

Las políticas sociales en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar social en Bolivia

Social policies in poverty reduction and improvement of social welfare in Bolivia

Braulio Ramos Menar^{1*}; Dante Ayaviri Nina²; Gabith Quispe Fernández²; Fortunato Escobar Mamani³

¹Universidad Técnica de Oruro - Bolivia. ²Universidad Nacional de Chimborazo - Ecuador. ³Universidad Nacional de Chimborazo - Ecuador; Universidad Nacional del Altiplano Puno Perú. *Autor para correspondencia: Email: vdayaviri@gmail.com

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Artículo recibido 25-02-2017
Artículo aceptado 18-06-2017
On line: 26-06-2017

PALABRAS CLAVES:

políticas sociales,
economía boliviana,
Estado, pobreza

ARTICLE INFO

Article received 25-02-2016
Article accepted 18-06-2017
Online: 26-06-2017

KEY WORDS:

Social policies,
Bolivian economy,
State, poverty

RESUMEN

Las políticas sociales han contribuido de forma importante en los procesos de desarrollo y crecimiento económico en los países y la mejora del bienestar social. En Bolivia, estas políticas han sido implantadas en periodos de crisis y estabilidad económica, el objetivo de las políticas estuvieron orientados a la reducción de la pobreza. El presente artículo tiene el objetivo de estudiar las diversas políticas sociales que se dieron en el periodo 1980 – 2016, en relación a los programas de transferencia condicionada implantadas en Bolivia. Para ello, se recurre a la revisión de la literatura especializada y los documentos e informes disponibles, por lo que la investigación comprende un análisis cualitativo e interpretativo. Los principales resultados se recogen haciendo especial énfasis a los logros y alcance de las políticas en el territorio nacional, y finalmente, se destaca la importancia de las políticas sociales como elementos o mecanismos que han acompañado la nueva configuración del Estado boliviano.

ABSTRACT

Social policies have contributed significantly to the development and economic growth processes in the countries and the improvement of social welfare. In Bolivia, these policies have been implemented in times of crisis and economic stability, the goal of the policies were aimed at reducing poverty. This article aims to study the various social policies that occurred in the period 1980 - 2016, in relation to the conditional transfer programs implemented in Bolivia. To do this, we use a review of the specialized literature and the available documents and reports, so the research includes a qualitative and interpretive analysis. The main results are gathered with special emphasis on the achievements and scope of the policies in the national territory, and finally highlights the importance of social policies as elements or mechanisms that have accompanied the new configuration of the Bolivian state.

1) Tesista Facultad Ciencias Agrarias/Ingeniería Agronómica UNA-PUNO

INTRODUCCIÓN.

El objetivo común de los países de América Latina está referido a la disminución de la pobreza y la necesidad de avanzar hacia una mayor igualdad (CEPAL, 2015) en la construcción de sociedades prósperas. En este sentido, a comienzos del siglo XXI varios países de América Latina han realizado importantes transformaciones que permitieron fortalecer sus sistemas de protección social (CEPAL, 2015) y, en general, en sus políticas sociales (Cecchini, et al., 2015, p. 25). Enmarcados en este propósito los gobiernos orientaron su accionar a la implementación de programas de transferencias consolidadas destinadas a las familias que viven en pobreza y vulnerabilidad (Monterrey, 2013; CEPAL, 2014). Así, en los procesos de desarrollo de los países han estado presentes reformas institucionales que contribuyeron a garantizar la efectividad de las políticas públicas (Stahl, 1994; González, 1999; Arrizabaló, 2000; Pellitero, 2003; Ayala, 2008).

En América Latina el estudio de las políticas públicas aparece en la década de 1960, mediante transformaciones políticas y económicas del Estado y la sociedad (Navarro, 2002). En este sentido, Harold Dwight Lasswell a partir de su obra “la orientación hacia las políticas” con el propósito del establecimiento de la relación gobierno-conocimiento para mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental, capaz de generar un “buen gobierno” o “gobierno ilustrado” (Valencia y Álvarez, 2008, p. 98). Lasswell (2001) citado por Valencia y Álvarez (2008, p. 100) propone la interacción entre la teoría y la práctica, que permita la solución de problemas fundamentales de carácter público. Así, la política pública se considera que es una disciplina interdisciplinaria y una realidad holística y compleja. Al respecto, Roth (2002, 2006), Muller (1998, 2006) y Zimmerman (2001), realizan una revisión de las políticas públicas en América Latina. En la década de los sesenta se implementan el modelo del Estado Bienestar, en los setenta surgen críticas de carácter estructuralista que cuestionan la capacidad

del Estado de formular políticas públicas; en los ochenta, se trabaja agendas gubernamentales y configuración de actores y análisis del modelo y papel del Estado; en los noventa el cambio de la democracia representativa a una participativa, donde la población participa de las decisiones estatales que permite el renacimiento del estudio de las políticas públicas (Aguilar, 1996) citado por Valencia y Álvarez, (2008, p. 112).

