentaje de personas de 15 o más años que no saben leer y escribir. Según los indicadores de educación del INE (2001), Bolivia tiene una tasa de analfabetismo de 13.28%. Pando tiene una de las tres tasas más bajas a nivel nacional con un 10.37% de analfabetismo, ubicado sólo después de Santa Cruz y El Beni.

En Pando, el área urbana representada por Cobija, tiene la tercera tasa de analfabetismo más baja de Bolivia. En el ámbito rural, Pando tiene la segunda tasa de analfabetismo más baja de Bolivia, ubicándose por debajo de Santa Cruz. Las tasas de analfabetismo en el área rural de Pando oscilan entre el 9.59% y 28.39%. Entre los catorce municipios del área rural de Pando, Bolpebra se encuentra entre los cuatro municipios con mayores tasas de analfabetismo y El Sena se encuentra entre los primeros tres municipios con menor tasa de analfabetismo.

Años promedio de escolaridad. Representa el promedio del número de años de escolaridad de la población igual o mayor a 19 años. A pesar de tener una de las tasas de analfabetismo más baja a nivel nacional, los años promedio de estudio ubican a Pando en el sexto lugar a nivel nacional, sobre Potosí, Chuquisaca y Tarija. Pando está por debajo del promedio nacional respecto a este indicador. Esto indica que existe un abandono escolar temprano en el departamento de Pando.

Los años promedio de estudio de la población de 19 años y más en el área rural de Pando es de 5.53 y oscila entre 4.22 y 6.54. Entre los catorce municipios del área rural de Pando, Bolpebra se encuentra entre los dos municipios con menor cantidad de años promedio de estudio de la población y El Sena se encuentra entre los primeros cuatro con mayor cantidad de años de estudio de la población.

Niveles de asistencia escolar. Según el Ministerio de Educación, los niveles de asistencia escolar se definen como el número de alumnos inscritos en cada nivel (inicial, primaria y secundaria) que tienen la edad para asistir a ese nivel como porcentaje de la población total en edad correspondiente.

A nivel nacional, Pando tiene la menor tasa de asistencia escolar, tanto en el rango de 6 a 14 años como en el rango de 15 a 19 años. El área urbana de Pando tiene la tasa de asistencia escolar más baja de Bolivia. En la región rural, al igual que en la urbana, Pando tiene la tasa de asistencia escolar más baja de Bolivia. Las tasas de asistencia escolar en el área rural de Pando oscilan entre 26.54% y 79.84%. Entre los catorce municipios del área rural de Pando, Bolpebra se encuentra entre los cuatro municipios con menores tasas de asistencia escolar y El Sena se encuentra entre los seis municipios con menores tasas de asistencia escolar.

En el primer rango de edades (de 6 a 14 años), doce de los catorce municipios del área rural, tienen tasas de asistencia escolar superiores al 70%. Sin embargo, en

el segundo rango de edades (de 15 a 19), doce de los catorce municipios del área rural tienen tasas de asistencia escolar inferiores al 50%.

Una de las principales razones por las que se observan bajas tasas de asistencia en Pando, es la falta de escuelas secundarias, que obliga a los padres de familia a trasladar a sus hijos a centros poblados que cuenten con este servicio y en caso de no contar con los recursos necesarios los jóvenes dejan de estudiar. El hecho de que muchos jóvenes de 15 a 19 años empiecen a trabajar y se casen contribuye al incremento de este indicador.

Llama la atención que Pando, teniendo la tasa de asistencia escolar más baja, tenga una tasa de analfabetismo baja a nivel nacional (Cuadro 4.9).

**Cuadro 4.9:** Indicadores de educación por departamento, Bolivia

Departamento	Indicadores de educación (2001)				Años promedio de estudio población de 19 años y más
	Tasa de analfabetismo población de 15 años y más (%)	Tasa de asistencia escolar (%)			
		Total	6-14 años	15-19 años	
Bolivia	13.28	79.71	91.41	54.46	7.43
Chuquisaca	26.97	73.42	85.23	44.57	5.78
La Paz	11.39	83.25	94.19	60.21	7.88
Cochabamba	14.53	78.54	91.61	51.64	7.35
Oruro	10.61	83.33	94.11	61.85	7.98
Potosí	28.42	78.93	89.43	52.33	5.03
Tarija	14.10	74.91	88.19	46.90	6.98
Santa Cruz	7.26	79.53	91.70	53.75	8.12
Beni	8.88	77.52	88.04	53.82	7.44
Pando	10.37	70.17	84.55	41.09	7.21

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

Este fenómeno es difícil de explicar, aunque posiblemente la tasa de migración neta del departamento sea la razón. Como se explica en el Capítulo 2, en el último periodo intercensal, Pando recibió un flujo elevado de inmigrantes procedentes de los departamentos de La Paz y El Beni. Este tipo de migración se habría realizado por gente que pudo haber recibido educación en el departamento del que procede y así estarían aportando en la reducción de la tasa de analfabetismo del departamento (Cuadro 4.10).

**Cuadro 4.10:** Indicadores de educación por sección de provincia o municipio, Pando

Departamento	Indicadores de educación (2001)				Años promedio de estudio población de 19 años y más
	Tasa de analfabetismo población de 15 años y más (%)	Tasa de asistencia escolar (%)			
		Total	6-14 años	15-19 años	
Bolivia	13.28	79.71	91.41	54.46	7.43
Bolivia	13.28	79.71	91.41	54.46	7.43
Departamento Pando	10.37	70.17	84.55	41.09	7.21
Capital Cobija	3.95	73.55	90.69	45.97	9.25
Bolpebra	25.51	62.60	81.44	24.03	4.73
Sena	11.49	64.99	81.84	27.98	5.76
Mínimo en Pando	3.95	26.54	33.19	14.00	4.22
Máximo en Pando	28.39	79.84	92.11	53.18	9.25

Fuente: (CNPV, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema Nacional de Información Educativa)

### Salud

Hay dos indicadores que son utilizados para medir la calidad de salud, estos son: la tasa de mortalidad infantil y la cobertura de parto institucional.

**Tasa de mortalidad infantil.** Es la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad, expresada por cada mil nacidos vivos. En el año 2001, Bolivia registra una tasa nacional de mortalidad infantil de un 66 por mil. En ese mismo año, Pando registra una tasa de 63 por mil, constituyéndose así en el cuarto departamento con menor tasa de mortalidad después de Tarija, Santa Cruz y El Beni. En Pando, Cobija tiene la menor tasa de mortalidad, con un valor de 51 por mil. En la región rural de Pando, la tasa de mortalidad infantil oscila entre 57 y 114 por mil. Entre los catorce municipios del área rural de Pando, Bolpebra se encuentra entre los siete municipios con menores tasas de mortalidad infantil y El Sena se encuentra entre los tres municipios con mayores tasas de mortalidad infantil. En el área rural de Pando, Bolpebra tiene una menor tasa de mortalidad infantil que El Sena. Considerando que El Sena goza de una mejor infraestructura de salud, parece contradictorio que este municipio tenga una mayor tasa de mortalidad infantil que Bolpebra. Esto podría deberse a la cercanía de las comunidades de Bolpebra con la ciudad de Cobija, la población de aquel municipio recurre a los servicios de salud en esta ciudad. El Sena no goza de esta ubicación cercana a las principales ciudades del norte amazónico, lo que representa una desventaja para sus pobladores quienes no tienen acceso a un buen servicio de salud.

**Cobertura de parto institucional.** El parto institucional es aquel que es atendido por personal médico en instalaciones de servicios de salud estatal o privado. Es la proporción de mujeres embarazadas que llegan a ser atendidas en instalaciones del servicio de salud estatal o privado.

En el año 2001, la cobertura de partos institucionales en Bolivia alcanzó el 54% (Cuadro 4.11). Pando registra un 55% y ocupa el cuarto lugar entre los nueve departamentos de Bolivia, ubicado después de Santa Cruz, Oruro y Chuquisaca. Cobija registra un 115% de partos institucionales atendidos, esto se debe a que esta ciudad atiende partos transferidos de otras localidades como son: Bolpebra, Porvenir y Puerto Rico.

En el área rural de Pando, la cobertura de parto institucional es baja y oscila entre 1% y 51%. El municipio de Bolpebra tiene un 24% de cobertura de parto institucional ubicándose entre los cinco municipios con mayor porcentaje de

**Cuadro 4.11:** Indicadores de salud por departamento, Bolivia

Departamento	Indicadores de salud (%)	
	Cobertura de parto institucional (2002)	Tasa de mortalidad infantil 2001 (por mil)
Bolivia	54	66
Chuquisaca	59	71
La Paz	46	64
Cochabamba	53	72
Oruro	62	82
Potosí	50	99
Tarija	54	53
Santa Cruz	62	54
Beni	54	60
Pando	55	63

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

cobertura de parto. El Sena es el segundo municipio con mayor porcentaje (37%) en la cobertura de partos institucionales. Los bajos porcentajes de cobertura de partos institucionales se deben a la dificultad que existe en las zonas rurales para llegar a los centros urbanos donde se da este servicio.

Los bajos porcentajes en la cobertura de parto institucional de los dos municipios ponen de manifiesto la escasa infraestructura en salud que tienen (Cuadro 4.12). Según los datos del Censo (2001) Bolpebra cuenta con 3.35 trabajadores de salud por cada 1,000 habitantes, cero camas por cada 1,000 habitantes y tiene cuatro establecimientos de salud de primer nivel de resolución que equivale a una posta o puesto de salud, la menor categoría. El Sena cuenta con 0.89 trabajadores de salud por cada 1,000 habitantes, cero camas por cada 1,000 habitantes y tiene un establecimiento de salud de primer nivel de resolución.

**Cuadro 4.12:** Indicadores de salud por sección de provincia o municipio

Provincia, sección de provincia o municipio	Indicadores de salud	
	Cobertura de parto institucional 2002 (%)	Tasa de mortalidad infantil 2001 (por mil)
Bolivia	54	66
Departamento Pando	55	63
Capital - Cobija	115	51
Bolpebra	24	75
Sena	37	100
Mínimo en Pando	1	51
Máximo en Pando	115	114

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

### *Saneamiento básico*

El indicador de saneamiento básico muestra el porcentaje de la población con acceso a servicios de agua potable y alcantarillado. Es definido por el número de personas con acceso a servicios de agua potable en un año dado, expresado como porcentaje de la correspondiente población para aquel año, en un determinado país, territorio o área geográfica.

Se define como acceso directo a través de conexión domiciliar a sistemas de agua potable y/o acceso razonable a través de fuentes públicas de agua potable. Acceso razonable a servicios de agua potable, se define por una distancia de la vivienda a la fuente pública de agua no mayor a un kilómetro y con el mínimo de 20 litros/habitante/día. Los datos son proporcionados por la autoridad sanitaria nacional (OPS, 2001).<sup>11</sup>

El servicio de alcantarillado<sup>12</sup> se representa como el porcentaje de la población con acceso a servicios de eliminación de excretas. La definición indica que es el tamaño de la población con acceso a servicios de eliminación de excretas en un año dado, expresado como porcentaje de la correspondiente población a la mitad del año, en un determinado país, territorio o área geográfica. Este indicador tiene dos categorías: rural y urbano.

Agua potable. Pando ocupa la penúltima ubicación a nivel nacional según el indicador de hogares con abastecimiento de agua por red de cañería o pileta pública. Mientras el promedio nacional muestra un 69.7% de los hogares con este servicio, Pando tiene apenas un 42.4% de los hogares con este servicio, ligeramente superior a El Beni que tiene un 40.7%.

Considerando que un reducido porcentaje de los hogares en Pando tiene este servicio, que 75.2% de la población de Cobija cuentan con este servicio y que más

del 40% de la población de Pando vive en esta ciudad, se puede concluir que la mayoría de los hogares con abastecimiento de agua de red se concentra en esta ciudad, así, se entiende que este servicio es bastante reducido en el resto del departamento.

El rango de este servicio en los catorce municipios del área rural de Pando, oscila entre 0% y 37%. Bolpebra es el cuarto municipio con un 11.6% y El Sena es el tercer municipio con un 17.3%. El Sena tiene el servicio de agua potable concentrado en la capital del municipio, el resto de las comunidades no gozan de este servicio. En el municipio de Bolpebra ocurre lo mismo, la capital del municipio goza de este servicio a partir de una toma de agua y una red instalada. Puerto Yaminahua también tiene las instalaciones de este servicio. Lo curioso es que ambas comunidades tienen dificultades para solventar el funcionamiento de este servicio, por lo que se estima que la cantidad de familias que realmente acceden a este servicio es menor al porcentaje expresado por el INE. Se debe considerar que no todas las comunidades pueden acceder a este servicio por la ubicación dispersa de las casas de los comunitarios.

Alcantarillado. Pando ocupa el último lugar a nivel nacional según el indicador de hogares que tienen servicio sanitario con desagüe hacia alcantarillado o cámara séptica (Cuadro 4.13). Mientras la cantidad de los hogares con este servicio a nivel nacional es 38.9% y el rango de este indicador oscila entre 40% y 82%, Pando se encuentra muy por debajo de los otros departamentos, con apenas 14.7% de sus hogares con este servicio, El Beni que es el antepenúltimo, con 23% de los hogares accediendo a este servicio.

**Cuadro 4.13:** Indicadores de vivienda por departamento, Bolivia

Departamento	Indicadores de vivienda hogares con abastecimiento de agua por red de cañería o pileta pública (%)	Hogares que tienen servicio sanitario con desagüe hacia alcantarillado o cámara séptica (%)
Bolivia	69.7	38.9
Chuquisaca	59.7	36.3
La Paz	72.1	41.9
Cochabamba	62.8	41.0
Oruro	65.8	31.5
Potosí	60.6	24.9
Tarija	80.5	51.5
Santa Cruz	82.4	41.5
El Beni	40.7	23.0
Pando	42.4	14.7

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

La capital Cobija tiene 29.3% de los hogares con este servicio. Esto está muy por debajo de la media nacional (38.9%). En el área rural, es evidente que no existe este tipo de servicio por que los centros poblados son pequeños y que inversiones de este tipo sólo se justifican en centros poblados mayores (Cuadro 4.14).

El rango de este servicio en los catorce municipios del área rural de Pando, oscila entre 0% y 6.1%. El municipio de Bolpebra se encuentra entre los cinco municipios que no cuentan con este servicio en ninguno de sus hogares. El municipio de El Sena sólo registra un 1% de los hogares con este servicio, así se ubica en el séptimo lugar entre los municipios del área rural de Pando.

**Cuadro 4.14:** Indicadores de vivienda por sección de provincia o municipio

Provincia, sección de provincia o municipio	Número total de hogares	Indicadores de vivienda	
		Hogares con abastecimiento de agua por red de cañería o pileta pública (%)	Hogares que tienen servicio sanitario con desagüe hacia alcantarillado o cámara séptica (%)
Bolivia	1,977,665	69.7	38.9
Departamento Pando	10,527	42.4	14.7
Capital - Cobija	4,923	75.2	29.3
Bolpebra	292	11.6	0.0
Sena	398	17.3	1.0
Mínimo en municipios de Pando	90	0.0	0.0
Máximo en municipios de Pando	4,923	75.2	29.3

Fuente: (INE-UDAPE, 1992 y 2001; Sistema Nacional de Información en Salud; Sistema de Información Educativo)

### *Socioeconómicas*

En los indicadores socioeconómicos, se presentan los de empleo e ingreso.

**Empleo.** Según los resultados de la encuesta de hogares del INE (2002), los indicadores de empleo en Bolivia, desarrollados bajo las condiciones de actividad y por regiones urbana y rural muestran que existe mayor desempleo o desocupación en las áreas urbanas del país. Estos resultados son producto de una migración campo-ciudad registrada en las últimas décadas. La población emigrante de las áreas rurales llega a las ciudades con la esperanza de encontrar empleo. Sin embargo, por la baja capacidad de desempeño en trabajos urbanos y la elevada oferta de trabajo, se observan altos niveles de desempleo en las ciudades.

Al analizar estos resultados, todo hace pensar que las oportunidades de trabajo o empleo en el campo son mejores. Sin embargo, es necesario realizar una comparación sobre los niveles de ingreso en cada una de estas regiones. Más adelante se realizará un análisis comparativo entre los niveles de ingreso en Pando.

**Indicadores de empleo en Pando.** Entre los índices de empleo a nivel departamental se presentan cinco: Población Económicamente Activa; Tasa de Participación Global; Población Ocupada; Categoría Ocupacional; y Rama de actividad. A continuación se presentan las definiciones<sup>13</sup> de estos cinco índices:

- La Población Económicamente Activa (PEA) comprende la población con 10 años o más de edad. Este grupo poblacional se considera oferta laboral potencial.
- La Tasa de Participación Global (TPG) es el porcentaje que trabaja o busca trabajo activamente, respecto del total de la oferta laboral potencial (población económicamente activa).
- La Población Ocupada (PO) se define por el número de personas con 10 años o más, que realizan alguna actividad económica, con o sin remuneración.
- La categoría ocupacional se define como la relación o situación en el empleo de la población ocupada con relación a algún empleador.
  - Trabajador por cuenta propia y trabajadores familiares: personas autoempleadas que trabajan en su propia empresa o negocio, principalmente organizados a partir de relaciones familiares.
  - Asalariados (obrero y empleado): persona dependiente de un empleador que recibe remuneración monetaria y/o en especie por su trabajo.
  - Otras categorías ocupacionales: Comprende patrones, socios o empleadores que reciben o no salarios fijos, además de empleados del hogar.
- La rama de actividad se define como el tipo de actividad desarrollada por el

establecimiento donde trabajan las personas. La clasificación corresponde al establecimiento y no a las personas (Cuadro 4.15).

En el Cuadro 4.15 se muestra que la Tasa de Participación Global (TPG) en Pando es mayor a la media a nivel nacional, esto quiere decir que hay un mayor porcentaje de personas que trabajan o buscan trabajo activamente, respecto del total de la oferta laboral potencial en Pando que a nivel nacional. Cobija tiene una Tasa de Participación Global similar a la departamental.

Entre los municipios rurales, Bolpebra tiene la segunda tasa TPG más baja. El Sena tiene la séptima tasa más elevada entre los catorce municipios rurales, esta TPG es superior a la departamental.

Según los indicadores de categoría ocupacional, se evidencia que en Pando se tiene un mayor porcentaje de asalariados (obreros y empleados) que a nivel nacional. Cobija tiene el porcentaje de asalariados más elevado en Pando, su condición de capital de departamento le permite generar empleo público. Al contrario de Cobija, ocho de los municipios del área rural muestran un menor porcentaje de asalariados y un mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia. Bolpebra es el sexto municipio del área rural con mayor porcentaje de ocupados por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. El Sena es el quinto municipio del área rural con un mayor porcentaje de ocupados asalariados.

El porcentaje de la población que se dedican a la actividad agropecuaria es más elevado en Pando que a nivel nacional, la actividad industrial es ligeramente inferior que la nacional, la actividad del comercio es inferior a la nacional y tiene un porcentaje de otras actividades económicas (transporte, servicios, etc.) similar al nivel nacional.

Cobija muestra un elevado porcentaje de otras actividades económicas (transporte y servicios), muy por encima de la media a nivel nacional. Tiene un porcentaje bastante bajo de población dedicada a la actividad agropecuaria respecto de la media a nivel nacional. Un similar porcentaje de población ocupada en la industria y un porcentaje inferior en la actividad del comercio.

La principal actividad económica en Bolpebra y El Sena es la agropecuaria, seguida por otras actividades económicas (transporte, servicios, etc.). La industria y el comercio se sitúan en un tercer y cuarto lugar en El Sena y en el cuarto y tercer lugar en Bolpebra. La actividad industrial en el municipio de Bolpebra estaba impulsada por la presencia de un aserradero y una planta de procesamiento de palmito. La planta de proceso de palmito y el aserradero cerraron sus operaciones en 1998 y 2000 respectivamente. La actividad industrial en el municipio de El Sena estaba impulsada por la presencia de un aserradero cerca de la capital del municipio.

Ingresos. Otro indicador utilizado por el INE, es una medida de consumo que es un promedio per cápita calculado por mes en cada municipio del país. El consumo promedio, equivale a la capacidad de consumo y disposición de compra de la población. Este consumo equivale al cálculo de los ingresos, menos los egresos o gastos, es dividido entre el número de miembros del hogar para obtener el ingreso familiar por persona. Entre los municipios de Bolivia, el rango de consumo promedio per cápita por mes oscila entre Bs.50 y Bs.527. El consumo promedio ponderado a nivel nacional es de Bs.291/mes. Pando registra un consumo promedio ponderado per cápita de Bs.234/mes, esto significa que como departamento, tiene bajos niveles de consumo (Cuadro 4.16).

Cobija se encuentra situada en el puesto 18 entre los 314 municipios registrados en el 2001, con un consumo per cápita equivalente a Bs.291/mes. Bolpebra ocupa el puesto 40 a nivel nacional y departamental se ubica en el tercer lugar entre los quince municipios con un valor de consumo promedio per cápita de Bs.227/mes. El Sena ocupa el puesto 101 a nivel nacional, y a nivel departamental se ubica en el puesto 11 entre los quince municipios, con un monto de Bs.186/mes.

