

LOS AVANCES SOCIALES NO REDUCEN LA POBREZA NI LA DESIGUALDAD

Íñigo Macías

Analista

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya

9.1. Introducción

El análisis integral de las diferentes dimensiones del estado actual del desarrollo en Bolivia no sólo nos permite conocer con más detalle el escenario en el que se tendrán que desarrollar las reformas políticas propuestas sino que al mismo tiempo nos permite adivinar las principales amenazas a las que se enfrenta el país.

De acuerdo con el último Informe de Desarrollo Humano (2003), Bolivia se encuentra dentro del grupo de países calificados por el PNUD como de Desarrollo Humano Medio. No obstante, su posición dentro del *ranking* de países realizado por esta institución lo sitúa en el puesto 114 de un total de 175 países y, por tanto, más cerca de aquellas naciones con Bajo Desarrollo Humano. Respecto al resto de países que conforman la región latinoamericana, Bolivia, con un índice de desarrollo humano de 0,672 en 2001, se encuentra aún lejos del promedio de la región (0,777) y sólo supera a Honduras, Guatemala, Nicaragua y Haití (con índices de desarrollo humano de 0,667; 0,652; 0,643 y 0,467, respectivamente). Asimismo, y a tenor del último Censo realizado en 2001, aproximadamente el 58,6% de la población de Bolivia es *pobre*. En términos absolutos este porcentaje equivale a 4.695.464 habitantes¹, o lo que es lo mismo, aproximadamente dos de cada tres habitantes de Bolivia “no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuación de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no adecuados, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud” (INE, 2001:5).

Aún cuando los índices sintéticos destacados en el párrafo anterior nos permiten condensar, de manera concisa y directa, el estado actual del desarrollo en Bolivia, a la vez que facilitan la comparación entre diferentes países, este ejercicio de síntesis comporta la pérdida de importantes detalles que requieren ser analizados. Por este motivo y con el objetivo de establecer una imagen lo más nítida posible del estado de desarrollo de Bolivia, el capítulo se divide en cuatro partes claramente diferenciadas.

¹ El cálculo de pobres realizado por el Censo 2001 se hace exclusivamente sobre la población empadronada en viviendas particulares, y por este motivo la base sobre la que se calcula la pobreza es de 8.014.380 habitantes, aproximadamente, 250.000 habitantes menos que la población total.

El primer apartado del capítulo recoge la evolución de las principales variables de carácter social. Dentro de este apartado se analizan la evolución en materia educativa y sanidad del país. Como se podrá apreciar, aunque Bolivia ha experimentado notables avances en estos dos ámbitos, los niveles conseguidos aún están por debajo de los del resto de países de la región. Asimismo, la realidad boliviana refleja dos mundos muy diferentes, el urbano y el rural, manteniéndose éste último muy rezagado en cuanto a nivel de desarrollo se refiere.

El segundo apartado complementa al primero analizando la pobreza a partir de la insuficiencia de ingreso. Como se podrá observar, los niveles de pobreza presentes actualmente en Bolivia son del todo alarmantes, manteniéndose como uno de los países más pobres de la región. Aproximadamente dos de cada tres bolivianos/as no alcanzan los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades básicas. Tanto la intensidad como su alcance es, de nuevo, mucho mayor en el área rural que en el área urbana ahondando en la brecha existente entre estas dos realidades.

Con el objetivo de explicar estos elevados niveles de pobreza, el tercer apartado analiza dos aspectos principales. Por un lado, la creciente y joven estructura demográfica determina de manera muy notable tanto la productividad como la cantidad de recursos disponibles por individuo. Por el otro, los elevados y crecientes niveles de desigualdad en la distribución del ingreso delimitan enormemente el impacto del desempeño económico sobre la pobreza. Aunque estos dos elementos no son los únicos responsables del presente estado de desarrollo, sí que son dos aspectos característicos y diferenciadores de Bolivia, y por tanto cualquier actuación encaminada a mejorar los niveles de desarrollo del país tendrá que contemplarlos. Son, en definitiva, serias amenazas para el éxito de cualquier política o programa de desarrollo.

El último apartado, el cuarto, concluye y sintetiza los resultados obtenidos.

Así pues el presente capítulo pretende reflejar la situación de desarrollo e inferir un marco adecuado en el que desarrollar las posibles políticas a llevar a cabo, apoyándose en información estadística. El uso intensivo de esta información estadística trae consigo diferentes problemas que conviene avanzar, pues condicionan en cierto modo, todo el trabajo realizado.

La información de la que se dispone para el análisis es, en muchos casos, insuficiente, heterogénea y con importantes problemas relacionados con su tratamiento, especialmente la transparencia y cobertura. Adicionalmente, esta información está producida por diversas fuentes, que ofrecen datos diferentes y en muchos casos contradictorios. Sin embargo, el problema más importante corresponde al hecho de que los datos sobre los que se realiza el análisis e inferencia están desactualizados. Esta situación no solo resta solidez a las propuestas realizadas sino que, además, nos incapacita para determinar cuál está siendo el impacto de las actuales políticas en curso. A pesar de estos problemas, parte importante del trabajo del investigador consiste en valorar

estos inconvenientes y actuar en consecuencia, haciendo uso de la información que a su parecer más se acerca a la realidad.