Los estudios en el ámbito de las políticas públicas evidencian la importancia de las instituciones y del Estado como organizaciones a través de los cuales los agentes públicos persiguen objetivos que no son exclusivamente respuesta a demandas sociales, así como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen los procesos económicos como las clases o los grupos de interés (Roth, 1990; Mény y Thoenig, 1992; Salazar, 2000). Por otra parte, el número de beneficiarios y la inversión efectuada no se constituyen en indicadores respecto de la eficacia y eficiencia de los efectos directos e indirectos de las políticas públicas de un programa (Noruega, 2000, p. 2), los presupuestos de los gobiernos exigen que se actúe con eficiencia y eficacia la administración de los recursos públicos (Noruega, 2000; Navarro, 2002) y establecer mecanismos de control para maximizar su impacto y optimizar los recursos. Es importante que los recursos utilizados logren sus objetivos y el modo de aplicar los recursos y el impacto en la población (Heckman, 1997; Noruega, 2000; Ugarte y Bolívar, 2015). Es así, que a partir del año 60 comenzó a ser importante el análisis de las políticas públicas y se consideraba el éxito gubernamental en la cuantía de los resultados, además de los programas sociales como una alternativa de mejora del bienestar social (Mény y Thoenig, 1992; Noruega, 2000).

Así, las políticas y los programas deben ser capaces de mantener su consistencia frente a un conjunto de presiones y demandas sociales y políticas cambiantes en el tiempo (Noruega, 2000). En Bolivia en la actualidad se tienen estudios relacionados sobre

políticas de protección social; para el caso de los programas de transferencia condicionada, se encuentran los trabajos realizados por la CEPAL entendidos como sistemas de protección social (Cecchini et al., 2104) e instrumentos de protección social (Cecchini et al., 2015), o también como programas de transferencias condicionadas (Cecchini y Madariaga, 2011), conocidos también como programas de transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza (CEPAL, 2014). En consecuencia, el análisis de las políticas públicas ha adquirido una relevancia cada vez mayor y en particular en lo referente a la acción estatal y las relaciones del Estado con la sociedad (Salazar, 1995; Subirats y Gomà, 1997; Röth, 2003; Lahera, 2004; Satriano, 2006; Aguilar; 2008; Rodrigues, 2008; Filgueira, 2104; Herrero, 2014; López 2014).

En este marco, los programas de transferencias condicionadas (PTC) se aplicaron en América Latina como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, a través de la asignación de recursos monetarios. Entre las políticas sociales de redistribución, las transferencias condicionadas se constituyen en una variable fundamental para reducir la pobreza focalizándose en la salud, educación y población de la tercera edad. A pesar de estos avances, aún persisten las desigualdades sociales y pobreza en el ámbito geográfico, estas iniciativas son programas de protección social de carácter no contributivo, en el sentido de que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias desde el Estado (CEPAL, 2014, p. 13). Desde su creación a mediados de la década de 1990, los PTC han alcanzado una cobertura muy amplia en la región, tanto en términos del número de países que los han implementado, como en la cantidad de población usuaria. Los PTC pretenden dos objetivos en forma simultánea, reducir la pobreza en el corto plazo y en el largo plazo. Es por eso que la estructura básica común de estos programas consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema (CEPAL, 2014; Osorio,

2015; Solange de Martino, 2015).

Los PTC más que modelos definidos de manera rígida, son instrumentos versátiles que se pueden aplicar desde distintas concepciones ideológicas a diferentes realidades socioeconómicas, políticas e institucionales (Cecchini y Martínez, 2011). Las políticas de entrega directa de dinero en efectivo a grupos focalizados respecto de la implementación de programas y proyectos económico-productivos generan una disyuntiva de prioridades entre el aspecto social y económico, entre el presente y el futuro. En su estudio, Cecchini et al., (2104) mencionan que la protección social surgió como un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justa e inclusivas, y a atender necesidades particulares de determinados grupos de población. En estas líneas, los autores explican que la protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población y enfatizan que si bien la protección social está orientada prioritariamente a atender las necesidades de determinados grupos de población (Cecchini et al., 2015, p. 42).

Al respecto, el trabajo de Pribble (2013), citado por Farías (2014) analiza los factores que explican los grados de universalismo presentes en las reformas en América Latina, incorporando las dimensiones extensión de cobertura, transparencia en la administración de las políticas, aseguramiento de la calidad de los servicios públicos y reducción de la segmentación en el tamaño de las transferencias y la sustentabilidad y equidad de los mecanismos de financiamiento. En este contexto el artículo analiza la importancia de las políticas sociales implantadas en Bolivia en el periodo 1980 – 2016, en la que se implantaron una serie de políticas operativizadas a través de programas sociales cuyos objetivos fueron la protección social, inclusión social y la búsqueda del bienestar social de la población boliviana.

MATERIALES Y MÉTODOS.