Cuadro 4.15: Indicadores de empleo por sección de provincia o municipio, Pando

Provincia		Sección de provincia o municipio		Indicadores de empleo (2001)																
				Población económicamente activa (10 años o más)						Población ocupada por categoría ocupacional y rama de actividad										
				Población Económicamente Activa (10 años o más)	Tasa de participación global (%)	Población ocupada	Cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración (%)	Asalariados (obreros y empleados) (%)	Otras categorías ocupacionales (%)	Agropecuaria (%)	Industria (%)	Comercio (%)	Otras actividades económicas (Transporte, servicios) (%)							
Bolivia	Pando	6,000,868	52	2,996,056	55	42	3	31	12	17	40									
		35,816	54	19,055	45	50	4	38	11	10	40									
	Sección Capital - Cobija	16,173	54	8,555	34	61	5	9	12	16	63									
	1ra. Secc. - Porvenir	2,490	50	1,222	47	50	3	48	14	14	24									
N. Suarez	2da. Secc. - Bolpebra	821	49	395	58	41	1	65	6	4	24									
	3ra. Secc. - Bella Flor	1,513	59	867	63	36	1	69	3	6	22									
	1ra. Secc. - Puerto Rico	2,579	54	1,374	45	48	7	50	18	5	27									
	2da. Secc. - San Pedro	657	58	369	75	24	2	95	0	1	4									
Manuripi	3ra. Secc. - Filadelfia	2,037	45	831	49	48	2	48	14	3	34									
	1ra. Secc. - Pto. Gonzalo Moreno	2,445	53	1,232	81	17	2	71	10	2	17									
Madre de Dios	2da. Secc. - San Lorenzo	2,124	51	1,073	60	38	2	76	5	4	15									
	3ra. Secc. - Sena	1,367	58	787	46	50	4	57	8	6	29									
	1ra. Secc. - Sta. Rosa del Abuná	1,520	66	991	52	46	1	72	11	8	9									
Abuna	2da. Secc. - Ingavi	557	63	352	42	55	3	61	18	3	17									
	1ra. Secc. - Nueva Esperanza	533	66	352	29	52	19	68	5	3	24									
Federico Roman	2da. Secc. - Villa Nueva (Loma Alta)	604	62	368	68	27	5	70	3	3	24									
	3ra. Secc. - Santos Mercado	396	74	287	33	59	8	50	20	12	17									

Fuente: (INE-UDAPE, 2003)

**Cuadro 4.16:** Indicadores de consumo promedio per cápita (Bs./mes), estimación de consumo según sección de provincia o municipio (2001), Pando

Municipio	No. hogares estudiados	Consumo promedio per cápita (Bs./mes)
Sección Capital - Cobija	22,324	291
Bolpebra	1,194	227
Sena	2,240	186
Mínimo en Pando	22,324	291
Máximo en Pando	2,097	167

Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2001 y las Encuestas de Hogares y Medición de Condiciones de Vida 1999-2001.

## Conclusiones

Pando está considerado entre los departamentos más pobres de Bolivia, el NBI y el IDH ubican a Pando en el séptimo y sexto lugar respectivamente, entre los nueve departamentos de Bolivia.

Según el NBI, Pando es pobre porque registra elevados niveles de insatisfacción en cuanto a materiales y espacios para vivienda, servicios energéticos, servicios de saneamiento, educación y salud.

Efectivamente, la mayor parte de la población de Pando, con excepción de gran parte de la población que vive en Cobija, tienen insatisfacción en varios de los índices contemplados por el NBI. En la construcción de viviendas es común el uso de la madera o corteza de árboles (p.e. pachuba), los techos son de hoja (jatata, motacú, hoja redonda y otras palmas), algunas casas tienen piso de tierra y las viviendas tienen elevados grados de hacinamiento.

Los servicios energéticos aún no han llegado al área rural de Pando. Son pocas las comunidades que cuentan con una red de energía eléctrica, los que normalmente funcionan a partir del uso de motores a gasolina o diesel. Entre los insumos energéticos más utilizados están la leña para cocina y las lámparas de diesel o kerosene.

Ninguno de los centros poblados en el área rural de Pando cuenta con un servicio completo de saneamiento básico. Incluso Cobija no tiene una red de alcantarillado. Actualmente, se utilizan los pozos sépticos y en el área rural el uso de letrinas es común. Son pocas las comunidades del área rural que tienen una red de agua potable, la mayoría de las familias del área rural se abastecen de agua a través de arroyos, ríos, lagunas y en el mejor de los casos a través de ojos de agua o vertientes que ofrecen un agua más pura.

El servicio de educación en el área rural de Pando es limitado en el número de grados o cursos que son ofrecidos. Una de las razones para que se presente esta limitación es la baja densidad poblacional de Pando, que se expresa en una escasa presencia de niños en las comunidades. Por este motivo, es difícil justificar la necesidad de más profesores y la apertura de otros grados. En tal sentido, algunas familias hacen grandes esfuerzos por proveer a sus hijos el acceso a educación y consiguen enviarlos a centros poblados en los que ofrecen los grados o cursos de educación que no son ofrecidos en sus comunidades. Sin embargo, muchas familias no pueden hacer lo mismo, en esos casos se presenta la deserción escolar y se reducen las tasas de asistencia a los centros educativos.

El servicio de salud en zonas alejadas a los centros más poblados de Pando es deprimente; no se cuenta con postas y en caso de tenerlas no están bien equipadas, apenas se tienen medicamentos para aliviar los dolores de ciertas enfermedades. En las comunidades alejadas, el acceso a centros de salud (hospitales o centros médicos)

es difícil y en muchos casos la pobre economía de las familias del área rural no consigue financiar este acceso.

Según el IDH, Pando es pobre porque registra bajos niveles de esperanza de vida al nacer, bajos niveles de alfabetización de adultos, una baja tasa neta combinada de matriculados del nivel inicial, primario y secundario, bajos niveles de años promedio de escolaridad y bajos niveles de ingreso evaluado mediante el consumo per cápita.

Los bajos niveles de esperanza de vida al nacer tienen estrecha relación con la cobertura de partos institucionales, es decir, los partos atendidos en centros médicos por personal capacitado. Cobija registra más de un 100% de partos institucionales, esto indica que muchas madres del área rural llegan a ser atendidas en esta ciudad. Esto pone en evidencia la escasa infraestructura médica existente en el área rural de Pando, que muestra bajos niveles de cobertura de parto institucional y elevada tasa de mortalidad infantil. En algunas comunidades del área rural apenas se cuenta con postas médicas que definitivamente no pueden dar este servicio.

Los bajos niveles de educación en los adultos, pueden deberse a que en el pasado, la presencia de escuelas en el campo era reducida. Por otra parte, los adultos de hoy, trabajaban en la cosecha de goma bajo relaciones contractuales de tipo feudal; esto impidió el acceso a educación a los jóvenes trabajadores del pasado y adultos de hoy. La tasa de matriculados en el área rural de Pando es baja, como se explicó anteriormente, esto se debe a una baja oferta de grados y cursos por el Estado. Esto se debe a que no se cuenta con la cantidad de niños suficientes en las comunidades, que logren justificar la presencia de más profesores. La combinación de una baja tasa de matriculados de los niveles inicial, primario y secundario, y los pocos años promedio de escolaridad son atribuidos a esta baja oferta de servicio por parte del Estado.

Los bajos niveles de ingreso evaluados mediante el consumo per cápita en Pando, muestran una débil economía familiar campesina. La economía del área rural tiene estrecha relación con la recolección de castaña, al ser este producto el único bien transable, que representa ingresos a las familias campesinas para cubrir sus necesidades de consumo familiar de seis a nueve meses por año, ingreso generado en tres meses de trabajo en la zafra de castaña. El resto de los recursos, que completan las necesidades de consumo familiar, son obtenidos a partir de la agricultura o "chaco". El bosque y los ríos también ofrecen a las familias campesinas ciertos recursos alimenticios como son la carne y pescado.

Finalmente, es posible indicar que tanto el NBI y el IDH no consiguen reflejar completamente la realidad de los niveles de pobreza en el área rural de Pando.

Así por ejemplo el construir viviendas con materiales del bosque, las hace en muchos casos placenteras. Las hojas de palmas ofrecen una buena sombra y las casas de madera son normalmente bastante ventiladas y frescas. Si bien los espacios de las casas pueden ser pequeños, es posible pensar que no necesitan mayores espacios, porque cada familia tiene grandes patios y normalmente pasa más tiempo afuera de su casa que dentro de ella.

Justificar la viabilidad económica de servicios de energía eléctrica en poblados pequeños, es francamente imposible. Se podría pensar en acceso a otro tipo de tecnología como son los paneles y hornos solares. Por otra parte, las cocinas a leña son alternativas de servicio energético, la leña no tiene costo monetario y se dispone de ella en grandes cantidades.

En el área rural de Pando, justificar la viabilidad económica de servicios de saneamiento básico (agua y alcantarillado) también es difícil. En algunos casos, es posible observar familias que se abastecen de agua a partir de ojos de agua o vertientes que ofrecen agua más pura.

La baja densidad poblacional de Pando, impide mejorar los servicios de educación y salud. Sin duda, ambos servicios tienen su propia naturaleza y difícilmente podrían ser reemplazados por otros. Sin embargo, es posible complementar el acceso a servicios de salud a partir del conocimiento de medicina tradicional. Particularmente en Pando, se tienen algunas hierbas y animales del bosque que brindan medicina casera efectiva a las familias del área rural.

Finalmente, sobre los indicadores del IDH se puede concluir que los niveles de esperanza de vida, acceso a educación y niveles de ingreso per cápita muestran un panorama aproximado de lo que está sucediendo en Pando. Sin embargo, no se contemplan los ingresos no monetarios que pudiera representar la producción agrícola de los habitantes del área rural. Tampoco se contempla la oferta de proteínas a partir de carne y peces que el bosque ofrece a estos habitantes. Si se contabilizara como costo de oportunidad el equivalente a la compra de estas fuentes de proteína (carne del monte y pescado), además de la oferta de carbohidratos (maíz, arroz, frijol) a partir del cuidado de los cultivos, entonces, seguramente se registrarían ingresos más elevados.



## Capítulo 5

### Los actores regionales y locales y sus acciones en la lucha contra la pobreza

Este capítulo describe y analiza los cambios que han definido la descentralización administrativa y la participación popular en el país, centrando siempre el análisis en el departamento de Pando. Este capítulo describe las razones y el origen de los cambios políticos que han influido en la descentralización de la administración del Estado boliviano; luego hace una descripción de los principales actores gubernamentales en el área de influencia del proyecto; analiza el desempeño de los procesos descentralización en el país; y finalmente, hace una descripción de los municipios de Bolpebra y El Sena basándose en la experiencia obtenida y el acceso a información.

#### **Los cambios estructurales y la descentralización administrativa en Bolivia**

A partir de 1952, Bolivia ha vivido cambios modernizadores en sus estructuras de gobierno a través de la implementación de medidas tales como: el sufragio universal que abolió la democracia controlada y excluyente; la reforma agraria, bajo el lema de 'la tierra para quien la trabaja; y la inédita nacionalización de las minas. Estas medidas permitieron la ampliación democrática del poder, la eliminación (aún parcial en el caso del norte amazónico) de las relaciones laborales de tipo servil, el reconocimiento de la propiedad individual de la tierra al sector campesino, y la consolidación del papel interventor del Estado en la economía.

En aquel tiempo se inició un proceso de homogeneización, capaz de eludir las particularidades socioculturales propias de un país abigarrado como Bolivia, introduciendo remozadas categorías como la de campesino. Asimismo, se generaron fuertes desequilibrios regionales concentrados en la dicotomía oriente y occidente del país, y se consolidó un Estado empresarial, fuertemente centralista y orientado por el paradigma urbano-industrial de la época. A partir de esta conformación estatal, la relación entre el Estado y la sociedad civil estuvo fuertemente intermediada por los sindicatos, aglutinados en la Central Obrera Boliviana (COB) y el establecimiento de espacios cívicos y corporativos de participación de las organizaciones sociales funcionales.

En la década de 1980, el Estado entró en crisis, reflejada en un dramático proceso hiperinflacionario sin precedentes en el país, y que se desató entre abril de 1984 y septiembre de 1985, alcanzando una tasa de inflación superior a 8,100% (Arauco, 2000). Los efectos de la hiperinflación entre otros, fueron una devaluación de la moneda nacional, el desfase total en el sistema tributario y la incapacidad del Estado para sostener su propia estructura económica y financiera.

En 1985 se implementaron un conjunto de medidas económicas. El Decreto Supremo No. 21060 del 29 de agosto inició el proceso de ajuste estructural en el país contrayendo el gasto público y el déficit fiscal, sustituyendo el modelo económico de capitalismo de Estado. El ajuste fue complementado con una medida que operó sobre el sistema tributario, promulgándose en 1986 la Ley de Reforma Tributaria No. 843, y las tasas de inflación bajaron casi inmediatamente hasta un 17% en 1989 (Arauco, 2000). A inicios de la década de 1990 se procede a la implementación de un programa de privatización de aquellas empresas públicas menores y deficitarias manejadas en ese entonces por las corporaciones regionales de desarrollo.

La aplicación de estas medidas logró reducir el gasto fiscal y sanear las finanzas públicas, permitiendo estabilizar la economía, controlar el déficit fiscal y crear condiciones adecuadas para enfrentar los nuevos desafíos nacionales. Este proceso necesario pero exclusivamente económico y tecnocrático postergó los objetivos de centrar el desarrollo en el ser humano. El Estado frente a este escenario debía abordar entonces los siguientes problemas: incapacidad en la ejecución de las políticas sociales que disminuyan los efectos del ajuste estructural, administración pública centralista y sobre dimensional, ausencia de participación social producto de una crisis de representatividad de los partidos e incapacidad de los mecanismos corporativos y sindicales, problemas de gobernabilidad y un marco jurídico no acorde a la nueva realidad del Estado (Aguirre *et al.*, 1992). Lo señalado exigió y exige la adopción de medidas orientadas a enfrentar los problemas estructurales determinantes, modificando la naturaleza e intervención del Estado y reconociendo una amplia participación social como tarea solidaria en la gestión de las políticas públicas.

A partir de un acuerdo político y social, se realiza un conjunto de reformas estatales entre las que se destacan: la Reforma a la Constitución Política del Estado, Ley de Participación Popular, Ley de Capitalización, Ley de Reforma Educativa, la Reforma Electoral, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Regulación Sectorial, Ley de Pensiones, Ley de Tierras (INRA), Ley de Propiedad y Crédito Popular, Leyes de Valores y Seguros, Ley de Organización del Poder Ejecutivo y las Reformas del Sistema Judicial, que iniciaron un proceso de reorganización y modernización del Estado, de rediseño institucional, modificando las formas y modos de gobierno y gestión pública, redefiniendo las relaciones Estado-Sociedad Civil, en el marco de un profundo proceso de descentralización y búsqueda de un desarrollo nacional sostenible (Fuentes, 2001).

El Estado boliviano aún trata de establecer un modelo de economía de mercado con sentido social, por lo tanto, la estrategia para un desarrollo social justo no debería quedar librada solamente por las fuerzas del mercado. El Estado debería trascender sus funciones normadoras, reguladoras y facilitadoras, para jugar también una función promotora en la búsqueda de equidad social. Para ello se ha identificado la descentralización como instrumento para la consolidación de los poderes locales y regionales. La descentralización debería permitir alcanzar la articulación entre el desarrollo nacional, regional y local, como parte sustancial del proceso de democratización del poder económico, político y social.

El inicio de los procesos de participación popular y descentralización administrativa ha estado caracterizado por un énfasis en la implementación del

marco institucional que efectivice las disposiciones legales, etapa que ha permitido acumular diversas experiencias frente a una variedad de dinámicas institucionales y sociales. A su vez, se han puesto al descubierto limitaciones que exigen asumir nuevos desafíos.

## Los actores gubernamentales nacionales en Pando

La participación de la administración pública nacional en el departamento de Pando deja identificar algunas instituciones del gobierno central, que actualmente desempeñan actividades muy importantes para el desarrollo departamental. Es oportuno remarcar la importancia que tiene el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Superintendencia Forestal (SIF) y el Directorio Único de Fondos (DUF) con sus dos entes ejecutores el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

### *Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)*

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es una institución pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con jurisdicción nacional, personería jurídica y patrimonio propio. Es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley No. 1715, Art. 17). Es responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país. En este sentido, el objetivo principal del INRA es regularizar y perfeccionar el derecho propietario sobre la propiedad agraria y llevar adelante las políticas de distribución, redistribución y agrupamiento de tierras. Para tal efecto, debe ejecutar el procedimiento técnico jurídico transitorio denominado saneamiento de la propiedad agraria, el mismo que debe concluir en un plazo máximo de 10 años, computables a partir de la promulgación de la Ley No.1715 (18 de octubre de 1996).

Desde un punto de vista económico, la seguridad jurídica resultante del saneamiento promueve las inversiones en el área rural a partir de la certeza legal del derecho propietario agrícola objeto de la inversión. Esta seguridad jurídica permitirá a los productores rurales tener un fácil acceso al crédito, a través de una garantía legal y real de su propiedad. En la actualidad, la mayor parte de los productores agropecuarios del país tienen serias dificultades de acceso al insumo 'crédito', debido principalmente a la desconfianza de las entidades bancarias para aceptar en garantía inmuebles y/o predios rurales que no han sido objeto del saneamiento y por ende no disponen de la seguridad jurídica necesaria.

El desarrollo institucional en este aspecto nos demuestra también la voluntad que tiene el Estado boliviano para resolver estos conflictos. El D.S. No. 25848 (18 de julio de 2000) reemplaza al D.S. No. 25763 –Decreto reglamentario de la Ley INRA en su Art. 238: Del Cumplimiento de la Función Económico-Social. La modificación de este decreto reglamentario adhiere el Inciso (d), mediante el cual se define la unidad mínima de dotación de tierras en 500 hectáreas por familia para comunidades campesinas o indígenas del norte amazónico (departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del departamento del Beni, el municipio de Ixiamas y la provincia Iturralde del departamento de La Paz). También, el D.S. No. 27572 (17 de junio de 2004) reglamenta el procedimiento de saneamiento de tierras en el norte amazónico y define los límites de dotación de tierras a comunidades campesinas o indígenas del norte amazónico estableciendo una superficie de 500 a 1,000 hectáreas por familia. El mismo decreto reglamenta los derechos de acceso al aprovechamiento de los recursos forestales no maderables por personas

individuales o colectivas definiendo también un procedimiento para el reconocimiento a los derechos de acceso y aprovechamiento de estos recursos. Este aspecto es inédito y cubre un vacío legal fundamental sobre el acceso y uso de los recursos forestales en la región.

Consecuencia de estos avances a corto plazo será una mayor seguridad jurídica en la tenencia de tierras rurales, lo que también promoverá incrementos en las inversiones privadas y permitirá generar mayores ingresos propios a aquellos municipios que recauden el Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R). La recaudación de este impuesto depende del registro catastral de la propiedad rural, que define al sujeto pasivo de dicho impuesto. Las faltas de pago de este impuesto por dos o más gestiones consecutivas presupone el abandono de la propiedad, y el INRA tiene la facultad para proceder a su reversión en calidad de tierras fiscales del Estado. Esta atribución del INRA se constituye en un elemento importante a ser tomado en cuenta por los propietarios de tierras rurales, quienes se verán obligados a cumplir con la función económica y social de sus predios y a constituir verdaderas unidades productivas. Asimismo, el incremento en la producción de estas unidades está gravado por el Régimen Agropecuario Unificado (RAU) que tiene por objeto incrementar las recaudaciones rurales en favor del Estado.

### *Superintendencia Forestal (SIF)*

La Superintendencia Forestal fue creada el 12 de julio de 1996 como parte del Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) con la promulgación de la Ley Forestal No. 1700. Una Resolución Suprema del 11 de marzo de 1997 designó al Superintendente Forestal y el 12 de mayo del mismo año se inauguró la Oficina Nacional de la Superintendencia Forestal en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. La Superintendencia Forestal es un órgano público autárquico con jurisdicción nacional, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y económica. Entre sus objetivos se definen el promover, facilitar y controlar el uso sostenible y la conservación de las tierras forestales y los bosques del país, conforme a lo establecido por el Régimen Forestal de la Nación.

La Superintendencia Forestal tiene funciones de ente regulador, por tal mandato revisa y aprueba los instrumentos de gestión tales como: Planes de Manejo en concesiones forestales de empresas y Agrupaciones Sociales del Lugar, Propiedades Privadas, TCOs, así como, planes de chaqueo y desmonte. En estos procesos se incorporan criterios técnicos que tiendan a minimizar el impacto y garanticen la conservación del bosque a través de su uso sostenible.

La Superintendencia Forestal fiscaliza, recauda las patentes forestales, aplica multas y remata los productos decomisados. Dichos ingresos son distribuidos a los municipios, prefecturas y FONABOSQUE según corresponda y de acuerdo a los porcentajes establecidos por Ley. La patente por aprovechamiento forestal se distribuye así: 35% para la prefectura, 25% para los municipios, 30% para la SIF y 10% para el FONABOSQUE. La patente por desmonte se distribuye así: 25% para la prefectura, 25% para los municipios, 50% para el FONABOSQUE. Los ingresos por multas y remates van al FONABOSQUE pero la SIF puede utilizar estos recursos hasta un 30% para gastos administrativos.

Los recursos de las oficinas regionales no son suficientes para cumplir con todas las demandas. La SIF tiene una oficina en Cobija (Oficina Local Pando-OLP), una unidad operativa en Puerto Rico y una posta de control en El Sena. Cuenta con ocho técnicos para estos puestos con la responsabilidad de fiscalizar las actividades forestales de todo el departamento de Pando.

### *Directorio Único de Fondos (DUF)*

El Directorio Único de Fondos es el ente rector de los Fondos de Inversión Productiva y Social y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En ese marco, el Artículo 23 de la Ley del Diálogo Nacional especifica que el Directorio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), es único y se constituye en la instancia que define sus políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza ambos fondos bajo la denominación de Directorio Único de Fondos.

### *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)*

El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) es una entidad pública que canaliza la inversión social y productiva mediante la transferencia condicionada de recursos para proyectos en el ámbito municipal. Estas transferencias están de acuerdo con las políticas nacionales y sectoriales, contribuyendo a la generación de empleos y a la reducción de la pobreza.

Los mandatos expresos del FPS están dirigidos a co-financiar la ejecución de programas y proyectos del ámbito municipal en los sectores de educación, salud, saneamiento básico, energía rural, recursos naturales y medio ambiente, caminos vecinales, fortalecimiento institucional, desarrollo rural y otros definidos en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Debe facilitar el acceso y cumplimiento de condiciones para el co-financiamiento de proyectos, a través de recursos financieros en asistencia técnica a requerimiento de los gobiernos municipales. Asimismo, debe administrar los recursos de transferencias con enfoque de demanda y equidad; y operar con una organización institucional flexible, de manera eficiente y eficaz respondiendo a los lineamientos de la Política Nacional de Compensación.