9.2. Carencias sociales

Pese a que Bolivia ha logrado importantes mejoras en sus indicadores sociales, especialmente en salud y educación, todavía muestra un gran rezago con respecto al resto de países de la región. Asimismo, el análisis de los indicadores de carácter social muestra una Bolivia profundamente dividida, con dos mundos claramente diferenciados, el urbano y el rural.

Con el objetivo de ofrecer una visión integral del estado de desarrollo, analizaremos en un primer momento la evolución de una serie de indicadores que nos ofrecen una imagen bien clara de las principales carencias a nivel social. Estos indicadores hacen referencia al estado educativo y de salud, así como de acceso a servicios básicos del país.

9.2.1. Educación

Según datos del último censo de población realizado en 2001, el país ha alcanzado una tasa de alfabetización de 87,07%, con un 93,26% de los hombres capacitados para leer y escribir, pero sólo un 81,13% de las mujeres². Este dato refleja una tendencia claramente positiva, ya que durante diez años -desde 1992- la tasa de alfabetización se ha visto aumentada en, aproximadamente, siete puntos porcentuales. Considerando el incremento de la población de esta franja etárea durante este mismo periodo (24,6%), implica que en términos absolutos, el número de personas residentes en Bolivia capaces de leer y escribir ha aumentado enormemente, suponiendo un gran avance frente la exclusión social³.

Sin embargo, estos buenos resultados a nivel agregado ocultan una gran disparidad entre el mundo rural y urbano, ya que la tasa de analfabetismo en el primero supera en casi 20 puntos porcentuales al del área urbana (un 6,24%). La existencia de esta gran brecha determina enormemente la diferente evolución, que previsiblemente y en materia de desarrollo llevarán a cabo el área urbana y rural. Efectivamente, el mundo rural necesita de una mayor dedicación para evitar su posible sumisión tanto en materia política, como económica, de los crecientes centros urbanos.

Si comparamos estos datos con los del resto de países de la región, la situación no parece muy halagüeña. De acuerdo con el Banco Mundial, la tasa de analfabetismo de la región Latinoamericana y Caribe (LAC) para 2001 se encuentra en torno al 10,8%, un

² Se consideran sólo los hombres y mujeres con edad igual o superior a 15 años.

³ Este importante avance en términos de alfabetización se ha de tomar con cierta cautela, pues estas estadísticas no recogen el analfabetismo funcional provocado por el desuso. Es decir, una persona puede haber aprendido a leer y escribir, pero el desuso puede haberle hecho perder estas capacidades.

nivel claramente inferior al de Bolivia (12,93%). Igualmente, Bolivia destaca por encima del resto de países que conforman la región andina en porcentaje de población que no sabe ni leer ni escribir, muy por encima de Perú (9,8%), Ecuador (8,2), Colombia (8,1) y Venezuela (7,2).

Aunque extremadamente importantes en su objetivo de permitir alcanzar unos niveles de vida que faciliten al ser humano desarrollar sus capacidades plenamente, el análisis del analfabetismo necesita ser complementado con un análisis de la situación en materia educativa. Es a través de la educación mediante la cual se potencian las capacidades con las que cuentan los individuos y al mismo tiempo, a través de la cual y en gran medida, se determina la productividad del individuo en el mercado de trabajo.

Como se aprecia en la tabla 1, Bolivia ha conseguido importantes avances en las últimas dos décadas en lo que a cobertura educativa se refiere. A todos los niveles educativos, el porcentaje de población matriculada ha aumentado enormemente, aunque este potente avance se ha visto ligeramente frenado durante el último año para el que disponemos de información. Asimismo, cabe destacar que en 2001, y por primera vez, la cobertura educativa es mayor para las mujeres que para los hombres, lo que supone un importante avance en la lucha contra la discriminación de género. A pesar de estos buenos resultados, incluso si los comparamos con otros países de la región, la capacidad de retención del sistema educativo disminuye radicalmente a nivel general entre la enseñanza secundaria y terciaria, pero para las mujeres ya se ve afectada con el paso desde la primaria a la secundaria. Del mismo modo, conviene reseñar que la relación profesor/alumno en el país se ha mantenido constante desde principios de los 90 en torno a 24-26 alumnos por profesor/a, un nivel en consonancia con el del resto de países de la región.