La investigación contempla un análisis descriptivo documental e interpretativo, dado que se estudia un periodo de tiempo 1980 - 2016, en la que se dieron distintas leyes que llevaron a una nueva configuración social, donde las características y contextos fueron diferentes del uno al otro. Se recurre a la literatura especializada en materia de políticas sociales e información estadística del Instituto Nacional de Estadística y centros de investigación especializados en el abordaje de la temática social, política, y en concreto, los programas de transferencia monetaria

condicionada aplicadas en Bolivia y cómo ellos fueron implantadas.

RESULTADOS.

a) Organismos internacionales y pobreza

En el tema social, diferentes organismos internacionales enfocan sus atenciones a la reducción de la pobreza; en este sentido, priorizan variables sociales tales como salud, educación, derechos, igualdad y protección, entre otros, descritas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Variables sociales priorizadas por Organismos Internacionales

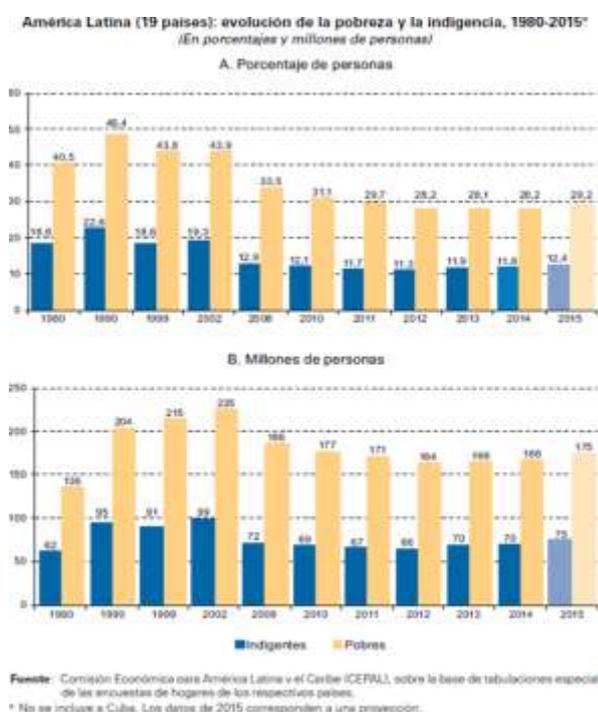
Organismo	Fecha de creación	Estados miembros	Objetivo	Desarrollo social: Variables priorizadas
Fondo Monetario Internacional (FMI)	22/07/1944	188	Cooperación monetaria internacional para garantizar estabilidad financiera internacional.	Salud y Educación: programa de alivio a la deuda. Pobreza: estrategia de lucha contra la pobreza.
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	24/10/1945	193	Mantener la paz y seguridad internacional.	promoción y protección Declaración Universal. Objetivos del Nuevo Milenio.
Banco Mundial (BM)	27/12/1945	189	Asistencia financiera técnica.	Salud, educación, medio ambiente, y reducir la pobreza y promover prosperidad compartida.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	25/02/1948	45	Contribuir al desarrollo económico y social de América Latina.	Derechos, igualdad y protección social enfocados en la pobreza.
Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)	01/01/1965	177	Mejorar la calidad de vida, erradicar la pobreza, exclusión y desigualdad.	Índice de Desarrollo Humano considera Educación (años promedios y esperados de escolaridad) y Salud (esperanza de vida).

Fuente: Elaboración propia en base a FMI, ONU, BM, CEPAL (2016)

b) América Latina, pobreza y PTC.

En la actualidad los programas de transferencias condicionadas, denominados también programas con corresponsabilidad, es una de las principales políticas de protección social aplicada en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con el propósito de reducir la pobreza (Cecchini, y Madariaga. 2011, p. 5). En este sentido, la evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina en el periodo 1980-2015 se expone en el siguiente gráfico:

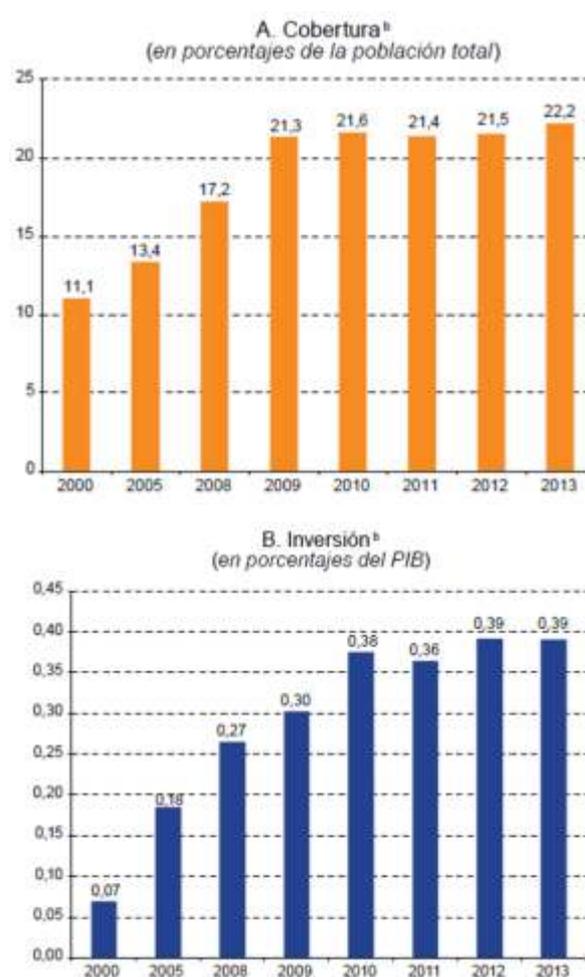
Gráfico 1. Evolución de la pobreza



En América Latina la tasa de pobreza en el año 2014 fue del 28,2% que representa 168 millones de personas; a su vez, la tasa de indigencia representa el 11,8%, es decir 70 millones de personas se encontraban en situación de indigencia. Según la CEPAL, el año 2015 ambos indicadores tendrían un incremento, la tasa de pobreza alcanza el 29,2% y la pobreza extrema el 12,4%. En el periodo 1980-2014 la pobreza y la indigencia disminuyeron en 12,3 y 6,8 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2106). En los Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Argentina, *Rev. Investig. Altoandín. 2017; Vol 19 Nro 2 165 - 178*

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, se aplicaron programas de transferencias condicionadas, transferencias no condicionadas y asignaciones familiares (CEPAL, 2014). La cobertura de los PTC respecto de la población beneficiaria y el porcentaje de inversión en relación del Producto Interno Bruto (PIB) se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Programas de Transferencias



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe en línea <http://cepal.org/bdptc/> y Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, Las misiones sociales, Caracas, Edición MinCI, 2014.

^a Promedios ponderados

^b No incluye a Guayana ni a Suriname

Como se puede observar, entre el período 2000-2013 la cobertura de las transferencias por ingresos, sufrió un incremento de 11,1% al 22,2% de la población, en el mismo periodo, la inversión pública social en la UNASUR aumentó del 7,0% al 39% del PIB. En este contexto, los programas sociales permitieron el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), “erradicar la extrema pobreza y el hambre”; es así que entre 1994 y 2013, en el conjunto de países de América del Sur disminuyó en un 63% la incidencia de la extrema pobreza (CEPAL, 2014, p 7). Las transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza se constituyen en un elemento importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de la UNASUR, los programas de transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza alcanzan una cobertura amplia de aproximadamente 90 millones de personas que participan (22,2% del total de la población); la inversión de los programas representa el 0,4% del PIB (CEPAL, 2014).

A partir de las primeras experiencias en Brasil y México, a mediados de la década de 1990 se aplicaron en América Latina y el Caribe distintos PTC para la erradicación de la pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011), los mismos difieren respecto de la

población beneficiaria, condicionalidad, requisitos, procedimiento, cobertura e inversión; pueden incluir transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial, seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, entre otros (CEPAL, 2014). Autores como Cecchini et al., (2014), afirman que los sistemas de protección tuvieron grandes avances en relación con el aumento de la calidad, variedad y especificidad de las poblaciones atendidas.

- Indicador de Bienestar: Índice de Desarrollo Humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: *vida larga y saludable* (salud, medida según la esperanza de vida al nacer), *educación* (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria) y *nivel de vida digno* (riqueza, medido por el PIB per cápita en dólares internacionales). En siguiente tabla se observa el comportamiento del IDH para los principales países de América Latina.

Tabla 2. América Latina, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano

Clasificación según el IDH	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
<u>DESARROLLO HUMANO MUY ALTO</u>							
40 - Argentina	0,705	0,762	0,811	0,818	0,831	0,833	0,836
42 - Chile	0,699	0,752	0,814	0,821	0,827	0,830	0,832
<u>DESARROLLO HUMANO ALTO</u>							
52 - Uruguay	0,692	0,742	0,780	0,784	0,788	0,790	0,793
71 - Venezuela (República Bolivariana de)	0,635	0,673	0,757	0,761	0,764	0,764	0,762
74 - México	0,648	0,699	0,746	0,748	0,754	0,755	0,756
75 - Brasil	0,608	0,683	0,737	0,742	0,746	0,752	0,755
84 - Perú	0,613	0,677	0,718	0,722	0,728	0,732	0,734
88 - Ecuador	0,645	0,674	0,717	0,723	0,727	0,730	0,732
97 - Colombia	0,596	0,654	0,706	0,713	0,715	0,718	0,720
<u>DESARROLLO HUMANO MEDIO</u>							
112 - Paraguay	0,579	0,623	0,668	0,671	0,669	0,677	0,679
118 - Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,536	0,603	0,641	0,647	0,654	0,658	0,662