### *Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es una de las instituciones creadas por la Ley del Diálogo. Esta ley define la misión del FNDR a través de operaciones de crédito, financiar inversiones y planes de desarrollo institucional comprendidas en las competencias de los municipios y prefecturas como sujetos de crédito, desarrollando el mercado de crédito municipal y que pueda contribuir al desarrollo local y regional.

Entre sus objetivos institucionales están: Clasificar a los clientes según sus condiciones de gestión de modo que califiquen en el mercado privado de crédito en las áreas de infraestructura y servicios de gestión de carácter local; Ampliar la intervención del FNDR, mejorando la calidad de los proyectos y sostenibilidad de su operación; Hacer ofertas flexibles de financiamiento, con un criterio diversificado reduciendo el riesgo en las transacciones; Proveer servicios demandados por clientes elegibles, empleando procesos eficientes en la gestión de información integrada; y Consolidar al FNDR como una entidad financiera no bancaria autorizada, reduciendo su vulnerabilidad influenciada por factores políticos.

### *Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE)*

La EBRP concluye que los grupos empobrecidos son altamente vulnerables a situaciones de emergencia, crisis y riesgos económicos. Por tal motivo se vio también la urgencia de diseñar un programa de acciones de emergencia que integre a redes de protección social y a la vez acelere la transferencia de recursos a los más pobres en tiempos de constricción económica. Para tal efecto el Estado creó el programa de emergencia enmarcado en el tercer componente de la EBRP: protección y

seguridad de los pobres, que se define como la primera etapa de los programas diseñados para mejorar el manejo de los riesgos de la población pobre.

El Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE) tiene como objetivos atenuar el efecto causado por la pérdida de empleo en la población más vulnerable e introducir recursos en la economía para dinamizar la demanda interna y establecer criterios para elaborar un plan de empleo que pueda ampliarse y ser financieramente sostenible. El PNEE no deja de ser una medida coyuntural que facilita la utilización de mano de obra en el corto y mediano plazo. Está estructurado en tres sub-programas: Estímulos a la inversión pública para evitar la sustitución de mano de obra por maquinaria en la inversión pública, lo que incorpora también un apoyo a los gobiernos municipales para la ejecución de proyectos; Empleo urbano: Programa Intensivo de Empleo (PIE) y Empleo en Servicios (ES); y Empleo rural (República de Bolivia, 2001).

## **Avances en la descentralización administrativa y participación popular**

Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han contribuido al establecimiento de un renovado sistema descentralizado de gestión pública en el país aunque es evidente una débil articulación operativa entre los tres niveles de administración territorial, por lo que no se ha avanzado lo suficiente hacia el logro de una gestión pública compartida y participativa. Ambos procesos han sido víctimas de los últimos cambios producidos en la administración del país, pero también de los juegos políticos que han hecho presa suya a la administración pública. La priorización de estos procesos, como políticas de Estado, registra altibajos que aun dejan entrever amenazas en el proceso de descentralización debido a la falta de convicción y compromiso de algunos operadores en quienes persiste una tradición centralista.

La planificación nacional aún no ha logrado definir y establecer políticas sectoriales descentralizadas que se apliquen en los niveles departamental y municipal. Las acciones que realizan ciertos sectores en esos niveles son limitadas y poco articuladas al proceso de participación popular y descentralización administrativa. Se pueden detectar incompatibilidades entre los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes de Desarrollo Departamentales (PDDs), los Planes de Desarrollo Municipales (PDMs) y la nueva variante de los Planes de Desarrollo Mancomunado (PDMan), donde la planificación participativa y la indicativa no encuentran puntos convergentes. Esto se manifiesta en una escasa eficiencia e insuficiente coordinación de los sistemas de administración y control gubernamentales con los de planificación e inversión pública (SISPLAN, SNIP) (Fuentes, 2000, 2001). Adicionalmente, el cofinanciamiento de inversiones públicas entre los niveles de la administración es aún muy débil y obstaculiza la efectivización de inversiones concurrentes entre ellos.

La función de determinados actores sociales como empresas, universidades, organizaciones funcionales y otros, aún no ha sido definida. Se observa también, un relativo conocimiento y cumplimiento del marco jurídico vigente que sigue inmerso en ambigüedades jurídicas que limitan la articulación entre los niveles de administración pública con estos actores. Los mecanismos de prevención y control de la corrupción en la gestión pública son todavía insuficientes.

### *Las administraciones prefecturales*

La Ley de Descentralización Administrativa ha conformado a las prefecturas, que bajo el modelo boliviano de descentralización al nivel intermedio de la administración territorial, responden a conceptos de desconcentración de las funciones operativas

de la administración central hacia las administraciones departamentales llamadas prefecturas. Hasta ahora las prefecturas han concentrado sus esfuerzos en el diseño de la administración departamental, desplegando esfuerzos internos de organización institucional. Esta labor se ha visto afectada por un inestable e incipiente marco normativo y político para efectivizar su operación. Por lo tanto, las prefecturas aún no han asumido una función efectiva, armonizadora y articulada entre los niveles de administración nacional y municipal. La coordinación de las prefecturas con las municipalidades es débil por lo que surge la percepción que el alcance de la descentralización se ha reconcentrado en las capitales de departamento (Figura 5.1) (Fuentes, 1999, 2001).

El hecho que los prefectos sean nombrados por el ejecutivo nacional, se constituye en un bloqueo de los derechos democráticos de la población regional, prohibiendo y desmoralizando la posibilidad de desarrollar instancias representativas legítimas a nivel departamental. Adicionalmente, los concejos departamentales, aún no han logrado representar los intereses de la sociedad regional y no han asumido la función de impulsar la compatibilización de las prioridades departamentales y municipales, porque su elección y nombramiento no se realiza de forma directa y no es representativa de la población.

Las prefecturas tienen una limitada capacidad de gestión sumida en mecanismos poco institucionalizados, limitados instrumentos administrativos, insuficiente aplicación de los sistemas de administración y control gubernamental y una aguda inestabilidad de funcionarios, producto de la politización de los cargos técnicos y administrativos o la ausencia de una política de contratación de recursos humanos calificados. El nivel territorial de las provincias, aparte de generar los representantes locales de los concejos departamentales no tiene una mayor función en la administración territorial y dispersa esfuerzos de coordinación entre los niveles departamental y municipal.

### *Instituciones departamentales*

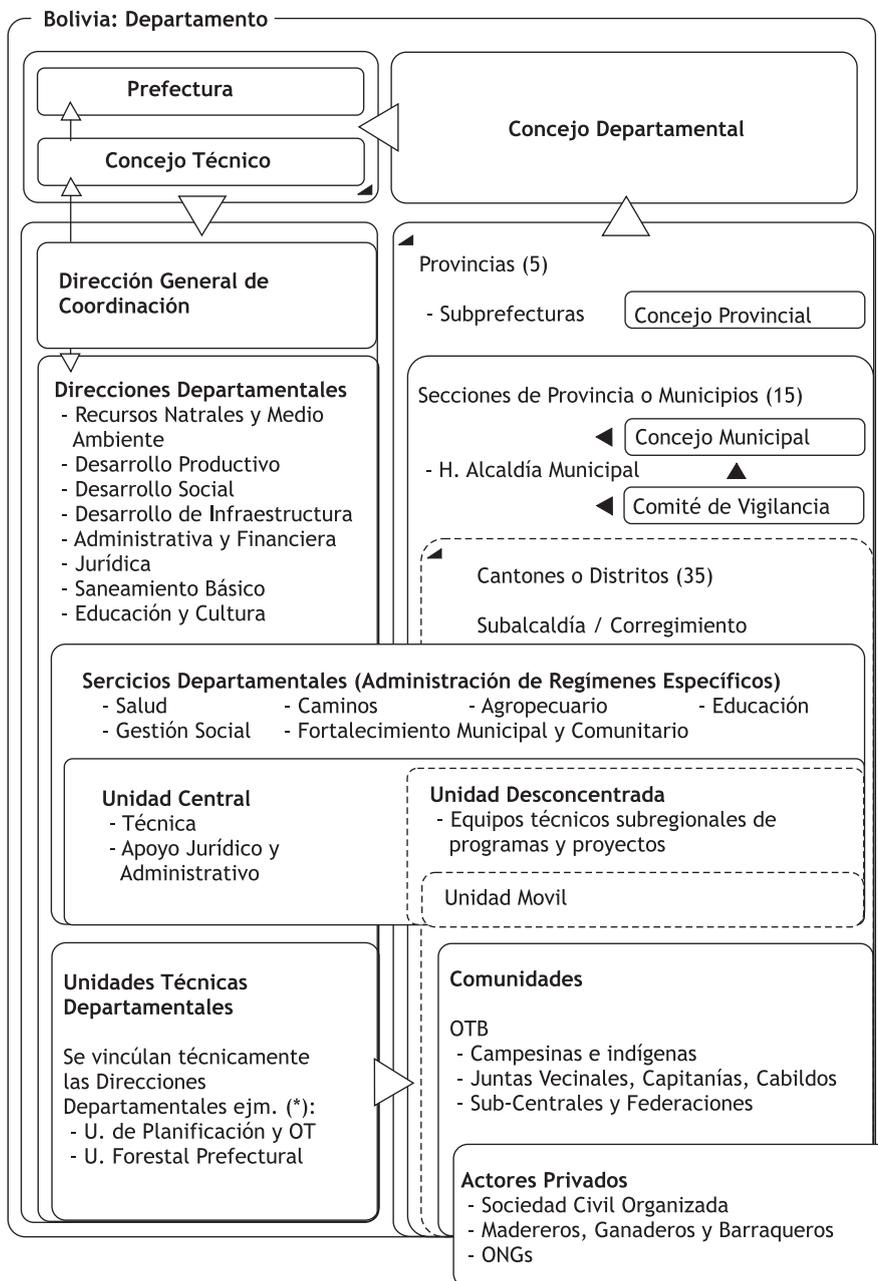
La prefectura y el concejo departamental. El principal paso hacia la nueva administración en Bolivia, fue iniciado con la reforma constitucional de 1994, se crearon nuevas estructuras administrativas. El concejo departamental y la prefectura con el prefecto a la cabeza (Figura 5.1).

El prefecto departamental es postulado y designado por el Presidente de la República, tiene a su cargo funciones de coordinación y mediación entre los niveles nacional y local, así como funciones operativas dentro de su jurisdicción. Es responsable también de los sub-prefectos a nivel provincial, quienes también son postulados y designados por el prefecto y los corregidores, quienes son designados a nivel de los cantones. Ambos representan al prefecto y son responsables de la administración de su jurisdicción territorial.

El concejo departamental tiene como principal tarea el control de la administración ejecutiva del departamento, donde el prefecto es también presidente del concejo departamental. El número de concejales departamentales resulta del número total de provincias del departamento dividido entre dos. Con estas reformas a la constitución se introdujo, por un lado, la posibilidad de una descentralización política e institucional delimitada, que posteriormente fue precisada en la Ley de Descentralización Administrativa de 1996.

Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA) y Salud (SEDES). El gobierno central emitió el D.S. No. 25060 (2 de junio de 1998), con el objeto de fortalecer y descentralizar los mecanismos operativos de las prefecturas de modo que sus acciones abarquen toda la extensión territorial del departamento, y crea los Servicios

Figura 5.1: Estructura de la administración pública departamental (Pando)



Departamentales de Educación (SEDUCA) y Salud (SEDES), entre otros (Figura 5.1). Esta gestión se realiza en el marco de la Ley de Descentralización Administrativa y con el pretexto de actualizar las normas de organización y funcionamiento de las prefecturas de departamento, compatibilizándola con la nueva estructura gubernamental establecida por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE). Los servicios departamentales son órganos operativos de las prefecturas, a través de los cuales se administran áreas o sectores de gestión que demandan un manejo técnico especializado. Se hallan bajo la responsabilidad técnica y administrativa de un director técnico de servicio departamental, que cuenta con una estructura de apoyo constituida por unidades centrales y unidades desconcentradas.

Los servicios departamentales en el ámbito central, cuentan con unidades de carácter técnico y de apoyo jurídico-administrativo, a cargo de un jefe de unidad y tienen en consideración las características específicas del servicio. Pueden desconcentrarse de conformidad con las normativas de su sector y a las características y requerimientos de cada servicio departamental. Por las características del servicio que brindan, pueden contar con unidades móviles, con el fin de garantizar la cobertura del servicio en todo el departamento. Dicha modalidad se asume cuando no es necesario contar con funcionarios fijos en distritos, sectores o áreas. Los ministerios y las prefecturas de departamento de conformidad al presupuesto aprobado en sus respectivos sectores, asignan, transfieren y desconcentran, según corresponda, los recursos financieros, físicos y humanos necesarios para el funcionamiento de los servicios departamentales.

Es oportuno remarcar que lo contradictorio de esta normativa ha provocado y aún provoca conflictos de competencias por ambos sectores del manejo público administrativo. Donde competencias nacionales, departamentales e incluso municipales en ambos sectores están inmersas en normativas descordinadas y sobrepuestas entre sí.

Unidad Forestal Prefectural (UFP). La Unidad Forestal Prefectural es una instancia de apoyo dentro de la prefectura que tienen el fin de hacer cumplir el Artículo 24 de la Ley Forestal. Resumiendo este artículo las funciones más importantes de la Unidad Forestal Prefectural son: Ejecutar los Planes de Desarrollo Forestal del Departamento; Ejecutar programas y proyectos de inversión pública en investigación y extensión técnico-científica en el campo; y Apoyar el fortalecimiento institucional de las Unidades Forestales Municipales y Mancomunadas (Figura 5.1).

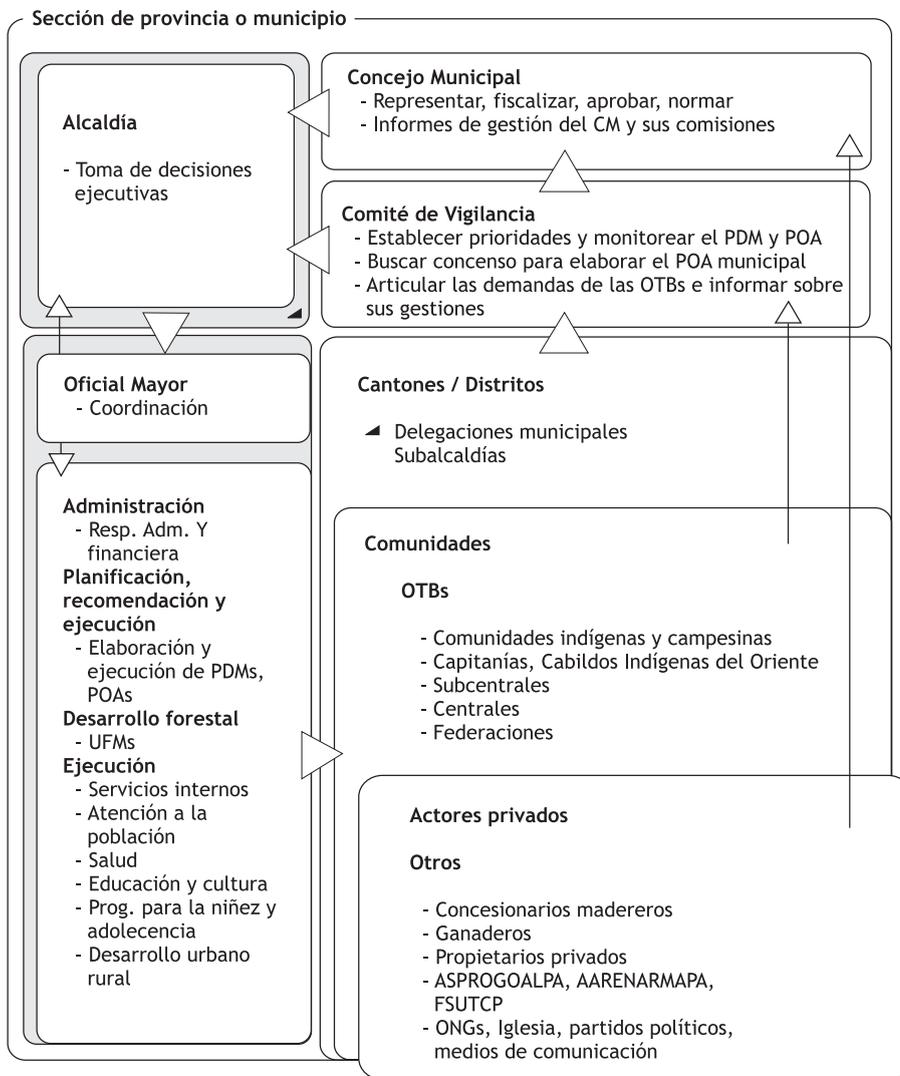
La UFP tiene limitaciones técnicas y logísticas aspectos que no reflejan la importancia que debería tener esta unidad en el departamento (Prefectura de Pando, 2001). Por un lado la prefectura no tiene la voluntad política necesaria para que la UFP pueda mantener personal capacitado y la infraestructura pertinente y por otro lado la UFP está fuertemente politizada lo cual limita su capacidad de acción.

### *Los gobiernos municipales*

A partir de la Ley de Participación Popular, el Estado tiene una presencia efectiva en todo el territorio nacional. Esto ha revalorizado e institucionalizado progresivamente órganos públicos que cuentan con autoridades elegidas, competencias, recursos y procedimientos e instrumentos de gestión. Esta reconstitución de lo público se basa en la generación de decisiones estatales locales más transparentes y visibles posibilitando que lo público pase a ser una obligación compartida con la ciudadanía (Figura 5.2).

Las capacidades administrativas y la gestión municipal, a pesar de los evidentes avances, se enfrentan a una débil institucionalidad en la mayoría de los gobiernos

Figura 5.2: Estructura de la administración pública municipal



↑ Elecciones: directa e indirecta y coordinación institucional  
 ▲ Dependencia directa del nivel territorial superior

Fuente: Actualizado sobre la base de Fuentes, 1999, 2000.

municipales, donde los municipios de Pando y los elegidos por el proyecto tampoco hacen la excepción. Este aspecto limita el asumir plenamente sus competencias y plantea serios desafíos a la sostenibilidad institucional del proceso. En muchos casos, los gobiernos municipales rurales presentan una marcada dependencia del apoyo técnico de origen externo, escasez de recursos técnicos calificados y falta de cultura administrativa, procurando una preocupante inestabilidad administrativa que surge del frecuente cambio de autoridades y la ausencia de una carrera administrativa municipal.

Se observan también, limitadas capacidades de los concejos municipales para desarrollar tareas de fiscalización y control de los hechos administrativos del ejecutivo municipal, de lo que se deduce, hay una deficiente adecuación de los Sistemas de Gestión Administrativa (SAFICO) a la realidad administrativa de los municipios rurales. Aún así, la planificación participativa ha generado dinámicas democráticas en torno a las decisiones de desarrollo municipal, estableciendo bases mínimas para la proyección y organización del mismo.

La totalidad de los gobiernos municipales elaboran y presentan cada año sus Programas de operaciones anuales (Poas), aunque los mismos no se enmarcan en los resultados de los PDM, por lo que las expectativas generadas aún no encuentran flujos de inversión consecuentes. Se tiene un adecuado marco regulatorio de Planificación Participativa Municipal y se dispone de un instrumental metodológico de referencia para la formulación y apoyo a la ejecución de Planes de Desarrollo Municipal y de Planes Distritales de Desarrollo Indígena. Pero, no se han logrado establecer relaciones coherentes entre la planificación municipal y departamental.

La alcaldía y el concejo municipal. La alcaldía y el concejo municipal pertenecen a la creación de gobiernos municipales, los cuales están equipados con funciones normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas dentro de las jurisdicciones territoriales que en gran parte del territorio son de nueva creación (Figura 5.2). Con esta reforma se transfirieron competencias del Estado central inicialmente a 311 municipios rurales, cuyas administraciones municipales son designadas como gobiernos locales autónomos en la Ley de Municipalidades. “Autonomía” significa en este contexto, por un lado, elecciones generales y libres del gobierno municipal, el cual está constituido por concejeros municipales y un alcalde. Su periodo de gobierno se extiende por cinco años. Por otra parte, “autonomía” significa el derecho del gobierno municipal a recaudar algunos impuestos y cuotas, el derecho de planificar y ejecutar actividades administrativas y de infraestructura, en especial en las áreas sociales, de salud y educación, así como también la realización de inversiones en proyectos comunales y asumir la responsabilidad para la toma de decisiones con fines sociales.

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y los Comités de Vigilancia (CV). Los gobiernos locales han sido reforzados a través de estructuras nuevas de participación y representación civil, basándose en la Ley de Participación Popular. Esta Ley ofrece a la población (que pertenece a una unidad territorial) la ampliación de su participación política más allá de los partidos políticos. Esta ampliación de la participación civil se da en el marco de dos nuevas instancias de representación local de la población. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y los Comités de Vigilancia (CV), dos nuevas instancias de representación local que deben constituirse de forma independiente y libre de la injerencia de partidos políticos. Las OTBs de forma genérica pueden constituirse en unidades territoriales que agrupan a juntas vecinales, federaciones de campesinos y/o organizaciones socio-políticas tradicionales en el ámbito comunal. Sin embargo, su accionar político

está limitado y su función de representación de esta unidad de base (Junta vecinal, comunidad campesina, etc.) frente a la administración municipal, se limita al derecho a la información, asesoría, cooperación y control. De este modo, las OTBs tienen el derecho de hacer propuestas para el desarrollo municipal y deben participar en la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) (Figura 5.2).

Los CV tienen como responsabilidad controlar la ejecución de las actividades del gobierno municipal y la realización de los planes de desarrollo aprobados por el concejo municipal. Tanto las OTBs como los CV carecen de toda facultad de decisión. El acceso al poder de decisión en la administración comunal es aún un privilegio de los partidos políticos. A pesar del reconocimiento de formas tradicionales indígenas de gestión y representación, los partidos políticos continúan siendo los únicos que pueden participar en las elecciones municipales de acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), aunque se espera una pronta modificación de esta restricción. Son imprevisibles los efectos secundarios de esta reforma en los procesos de elección, gestión y representación. Como la administración municipal sólo puede constituirse por la vía de los partidos políticos, las OTBs deben asegurarse contar con el apoyo de un partido político si quieren que sus intereses sean considerados en las elecciones o dentro de la administración en niveles de decisión.

Unidad Forestal Municipal (UFM). El Artículo 25 de la Ley Forestal define sus funciones teniendo entre las más importantes promocionar la utilización sostenible de los recursos forestales y ejecutar obras sociales. Sin embargo, en ninguno de los dos municipios, El Sena y Bolpebra, las UFMs están en condiciones de cumplir con este objetivo. Por ejemplo Bolpebra no cuenta con un técnico forestal, ni infraestructura alguna para dar apoyo técnico. Por su parte El Sena mantuvo a un técnico hasta el año 2003 pero se optó por dejar de emplearlo porque el municipio no podía garantizar las mínimas condiciones para que el mismo cumpliera con labores de asistencia técnica. De esta forma, y por más que algunos municipios tengan asistentes técnicos, en ninguno de los municipios pandinos existe apoyo por parte de los gobiernos municipales para mejorar el aprovechamiento forestal por parte de sus habitantes.

## La administración pública en Pando

### *Inversión pública en Pando*

El Estado boliviano destina su inversión pública a bienes de dominio público según sectores de inversión que son priorizados y predeterminados por el Estado. Entre estas prioridades se encuentran los sectores de transporte, agricultura, educación y cultura, energía, industria y turismo, salud y seguridad social, saneamiento básico, urbanismo y vivienda, transportes y el sector multisectorial donde se integra el sector medioambiental. Las fuentes de financiamiento de la inversión pública en Bolivia se dividen en recursos provenientes de las recaudaciones de impuestos, donde el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Productos Derivados (IEHD) es fuente fundamental de financiamiento para El Beni y Pando<sup>14</sup> y en recursos externos que provienen de créditos externos, donaciones externas, recursos de contravalor y los recursos provenientes del alivio a la deuda externa denominados recursos HIPC. El total de los recursos HIPC se distribuyen entre los 314 municipios del país de acuerdo con los mecanismos que define la Ley del Diálogo Nacional para tal efecto; es decir, considerando los datos censales de población y niveles municipales de pobreza (ver Capítulo 4).

Para comprender mejor el origen de algunos tipos de recursos, ayudar una breve descripción del origen de los recursos HIPC. Esta información ya fue elaborada en el Capítulo 3 y puesta también en el contexto de la lucha contra la pobreza en Pando. Los países miembros del Grupo de los Ocho (G8) sugirieron por primera vez en el año 1996 en Lion-Francia, que se condone la deuda externa a aquellos Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o *HIPC*), pero que participen en el Programa de Ajuste Estructural (PAE) del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para lograr una determinada estabilidad económica. En 1998, Bolivia fue aliviada de un valor considerable de su deuda externa por un valor de US\$1,137 millones, recursos que se denominaron HIPC I. Actualmente se encuentra en el marco del HIPC II por haber cumplido con el pre-requisito de elaborar una estrategia de lucha contra la pobreza, la EBRP. Esto trajo como consecuencia que en el año 2000 se condonaron US\$1,543 millones distribuidos en 15 años a partir del mismo año de su aprobación. Comparando las fuentes de financiamiento de los recursos del HIPC I y II, se observa que en el marco del HIPC I el 62.8% fue condonado por fuentes bilaterales de financiamiento, donde la participación del Japón fue del 68%, del monto de la deuda. De los 31.2% restantes, el BID condonó 53%. A diferencia del HIPC I, en el HIPC II fueron las fuentes multilaterales quienes aportaron el 68% volviendo a aportar el BID el mayor monto (53%). Además del HIPC II, Bolivia logró una reducción de US\$600 millones en el marco denominado Más Allá de la Iniciativa del HIPC (Beyond HIPC).

Bajo recursos de contravalor se entienden los fondos generados mediante donaciones y/o créditos concesionales que el país recibe como producto de convenios entre el Estado y los países cooperantes. Los recursos de contravalor son administrados por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Los convenios bilaterales con los financiadores se constituyen en convenios madre que permiten canalizar recursos a los convenios interinstitucionales de financiamiento para programas y proyectos específicos. Actualmente, los recursos de contravalor provienen de Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de Norte América, Francia, Holanda, Japón, el Reino Unido y la Unión Europea (VIPFE, 2004).

Como se muestra en el Cuadro 5.1, los recursos de inversión pública administrados por las instituciones de la administración de la prefectura son invertidos de acuerdo a las necesidades y demandas de los sectores de inversión descritos, y que en el ámbito departamental también llegan a más de una comunidad o municipio al mismo tiempo.

**Cuadro 5.1:** Ejecución de la inversión pública prefectural en Pando\*, 1999-2002 (en Bs.)

Sector	1999	2000	2001	2002	Total
Agropecuario	2,486,702	2,401,076	2,762,517	7,331,301	14,981,596
Educación y cultura	6,444,305	0	0	0	6,444,305
Energía	1,358,253	0	0	0	1,358,253
Industria y turismo	89,258	1,369,107	3,276,692	2,465,859	7,200,916
Multisectorial	5,123,114	16,423,607	16,491,504	17,877,023	55,915,248
Salud y seguridad social	6,378,868	8,247,345	24,366,250	12,164,063	51,156,526
Saneamiento básico	7,393,225	0	0	0	7,393,225
Transportes	24,964,989	35,848,252	5,619,470	7,227,282	73,659,993
Urbanismo y vivienda	6,896,317	82,737,752	38,758,668	42,384,910	170,777,647
<b>Total</b>	<b>61,135,031</b>	<b>147,027,139</b>	<b>91,275,101</b>	<b>89,450,438</b>	<b>388,887,709</b>

\* No incluye recursos municipales. Fuente: (VIPFE, 2003)

Según lo ya expuesto en este capítulo, también las regalías forestales que genera el departamento de Pando son una importante fuente de recursos para su administración. La distribución de estos recursos de acuerdo a las áreas de aprovechamiento otorgadas por jurisdicciones, debe apoyar y promocionar la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local, siempre que las áreas beneficiarias cumplan con la finalidad de este aporte (Ley Forestal: Art. 38). Desde la implementación del nuevo régimen forestal, el desarrollo de las recaudaciones por concepto de regalías forestales para la prefectura pandina ha sido igual que en el resto del país. En el Cuadro 5.2 se observa un desarrollo decreciente de las recaudaciones.

**Cuadro 5.2:** Ingresos departamentales por concepto de patentes forestales (en Bs.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Prefectura de Pando*	2,277,940	3,622,466	2,754,262	1,027,701	873,654	833,256	11,389,279

\* Reciben 25% de la Patente de Desmonte y 35% de la Patente de Aprovechamiento Forestal.  
Fuente: (Superintendencia Forestal - Regional Pando, 2003)

Esto indica que los ingresos provenientes de la patente forestal disminuyeron considerablemente, debido a que los concesionarios forestales no están en condiciones y/o dispuestos a pagar US\$1 por hectárea al año sobre el área total en concesión. Esto trajo como consecuencia que los concesionarios (madereros) dejen de pagar la patente forestal. Por este motivo, el Estado promulgó el D.S. No. 27024 del 6 de mayo de 2003, a través del cual, se reduce el pago de la patente forestal. Es decir, que a cambio de un pago que involucraba una tasa por la superficie total en concesión por año, el pago se redujo a un pago parcial que involucra sólo el Área de Aprovechamiento Anual (AAA). Este cambio y reducción en el pago de la patente forestal ha provocado también una reducción drástica de los ingresos de la SIF, como también de las prefecturas y los gobiernos municipales. Los últimos cambios en el pago de la patente forestal y de manejo de los recursos de dominio público, se pueden interpretar como una modificación normativa que viola los niveles legales jerárquicos establecidos por Ley.

#### *Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE o PLANE) en Pando.*

El requisito fundamental para el desarrollo de este programa de emergencia ha sido el fortalecimiento de la gestión municipal para acelerar la ejecución de la inversión pública. El Cuadro 5.3 nos muestra la experiencia del programa en los municipios de Pando para la gestión 2003.

Asimismo, un objetivo principal del programa de emergencia es la generación de empleo rural a través de la generación de empleo temporal para disminuir la presión adicional por empleo en las áreas urbanas y de este modo efectuar el mantenimiento preventivo de caminos.

El Cuadro 5.4 muestra a manera de ejemplo los proyectos dentro del programa de emergencia para la gestión 2004. Los procedimientos para el acceso a recursos se inician a través del Servicio Nacional de Caminos (SNC), la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y las prefecturas y gobiernos municipales, que elaboren proyectos para el mantenimiento de caminos que no estuvieran bajo contratos de concesión. Los proyectos elegidos se caracterizan por requerir al menos un 80% de utilización de mano de obra (VIPFE, 2001).

**Cuadro 5.3:** Lista de municipios beneficiarios del PNEE o PLANE - 2003

No. Municipios	No. Comunidades / Localidades	No. de obreros	No. de quincenas	Total Bs.	
1	Cobija	35	790	2.97	564,000
2	Porvenir	12	180	3.13	139,200
3	San Lorenzo	12	198	2.56	117,600
4	Santa Rosa	5	160	2.33	105,600
5	Filadelfia	8	120	3.40	100,800
6	El Sena	10	138	2.50	90,240
7	Bolpebra	6	140	2.29	76,800
8	Bella Flor	11	120	2.50	72,000
9	Puerto Rico	7	80	2.50	48,000
10	Gonzalo Moreno	6	56	3.33	43,200
11	Villa Nueva	2	40	2.50	24,000
<b>Total General</b>	<b>114</b>	<b>2022</b>	<b>30.01</b>	<b>1,381,440</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos PNEE de PRODEM (2004)

**Cuadro 5.4:** Proyectos del PNEE o PLANE para el departamento de Pando Gestión 2004

Obra	Ejecutor	Municipio	Zona	Quincena	Obreros	Costo Bs.
Limpieza de caminos	Prefectura	Arroyo Grande (C. Filadelfia)	Comunidad Florida	4	40	5,401.40
Mantenimiento de camino	Prefectura	Bolívar (C. Sena) PND	Bolívar (C. Sena) PND	4	40	5,401.40
Comunidad Genechequía	Prefectura	Bolívar (C. Sena) PND	Bolívar (C. Sena) PND	4	40	5,401.40
Mantenimiento de camino El Sena	Prefectura	Bolívar (C. Sena) PND	Bolívar (C. Sena) PND	4	40	5,401.40
Limpieza de camino comunidad Peña Amarilla	Prefectura	Bolívar (C. Sena) PND	Bolívar (C. Sena) PND	4	40	5,401.40
Mantenimiento de camino Cachuelita Alto y Bajo	Prefectura	Campo Ana (C. Porvenir)	Campo Ana (C. Porvenir)	4	40	5,401.40
Excavación de canales del barrio Pantanal y Paraíso	Municipio	Cobija	Cobija	4	60	13,519.60
Excavación de canales del barrio Los Tajibos	Municipio	Cobija	Cobija	4	60	13,519.60
Excavación de canales del barrio Santa Clara	Municipio	Cobija	Cobija	4	60	13,481.20
Excavación de canales del barrio La Cruz	Municipio	Cobija	Cobija	4	60	13,481.20
<b>Total</b>				<b>440</b>	<b>81,085.04</b>	

Fuente: URL: <http://www.duf.gov.bo/plane2/php/consmun.php>

### *Ingresos municipales en Pando*

Una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la Ley de Participación Popular (LPP) radica en la transferencia de recursos financieros del gobierno central a los municipios. Esto incluye una mejor redistribución de los ingresos del Estado por concepto de recaudación de impuestos.

A partir de la promulgación de la LPP, el Estado amplía las competencias municipales e incorpora a los municipios en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La LPP asigna un porcentaje fijo de la renta interna y aduanera (20% –recursos de la Coparticipación Tributaria) y considera su distribución de acuerdo al número de habitantes. Es a partir de entonces que las administraciones municipales son beneficiadas por primera vez por un Presupuesto Operativo Anual (POA).

Con la transferencia de recursos financieros del gobierno central a los municipios se pretendió poner fin al detrimento histórico de las regiones rurales. Las primeras transferencias financieras hacia las administraciones municipales han sido bienvenidas, aún cuando en aquel entonces las capacidades de gestión municipal no estaban desarrolladas para ejecutar aquellos presupuestos. En la mayoría de los lugares se restauraron primero las plazas de los pueblos y se pavimentaron las calles principales de la capital municipal.

Las municipalidades además adquieren la facultad de captar impuestos comunales; sin embargo, carecen de las condiciones administrativas necesarias para tal efecto, como por ejemplo un sistema de catastro que es la base para la recaudación de los impuestos a la tierra. En varios municipios, sólo una pequeña minoría de propietarios privados posee tierra para que se aplique la obligación del pago de impuestos de acuerdo a la Ley INRA.

Para el financiamiento de sus actividades se prevé también el acceso de los gobiernos municipales a los fondos de compensación que instruyen la transferencia de recursos a las prefecturas de departamento que no cuentan con regalías<sup>15</sup> o cuyas regalías sean inferiores al promedio nacional per cápita. Las prefecturas ejecutan proyectos de interés departamental con estos recursos pero éstos a su vez benefician a algún determinado gobierno municipal.

Otra de las condiciones de la participación que ofrece la LPP consiste en la exigencia de capacidades administrativas y organizativas por parte de la población. Aquí es donde existen muchas carencias. Tanto a la población rural como urbana les faltan los conocimientos administrativos, técnicos y profesionales necesarios y la experiencia para ejercer sus derechos de forma constructiva, participativa y responsable en la administración de los recursos públicos.

Los ingresos propios de los municipios están normados en los Artículos 101 y 102 de la Ley de Municipalidades (LM) definiéndose en ingresos tributarios o no tributarios. Además de los recursos propios, los municipios perciben ingresos por la Coparticipación Tributaria, los ingresos HIPC y los ingresos del sector público financiero. Los recursos propios del municipio, los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria y los recursos HIPC son administrados directamente por el Gobierno Municipal (ver Cuadro 5.5).

Entre los ingresos de tipo tributario se encuentra el pago de la Patente por Aprovechamiento Forestal. Esta se constituye en la fuente más importante de ingresos para los municipios rurales como Bolpebra y El Sena. Debido a los cambios en la normativa forestal vigente descritos anteriormente, también se han afectado los ingresos municipales por la considerable reducción en los montos recaudados en los últimos tres años como puede observarse en el Cuadro 5.6.

**Cuadro 5.5:** Tipos de ingresos municipales

Tipo de ingreso	Descripción
Tributarios	Se definen como ingresos tributarios a los impuestos municipales, las tasas y patentes. La patente forestal es el único ingreso actual que realmente genera divisas en el área rural de los municipios de Bolpebra y El Sena.*
No Tributarios	Son ingresos no tributarios el pago por concesiones, venta o alquiler de bienes municipales, donaciones, indemnizaciones por daños y multas y/o sanciones por transgresiones a disposiciones municipales. Estos tipos de ingresos no generan ingresos para los municipios de Bolpebra y El Sena.
De la Coparticipación Tributaria	El gobierno central transfiere el 20% de los recursos recaudados por el Tesoro General de la Nación directamente a las alcaldías municipales en función al número de habitantes.
Del Alivio a la Deuda Externa HIPC	El total de la condonación de la deuda estatal es transferida a los municipios de acuerdo al grado de pobreza medido a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y del número de habitantes municipales. Los municipios pueden destinar el 10% de estos recursos al sector salud, el 20% al sector educación y el 70% al sector infraestructura productiva y social. En los últimos 2 años la distribución de esta fuente de recursos para Bolpebra y El Sena se manifiesta en promedio como sigue: 9% para el sector salud, 29% en el sector educación y 62% en el sector de infraestructura productiva y social.
Del Sector Público Financiero	La fuente de recursos para el cofinanciamiento de proyectos en los municipios de Bolpebra y El Sena proviene del Fondo Nacional Productivo y Social (FPS). La Ley del Diálogo prevé otra opción con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), siempre y cuando los municipios califiquen al acceso a estos recursos por su capacidad institucional de endeudamiento. Estos dos fondos a su vez administran recursos que provienen de agencias de cooperación bilateral y multilateral. Actualmente el FPS-Pando administra recursos provenientes del BID y del BM entre otros.

\* Los impuestos municipales y tasas como por ejemplo el impuesto a la transferencia de inmuebles, vehículos automotores y la tasa por prestación de servicios públicos pueden tener importancia en el municipio de El Sena. En los últimos años este municipio ha programado un 0.095% de su presupuesto con ingresos tributarios, pero los montos recaudados equivalen en promedio al 50% del monto programado.  
Fuente: (Elaboración propia con base en: Ley Nro. 1551, Ley Nro. 2028, Ley Nro. 2235)

**Cuadro 5.6:** Ingresos municipales por concepto de patentes forestales en Pando (en Bs.)

Municipios*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Cobija	7,504	11,986	2,082	6,857	2,871	13,251	44,551
Porvenir	62,834	91,794	56,187	29,704	19,202	25,591	285,312
Bolpebra	16,156	227,113	295,248	81,042	48,646	35,832	704,037
Humaita - Ingavi	304,854	409,031	435,171	76,525	39,652	25,766	1,290,999
San Lorenzo	731	38,127	17,838	10,205	23,387	17,844	108,132
Nueva Esperanza	115,173	188,429	182,818	41,848	74,109	131,976	734,353
Filadelfia	150,303	295,102	225,469	75,392	103,897	126,038	976,201
Bella Flor	99,045	188,279	68,039	78,735	59,383	112,415	605,896
Sta. Rosa del Abuná	204,665	35,715	193,193	73,536	31,453	44,564	583,126
Loma Alta - Villa Nueva	44,554	94,836	78,259	52,686	44,525	66,793	381,653
El Sena	11,344	191,743	58,584	63,222	94,099	5,555	424,547
Puerto Rico	6,569	94,223	40,301	6,557	104,342	84,519	336,511
Santos Mercado	295,927	398,148	312,623	75,965	26,529	118,527	1,227,719
Gonzalo Moreno		1,556	1,603	3,957	7,258	10,364	24,738
San Pedro			126			109	235
<b>Total</b>	<b>1,319,659</b>	<b>2,266,082</b>	<b>1,967,541</b>	<b>676,231</b>	<b>679,353</b>	<b>819,144</b>	<b>7,728,010</b>

\*Reciben 25% de la patente de desmonte y 25% de la patente de aprovechamiento forestal  
Fuente: (Superintendencia Forestal - Regional Pando, 2003)

En los Cuadros 5.7 y 5.8 podemos observar los límites presupuestarios por sector de inversión asignados a los gobiernos municipales de Bolpebra y El Sena. Debemos remarcar que la mayor fuente de recursos la constituyen los recursos de alivio a la deuda externa promovidos por la iniciativa para países pobres altamente endeudados HIPC.

Se observa también una débil participación del FPS aunque suponemos que al ser un actor importante para efectivizar las políticas de cofinanciamiento del Estado, su participación se ve limitada por los pocos recursos con que disponen los gobiernos municipales.

**Cuadro 5.7:** Gobierno municipal de Bolpebra 2003, resumen de ejecución por programa (en Bs.)

	Presupuestado	Ejecutado	Fuente de recursos			
			Propios	TGN	HIPC II	FPS
Programa central	159,569	110,691	20,015	90,677	-	-
Agropecuario	322,148	130,139	-	1,028	129,111	-
Saneamiento Básico	532,943	61,835	-	-	26,835	35,000
Protección Medio Ambiente y RR.NN.	47,396	45,748	25,735	7,450	12,563	-
Infraestructura caminera	4,992,247	38,818	-	-	38,818	-
Salud	74,727	45,985	-	7,546	38,440	-
Educación y fomento al deporte	1,295,075	81,633	-	6,894	74,739	-
Promoción de políticas de género	14,783	14,783	-	-	14,783	-
Fortalecimiento municipal	114,556	77,242	-	23,201	54,040	-
Partidas no asignables a programas	17,381	101,224	77,504	23,719	-	-
<b>Total general</b>	<b>7,570,825</b>	<b>708,098</b>	<b>123,254</b>	<b>160,515</b>	<b>389,329</b>	<b>35,000</b>
Porcentaje %		100%	17.4%	22.6%	54.9%	4.9%

Fuente: Elaboración propia basándose en Informes de Ejecución Presupuestaria GMB, 2003

**Cuadro 5.8:** Gobierno municipal de El Sena 2003, resumen de ejecución por programa (en Bs.)

Descripción	Presupuestado	Ejecutado	Fuente de recursos			
			Propios	TGN	HIPC II	FPS
Programa central	294,567	289,233	35,618	253,615	-	-
Agropecuario	13,849	13,752	-	-	13,752	-
Saneamiento básico	114,152	98,550	-	-	98,550	-
Protección Medio Ambiente y RR.NN.	97,312	86,806	40,843	-	45,963	-
Limpieza urbana	21,000	19,612	-	-	19,612	-
Electrificación y alumbrado público	459,314	74,332	1,806	1,265	71,262	-
Infraestructura urbana y rural	184,790	184,312	-	-	184,312	-
Infraestructura caminera	237,630	233,414	-	-	233,414	-
Cultura y turismo	40,998	40,126	-	-	40,126	-
Salud	312,443	217,958	3,024	51,752	163,182	-
Educación y fomento al deporte	204,356	187,256	3,632	-	170,862	12,762
Defensa de la niñez y adolescencia	67,377	54,081	1,275	14,384	27,252	11,171
Fortalecimiento municipal	107,801	88,461	11,941	8,679	67,841	-
Partidas no asignables a programas	30,604	31,462	-	19,941	11,521	-
<b>Total general</b>	<b>2,186,192</b>	<b>1,619,354</b>	<b>98,139</b>	<b>349,636</b>	<b>1,147,647</b>	<b>23,933</b>
Porcentaje %		100%	6%	22%	71%	1%

Fuente: Elaboración propia basándose en Informes de Ejecución Presupuestaria GMS, 2003

### *Revisión financiera institucional de los municipios de Bolpebra y El Sena*

Tanto el gobierno municipal de Bolpebra como el de El Sena han sido objeto de administraciones deficientes con prácticas irregulares como la apropiación indebida de los escasos recursos públicos y gastos no esenciales por parte de algunos ex-alcaldes, quienes no fueron capaces de orientar sus inversiones en bienes necesarios cumpliendo los preceptos de la participación popular.