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según el PNUD el IDH de América Latina experimentó un avance ligero; sin embargo, hay diferencias muy importantes entre países; para el año 2014, Argentina (puesto 40) y Chile (puesto 42) se constituyen en los únicos países latinoamericanos con un desarrollo humano muy alto. Posteriormente, Uruguay (52), Venezuela (71), México (74), se constituyen en los primeros tres países con un IDH alto; finalmente Paraguay (112) y Bolivia (118) están catalogados con un IDH medio.

c) Bolivia, política social y pobreza

Bolivia hasta mediados del 2005, presentaba elevados indicadores de pobreza, siendo considerado uno de los países con mayores niveles de desigualdad en la redistribución del ingreso de América Latina. Posteriormente, la aplicación de políticas sociales permitió mejorar estos indicadores; sin embargo continua existiendo brechas sociales en la población boliviana. Desde la perspectiva de los modelos económicos, en Bolivia se distinguen marcadamente dos periodos, el primer periodo 1985-2005 referido al capitalismo o neoliberalismo, y el segundo periodo 2006-2016 concerniente al establecimiento del modelo económico social comunitario productivo. Para el presente trabajo la política social implementada en Bolivia se clasifica en cinco periodos.

En el periodo 1980 y 1985 Bolivia, atravesó una profunda crisis económica con repercusiones en el aspecto social, el crecimiento del PIB fue negativo, alcanzando el valor más bajo (-4%) en el año 1983, la tasa de inflación que en 1980 llegó a 24% alcanzó el valor de 8,17% en 1985. El 29 de agosto de 1985 a partir del Decreto Supremo 21060 se aplica un programa de estabilización; el mismo consistía en diferentes medidas de política fiscal y monetaria, tales como la racionalización del gasto público, reducción del medio circulante, liberalización de precios, liberalización del mercado de trabajo, unificación cambiaria, medidas de alivio a la deuda externa y apertura del comercio exterior. Luego de cinco años la economía registró una tasa de

crecimiento positivo de 2,5% en el año 1987; a su vez la tasa de inflación disminuyó del 66% en 1986 a 17% en 1989. Durante el periodo 1980-1989, los gobiernos priorizaron diferentes políticas fiscales, monetarias y cambiarias orientadas a promover el crecimiento económico, antes que las políticas sociales que focalicen el desarrollo del capital humano (Loayza et al., 1997, p. 115).

Entre las reformas más importantes en el año 1990 se identifica la Ley de Administración y control de los recursos del Estado (SAFCO), Ley de inversiones, Ley de Hidrocarburos. De la misma manera se promulga la Actualización Código de Minería (1991), Código Tributario (1992). En el año 1993 el Régimen de Zonas Francas, Ley de Privatización, Ley de Exportaciones, Ley General de Bancos. A partir del año 1994, se implementan reformas estructurales mediante la Ley de Capitalización, Ley de Participación Popular y la Ley de Reforma Educativa. Finalmente en el año 1996 se promulga la Ley de Pensiones, Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria y las Reformas al sector salud. Las transformaciones se dieron a partir de 2006 y la orientación fue hacia el “Modelo Económico Social Comunitario Productivo”, basado en el paradigma del “Vivir Bien” caracteriza el desarrollo de diferentes programas sociales, siendo el modelo económico es plural, constituida por las formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Con respecto al marco legal, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que el Estado debe garantizar el bienestar, protección, seguridad alimentaria, acceso a la educación, salud y promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y erradicación de la pobreza; en este contexto, en la tabla siguiente se describen las políticas sociales instituidas en la Constitución Política del Estado.

Tabla 3. Variables sociales normadas en la Constitución Política de Bolivia

Variable Social	Principales Artículos	Aspectos normativos
Pobreza	313, 316	Es función del Estado promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social, económica y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.
Alimentación	16	Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.
Seguridad alimentaria	16, 407	El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población. Debe garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano.
Salud	9, 18, 30, 35, 36	Es función del Estado garantizar el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna, respeto a la cosmovisión y prácticas tradicionales; proteger el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud. Garantizará el acceso al seguro universal de salud, controlará el ejercicio de los servicios públicos y privados de salud.
Educación	9, 17, 77, 80, 82	Es fin y función del Estado garantizar el acceso de las personas a la educación. Función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, tiene la obligación de sostenerla, garantizarla y gestionarla. Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural sin discriminación.
Vivienda	19	Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social.
Pensión social	45, 67	El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo. Todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana, proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral.
Servicios Básicos	20	Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias.

Fuente: Elaboración propia en base a Normativa (2016).