Con estos antecedentes y refiriéndonos específicamente al gobierno municipal de Bolpebra, la fiscalía del departamento registra denuncias de malos manejos de anteriores alcaldes y contadores que dieron origen a demandas para la entrega de documentos de propiedad de Bolpebra y procesos en la Corte de Justicia por parte de la Contraloría de la República. La extrema situación de Bolpebra se complementa con una dependencia total de las transferencias del gobierno central (Coparticipación Tributaria y Patentes Forestales) y presencia de personal poco calificado, el cual también limita la gestión municipal.

Otro aspecto importante de esta revisión es que en el caso del gobierno municipal de Bolpebra no se ha completado la implementación de los sistemas establecidos por la Ley SAFCO, mientras que el gobierno municipal de El Sena ni siquiera ha iniciado su implementación, lo que demuestra un alto grado de deficiencia en la gestión financiera de ambos municipios, por la falta de sistemas que permitan administrar, controlar y fiscalizar eficientemente los recursos municipales. El Cuadro 5.9 verifica el estado de su implementación en los municipios en estudio.

**Cuadro 5.9:** Estado de avance en la implementación de las normas y reglamentos específicos de los sistemas de la Ley SAFCO en los municipios de Cobija, Bolpebra y El Sena

Gobierno municipal	Tipo de reglamento	Aprobado por resolución del consejo municipal	Observaciones*
Cobija	SPO	X	
	SP	X	
	SOA	X	
	SCI	X	
	SNAP	X	
	SABS		
	SPO	X	Para aprobación CM
Bolpebra	SP		
	SOA	X	Para aprobación CM
	SCI	X	Para aprobación CM
	SNAP		
	SPO		
Sena	SP	X	Aprobado R.M. 08/04
	SOA	X	Aprobado R.M. 09/04
	SCI		
	SNAP		

SPO: Sistema de Programación de Operaciones

SP: Sistema de Presupuestos

SOA: Sistema de Organización Administrativa

SCI: Sistema de Contabilidad Integrada

SNAP: Sistema Nacional de Administración de Personal

SABS: Sistema de Administración de Bienes y Servicios

\* Todos los reglamentos del SAP están observados y se encuentran en primera compatibilización se espera realizar un taller de trabajo con el personal del SNAP (en Pando) donde se realizará la compatibilización de los reglamentos.

Fuente: (Elaboración propia basándose en: AMDEPANDO, 2004)

### *Organización institucional de los municipios de Bolpebra y El Sena*

El desarrollo de ambos municipios como organizaciones institucionales es incipiente. Ambos gobiernos municipales carecen de un reglamento específico que norme sus sistemas de organización administrativa, por lo que deducimos que su personal no tiene bien definidas sus funciones, imposibilitando también una adecuada y razonable delegación de autoridad, y asignación de tareas. En consecuencia, hay una clara dilación de responsabilidades y desconocimiento de los actuales niveles jerárquicos que afectan la eficiencia administrativa de los gobiernos municipales.

Las estructuras orgánicas de ambos municipios no cuentan con instancias técnicas capaces de asumir las exigencias de las atribuciones municipales determinadas por la Ley de Participación Popular (LPP). Si bien se han ofrecido programas de adiestramiento para el personal técnico, el mismo aún muestra graves deficiencias en la elaboración de pliegos de especificaciones y términos de referencia para licitaciones y contratos. Asimismo, estas deficiencias también son observadas en las supervisiones de obras de competencia municipal, dificultando el seguimiento del avance de obras, los tiempos de ejecución y los contratos. Por lo general, estos trabajos son desarrollados por el alcalde y/o personas extrañas al municipio muchas veces sin el adecuado criterio técnico. También, es pertinente recalcar que ambos gobiernos municipales (Cuadro 5.10 y Figura 5.2) carecen de los recursos necesarios ya que tienen que lidiar con un reducido presupuesto para gastos corrientes que limita la contratación de profesionales especializados para mejorar su organización institucional.

El gobierno municipal de Bolpebra está infringiendo la Constitución Política del Estado (CPE) por haber establecido sus oficinas en la ciudad de Cobija, capital del departamento Pando. La CPE establece que las alcaldías municipales (municipalidades) tienen potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial determinada por ley, por cuanto, el gobierno municipal de Bolpebra al ejercer actividades regulares en la capital del departamento no está cumpliendo el mandato que la CPE le encomienda, ni está garantizando la participación e integración de los ciudadanos de quienes es responsable.

**Cuadro 5.10:** Niveles organizacionales del municipio de Bolpebra y El Sena

Niveles	Gobierno municipal de Bolpebra	Gobierno municipal de El Sena
Nivel Legislativo y de Fiscalización	Concejo municipal compuesto por 5 concejales	
Nivel Ejecutivo	Alcaldía municipal conformado por el alcalde municipal	
Nivel Operativo	Personal dependiente de la alcaldía municipal compuesto por una contadora, el jefe de la Unidad Técnica Forestal Municipal (UFM),* un guarda forestal y una secretaria	Personal dependiente de la alcaldía municipal compuesto por el oficial mayor, un contador, tres promotores forestales de la Unidad Técnica Forestal Municipal (UFM)* y un encargado de limpieza para el sector salud
Niveles de Representación y Participación Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Vigilancia compuesto por dos delegados (presidente y vicepresidente)</li> <li>• Organizaciones Territoriales de Base compuesta por 14 OTBs</li> </ul>	

\* Las UFMs brindan asistencia técnica a los productores rurales en forma incipiente: tampoco orientan a los mismos para la conformación de ASLs y no realizan la fiscalización en la explotación de madera a las empresas y personas físicas.

Fuente: Elaboración propia.

## La planificación municipal en Bolpebra y El Sena

La implementación del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) en el ámbito municipal ha sido lenta y le ha significado al Estado una inversión importante de recursos en capacitación desde la promulgación de la LPP. Los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) constituyen un instrumento de planificación del desarrollo, guiando el proceso de desarrollo de los municipios en forma concertada con los actores sociales e institucionales. Si bien los PDMs son aprobados por los concejos municipales, estos no definen claramente objetivos, políticas ni estrategias a mediano plazo que sean concordantes con los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), lo que muestra la falta de coordinación entre los principales instrumentos de planificación para el desarrollo sostenible del país; es decir, la falta de coordinación entre los tres niveles de planificación, nacional, departamental y municipal.

Los casos expresos que nos ocupan también han requerido entrar en un proceso de aprendizaje continuo, pasando por etapas de planificación deficiente. Por no seguir las normas básicas de programación de operaciones y los lineamientos de formulación presupuestaria, no se definen en muchos casos de forma específica las tareas a ejecutar para alcanzar las metas y los objetivos trazados. En consecuencia, estas deficiencias se agudizan cuando los responsables de su cumplimiento no establecen políticas efectivas en la ejecución de las operaciones para permitir evaluar su desarrollo.

Tanto para el gobierno municipal de Bolpebra como de El Sena, la elaboración de los Planes operativos anuales (Poas) es el resultado de la priorización de proyectos y obras de las autoridades municipales y los representantes de las comunidades. Sus gastos de inversión están proyectados basándose en las restricciones o techos presupuestarios, pero también puede observarse que sus gastos de inversión son programados sin ningún tipo de análisis de precios unitarios u otras especificaciones técnicas, necesarias para la programación de recursos, traduciendo posteriormente en serias distorsiones del presupuesto programado.

También podemos acotar que las evidencias de control en la ejecución de los planes y programas diseñados por ambas administraciones municipales son débiles por parte del concejo municipal, los comités de vigilancia y las comunidades campesinas y de conformidad con lo establecido en la LPP. Esta situación podría considerarse como una limitante para el cumplimiento de sus obligaciones, del mismo modo los comités de vigilancia manifiestan no contar con la capacidad técnica ni económica para lograr un control eficiente de las inversiones ejecutadas por los gobiernos municipales de Bolpebra y El Sena. Esto no significa menospreciar los avances alcanzados por el proceso participativo en general en ambos municipios. Las OTBs, comunidades campesinas e indígenas poseen un mayor conocimiento de los roles y funciones que les otorga la mencionada Ley.

Por último, dadas las condiciones con las cuales ambos gobiernos municipales gozan (Cuadro 5.11), es necesario enfatizar algunos aspectos de su administración que por el momento pueden entenderse como los 'cuellos de botella' en el desarrollo de ambos municipios.

**Cuadro 5.11:** Potencialidades y problemas del municipio de Bolpebra y El Sena

Administración Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de generación de recursos propios <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja capacidad de los gobiernos municipales para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar la base impositiva para los municipios</li> <li>• Recaudar y administrar ingresos por concepto de impuestos</li> <li>• Promover y controlar el pago de impuestos</li> </ul> </li> <li>- Baja capacidad de la población para pagar impuestos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría son pobres (principal generación de ingresos familiares sólo por tres meses al año - zafra de castaña)</li> <li>• La definición del impuesto a la tierra en el ámbito comunal es vaga</li> <li>• Falta de cultura impositiva</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Potencial para mejorar <ul style="list-style-type: none"> <li>- Títulos de tierra saneados harán más fácil la determinación de los rangos de impuestos</li> <li>- El saneamiento de las barracas y concesiones pueden liderar la cooperación para documentar los pagos de patentes para asegurar que estos recursos han retornado a los municipios.</li> </ul> </li> </ul>
Administración Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Programas operativos anuales (Poas) y Presupuestos Operativos Anuales (POAs) formulados por gestión no han logrado consolidarse como los instrumentos más adecuados de gestión y política municipal, ni en herramientas de programación, control y evaluación del uso de los recursos.<sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe control sistemático de la ejecución de los ingresos y gastos.</li> <li>- El registro de la información contable es realizado con demasiado retraso.</li> </ul> </li> <li>• Control sistematizado de flujos de efectivo inexistente <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de documentos normativos</li> </ul> </li> <li>• Cambio constante de contadores <ul style="list-style-type: none"> <li>- Malos manejos de los escasos recursos municipales</li> </ul> </li> </ul>
Organización Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de técnicos y profesionales (principal problema de organización) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos y procedimientos ineficiente</li> </ul> </li> <li>• Reducido equipamiento para la administración <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lento desarrollo de las actividades, mecanismos manuales y obsoletos de los registros</li> </ul> </li> <li>• Demanda capacitación y actualización de los funcionarios municipales en áreas financieras y de planificación</li> <li>• Falta de personal técnico fiable en la elaboración de pliegos de especificaciones y términos de referencias para licitaciones y contratos. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento del avance de obras deficiente</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1</sup> La razón principal de este argumento es que los POAs no siempre reflejan lo planificado en los PDMs y muchas veces ni se rigen a lo programado en una misma gestión.

Fuente: Elaboración propia basándose en FNDR, 2000 y Talleres de Consulta Municipal, 2004.

## Capítulo 6

### El motor del alivio a la pobreza: Producción económica en Pando

La economía del departamento de Pando tiene una fuerte dependencia de los bosques. Con el paso de los años, los productos forestales explotados han cambiado, pero siguen dominando la actividad comercial en la región y han sido la base para el sustento de la gran mayoría de la población. Como se mencionó en el Capítulo 2, prácticamente todo el departamento está cubierto de bosque. Según el PLUS-Pando el 67% del departamento está considerado como apto para la producción forestal, el 18% para protección<sup>16</sup> y apenas en el 15% de la superficie está permitido el uso agrosilvopastoril (ZONISIG, 1996). En la actualidad la gran mayoría de la población está involucrada directa o indirectamente en la recolección, transporte y procesamiento de la castaña. Alternativas no basadas en la producción forestal fueron apareciendo (ejemplo la ganadería), pero los bosques continúan siendo la base de la economía y su importancia seguirá siendo la misma en el futuro.

Este capítulo describe las actividades productivas en Pando enfatizando cómo el sector forestal tiene tanta influencia en la región comparado con otras actividades productivas. Dada su importancia, la mayor parte del presente capítulo describe los productos forestales y grupos de interés que componen el sector forestal en Pando. Para poner el sector forestal en contexto, comienza con un resumen de las actividades productivas desarrolladas en el departamento.

#### Actividades económicas en Pando

El sector empresarial en Pando es reducido. Sin embargo, el comercio en Pando ha crecido con la declaración de Cobija como zona franca. Una zona franca “es el régimen aduanero que permite el ingreso de mercancías en un espacio físicamente limitado con la suspensión del pago de los tributos aduaneros, además constituye un espacio extraterritorial con principio de segregación aduanera y fiscal” (CADECO, 2003). La zona franca de Pando fue declarada inicialmente en 1983, y después renovada en 1998 por 20 años más. Desde la introducción de esta medida, Cobija ha experimentado una explosión de pequeños comercios de electrodomésticos, ropa, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Este comercio está dirigido al público brasileño que frecuentemente cruza la frontera buscando mejores precios, y algunas veces

aprovechando el fin de semana llega gente desde Río Branco sólo con la finalidad de realizar alguna compra. Sin embargo, el flujo de compradores últimamente ha disminuido debido a la devaluación del Real a partir de 1999.

El sector industrial en Pando no es muy fuerte ni diversificado. Las principales industrias implementadas en el departamento están relacionadas con el sector forestal. Las beneficiadoras de castaña en Cobija y Puerto Rico representan un papel importante en la generación de empleo en las zonas urbanas. Sin embargo, el mayor porcentaje de castaña recolectada en Pando es procesado en Riberalta donde se encuentran 15 beneficiadoras. Según la Superintendencia Forestal, hay 26 aserraderos registrados en el departamento de Pando que generan empleo; pero existen reclamos que las empresas utilizan mano de obra especializada de otros departamentos. La empresa concesionaria IMAPA se encuentra en el montaje de hornos de secado en la zona industrial de Cobija pero todavía no están funcionando. Prácticamente la única iniciativa industrial no relacionada al sector forestal es un matadero, siendo implementado en la zona industrial de Cobija. La empresa espera garantizar la exportación de carne al Perú.

Considerando los debates nacionales sobre la minería e hidrocarburos en la actualidad, la actividad de este sector en Pando no aporta considerablemente a la producción departamental. En 1986 se inició la explotación de oro a lo largo y orillas de los ríos Madre de Dios y Madera (Olarte *et al.*, 2003). Esta actividad ha disminuido considerablemente en los últimos años. Aproximadamente 70 dragas buscan oro sobre el río Madre de Dios en las proximidades del municipio de El Sena; sin embargo, generan poco empleo para los pobladores del lugar porque los dueños contratan gente de otros municipios, generalmente de Riberalta y del departamento de El Beni. Hace más de 20 años Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) efectuó exploraciones en la Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi, encontrando yacimientos de petróleo y fue concedida una concesión, pero no se ha iniciado aún la explotación (Olarte *et al.*, 2003. p70).

Una fuente de empleo importante, especialmente en municipios que no tienen industrias o empresas comerciales, es el Estado, ofreciendo empleos como funcionario de gobierno (generalmente el gobierno municipal), como profesor o en el sector salud. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2001, el municipio de Bolpebra contaba con 17 funcionarios en la administración pública, defensa y seguridad social, siendo la media 14 funcionarios por cada 1,000 habitantes.

En el municipio de El Sena, se contaba con 16 funcionarios en la administración pública, defensa y seguridad social, siendo la media siete funcionarios por cada 1,000 habitantes.

Tanto la prefectura como algunos municipios tienen aspiraciones turísticas que se reflejan en proyectos, pero sin mucho éxito. Por ejemplo, la pesca deportiva es desarrollada al menos en las proximidades del municipio de El Sena, pero genera poco movimiento económico para la población local. Los pescadores, generalmente brasileños, llegan con todo su equipo e implementos, haciendo simplemente una escala en el puerto de El Sena para realizar su registro correspondiente. En consecuencia en vez de generar ingresos para los pobladores locales, se genera malestar por parte de éstos, indicando que este tipo de práctica tiene un impacto negativo en la pesca local, importante para la subsistencia de algunas comunidades.

La actividad agropecuaria es importante en la región, especialmente para la subsistencia de familias rurales. La mayoría de los agricultores, practican la agricultura en pequeña escala con tecnología rústica. Las actividades agropecuarias llevadas a cabo por pequeños agricultores son principalmente para el autoconsumo. Llama la atención que el 80% de los productos que se consumen en Cobija provienen del Brasil y no del departamento, ni del propio país (SNV, 2003).

Tradicionalmente, familias rurales utilizan el sistema de roza y quema, desmontando áreas de bosque primario o barbechos en preparación para la agricultura. En este sistema, las familias utilizan de una a dos hectáreas para sembrar arroz, maíz, yuca y banana entre otros. Normalmente después de tres años de uso, el chaco es abandonado para formar barbecho y recuperar el suelo, aunque en los últimos años hay más interés en transformar el área en pastizales.

Esta producción familiar es un sistema agroforestal diversificado. Las familias consumen productos forestales y mantienen algunas especies en sus fincas por su utilidad. Su sistema de agricultura de roza y quema depende de los ciclos de regeneración forestal para recuperar la fertilidad del suelo. La mayoría de los productores rurales en Pando trabaja directamente con los recursos forestales para generar ingresos adicionales. El Cuadro 6.1 muestra el calendario productivo de los pequeños productores, incluyendo trabajos desarrollados con productos forestales y agrícolas distribuidos durante las diferentes épocas del año.

Teniendo en cuenta el número de hectáreas establecido por el INRA (500 hectáreas por familia) en el futuro los pequeños productores rurales controlarán grandes extensiones de bosque. Es probable que estos pequeños productores mantengan muchos aspectos del sistema forestal tradicional, pero no queda claro si los nuevos derechos de la tierra provocarán cambios en el sistema.

En los últimos años se ha visto un incremento en la actividad ganadera promovida mayormente por latifundistas. La actividad ganadera se practica en forma extensiva y se concentra en la provincia Nicolás Suárez a lo largo del camino Cobija-Puerto Rico. En el departamento se estiman aproximadamente 47,000 cabezas de ganado distribuidas en 342 establecimientos (SNV, 2003). De acuerdo con las estimaciones realizadas por el alcalde municipal de El Sena, en su jurisdicción existen 700 cabezas de ganado, de las cuales más del 50% son de su propiedad. En Bolpebra, según datos proporcionados por la alcaldía, existen aproximadamente 5,800 cabezas de ganado entre 25 productores. Aproximadamente el 70% del ganado se encuentra bajo propiedad privada y el 30% bajo propiedad comunitaria (Miembros del Concejo Municipal de Bolpebra, comunicación personal).

El incremento en la actividad agropecuaria se debe probablemente a que los dueños tradicionales de la tierra, sobre todo aquellos ubicados a lo largo de la carretera, querían adaptarse a las normas de la reforma agraria para obtener títulos de propiedad sobre la mayor extensión de tierra posible; es decir, al infringir el PLUS-Pando y la Ley Forestal. Según estas leyes se está deforestando ilegalmente,

**Cuadro 6.1:** Calendario de trabajo en el norte amazónico boliviano

	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.
<b>Productos Forestales</b>												
Castaña <sup>1</sup>	E	E	E	E								
Goma <sup>2</sup>					E	E	E			E	E	E
Palmito <sup>3</sup>					E	E	E	E	E	E	E	E
Madera <sup>4</sup>					E	E	E	E	E	E	E	E
Leña	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Caza y Pesca	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
<b>Productos Agrícolas</b>												
Arroz / Maíz	S		C	C	C			T/Q	T/Q	T/Q	S	S
Yuca	C	C	C	C	S, C	S, C	C	C	C	C	S, C	S, C
Plátano	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	S, C	S, C
Precipitación (mm)	272	282	259	248	164	76	27	20	22	65	149	196

<sup>1</sup> Desde la década de 1920; <sup>2</sup> Hasta 1995; <sup>3</sup> hasta 1998; <sup>4</sup> Desde 1985. E = Extractivismo; T/Q = Tala y Quema; C = Cosechar; S = Sembrar. Fuente: (Stoian, 2000)

con el fin de cumplir la "Función Económica y Social", criterio usado por el INRA para reconocer el derecho propietario. Por esta razón existe una tendencia a optar por esta actividad que les permite de una manera más rápida el reconocimiento de sus derechos.

## El sector forestal en Pando

La exuberante riqueza forestal de la región ha promocionado y sostenido el desarrollo económico de la región pero casi siempre de forma selectiva y muchas veces basada en ciclos de auge y colapso. La goma (*Hevea brasiliensis*) ha tenido una influencia fundamental en el desarrollo de la Amazonía boliviana. La explotación de goma fue la actividad económica dominante durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del Siglo XX. La producción de goma determinó la forma de ocupación de la región, definió el acceso a los recursos que todavía domina las zonas rurales y estableció relaciones de trabajo caracterizados por patronaje y endeudamiento. El colapso de los precios de la goma provocó el fin de su auge en la región, aunque se mantuvo en el tiempo el sistema de producción de la goma. Con el colapso de la goma, la extracción de castaña (*Bertholletia excelsa*) encontrada en altas densidades en los bosques de tierra firme se convirtió en el rubro más importante de producción forestal. Durante los primeros años de la década de 1990, la extracción de palmito de Asaí (*Euterpe precatoria*) se expandió rápidamente, pero esta actividad declinó a finales de la misma década. Durante el final de su auge, las poblaciones naturales de *Euterpe* fácilmente accesibles habían sido agotadas. La extracción de los recursos maderables está creciendo en importancia y se caracteriza por una explotación selectiva de pocas especies como la Mara (*Swietenia macrophylla*), Cedro (*Cedrela odorata*) y Tumi o Roble (*Amburana cearensis*). Si continúa este ritmo de extracción, se terminarán las reservas de estas especies como sucedió en otros departamentos del país, por ejemplo en Santa Cruz durante los años 1980 y 1990.

### La Goma

La goma es el látex natural extraído del árbol *Hevea brasiliensis*, una especie nativa de la Amazonía. Los bosques de la parte occidental de la cuenca amazónica son ricos en esta especie. La goma es un producto utilizado desde tiempos coloniales, su demanda internacional creció fuertemente durante el siglo XIX después del desarrollo del proceso de "vulcanización" que mejoró su utilidad para la industria.