Pobreza

Los trabajos iniciales de medición de la pobreza bajo el enfoque de ingresos fueron presentados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1991 y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) en 1993, sin embargo no tenían el carácter oficial. En 1995, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) y CEPAL elaboraron una canasta básica de alimentos para la definición de líneas de pobreza. Posteriormente, los trabajos de UDAPSO (1997), UDAPE (1998 y 1999), y por su parte CEPAL a

partir de 1997, presentan datos con mayor consistencia sobre la evolución de la pobreza en Bolivia (UDAPE, 2004, p. 131). A su vez, el INE en el año 1999, a iniciativa del Banco Mundial inició el Programa de Mejoramiento de las Encuestas y Medición sobre Condiciones de Vida (MECOVI) con el propósito de recopilar información sobre condiciones de vida de la población boliviana para la generación de indicadores de pobreza. Considerando la justificación técnica precedente, se presenta las estadísticas de la pobreza en Bolivia a partir del año 1996:

Tabla 4. Evolución de la pobreza en Bolivia Periodo 1996-2015 (En porcentaje)

INDICADOR	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011 (*)	2012 (*)	2013 (*)	2014 (*)	2015 (p)
BOLIVIA																	
Incidencia de pobreza moderada (%)	64.8	63.6	63.5	66.4	63.1	63.3	63.1	59.6	59.9	60.1	57.3	51.3	45.1	43.3	38.9	39.1	38.6
Incidencia de pobreza extrema (%)	41.2	38.1	40.7	45.2	38.8	39.5	34.5	38.2	37.7	37.7	30.1	26.1	21.0	21.6	18.7	17.1	16.8
ÁREA URBANA																	
Incidencia de pobreza moderada (%)	51.9	54.5	51.4	54.5	54.3	53.9	54.4	51.1	50.3	50.9	48.7	43.5	36.8	34.7	28.9	30.5	31.0
Incidencia de pobreza extrema (%)	23.7	24.9	23.5	27.9	26.2	25.7	22.9	24.3	23.4	23.7	18.9	16.1	10.8	12.2	9.1	8.3	9.3
ÁREA RURAL																	
Incidencia de pobreza moderada (%)	84.4	78.0	84.0	87.0	77.7	78.8	77.7	77.6	76.5	77.3	73.6	66.4	61.9	61.2	59.9	57.5	55.0
Incidencia de pobreza extrema (%)	67.8	59.0	69.9	75.0	59.7	62.3	53.7	62.9	62.2	63.9	51.5	45.5	41.8	41.1	38.8	36.1	33.3

Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Nacional de Empleo, Nov 1996 y 1997; Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre-Diciembre de 1999, 2000, 2001 y 2002 y Encuesta de Hogares 2003-2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

(p) Preliminar.

(*) El factor de expansión calculado por el INE contempla las proyecciones de población basadas en el Censo de Población y vivienda 2012.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), se observa que durante el periodo 1996-2015, la pobreza moderada disminuyó 26,2 puntos porcentuales (de 64,8% a 38,6%), hasta alcanzar en el año 2015 el valor de 38,6% a nivel nacional. A su vez, considerando el mismo periodo, la pobreza extrema en Bolivia disminuyó en un 24,4% (de 41,2% a 16,8%). Según el área de residencia, la pobreza extrema en el área rural, presentó una disminución de 34,5 puntos porcentuales durante el periodo 1996-2015 (de 67,8% a 33,3%); de la misma manera, la pobreza extrema en el área urbana se redujo en 14,4%. Sin embargo, en el año 2015 la brecha de la pobreza extrema en el área urbana-rural fue de 21,8 puntos porcentuales, este aspecto denota que todavía persiste la desigualdad geográfica.

- Política social: Programa de Transferencia Condicionada

Con el propósito de abordar la problemática de la pobreza, a partir del año 2006 se ha implementado en Bolivia programas de protección social, denominados programas de transferencias consolidadas, focalizadas a los estudiantes, personas de la tercera edad, madres embarazadas y niños menores de dos años. Estos programas tienen la finalidad de cumplir los objetivos a corto plazo y largo plazo; el primero a través del incremento en el ingreso (proceso para estimular la demanda) y el segundo principalmente relacionado con la mejora del capital humano. Los programas mencionados con alcance a nivel nacional, se describen en la siguiente tabla:

Tabla 5. Políticas Sociales, Periodo 2006-2016

Política Social: Bono	Fecha	Normativa	Finalidad	Variable objetivo	Condicionabilidad	Frecuencia	Transferencia monetaria (Sus.)
Juancito Pinto	26-10-06	Decreto Supremo N° 28899, 29321, 29246, 1372, Resol. Min. 248, 775, 718	Incentivar la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de la población estudiantil de primaria y secundaria.	Educación	Estudiante de primaria o secundaria de unidades educativas públicas y de convenio con asistencia mínima de 80% a clases.	Anual	28,74

Renta Dignidad	28-11-07	Ley N° 3791, Decreto Supremo 29400, 29417, 29423	Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, mediante una prestación vitalicia no contributiva.	Protección social	Población mayor de 60 años de edad.	Mensual (no rentistas)	35,92
						Mensual (rentistas)	28,74
Madre Niño-Niña Juana Azurduy	03-04-09	Decreto Supremo N° 066, 0426	Mejorar la salud y nutrición de las mujeres embarazadas, niños y niñas menores de dos años.	Salud	Madres embarazadas, niñas, niños hasta que cumplan dos años de edad y asistan a los controles en servicios de salud público.	Mensual (33 meses prenatal, parto y controles niño)	261,50

Fuente: Elaboración propia en base a Normativas.

El organismo responsable de ejecutar el Bono Juancito Pinto es el Ministerio de Educación y es financiado con recursos del Tesoro General de la Nación, se basa en el Bono Esperanza implementado en el Municipio de El Alto del Departamento de La Paz; por otra parte, la Renta Dignidad es un programa de transferencia monetaria vitalicia para el adulto mayor, forma parte del régimen de Seguridad Social no Contributivo, la institución responsable es la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros, es ejecutado por las Administradoras de Fondo de Pensiones, financiado por los Recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y dividendos de las empresas públicas, la Renta Dignidad reemplazó al Bonosol (Bono solidario) que consiste en un pago anual de \$us. 258,63 a todas las personas de 65 o más años. Por otra parte, el pago del bono Juana Azurduy está a cargo del Ministerio De Salud y Deportes y actualmente es financiado con recursos internos del Tesoro General de la Nación. Estos programas han permitido la mejora del bienestar social de la población más vulnerable de Bolivia.

- Política social vs Pobreza

En Bolivia a partir del año 2005 se redujo la pobreza extrema con mayor significación como consecuencia de diversos factores, tales como el crecimiento económico (que permitió la mejora en el ingreso de

los hogares), las políticas gubernamentales de estabilización y principalmente la políticas de transferencia de recursos económicos, mediante la implementación de los programas sociales como el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el bono Juana Azurduy (2009); sin embargo, es menester mencionar que en la actualidad persisten las desigualdades en el ámbito geográfico.

En la literatura se encuentran diferentes estudios relacionados con las evaluaciones de impacto de los programas sociales en Bolivia, se distinguen las investigaciones realizadas por Yañez (2010): “El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones”; UDAPE (2013): “Evaluación de impacto del Programa de Salud Materno Infantil Bono Juana Azurduy”; Aguilar (2014): “Evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia”; UDAPE (2015): “El Impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores”; los resultados de las investigaciones concluyen que los programas sociales tuvieron un impacto favorable en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Gráfico 3. Bolivia, Estimación de la pobreza extrema con inclusión de bonos (En porcentaje)



La estimación realizada por UDAPE para el año 2014, concluye que en Bolivia, la transferencia de los bonos (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy) redujo aproximadamente el 1,8% la pobreza extrema.

DISCUSIÓN.

En Bolivia las políticas sociales permitieron mejorar las condiciones de vida de la población boliviana; sin embargo persisten grupos vulnerables a la pobreza, exclusión y desigualdad. Los avances que existen son importantes, pero queda abierto el debate si estos bonos son mecanismos reales para disminuir los índices de pobreza en el largo plazo, y además si son sostenibles, dado los problemas sociales que existen en el ámbito de la salud y educación. A manera de discusión, la presente investigación plantea algunas interrogantes, que a partir de ellos se pueden continuar profundizando el estudio de los programas de transferencia condicionadas, ¿cuáles son los problemas sociales más primordiales en Bolivia y cómo se pueden transformar las demandas de la sociedad en políticas sociales?, ¿son adecuados los programas de protección social en la economía boliviana y cuál es el papel de las políticas sociales en la reducción de los niveles de pobreza y de qué manera promueven mejores condiciones de vida en la población boliviana?

CONCLUSIONES

Las políticas públicas se constituyen en un instrumento de participación entre el Estado y la sociedad con el propósito de mejorar las condiciones de vida y el bienestar social, además de la lucha contra la reducción de la pobreza. Es así, a partir de la década de 1990 en América Latina y en Bolivia, se implementaron programas de transferencias condicionadas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso, en el primer caso, se evidencia que coadyuvaron en ese objetivo.

El análisis de las políticas públicas en Bolivia permitió comprender la evolución de los programas sociales implementados, los cuales tuvieron en alguna medida connotaciones políticas e ideológicas; finalmente se concluye que los programas de transferencias condicionadas: Bono Juancito Pinto (2006), Renta Dignidad (2007) y Bono Juana Azurduy (2009) permitieron reducir la pobreza, la pobreza extrema y el bienestar social; sin embargo, todavía persisten las desigualdades sociales en el ámbito geográfico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2008). Marco para a análise das políticas públicas, *Administração & cidadania: revista da Escola Galega de Administração Pública*, Vol. 3, Nº 2, págs. 9-28
- Aguilar Pacajes Hernán. (2014). Evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia. *Revista de Análisis*, Julio - Diciembre 2014, Volumen Nº 21.
- Arrizabalo, X. (2000). Las políticas de privatización en América Latina, *América latina: desarrollo, Democracia y Globalización*, Nº 6, págs. 69-84.
- Ayala, L. (2008). *Crecimiento económico, políticas públicas y bienestar: ¿El cambio de un modelo?*, Exclusión social y desigualdad / coord. por Manuel Hernández Pedreño, CEPAL.