Sería difícil ignorar la influencia de la goma en el desarrollo y la formación del Pando de hoy. Esta producción fue el impulso para el fortalecimiento del control boliviano en la región durante las últimas décadas del siglo XIX y las migraciones que poblaron los bosques. Las demandas de goma definieron la ocupación de los bosques, el sistema tradicional para acceder a los recursos naturales y los patrones comerciales y relaciones económicas que todavía tienen influencia.

Dada su importancia histórica, es increíble ver la insignificancia de la actual producción de goma. Las exportaciones en los años de su auge igualaron las exportaciones de plata y estaño (Becerra, 1984). En las primeras décadas del siglo XX las plantaciones de *Hevea* en Asia hicieron que el precio internacional de la goma baje y marcaron el fin de su auge en la región. La producción continuó en la región pero fue perdiendo importancia con el tiempo. En 1986, el gobierno de Brasil suspendió el programa de subsidios para la goma y desde entonces la gran mayoría de los productores de Pando abandonaron esta actividad de recolección.

Actualmente se extraen pequeñas cantidades de goma en la región, probablemente por el hecho que el estado de Acre, en Brasil, instituyó un subsidio para este producto a finales de la década de 1990. Según los registros de la Superintendencia Forestal en el año 2003 se autorizó la extracción y comercialización de 15 toneladas de goma en Pando (Albornoz *et al.*, 2004).

Si bien la goma no está siendo explotada a gran escala, hasta el año pasado existió interés por parte del grupo industrial Mundo Llantas para trabajar nuevamente con este producto. Technogoma Holding International S.A. y Comercializadora del Norte S.R.L. del grupo industrial Mundo Llantas, con sede en la ciudad de Santa Cruz quiso reactivar la extracción y producción de goma. Con este fin se firmó un acuerdo con la prefectura y la Federación de Campesinos en el cual Mundo Llantas se comprometió a pagar US\$0.6 por kilo de goma beneficiada; facilitar a los zafreros víveres a precios de Cobija; entregar herramientas de trabajo; y garantizar atención médica gratuita a los zafreros (Hellenton Lima, comunicación personal). Esta iniciativa creó mucha expectativa en las comunidades pero resultó ser un fraude, originando la salida de Mundo Llantas del departamento y dejando consigo deudas.

### *Castaña*

En 1987 se registraban exportaciones por concepto de castaña equivalentes a US\$1.7 millones. Diez años más tarde, en 1997 se registran exportaciones por un valor mayor a los US\$30 millones. Según el Servicio de Comercio Exterior, la castaña es un producto importante dentro de los productos alimenticios, con una tasa de crecimiento anual del 6.2% y alcanzando USD\$32.7 millones en el año 2000. En la actualidad se proyectan exportaciones superiores a US\$38 millones. Este crecimiento exponencial se debió prácticamente a la integración de la región con el interior del país a través de caminos, el aumento en la tasa de crecimiento poblacional por efecto de la inmigración en la región, las mejoras tecnológicas realizadas en algunas de las beneficiadoras; la apertura de mercados en el ámbito internacional y la reducción en la oferta de este producto por parte de Brasil.

La castaña es la semilla comestible del árbol *Bertholletia excelsa* una de las especies emergentes de la Amazonía boliviana que puede tener más de 50 metros de altura y más de dos metros de diámetro (Ortiz, 2002: p62). Las frutas (cocos) de la castaña maduran los primeros meses del año. Los cocos son recolectados y quebrados por los zafreros para sacar las semillas (entre 15 y 25 semillas por coco) para luego ser transportadas a los centros de acopio y posteriormente a las beneficiadoras. La colecta de castaña creció en importancia después de la caída del precio de la goma y ha sustentado a miles de familias pandinas como una fuente de ingreso.

La castaña es la mayor fuente de ingreso en el área rural del departamento y equivale al 70% de la actividad económica del norte amazónico<sup>17</sup> (SNV, 2003). Del total de castaña existente en Bolivia, el 90% se encuentra en Pando (Collao, 2003). En el año 2000 la producción boliviana equivale el 65% del mercado internacional (Montero, 2004). El Cuadro 6.2 muestra que la exportación de castaña representa casi un 30% de las exportaciones forestales bolivianas ([www.cadex.org](http://www.cadex.org)). El aporte de la castaña, teniendo en cuenta sólo los productos provenientes de bosques naturales de Bolivia, podría ser mayor si se tiene en cuenta que en el Cuadro 6.2 el palmito proviene de plantaciones y un monto significativo de madera usada en muebles, puertas y otras semi-manufacturas proviene de plantaciones efectuadas en otros países como Chile. Se puede notar también que el valor de la castaña es más alto que el valor de la madera aserrada.

**Cuadro 6.2:** Valor de exportaciones de productos forestales bolivianos

Productos	1996	1997	1998	1999	2000/p
Castaña	28,615,860	31,091,904	30,874,828	30,877,073	32,782,988
Palmitos en conserva	9,544,063	12,355,418	12,054,318	4,524,648	3,465,257
Madera	68,964,375	67,103,974	50,152,457	26,785,126	27,503,929
Puertas y ventanas de madera	9,005,455	13,831,087	13,035,800	16,877,883	13,878,645
Otras semimanufacturas de madera	4,609,727	6,645,234	4,021,309	7,650,247	17,594,915
Muebles de madera	3,355,994	4,671,365	9,011,811	21,755,924	17,442,372
<b>Total de exportaciones</b>	<b>114,551,411</b>	<b>123,343,564</b>	<b>107,096,205</b>	<b>103,946,253</b>	<b>109,202,849</b>
<b>Porcentaje castaña</b>	<b>23%</b>	<b>23%</b>	<b>26%</b>	<b>28%</b>	<b>29%</b>

(p) Datos preliminares

Fuente: Viceministerio de Exportaciones

La colección de castaña es vista como una forma de aprovechamiento de recursos forestales de muy bajo impacto, que probablemente sea un incentivo para la conservación de los bosques en la región (Ortiz, 2002: p69-70). Por otro lado un estudio reciente indica que la extracción de castaña afecta negativamente la regeneración natural de la especie, lo que podría convertir su extracción en una actividad ecológicamente insostenible a largo plazo (Peres *et al.*, 2003). El Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria (CFV) elaboró estándares específicos para la certificación forestal de la castaña que fueron reconocidos por el Consejo Mundial para el Manejo Forestal Sostenible (FSC por sus siglas en inglés) en marzo 2002 (Boletín Informativo No. 16 del año 2002 del CFV). El Ministerio de Desarrollo Sostenible emitió una resolución en el año 2002 que reglamenta planes de manejo para la castaña. Llama la atención que diferentes autores afirmen que no se esté extrayendo ni la mitad de los cocos de castaña que brinda el bosque. Según el SNV (2003) en Pando se aprovecha aproximadamente el 20% de la castaña existente. Herencia (2001) estimó para la Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi un aprovechamiento del 17%.

### *Grupos de interés de castaña*

Las familias rurales de Pando dependen de la recolección de castaña como su principal fuente de ingreso. Entre el 30% y 35% de la castaña recolectada en Bolivia proviene directamente de comunidades y éstas en su mayoría venden su producto a intermediarios en las mismas comunidades (Collao, 2003). El ingreso neto para una familia de 5 miembros varía entre US\$500 y US\$600 por año (Bojanic, 2001).

Para demostrar su importancia en la economía regional, Stoian (2000), estima que "la industria de la castaña provee trabajo e ingresos a 5,500 personas en las plantas procesadoras y unos 12,500 recolectores de áreas rurales y urbanas. Además, emplea a unos 500 contratistas y centenares de intermediarios, capitanes y conductores de camiones que aseguran que la materia prima llegue a las plantas de procesamiento a tiempo".<sup>18</sup>

Adicionalmente el SNV (2003) indica que la zafra atrae migrantes para la recolección de castaña. Esta actividad ocupa como recolectores a aproximadamente 8,000 personas entre zafreiros y jefes de familia en comunidades, que cosechan alrededor de 36,000 toneladas de castaña por año.

En el caso de la recolección de castaña en forma comunal, es importante resaltar el trabajo de la ONG italiana ACRA que trata de elevar los volúmenes de comercialización directa por parte de las comunidades siguiendo los ejemplos de Perú y Brasil. ACRA ofrece el acceso a mercados de comercio justo y solidario a

través de la Cooperativa de Comercio Alternativo Ferrara que a su vez actúa como una central de importaciones en Italia. En Bolivia, ACRA trabaja junto con la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando desde el año 2001. Durante la primera zafra (2000-2001) se trabajó con cinco comunidades, en la segunda zafra se trabajó con 10 y durante la zafra 2002-2003 se trabajó con 15 comunidades y 130 familias. La producción fue incrementando de seis a nueve y 12 toneladas de castaña beneficiada respectivamente. El trabajo de comercialización es acompañado con capacitación y apoyo a la organización de las comunidades, así como el fortalecimiento de organizaciones económicas y sindicales (SNV, 2003).

### *Barraqueros*

Los barraqueros son considerados como dueños tradicionales de la mayor superficie en el norte amazónico. Sus derechos están basados en el sistema de distribución utilizado durante la época de la goma. La barraca es la unidad productiva clave en el sistema de producción de castaña. El barraquero es el patrón dentro de una propiedad, es el encargado de organizar los trabajos de los zafreros durante la recolección y quebrado del coco de castaña en el monte, para luego transportar las nueces hasta los centros de acopio, habilitando para este fin pequeños galpones ubicados en el interior de la propiedad. El barraquero controla las familias de los zafreros con el sistema de "habilito", creando de esta manera una dependencia económica. Sin embargo, Bojanic (2001) expresa que el sistema rígido del habilito tal como se practicó durante la era de la goma (sistema de esclavitud por deudas) no existe más. Uno de los cambios con relación al antiguo sistema, aplicado a la recolección de goma, es que la mayoría de los trabajadores no se encuentran más en el bosque todo el año, y sólo realizan este tipo de actividad por algunos meses. Esto ha causado la pérdida de los lazos que se mantenían en el antiguo sistema de patronaje, particularmente en el grado de compromiso y control sobre sus vidas (Bojanic, 2001). Aún así, existen muchas familias dependientes de este sistema, por ejemplo en casos de enfermedades; donde el patrón cubre los costos de transporte y atención médica en caso de enfermedad.

El Estado ha reconocido los derechos de propiedad tradicional de los barraqueros. En la actualidad los barraqueros están a la espera de que el INRA reconozca sus derechos sobre las tierras que utilizan; sin embargo, la tendencia actual y fruto del saneamiento, es que algunos barraqueros reduzcan el área de bosque que utilizan bajo la modalidad de concesiones forestales menores, como por ejemplo en el municipio de Bolpebra, donde el proceso de saneamiento ha concluido (ver Capítulo 2).

Varias organizaciones defienden los intereses de los barraqueros, por ejemplo la Asociación de Productores de Goma y Almendra de Pando (ASPROGALPA) y la Asociación Agroindustrial de Recursos Naturales del Río Manuripi Pando (AARENARMAPA). La asociación ASPROGALPA representa a 250 afiliados que juntos poseen una superficie de 540,000 ha (Prefectura de Pando, 2001). Por otro lado AARENARMAPA fue creada para representar los intereses de los barraqueros del río Manuripi, estando en fase de expansión hacia El Sena sobre el río Madre de Dios. Ambas instituciones han gestionado ante el Estado el reconocimiento de sus afiliados como usuarios tradicionales, así como el asegurar y expandir sus mercados.

Los actuales esfuerzos del sector barraquero han conseguido el reconocimiento por parte del Estado como usuarios tradicionales del bosque: es decir, las barracas están incluidas en el proceso de saneamiento de la tierra en el norte amazónico, lo que otorga seguridad jurídica a las tierras donde se explota la castaña (D.S. No. 27572 del 17 de junio de 2004):

- Las barracas pueden convertirse de forma voluntaria en concesiones forestales;
- La superficie máxima de estas concesiones sería de 15,000 hectáreas;
- Deben tener un Plan de Manejo de Productos Forestales No Maderables aprobado;
- Tienen que realizar el pago de la patente forestal;
- Elaborar un Plan General de Manejo Forestal; es decir, estas concesiones también podrán explotar madera;
- Las barracas que tengan conflictos limítrofes con sus vecinos, no podrán convertirse en concesión forestal;
- Las comunidades campesinas organizadas en ASLs pueden acceder a concesiones forestales en las áreas forestales de las reservas municipales.

### *Plantas de procesamiento de castaña*

Gran parte de la castaña boliviana es procesada para la comercialización sin cáscara. Hay dos beneficiadoras de castaña en Cobija y una en Puerto Rico. La gran mayoría de beneficiadoras se encuentran concentradas en el municipio de Riberalta, siendo un total de 15 las plantas procesadoras. El Cuadro 6.3 presenta un listado de todas las beneficiadoras en Bolivia.

**Cuadro 6.3:** Empresas beneficiadoras de castaña en Bolivia

Ubicación	Empresa beneficiadora
Cobija, Pando	Tahuamanu S. A. Importadora y Exportadora Leverenz Becerra Hnos. S.R.L.
Puerto Rico, Pando	Beneficiadora de Almendras
Puerto Rico	Riberalta, Beni Almendras Bolital SRL AMABOL. Comercial y Exportadora Compett. Beneficiadora Almendras Harold Claude Zaenz Beneficiadora de Almendras "Lourdes" Beneficiadora de Almendras "Rolando Bowles Rivero" SRL Beneficiadora de Almendras Urkupña SRL Beneficiadora San Agustin S.R.L. Castedo Hermanos S.R.L. Central Cooperativa Agropecuaria Operación Tierra LTDA. CECA Cooperativa Agrícola Integral Campesina LTDA Corporacion Agroindustrial Amazonas SRL Elias Ruiz Montes Gamarra Telles Horacio "INGAMA" Sociedad Agrícola Blacutt Hermanos Waldemar Bezerra Becerra Import-Export Cochabamba COBEPAN S.R.L. Processadora Boliviana de Alimentos "PROBAL"

Fuente: (Ceprobol, 2003; <http://www.ceprobol.gov.bo/estadisticas.htm>)

### **Palmito**

La extracción de palmito, la yema terminal de la palma asai (*Euterpe precatoria*), creció en importancia durante la década de 1990 con la posibilidad de vender palmito en conserva a los mercados en el sur de Brasil y otros países. Sin embargo, el rápido crecimiento fue momentáneo. Los "estoques" de asaí en lugares accesibles disminuyeron rápidamente porque la cosecha no era sostenible. El *Euterpe precatoria* sólo tiene un tronco, por lo tanto la producción del palmito mata la palma, a diferencia

del *Euterpe oleracea* de la Amazonía oriental que se puede aprovechar varias veces porque esta especie tiene múltiples troncos. Para estar más cerca de la materia prima, las rústicas fábricas de palmito en conserva se trasladaron a la zona rural, un hecho que perjudicó el control sanitario, y como consecuencia de ello, el cierre del mercado brasileño al palmito boliviano (1998). Por otro lado, la competencia con las plantaciones del tembe o chonta de castilla (*Bactris gasipaes*) limitó la rentabilidad de la explotación de palmito silvestre en Pando. En la actualidad aún se viene desarrollando esta actividad, pero ya no con la misma intensidad que en años anteriores.

## Madera

La madera tropical de los bosques pandinos es vista como un potencial recurso económico. Históricamente la explotación de madera en Pando se ha venido realizando a pequeña escala, muchas veces sólo para consumo local. A finales de la década de 1980, la industria maderera empezó a desplazarse desde la región Santa Cruz hasta el norte boliviano. En 1995, el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) implementó el Plan Soberanía, que aprobó contratos a largo plazo para otorgar áreas de aprovechamiento a empresas forestales de otros departamentos, aumentando de esta manera el número de empresas trabajando en el departamento de Pando (Pacheco, 2000).

Antes de la promulgación de la Nueva Ley Forestal (1996), no se contaba realmente con una fiscalización estatal, por consiguiente tampoco se sabe cuánta madera fue explotada hasta este periodo. En esta época se explotaron sobre todo mara y cedro, especies de árboles maderables que a causa de esta extracción, fueron agotadas en algunas regiones del departamento (SNV, 2003).

Según datos proporcionados por la Superintendencia Forestal (Albornoz *et al.*, 2004; Cuadro 6.4), en la gestión 2003 se autorizó el aprovechamiento forestal de 39 especies maderables, siendo las especies con mayor densidad: mara macho (*Cedrelinga catenaeformis*), almendrillo (*Apuleia leiocarpa*), aliso (*Vochysia sp*) y cedro (*Cedrela odorata*).

**Cuadro 6.4:** Volumen de madera autorizada en el departamento de Pando - Gestión 2003

Especie	Vol. (m <sup>3</sup> )	%	% Acumulado
Mara macho	60,572.64	23	23
Almendrillo	28,734.95	11	33
Aliso	22,099.76	8	42
Cedro	19,001.42	7	49

La extracción recae sólo en 14 especies, concentrándose más del 89% del volumen en tres especies consideradas muy valiosas: cedro (*Cedrela odorata*), roble (*Amburana cearensis*) y mara (*Swietenia macrophylla*) (Cuadro 6.5).

De acuerdo con el estudio realizado por Dauber *et al.* (1999), basándose en inventarios forestales realizados en 14 concesiones forestales ubicadas en el departamento de Pando, la Amazonía boliviana cuenta con un volumen para la producción de entre 15.38 m<sup>3</sup>/ha y 49.81 m<sup>3</sup>/ha, ofreciendo un volumen promedio de 26.70 m<sup>3</sup>/ha, considerando sólo 18 especies con valor comercial y por encima del diámetro mínimo de corte. Tomando en cuenta que los bosques de producción forestal permanente ocupan el 63% del territorio de Pando (D.S. 26075/2001), el volumen total potencial aprovechable para este departamento sería de aproximadamente 102 millones de m<sup>3</sup>.

**Cuadro 6.5:** Volumen de madera extraída en el departamento de Pando - Gestión 2003

Especie	Vol. (m <sup>3</sup> )	%	% Acumulado
Cedro	20,529	62	62
Roble	5,654	17	80
Mara	3,000	9	89

Las mayores limitantes para alcanzar el aprovechamiento sostenible de la madera son el uso ilegal; los altos costos de producción que no hacen rentable explotar todas las especies comerciales; la falta de infraestructura y los conflictos en torno a la tenencia de la tierra entre comunarios y concesionarios.

El aprovechamiento de la madera es realizado por las empresas madereras con concesiones, o que trabajan en planes de manejo en propiedades privadas. El departamento de Pando no cuenta con planes de manejo comunales aprobados pero la Fundación José Manuel Pando está trabajando para desarrollar un Plan General de Manejo Forestal (PGMF) en el TCO Yaminagua-Machineri. Existen indicios de que la actividad ilegal aún persiste en el departamento, sin embargo, resulta difícil establecer su magnitud.

#### *Grupos de interés en la madera*

Con el avance del saneamiento de la tierra, muchas comunidades campesinas e indígenas lograron tener derechos comunales sobre sus bosques. Los nuevos derechos dan la oportunidad a las comunidades de producir PGMF para explotar madera. Hay indicaciones que varias empresas madereras están tratando de negociar contratos con comunidades para preparar planes de manejo a cambio del acceso exclusivo a la madera de la comunidad.

Existen indicios que pequeños productores comercializan madera, pero considerando la falta de planes de manejo en comunidades, esta madera podría ser ilegal al provenir de fuentes no sostenibles. En El Sena, a diferencia de Bolpebra, la madera (legal e ilegal) es transportada por río.

#### *Empresas forestales concesionarias*

En el departamento de Pando hay 19 concesiones forestales que abarcan una superficie total de 1,568,281 hectáreas (Cuadro 6.6). Después del departamento de Santa Cruz, Pando es el departamento con mayor número de concesiones forestales. Es importante indicar que muchos de los dueños de las concesiones forestales ubicadas en Pando son de La Paz o Santa Cruz.

Casi todas las concesiones enfrentarán problemas porque sus áreas fueron sobrepuestas con las áreas de barracas y comunidades ya existentes aunque no reconocidas por el Gobierno. El conflicto por la tierra es una de las razones para que en los últimos tres años el 40% de las concesiones no desarrollara operaciones forestales. Actualmente la SIF no está otorgando nuevas concesiones, esperando que el INRA finalice la titulación de tierras en el departamento.

Si se considera toda la Mancomunidad Tahuamanu y no sólo el municipio de Bolpebra, 17 de las 19 concesiones pandinas se encuentran en esta área, abarcando el 50% del territorio mancomunado (PDMan Tahuamanu, 2002-2006).

Las concesiones Dajer, Don Víctor e IMAPA se encuentran en territorio de Bolpebra, siendo IMAPA la única empresa concesionaria que está activa. Durante el proceso de saneamiento llevado a cabo por el INRA, algunas concesiones fueron

**Cuadro 6.6:** Concesiones con planes generales de manejo forestal en Pando

Concesión	Municipio	Área (ha) de protección	Área (ha) aprovechable	Área total (ha)
Aguilar S.R.L.	Bella Flor	2,550	32,350	34,900
Berna Ltda.-Pando	Ingavi - Loma Alta (V.N.)	6,630	60,160	79,790
Bolital Ltda.-Pando	Santos Mercado	782	59,805	60,785
Cimagro Pando Ltda.	Santa Rosa del Abuna	14,370	131,730	146,100
Cinma S.R.L.	Santos Mercado	11,401	154,827	166,228
Dajer y Asociados S.R.L.	Bolpebra	*	*	*
Don Victor S.R.L.-Pando	Bolpebra	*	*	*
San Martín	Filadelfia	28,927	225,355	254,282
Imapa S.A.	Bolpebra	2,922	50,934	54,157
Ind. Forestal Ltda.	Santa Rosa del Abuna	18,903	75,184	94,087
Ypacarai	Santos Mercado	2,334	27,779	30,113
Los Indios	Loma Alta (V.N.)	25,661	97,083	122,744
Mamoré Cebrera	Santos Mercado	3,076	46,170	49,486
Mineros Pando S.R.L.	El Sena	20,196	53,726	77,206
Río Negro	Nueva Esperanza	5,760	34,383	40,144
Romano Ltda.-Pando	Santa Rosa del Abuna	14,060	125,172	139,232
Sagusa S.R.L.-Pando	Bella Flor	1,883	64,591	70,025
San Joaquín S.R.L.	Nueva Esperanza	8,970	72,630	81,600
Selva Negra S.R.L.	Santos Mercado	16,285	51,117	67,402
<b>Total (ha)</b>		<b>184,710</b>	<b>1,362,996</b>	<b>1,568,281</b>

\* Dajer y Asociados S.R.L., Don Victor S.R.L. - Pando y San Martín S.R.L. presentaron un único Plan General de Manejo Forestal.  
Fuente: Basándose en datos de la Superintendencia Forestal de Pando 2003.

reducidas para evitar la sobre posición con comunidades campesinas. Las concesiones Dajer y San Martín fueron recortadas, quedando la última fuera de la jurisdicción del municipio. En El Sena el sector forestal es representado por la concesión Mineros Pando, la misma que en la actualidad se encuentra inactiva y con serios problemas de superposición.

En general, los líderes comunales no aprueban el régimen forestal de concesiones, queriendo controlar ellos la comercialización maderera. Una de las críticas que este sector hace a las concesiones, es que el personal que emplea es traído de fuera, reduciendo de esta manera la oportunidad de empleo para los pobladores locales.



## Notas

- <sup>1</sup> El proyecto está siendo ejecutado por el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR) y el Instituto de Política Forestal y Ambiental - Sección de Mercados y Mercadeo de la Universidad de Freiburg - Alemania en el marco de un convenio de ambas organizaciones con la Fundación José Manuel Pando, y por el Centro Japonés de Estudios de Área, del Museo Nacional de Etnología. El proyecto cuenta con financiamiento del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y del Desarrollo (BMZ).
- <sup>2</sup> Usamos los datos de Pando para estimar que la población en edad laboral de toda la región norte de la Amazonía boliviana es aproximadamente de 50%.
- <sup>3</sup> Provincias: Nicolás Suárez, Manuripi, Federico Román, Madre de Dios y Abuná.
- <sup>4</sup> Secciones de Provincia o Municipios: Cobija, Bolpebra, Porvenir, Bella Flor, Santa Rosa, Ingavi, Santos Mercado, Loma Alta, Nueva Esperanza, Gonzalo Moreno, San Pedro, San Lorenzo, El Sena, Puerto Rico y Filadelfia.
- <sup>5</sup> Mancomunidades: Madre de Dios, Manuripi, Tahuamanu.
- <sup>6</sup> Originalmente se realizaron 16 solicitudes de personería jurídica de las cuales sólo 14 fueron reconocidas. Una de las solicitudes provino de la ex-barraca San Vicente, proceso que fue impugnado por la FSUTCP apoyado por CARITAS y no fue consolidada como OTB. La otra con el nombre de Villa Montes no llegó a consolidarse como OTB. (Mérida, comunicación personal, 2004).
- <sup>7</sup> La población de estas dos etnias está dividida en 9 familias Machineri sumando 51 personas y 15 familias Yaminahua sumando 70 personas. Tres familias de los Yaminahua, incluyendo al líder Yaminahua viven en Cobija (PDM, 1998-2002).
- <sup>8</sup> El oficial mayor del municipio de El Sena indicó que existe una elevada irregularidad de las comunidades de este municipio en el trámite de personería jurídica como OTBs. Esto representa una gran dificultad para conocer el estado o proceso en el que se encuentran los trámites de la personería jurídica de estas comunidades.
- <sup>9</sup> Programa de gobierno de ese periodo constitucional que según el SISPLAN llega a constituirse en el PGDES.
- <sup>10</sup> Tomado de la página <http://undp.org/spanish/>, visitado en 2 de junio de 2004.
- <sup>11</sup> OPS, Datos actualizados para Bolivia (<http://www.paho.org>)
- <sup>12</sup> Fuente de la definición: (<http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/indexatlas.htm>)

- <sup>13</sup> Las definiciones de estos indicadores se tomaron del texto: "Departamento de Pando: Información social, económica, productiva y recursos municipales". Texto publicado por INE y UDAPE a solicitud de Mecanismo de Control Social, 2003.
- <sup>14</sup> 25% del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD) está destinado a las prefecturas. El 50% de este monto se divide en nueve partes iguales para cada prefectura y el otro 50% de acuerdo al número de habitantes por departamento. Además, el 1% de las regalías por la venta de hidrocarburos está reservado para los departamentos de Beni y Pando (Ley de Hidrocarburos No.1689 del 30 de abril de 1996).
- <sup>15</sup> Las regalías son los impuestos que por Ley son propiedad de los departamentos y deben ser administradas por las prefecturas.
- <sup>16</sup> De los tres departamentos que conforman el norte amazónico boliviano, Pando es el único que alberga un área protegida de carácter nacional. Además, actualmente existen esfuerzos conjuntos entre la Universidad Amazónica de Pando, el *Field Museum* de Chicago y la ONG HERENCIA de establecer dos áreas protegidas más en el departamento. Una en la provincia Federico Román y la otra en los municipios de Bolpebra y Filadelfia.
- <sup>17</sup> Norte amazónico: Incluye al departamento de Pando a la provincias de Vaca Diez del departamento del Beni así como a la provincia Iturrealde del departamento de La Paz.
- <sup>18</sup> Traducción propia del documento "*Variations and dynamics of extractive economies: the rural-urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon*" (Stoian, 2000).

# Referencias

- Aguirre, A. 2000. Deuda Externa, HIPC y Reducción de la Pobreza. Ponencia: Reunión de la Coordinadora Nacional de Redes, marzo del 2000. La Paz (CEDLA).
- Aguirre, A. *et al.* 1992. La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia. CEDLA - Programa de Ajuste Estructural. Serie: Estudios e Investigaciones No. 3. La Paz (OFAVIM).
- Albornoz, M. y Cronkleton, P. 2004. Estadística Descriptiva del Aprovechamiento Forestal en el departamento de Pando. Informe Interno, CIFOR Santa Cruz (sin publicar).
- AMDEPANDO, 2004. Estado de Avance de Implementación de las Normas y Reglamentos Específicos de los Sistemas de la ley SAFCO en los municipios del departamento de Pando. Base de datos en Archivo Excel. Documento de Uso Interno. Cobija, Pando, Bolivia.
- Annand, S. 1977. Aspects of Poverty in Malaysia. "Review of Income and Wealth". Vol 23, pp 1-16.
- Arauco, M. 2000. Las Políticas Sociales. *En*: La Pobreza en Bolivia: Dimensión, Políticas y Resultados (1985-1999). UDAPE - Documentos de Trabajo, mayo del 2000. La Paz.
- Arce, C. 2001. Políticas Sociales, Pobreza y Trabajo en el Neoliberalismo. *En*: Dinámica Económica (Nueva Epoca) Nro. 9. del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Mayor de San Andrés. La Paz (UMSA-IIE).
- Balcazar, J. y Montero, J. 2002. Estructura y Composición Florística de los bosques en el sector de Pando. Documento Técnico 108/2002. Proyecto BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Becerra, C.R. 1984. El imperio del caucho. Perfil del Noroeste Boliviano. Trinidad (Renovación).
- Bojanic, H. 2001. Balance is Beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forests of the Bolivian Amazon. PROMAB Scientific Series 4, Riberalta.
- CADECO, 2003. Cámara de Comercio de Bolivia. Definición de Zonas Francas. [www.cadeco.org](http://www.cadeco.org) (4 de mayo de 2004).
- Camara de Comercio de Bolivia (2003).
- CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (15 de noviembre de 2003).
- CEDLA. 2001. ¿Y Después del Diálogo qué?, Percepciones, Valoraciones y Expectativas de la Sociedad Civil sobre el Diálogo Nacional 2000 y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. CEDLA-Proyecto Control Ciudadano. Documentos de Coyuntura Nro. 4. La Paz.

- Centeno, R. y Fernández, P. 1998. *Imágenes del Auge de la Goma*. La Paz (La Papelera S.A.).
- CEPAL. 1988. *La Heterogeneidad de la Pobreza: Una Aproximación Bidimensional*. CEPAL - Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay Santiago de Chile.
- Ceprobol. 2003. Centro para la Promoción de las Exportaciones Bolivianas. Lista de Empresas Beneficiadoras y Exportadoras de Castaña. [www.ceprobol.gov.bo/estadisticas.html](http://www.ceprobol.gov.bo/estadisticas.html) (5 de mayo de 2004).
- CFB. 2003. *Bolivia Forestal*. Edición vía email. Año 4 No.7 agosto 2003. Santa Cruz.
- CFV. Boletín Informativo Año 6. No. 16. (15 de diciembre de 2002). Bolivia.
- Collao Pérez R. 2003. La cadena productiva de la castaña ("Brazil nut") [www.boliviacompetitiva.org/cadenacasta%F1a.htm](http://www.boliviacompetitiva.org/cadenacasta%F1a.htm) (2 de diciembre de 2003).
- Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria (CFV) Boletín Informativo Año 6. No. 16. (15 de diciembre de 2002). Bolivia.
- CPE - Constitución Política del Estado 1994. [www.congreso.gov.bo](http://www.congreso.gov.bo).
- Crespo, F. 2000. *Medición de la Pobreza: Una Reflexión sobre los Indicadores*. En: *La Pobreza en Bolivia: Dimensión, Políticas y Resultados, 1985-1999*. UDAPE- Documentos de Trabajo, mayo del 2000. La Paz.
- D.S. 25532 del 6 de octubre de 1999.
- D.S. 26075 del 16 de febrero de 2001. Aprobación del Mapa de las Tierras de Producción Forestal Permanente. Bolivia.
- D.S. 27024 del 6 de mayo de 2003. Sobre Patentes Forestales. Bolivia.
- D.S. 27572 del 17 de junio de 2004.
- D.S. 22964 de noviembre de 1999.
- D.S. 25848 del 18 de julio de 2000.
- D.S. 25763 del 5 de mayo de 2000. Reglamento de la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Bolivia.
- D.S. 25060 del 2 de junio de 1998.
- Dauber, *et al.* 2004. Potencial de los bosques naturales de Bolivia para la producción forestal permanente. Santa Cruz, 1999. [www.superforestal.gov.bo/bienvenidos.htm](http://www.superforestal.gov.bo/bienvenidos.htm) (27 de octubre de 2004).
- Escobar de Pabon, S. 2002. *Condicionalidad Externa y Desarrollo: Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. Proyecto Control Ciudadano, Documentos de Coyuntura Nro. 5 mayo, 2002. La Paz (CEDLA).
- Feres, J.C. y Mancero, X. 2001a. *El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina*. CEPAL-División de Estadística y Proyecciones Económicas. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos Nro. 7. Santiago de Chile.
- Feres, J.C. y Mancero, X. 2001b. *Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Revisión de la Literatura*. CEPAL- División de Estadística y Proyecciones Económicas. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos Nro. 4. Santiago de Chile.
- Fifer, J.V. 1970. *The empire builders - A history of the Bolivian rubber boom and the rise of the house of Suárez*. Journal of Latin American Studies. Cambridge University Press.
- FJMP: *Diagnóstico de la Industria Maderera en la Amazonía Sudoccidental: Acre y Rondonia (Brasil), Pando y norte del Beni (Bolivia), y Madre de Dios (Perú)*. Sección Bolivia. Cobija (FJMP) 2002. (sin publicar).
- Foster, J. (1984) "On Economic Poverty. A survey of Aggregate measures" an Basman, R.L. y Rhodes, G. (eds.), *Advance in Econometrics*. Vol 3. JAI Press, London.
- Foster, Gree y Thorbecke: *A class of decomposable poverty measures*. *Econométrica*. Vol.56 No.1 1984.
- Franco, R. 1984. *Significado y Contenido del Desarrollo Social de las Políticas Sociales*.

- Santiago de Chile (ILPES).
- Fuentes, D. 1999. Verwaltungsaufbau in Bolivien. Karlsruhe (Seminararbeit am Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe).
- Fuentes, D. 2000. Regionalplanung in Bolivien. Karlsruhe (Seminararbeit am Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe).
- Fuentes, D. 2001. Der Entwurf des bolivianischen Territorialordnungsgesetzes: Grundzüge, Unstimmigkeiten und eine Anregung zur Ergänzung. Karlsruhe (Lizentiatenarbeit des Instituts für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe).
- Gray Molina, G. 2004. Crecimiento de Base Ancha: Entre la Espada y la Pared. *En*: Revista Tinkasos. La Paz (Tinkasos).
- Hernández A. 2004. Cómo se mide el Desarrollo Humano. [www.pnud.org.ve/idh/metodologia.asp](http://www.pnud.org.ve/idh/metodologia.asp) (12 de julio de 2004).
- ILPES. 1989. Las Políticas Sociales en el Cono Sur 1975-1985. Naciones Unidas / CEPAL-ILPES. Santiago de Chile (ILPES).
- INE. 1950. Censo de Población y Vivienda 1950. La Paz (INE).
- INE. 1992. Censo de Población y Vivienda 1992. La Paz (INE).
- INE. 2001. Censo de Funcionarios Públicos 2001. La Paz (INE).
- INE. 2001. Censo de Población y Vivienda 2001. La Paz (INE).
- INE. 2001. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Serie II Resultados Departamentales Volumen 9: Pando. La Paz (INE).
- INE. 2002. Memoria y Perspectivas Institucionales 1997-2002. Anuario Institucional. La Paz (Multimac SRL).
- INE. 2003a. <http://www.ine.gov.bo> (3 de octubre de 2003) La Paz (INE).
- INE. 2003b. Pando: Condición de Pobreza por Sección Municipal, Censo 1992 - Censo 2001. La Paz (sin publicar)
- INE. 2004. CD-ROM: Programa MECOVI, Resultados de las Encuestas de Hogares 1999-2000-2001-2002. Ministerio de Hacienda. La Paz (Ceninf) .
- INE: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo) (3 de octubre de 2003) La Paz, 2003a.
- INE-UDAPE. 2001. Bolivia: Mapa de Pobreza 2001, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. La Paz.
- INRA. 2003. Informe sobre Demandas en el municipio de El Sena.
- La Neta: Estadísticas Socioeconómicas Municipales [www.ebrp.gov.bo/fichas](http://www.ebrp.gov.bo/fichas) (10 de octubre de 2003).
- La Neta: [www.laneta.apc.org/rci/organinteg/cipoap.html](http://www.laneta.apc.org/rci/organinteg/cipoap.html) (15 de octubre de 2003).
- Landa, F. 2002. Pobreza en Bolivia en 1999 y 2001. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz (UDAPE).
- Ley 1689 de 30 de abril de 1996. Ley de Hidrocarburos. Gobierno de Bolivia, La Paz, Bolivia.
- Ley de Participación Popular y sus decretos: Decreto Reglamentario No. 23813 y los Decretos Supremos 23943 y 24202.
- Llanque, V. 2004. Extracción forestal, procesos migratorios y deforestación en el norte amazónico boliviano. *En*: de Jong, W. (ed.) Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano. Pp 137-152. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Mancomunidad Madre de Dios. 2002. Plan Desarrollo Municipal Mancomunado 2002-2006. Mancomunidad Madre de Dios. Municipios de Gonzalo Moreno, San Lorenzo y El Sena. Cobija (Prisa Bolivia, PDCR II). (sin publicar)
- Mancomunidad Tahuamanu. 2002. Plan Desarrollo Municipal Mancomunado 2002-2006. Mancomunidad Tahuamanu. Municipios de Bolpebra, Santa Rosa, Porvenir, Bella Flor, Ingavi, Santos Mercado. Cobija (HERENCIA, PDCR II). (sin publicar)
- Olarte, *et al.* 2003. Luz de América: Comunidad y Biodiversidad Amazónica. Bogor (CIFOR).

- OPS. 2001. Datos Actualizados para Bolivia. [www.paho.org](http://www.paho.org) (14 de julio de 2004).
- Ortiz. 2002. Brazil nut (*Bertholletia excelsa*). En: Shanley, P., Pierce, A., Laird, S. y Guillén, A. (eds.) Tapping the green market: Certification & management of non-timber forest products. Pp. 61-74. Earthscan Publications Ltd, London Sterling, VA.
- Pacheco, P. 1998. Pando: Barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales. En: Pacheco, P. y Kaimowitz, D. (eds.) Municipios y Gestión Forestal en el trópico boliviano. CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. CID/ Plural Editores, La Paz, 489 pp.
- Panfor. 2001.
- PDP. 2001. Plan Departamental de Desarrollo Forestal. Cobija. (sin publicar)
- PDP. 2003. Programa de operaciones anual 2003. Cobija. (sin publicar)
- Peres, C.A. *et al.* 2003. Demographic threats to the sustainability of Brazil Nut exploitation. 19 de diciembre de 2003. Vol. 302 Science.
- Plan Desarrollo Municipal de Bolpebra. Cobija (HAMB) 1998. (sin publicar)
- Plan Desarrollo Municipal de El Sena. El Sena (HAMS) 1998. (sin publicar)
- PNUD. 2003. Informe de Desarrollo Humano en el Norte Amazónico Boliviano. PNUD-Plural-INE-UDAPE-ASDI: Una Publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. La Paz.
- PNUD. 2004. Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia. La Paz (Plural editores)
- PRODEM, 2004. Base de datos del Plan Nacional de Empleo de Emergencia PNEE. Documentos de Uso Interno. Cobija, Pando, Bolivia.
- Ravallion, M. 1992. Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods. Living Standards Measurement Survey (LSMS). Working page 88, The World Bank, Washington D.C.
- Ravallion, M. y Lokhin, M. 1998. Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare. Policy Research Paper No. 2011.
- República de Bolivia. 1994. Mapa de Pobreza: Una Guía para la Acción Social. Ministerio de Desarrollo Humano. La Paz (Ministerio de Desarrollo Humano).
- República de Bolivia. 1997. Reseña de Bolivia. Aplicación del Programa 21: Examen de los adelantos realizados desde la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo, 1992. Información presentada ante la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en la Quinta Sesión, del 7 al 25 de abril de 1997, Nueva York.
- República de Bolivia. 2001. XIV Grupo Consultivo: Un punto de Inflexión en la Lucha Contra la Pobreza. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Informe Anual, 25 y 26 de septiembre de 2001. Santa Cruz (EDOBOL).
- República de Bolivia. 2002. Estadísticas Socioeconómicas Municipales: La Ley del Diálogo 314 Municipios. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de planificación Estratégica y Participación Popular. La Paz (MDSP-VPEPP).
- República de Bolivia. 2003. XV Grupo Consultivo: Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. Primera Edición, septiembre 2003. La Paz (UDAPE).
- Ruiz, S. 2004. Redistribución de los recursos forestales en el norte amazónico boliviano. En: de Jong, W. (ed.) Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano. Pp. 25-46. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sen, A.K. (1976) Poverty: An Ordinal Approach to measurement, *Econometría*, 44, 219-231.
- SNV. 2003. Estudio integral del sector privado en la región norte amazónica de Bolivia. Cobija. (sin publicar).
- Spicker, P. 1999. Poverty and Social Security. London (Routledge).

- Stoian, D. 2000. Variations and dynamics of extractive economies: the rural- urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon. Doctoral Thesis at the University of Freiburg. Freiburg (IFPU). (sin publicar).
- Superintendencia Forestal. 2003. Informe Anual de la Superintendencia Forestal Gestión 2002. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Thiele, R. 2001. El Impacto Social del Ajuste Estructural en Bolivia. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISEC) de la Universidad de Kiel. Documento de Trabajo Nro. 09/01. Julio, 2001. Kiel (IISEC).
- UDAPE-INE. 2003. Pobreza y desigualdad en Municipios de Bolivia: Estimación del gasto de consumo combinado el censo 2001 y las encuestas de hogares. La Paz. Viceministerio de Exportaciones.
- Villegas, C. 2000. Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Política Social del Ajuste Estructural. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y agrario. Serie Documentos de Trabajo Nro. 23. La Paz (CEDLA).
- ZONISIG. 1996. Plan de uso del suelo del Departamento de Pando. La Paz (MDSP-ZONISIG).



# Anexo

## El Marco Legal para el alivio a la pobreza rural en el norte amazónico boliviano

En la década de 1990, Bolivia inicia un profundo proceso de reforma política y legal. Estas reformas son consecuencia del cambio de la política económica del país llevada a efecto en los años 1980, el país cambió su política económica estatista por una política económica de libre mercado o neo-liberal (Ruiz, 2004; Pacheco y Mertens, 2004). A continuación se presentan las leyes que son resultado de estas reformas, y que deben ser consideradas como las más importantes con relación a la descentralización administrativa y la lucha contra la pobreza en Bolivia:

- Ley No. 2028 de Municipalidades;
- Ley No. 1551 de Participación Popular;
- Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa;
- Ley No. 1700 Forestal;
- Ley No. 2255 del Diálogo Nacional 2000; y
- Ley No. 1178 de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales (Ley SAFCO)

### *Ley No. 2028 de Municipalidades*

La Ley de Municipalidades fue creada para normar los Artículos 200 a 206 de la Constitución Política del Estado, en estos artículos se introduce el Régimen Municipal de Bolivia. El Artículo 3 de esta Ley introduce los términos "Municipio", "Municipalidad" y "Gobierno Municipal". Se define al municipio como una unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción de la sección de provincia incluyendo a todos sus habitantes. La Municipalidad es la entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. Por otro lado, la administración del municipio está ejercido por el Gobierno Municipal. El Estado boliviano trata de considerar la diversidad étnica y cultural de la República distribuyendo parte del poder en los municipios.

Las finalidades municipales son (Art. 5): promover el desarrollo humano a través de políticas, planes, programas y proyectos; conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales; mantener, defender y difundir los valores culturales e históricos de la población municipal; y promover la participación ciudadana. Por otro lado las competencias municipales son (Art. 8): aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial del municipio; construir equipar y mantener la infraestructura de educación, salud, cultura, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales; recaudar y administrar los ingresos municipales; otorgar concesiones de su jurisdicción y competencia; administrar el sistema de catastro urbano y rural; y conocer los trámites de adjudicación, expropiación, concesión, licitación y otros contratos y convenios que los órganos departamentales y nacionales realicen para poder resolver su compatibilidad con el PDM.