- Biescas, J. (2000). Políticas públicas y desarrollo. *Los retos de Teruel*, págs. 81-114.
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2010). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, *Serie Políticas Sociales*, N° 202. Págs. 1-50.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. (2015). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL, N° 136, págs. 1-507.
- Cecchini, S. y Madariaga A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95, págs. 1-227.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. *Libros de la CEPAL*, N° 111, págs. 1-285.
- Cena, R. y Chahbenderian, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, págs. 123, 136.
- CEPAL (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp. 13-21.
- CEPAL (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza*. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL, (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (UN).
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Publicada en *La Gaceta Oficial de Bolivia*, de febrero de 2009. Bolivia.
- Decreto Supremo No. 066. Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy. Publicada en *La Gaceta Oficial de Bolivia*, del 03 de Abril de 2009. Bolivia.
- Decreto Supremo No. 28899. Bono Juancito Pinto. Publicada en *La Gaceta Oficial de Bolivia*, del 26 de Octubre de 2006. Bolivia.
- Farías, A. y Pribble, J. (2013). Welfare and Party Politics in Latin America. Cambridge University. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 2. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 485-489.
- Filgueira, F. (2010). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- González, F. (1999). Reseña de la efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional de Eduardo Wiesner. *Revista de Economía Institucional*, noviembre, 143-151. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900109> ISSN 0124-5996
- Herrero, R. (2014). La implementación de las políticas públicas, *Teoría y práctica de las políticas públicas / coord. por Gema Pastor Albaladejo*, págs. 83-100
- Lahera, E. (2004). Economía política de las políticas públicas, *Economía UNAM*, N° 2, págs. 34-51.
- Ley No. 3791. Ley de la Renta Universal de Vejez, Renta Dignidad. Publicada en *La Gaceta Oficial de Bolivia*, del 28 de Noviembre de 2007. Bolivia.
- Ley No. 378. Modificación a la Ley de la Renta Universal de Vejez, Renta Dignidad. Publicada en *La Gaceta Oficial de Bolivia*, del 16 de Mayo de 2013. Bolivia.

- Loayza, M., Santa Cruz, J., Pereira, R. (1997). *Bolivia y sus políticas, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales*, UDAPE, Bolivia.
- López Sánchez, E. (2014). La formulación de las políticas públicas, Teoría y práctica de las políticas públicas / coord. por Gema Pastor Albaladejo, págs. 67-82
- Mény, Y., Thoenig J. (1992). *Políticas públicas y teoría del Estado*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Monterrey, J. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia*. Comisión para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Navarro, F., Gonzales, A., Collado, A., De la Cruz, C., Campillo, Cl., Chadel F. y Garza, V. (2002). *Ciencias Políticas: nuevos contextos nuevos desafíos*. Balderas Noriega Editores, México.
- Noguera, J., Esparcia J. (2000) *Fundamentos Teóricos para un análisis efectivo de las políticas públicas*. Valencia, España.
- R e c u p e r a d o d e <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2231738>
- ONU (2016). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno, Íconos: Revista de Ciencias Sociales, N° 53, págs. 31-48.
- Pellitero, L. (2003). América Latina: décadas perdidas, *Tempo exterior*, N° 6, págs. 7-21.
- Rodrigues, E. (2008). Políticas públicas e mínimos sociais, *Mundos sociais: saberes e práticas*, pág. 75-84.
- Roth, A., (1990). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Colombia Panamericana formas e impreso. Madrid Colombia.
- Röth, A. (2003). Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. *Cuadernos de administración*. Vol. 19, N° 30, págs. 113-128.
- Salazar, V. (1995). Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis, *Ciencia política*, N° 38, págs. 59-78.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales, *Revista en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, N° 15, págs. 23-35.
- Solange de Martino, M.; Cafaro, A. y Bevilacqua, P. (2015). Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada, *Fronteras*, N° 8, págs. 75-87.
- Stahl, K. (1994). Política Social en América Latina. La privatización de la crisis, *Nueva Sociedad*, N° 131, págs. 48-71.
- Subirats, J. y Gomà, R. (1997). Las políticas públicas, Política y gobierno en España / Manuel Alcántara Sáez (ed. lit.), Antonia Martínez (ed. lit.), págs. 405-428.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). (2004). *Informe Técnico Cálculo de las Líneas de Pobreza. 2004. Documento presentado en el 13° Taller Regional sobre la Construcción de Líneas de Pobreza en América Latina*. Perú: Lima.
- Ugarte, D. y Bolívar, O. (2015). El Efecto de la Redistribución del Ingreso sobre la Reducción de la Pobreza en Bolivia. *Cuadernos de Investigación Económica Boliviana*, N° 4, págs. 45-80.
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, págs. 93-121.
- R e c u p e r a d o d e <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263710.pdf>
- Yañez, Ernesto. (2010). El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones. *Revista*, N° 17, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC). La Paz: Universidad Católica Boliviana.