Según el Artículo 4 los municipios son autónomos. Es decir, tienen potestad normativa, fiscalizadora, administrativa y técnica en su jurisdicción territorial en los ámbitos de: elegir autoridades; generar, recaudar e invertir recursos; y definir políticas y estrategias municipales. El Gobierno Municipal está conformado por el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal. En los cantones se encuentra el Agente Municipal o sub-Alcalde del Gobierno Municipal (Art. 10). El Art. 12 define a los Concejos Municipales como máxima autoridad municipal definiendo sus funciones como sigue: dictar y aprobar ordenanzas municipales; aprobar el PDM y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial; aprobar el Programa de Operaciones Anual y el presupuesto municipal utilizando la Planificación Participativa Municipal; y emitir ordenanzas para el registro de la personalidad jurídica de las OTBs.

La función del Agente Municipal o sub-Alcalde es participar en la elaboración del PDM y POA representando a su cantón y OTBs (Art. 42). Por otro lado el Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal teniendo como funciones la elaboración del PDM, Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, POA, Presupuesto Municipal y el Plan de Uso del Suelo. Además, es él quien suscribe los contratos en nombre del Gobierno Municipal.<sup>1</sup>

La Planificación Estratégica del Gobierno Municipal formulará el PDM y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Estos planes deberán ser elaborados bajo las normas técnicas del Sistema de Planificación Nacional y de la Ley de Administración y Control Gubernamental en forma participativa (Art. 78).

El Art. 79 regula los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial mientras que el Art. 80 define la Planificación Participativa Municipal como el mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible en los Cantones y Distritos en forma concertada entre el Gobierno Municipal y las OTBs. Los Municipios que no puedan mantener órganos de Planificación Municipal podrán ser asistidos por mecanismos de fortalecimiento municipal, público o privado, nacional o extranjero<sup>2</sup> (Art. 82).

Los ingresos municipales están definidos en ingresos tributarios que son impuestos, tasas y patentes (Art. 101) e ingresos no tributarios que son: pago de concesiones; venta o alquiler de bienes municipales; donaciones; indemnizaciones por daños; y multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales (Art. 102).

El Comité de Vigilancia es regulado en el Artículo 150 de la Ley de Participación Popular definiéndose que: representa a la sociedad civil ante el Gobierno Municipal; forma un concejo consultivo que tiene como función apoyar técnicamente los objetivos de la participación popular y el crecimiento económico del municipio; está conformado por delegados de los sectores productivos, de servicios y de organizaciones medioambientales; apoyará la Planificación Participativa Municipal y la formulación del PDM y del POA; controlará los porcentajes de gastos de inversión,

así como, los gastos corrientes provenientes de la coparticipación tributaria; y evalúa semestralmente las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal. Para que el Comité de Vigilancia pueda operar, el Art. 151 crea el Fondo de Control Social en cada municipio. Los ingresos del Fondo de Control Social vienen de: los aportes de las OTBs; contribuciones; y Coparticipación Tributaria. En municipios con poblaciones de hasta 10,000 habitantes el Comité de Vigilancia recibirá el 1% de la Coparticipación Tributaria.

Los Artículos 155 a 158 crean a las Mancomunidades. Dos o más municipios, a través de sus Gobiernos Municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunales comprometiéndose los recursos necesarios para la realización de fines que les sean comunes. La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor cohesión social, articulación, eficiencia e impacto en la ejecución de las acciones e inversiones que, de manera concurrente, ejecute en el marco del convenio mancomunitario (Art. 155). La mancomunidad obligatoria es la que se tiene que formar en municipios con menos de 5,000 habitantes si quieren participar de los tributos nacionales (Art. 156). La mancomunidad municipal que así lo considere podrá constituirse en sujeto de derecho privado tramitando ante la Prefectura departamental la personería jurídica, como asociación, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo (Art. 157). Por último en el Artículo 158 se aclara que el directorio de la mancomunidad sólo tiene funciones de coordinación entre los municipios que lo integra y que la Mancomunidad puede requerir de la Prefectura el apoyo técnico permanente.

En Pando con excepción de la capital departamental ningún municipio alcanza los 5,000 habitantes. Por esto todo el departamento está dividido en tres mancomunidades. La mancomunidad Madre de Dios, donde se encuentra el municipio de El Sena, la mancomunidad Tahuamanu, donde se encuentra Bolpebra y la mancomunidad Manuripi. Sin embargo, las tres mancomunidades pandinas que actualmente existen no tienen presupuesto común, entre otras razones porque los diferentes Gobiernos Municipales no quieren delegar recursos ni responsabilidades. La cohesión social de las mancomunidades es muy baja porque en parte los municipios que conforman una mancomunidad están totalmente desconectados. Ningún municipio exceptuando el de Cobija cuenta con un catastro. Los ingresos municipales propios que garantizarían su autonomía son extremadamente bajos.

De acuerdo con la Ley de Municipalidades el Gobierno Municipal debería considerar toda la población municipal pero en Pando varios Gobiernos Municipales sólo consideran los intereses de algunos. Ni el Comité de Vigilancia ni las OTBs fiscalizan al Gobierno Municipal, entre otras razones, por no tener recursos suficientes. El Gobierno Municipal no logra llevar a cabo la planificación estratégica exigida por la Ley de Municipalidades al no considerar ni lograr armonizar el PDM, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial y el PLUS-Pando.

#### *Ley No. 1551 de Participación Popular*

Esta Ley da jurisdicción territorial al municipio de acuerdo a la sección de provincia (Art. 2) y el mismo artículo crea las OTBs. La piedra angular de todo el sistema de participación popular está constituida por las denominadas Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que se definen como los sujetos de la participación popular y están constituidas por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales. Para el adecuado cumplimiento de su función, el Estado reconoce a estas organizaciones el derecho de organizarse según sus usos y costumbres, designar sus autoridades tradicionales y contar con la necesaria personería jurídica.

Junto a las OTBs, la Ley prevé el establecimiento de una instancia de control social con competencia en el respectivo ámbito municipal, bajo el nombre de Comité de Vigilancia y conformado por representantes de sus cantones y distritos. La función principal de estos comités es la de vigilar el adecuado uso de los recursos municipales y el ejercicio de los derechos reconocidos a las organizaciones territoriales de base.

La Ley establece una transferencia de recursos hacia los gobiernos municipales, mediante un mecanismo de coparticipación tributaria, que posibilita su distribución de acuerdo al número de habitantes que tiene cada jurisdicción. La población municipal mínima es de 5,000 habitantes.

Los ingresos municipales según la Ley de Participación Popular (Art. 19 al 22) son: impuesto a la propiedad rural (según Art. 36. las comunidades indígenas y campesinas no necesitan pagar este impuesto), impuesto a los inmuebles urbanos, impuesto sobre vehículos automotores y motonaves; y otros impuestos y patentes municipales, coparticipación tributaria: 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales según el Artículo 19 pasan a los municipios.

El Gobierno Municipal tiene en el área rural de su jurisdicción responsabilidades en el ámbito de infraestructura, salud, educación y conservación<sup>3</sup> (Art. 14). En el Art. 17 se declaran a los Sub-Alcaldes como representantes del Alcalde Municipal a nivel de cantón. Finalmente en el Art. 37 se define como áreas prioritarias de inversión a las regiones más deprimidas o de baja densidad poblacional.

La Planificación Participativa Municipal debería normar el modo de interactuar entre la población municipal y su gobierno lográndose de este modo decisiones consensuales. Sin embargo, los Gobiernos Municipales de Bolpebra y El Sena están lejos de lograr una real Planificación Participativa Municipal.

Conforme a previsiones reglamentarias de la ley, las organizaciones territoriales de base pueden coordinar acciones con instituciones de la sociedad civil, sean estas de carácter religioso, gremial, cívico, sindical, productivo, profesional, de desarrollo social, etc. En este marco, las instituciones privadas de desarrollo social (ONGs) deben necesariamente enmarcar sus acciones a las políticas definidas por el gobierno municipal respectivo.

Para concluir con este breve análisis de la Ley de Participación Popular es oportuno mencionar algunos puntos débiles del proceso que significa el promover la participación de la población.

- Se identifica una ausencia de procesos paralelos de educación, capacitación y comunicación adecuados aún después de casi 10 años de ejecución de la Ley, más aún si nos referimos a su aplicación en áreas rurales.
- También el proceso presenta restricciones en los procesos electorales de la participación ciudadana directa y sin la mediación de los partidos políticos.
- Las instancias directivas de OTBs y de los Comités de Vigilancia están siendo influidos por los partidos políticos.

El proceso no ha previsto evitar la transmisión de prácticas de corrupción administrativa municipal del área urbana al área rural.

### *Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa*

La descentralización en Bolivia fue promulgada a mediados de la década de 1990, bajo los lineamientos de la Constitución Política del Estado. La misma define a Bolivia como un Estado unitario. Este proceso transforma profundamente la estructura socioeconómica y política del país. Usando el principio de la subsidiaridad se transfieren por un lado funciones normativas en el ámbito municipal, quedando a nivel departamental tanto funciones normativas como operativas. A partir de esta ley, el nivel nacional asume sólo funciones normativas de trascendencia nacional.

De este modo, la descentralización en Bolivia se caracteriza por ser una descentralización territorial a escala municipal y una descentralización departamental de funciones y atribuciones no privativas del nivel nacional. La descentralización está dirigida a transferir la toma de decisiones del poder ejecutivo central a la administración departamental, los gobiernos municipales y la sociedad civil. De esta forma trata de mejorar la eficiencia de la gestión pública en general.

A nivel departamental, la Ley de Descentralización Administrativa regula el proceso de descentralización. La Prefectura se convierte en una instancia de articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales además de ejecutar políticas de desarrollo departamental que superan la centralización de los recursos públicos en un sólo lugar y la dispersión de las obras municipales.<sup>4</sup>

El Art. 2 de la Ley de Descentralización Administrativa establece la estructura organizadora del poder ejecutivo a nivel departamental, además de definir el régimen de los recursos económicos y financieros departamentales. La Prefectura representa al poder ejecutivo a nivel departamental y está compuesta por el Prefecto y el Consejo Departamental (Art. 3).

Los Artículos 4 y 5 definen las funciones del Prefecto, quien es designado por el Presidente de la República. Las funciones más importantes son: administrar los recursos económicos y financieros; formular y ejecutar un Plan de Desarrollo Departamental,<sup>5</sup> en este marco el Prefecto formula y ejecuta programas y proyectos; gestionar créditos de inversión; y las áreas de acción del Prefecto son las de infraestructura, conservación, fortalecimiento municipal, educación, salud y supervisión municipal. Subordinados al Prefecto están en las provincias los Sub-Prefectos y subordinados a estos en los cantones se encuentran los Corregidores (Art. 7).

El Consejo Departamental es definido en los Artículos 10 y 11 como un órgano de consulta y de control. El Artículo 14 define como funciones del Consejo aprobar y fiscalizar los planes, programas y proyectos además del presupuesto departamental que fueron elaborados por el Prefecto.

### *Ley No. 1700 Forestal*

El objetivo de esta ley es normar la protección y el uso sostenible de los bosques y tierras forestales (Art. 1). El Artículo 4 aclara que "Los bosques y tierras forestales son bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del gobierno nacional."

El Art. 12 define las siguientes clases de tierras forestales:

- Tierras de protección;
- Tierras de producción forestal permanente;
- Tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos;
- Tierras de rehabilitación; y
- Tierras de inmovilización.

El PLUS-Pando hace uso de esta clasificación. Sin embargo, las consecuencias en el terreno son imperceptibles. Las concesiones forestales fueron otorgadas de acuerdo a otros criterios mencionados en el Capítulo 6. Otros tipos de usos de la tierra, sean forestales o no, no consideran esta clasificación. El Estado no llega a ordenar el uso del bosque, son los habitantes del área rural quienes lo están haciendo de acuerdo a sus posibilidades y necesidades.

En el Artículo 19 se define el marco institucional del régimen forestal. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente es el organismo rector, la Superintendencia Forestal es el organismo regulador y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal

(FONABOSQUE) es el organismo financiero creado para el financiamiento de proyectos de investigación. Las Prefecturas y Municipios apoyan explícitamente al régimen forestal, pero no existe la suficiente voluntad política para que esta institución opere según lo establecido por Ley.

Respecto al Artículo 24, las prefecturas tienen que formular y ejecutar los Planes de Desarrollo Forestal Departamental, estableciendo estrategias, políticas, normas y planes nacionales. Deben coordinar acciones conjuntas con otros departamentos y tareas compatibles a nivel de cuencas. Además, deben ejecutar programas y proyectos forestales, fortalecer institucionalmente a los municipios y mancomunidades municipales para implementar el régimen forestal en el ámbito local.

Los municipios tienen el derecho de obtener 20% del total de tierras fiscales de producción forestal permanente de su jurisdicción. Además, apoyan a las Asociaciones Sociales del Lugar (ASL) y tienen la función de supervisar todas las actividades forestales (Art. 25). Las ASL también tienen preferencia sobre las concesiones de castaña, goma, palmito y similares de acuerdo al Art. 31.

Las ASL fueron creadas en el marco de la nueva Ley Forestal. A través de las ASL, el Estado trata de facilitar el aprovechamiento forestal a comunidades, así como a otros grupos sociales de un municipio. Los requisitos para que comunidades puedan crear una ASL son: haber usado la tierra por lo menos 5 años; todos los miembros de la ASL tienen que residir realmente en la comunidad; y tiene que tener como mínimo 20 miembros. Por otro lado el gobierno municipal tiene que gestionar un Área Forestal de Reserva Municipal permitiendo a las ASL aprovechar madera en esta Área Forestal. Las Áreas Forestales de Reserva Municipal pueden ser otorgadas en hasta el 20% de las tierras fiscales municipales aptas para aprovechamiento forestal. Hasta la fecha no existen ASL en Pando. En el caso de las TCOs, la Ley Forestal garantiza la exclusividad en el aprovechamiento forestal (Art. 32).

En el caso de patentes para goma, castaña, palmito y similares el monto equivale al 30% de la patente mínima de US\$1 por ha. Este valor es teórico porque aún está en marcha el proceso de saneamiento de la tierra en el norte amazónico boliviano, que en una última etapa definirá la existencia de concesiones para productos forestales no maderables en Bolivia. Considerando el D.S. No 27024 del año 2003 debido al cual los concesionarios madereros ya no deben pagar la patente sobre la concesión total, sino solamente sobre el área de aprovechamiento anual, los productos forestales no maderables no se benefician debido a que en este caso se aprovecha todo el bosque exclusivamente como maderable.

#### *Ley No. 2255 del Diálogo Nacional 2000*

La Ley del Diálogo Nacional regula la distribución de los recursos provenientes de la iniciativa HIPC II en favor de los municipios. Su principal instrumento es la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). La EBRP se elaboró mediante un proceso de consulta con los sectores de la población civil denominado Diálogo Nacional 2000.

El Diálogo Nacional 2000 reunió en una mesa a los representantes de la sociedad civil tanto nacional como a agencias de cooperación con los representantes políticos bolivianos, con el fin de consensuar la lucha contra la pobreza en el país. Además de la EBRP, el Diálogo Nacional 2000 sirvió para definir los mecanismos de asignación de recursos, así como, para su monitoreo y evaluación del uso de los recursos para el alivio de la deuda externa. Por último, se trató de institucionalizar el Diálogo Nacional 2000 como proceso participativo de encuentro entre la sociedad civil y el Estado. En este contexto, el Diálogo Nacional 2000 no pretende crear una nueva institucionalidad en Bolivia, sino reforzar el marco legal existente, refiriéndose sobre todo a la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización

Administrativa. De esta forma se definió un espacio de diálogo y consulta estratégico para enfrentar las tareas de lucha contra la pobreza en los municipios y el papel de los diferentes actores involucrados (sociales y políticos). El Diálogo Nacional 2000 pretende conscientizar que la lucha contra la pobreza no es un asunto exclusivo de los pobres o de los municipios, sino de toda la Nación y de todos los bolivianos.<sup>6</sup>

De acuerdo con representantes de organizaciones estatales, agencias de cooperación y miembros de la sociedad civil, tanto en La Paz como en Pando el Diálogo Nacional 2000 no logró establecerse como proceso participativo de encuentro y discusión entre la sociedad civil, los gobiernos municipales y el Estado boliviano. Llama la atención el consentimiento existente entre estos actores al afirmar que ni la ERBP ni el Diálogo 2000 lograron cumplir sus metas. En el ámbito municipal no existe "memoria" de ninguno de los dos.

El Art. 1 de la Ley del Diálogo Nacional 2000 define como objetivos principales: establecer los lineamientos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza; establecer los criterios para distribuir los recursos provenientes del programa de alivio a la deuda externa multilateral; e introducir el Diálogo Nacional 2000 como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

En el Artículo 3 se define que la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza es elaborada por el poder ejecutivo en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. La EBRP será elaborada participativamente y será actualizada por lo menos cada tres años. En el mismo artículo se prioriza a las mujeres, pueblos indígenas y pequeños productores rurales. Para que los pequeños productores puedan ser incentivados los Gobiernos Municipales otorgan a éstos, personería jurídica y tarjeta empresarial (Art. 4).

En el Art. 6 se define respecto al saneamiento y titulación de la tierra que los Gobiernos Municipales junto con las TCOs, OTBs y el INRA pueden priorizar áreas.

El Art. 9 define cómo van a ser distribuidos los recursos de la condonación de la deuda. El 10% es para mejoras en el sector salud, 20% para apoyar al sector educación y 70% de los recursos son destinados a programas municipales de infraestructura productiva y social (Art. 13): vías de acceso a frentes de producción; Planes de Ordenamiento Territorial; apoyo a microempresas; infraestructura pública y turismo; y manejo del medio ambiente. Los recursos aquí reglamentados junto con la Coparticipación Tributaria regulada en la Ley de Participación Popular, generan casi todos los ingresos de los municipios de Bolpebra y El Sena.

No hay memoria del Diálogo Nacional 2000 en el ámbito municipal siendo este monopolizado por el gobierno central. El Diálogo Nacional 2000 tampoco logró ser el mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza. Los pequeños productores, mencionados en la Ley del Diálogo 2000 no existen en Bolpebra y El Sena.

#### *Ley No. 1178 de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales (SAFCO)*

Esta Ley norma a los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, estableciendo el mecanismo de control para los recursos del Estado (Art. 1), así como, su relación con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se establecen 8 sistemas para administrar y controlar los recursos del Estado, de los cuales y para el efecto, el Sistema de Organización Administrativa y el Sistema de Control Interno y Control Externo Posterior son aplicados para el control fiscal en los municipios (Art. 3).

La mencionada Ley tiene los siguientes objetivos: programar las operaciones del Estado boliviano, organizar y controlar el uso efectivo de los recursos públicos para su adecuación política; obligar a cada funcionario público, independientemente de su rango, a asumir total responsabilidad de sus actos en el ejercicio de sus funciones; y mejorar la administración pública, para evitar el uso y manejo incorrecto de los recursos y bienes públicos del Estado.

El sector público y/o persona natural o jurídica que reciba recursos del Estado está sujeto a esta Ley. Según el Artículo 5 se le controlará la forma y resultado de la aplicación de los recursos públicos. Los siguientes sistemas son regulados por la Ley SAFCO y son aplicados oportunamente en todos los procesos de administración del Estado, ya sea en el ámbito nacional, departamental o municipal. Por lo tanto, también los municipios de Bolpebra y El Sena se someten al rigor de estos sistemas de administración.

1. Sistemas para Programar y Organizar Actividades

- **SPO**, Sistema de Programación de Operaciones

**Sub-sistemas**

**(Órgano rector Ministerio de Hacienda - Tareas Normativas y Consultivas)**

Elaboración de la Programación Anual

Seguimiento y Evaluación de la Ejecución de estos Programas

- **Poa**, Programa Operativo Anual (Corto Plazo)
- **POA**, Presupuesto Operativo Anual (Corto Plazo)
- **PE**, Plan Estratégico de la Entidad (Mediano y Largo Plazo)

Las operaciones de mediano y largo plazo pueden ser:

- Operaciones de Funcionamiento
- Operaciones de Pre-inversión
- Operaciones de Inversión
- **SOA**, Sistema de Organización Administrativa
- **SP**, Sistema de Presupuesto

Tiene relación directa con:

- Sistema Nacional de Planificación (**SISPLAN**)
- Sistema Nacional de Inversión Pública (**SNIP**)

2. Sistemas para Ejecutar Actividades

- **SAP**, Sistema de Administración de Personal
- **SABS**, Sistema de Administración de Bienes y Servicios
- **STCP**, Sistema de Tesorería y Crédito Público
- **SCI**, Sistema de Contabilidad Integrada

3. Sistema para Controlar la Gestión del Sector Público

- Sistema de Control Gubernamental, Integrado por Control Interno y Control Externo Posterior

<sup>1</sup> Por esta función es que todos o casi todos los alcaldes municipales en Pando pueden desviar fondos públicos. En Pando está muy generalizado el hecho que empresas que concursan por un proyecto financiado con fondos municipales, tenga que pagarle al alcalde municipal entre el 10% y 15% del presupuesto del proyecto para poder adjudicárselo.

<sup>2</sup> Este Artículo puede convertirse en la base de un convenio entre los gobiernos municipales y CIFOR.

<sup>3</sup> Para mayores detalles leer el Art. 8 de la Ley de Municipalidades.

<sup>4</sup> <http://eventos-re.rree.gob.pe/montanas2002/pag/Resumen%20procesos%20de%20descentralizacion%20en%20Bolivia.htm> (7 de enero de 2004)

<sup>5</sup> El prefecto que fue nombrado por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo

que dejar su cargo junto con el mismo presidente. Una de las consecuencias es que a la fecha no se sabe si el actual prefecto dará seguimiento al Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social. De cambiarse de plan, los dos municipios estudiados no podrían acceder al programa de la prefectura para elaborar 50 Planes de Manejo Forestal ni al programa de incentivo de la goma que incluye el cuero vegetal.

<sup>6</sup> [www.dialogo.gov.bo/dialogo2000/id28\\_m.htm](http://www.dialogo.gov.bo/dialogo2000/id28_m.htm) (23 de octubre de 2003)



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



FUNDACIÓN  
José Manuel Pando  
para el desarrollo sostenible  
del bosque amazónico

**JCAS**