Tabla 1. Tasa de matriculación según nivel de educación y sexo
(En porcentaje sobre el total de su grupo)

Años	Nivel de educación ¹						
	Primaria			Secundaria			Terciaria
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
1980	79,4%	74,3%	84,5%	33,7%	29,4%	38%	16,4%
1985	86,5%	82,4%	90,6%	47,3%	41,6%	52,9%	22,7%
1990	91,2%	87,1%	95,1%	37%	33,9%	40,1%	22,2%
1995	98%	96,1%	99,9%	40%	37%	43%	23,7%
1997	97,4%	94,9%	99,9%	40%	37,1%	42,9%	--
1999	97,62%	97,39%	97,84%	57,17%	54,62%	59,66	--
2000	97,91%	97,79%	98,03%	--	--	--	32,87%
2001	96,92%	97,06%	96,79%	68,13%	67,36	68,88	35,66%

1. Los datos referentes a educación primaria y secundaria refieren a tasas netas. Los de educación terciaria son tasas brutas.

Fuente: Banco Mundial, 2003.

Sin embargo, estos avances conviene ser matizados. Un dato preocupante es que en veinte años (1980s – 1990s) los años esperados de escolaridad se han reducido tanto para hombres como mujeres. Si en 1980 se esperaban 9 y 11 años de escolaridad respectivamente, en 1992 disminuyó a 8 y 9 años respectivamente. El promedio de años de formación estimados para el 2001 fue de 7,4 años (INE, 2001). Asimismo, los niveles de deserción escolar aún continúan en niveles elevados (7,02% para el año 2001).

Así pues, nos encontramos ante una Bolivia que ha experimentado importantes progresos en materia de alfabetización y que además presenta unas de las tasas de matriculación más altas de la región. Sin embargo, esta alta preparación de la población en materia educativa no se ha visto recompensada con grandes avances en materia económica. Efectivamente, si analizamos de manera conjunta estas tasas de matriculación junto a indicadores de desempeño económico, podríamos concluir que en relación al resto de países de la región, la fuerza de trabajo de Bolivia está sobrecalificada. Sin embargo, éste no parece ser el caso debido a la baja calidad del sistema educativo.

De acuerdo a las estimaciones y cálculos de UNESCO (1998), Bolivia destaca entre los países de la región por su baja calidad educativa⁴. Esta baja calidad es especialmente aguda en las escuelas públicas, haciendo que la brecha cualitativa entre éstas y las escuelas privadas sea una de las más grandes de la región. Esta deficiencia en términos de calidad educativa implica que un año extra de educación no incrementa de manera suficiente la productividad, haciendo que el coste de oportunidad de invertir en educación hoy sea más alto que los ingresos futuros. En consecuencia, la población boliviana necesita de un mayor número de años para alcanzar un mismo nivel de productividad que la mayoría de países de Latino América⁵.

Una mejora de la calidad de la educación básica, especialmente en las escuelas públicas, supondría un importante beneficio para los trabajadores no cualificados —que suponen la inmensa mayoría del país— ya que se volverían más escasos y, por tanto, más demandados. Por el contrario, los trabajadores más cualificados pasarían a ser más numerosos y por tanto esperaríamos una reducción en sus niveles salariales.

Las implicaciones para el nivel de desarrollo y el potencial del país son críticas. Además de la gran desigualdad y pobreza que se deriva de esta situación, la baja calidad educativa también genera un peligroso círculo vicioso que hace que la movilidad social sea muy baja. Es decir, como la población con menores recursos no puede acceder a una formación de calidad —ya que ésta se desarrolla en colegios privados y en conse-

⁴ El análisis realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación consiste en comparar los resultados de un mismo examen realizado por alumnos de un mismo curso en diferentes países de la región. Asimismo, se distinguen los resultados en función del lugar donde el alumno desarrolla sus estudios: colegio público o privado.

⁵ Andersen y Wiebelt (2003) demuestran empíricamente que la educación primaria en Bolivia no implica un aumento de los ingresos, y por tanto, la educación es de mala calidad o no está correctamente adaptada a las necesidades tanto de los demandantes como oferentes de trabajo.

cuencia más caros— la educación se da en colegios públicos, abocando a sus hijos a la pobreza y manteniéndose este círculo vicioso generación tras generación.

Así pues, y aunque Bolivia se encuentra en la senda adecuada para alcanzar la meta del milenio en cuanto a educación básica universal se refiere, la calidad educativa de las escuelas públicas en Bolivia es muy baja en comparación con la educación ofertada en las privadas así como en comparación con la de las escuelas públicas de otros países de la región. Dada la estrecha relación con los diferentes factores que tienen un peso específico para el desarrollo de Bolivia (crecimiento económico, pobreza, desigualdad y movilidad social), la calidad educativa requiere de un mayor énfasis e importancia. Alcanzar una mayor calidad en el sistema educativo debe recibir una mayor atención, redirigiendo mayores recursos a este fin pero sin desatender los niveles logrados en materia de cobertura educativa.

9.2.2. Salud, sanidad y acceso a servicios básicos

Con una esperanza de vida al nacer estimada en 62 años y medio, Bolivia se encuentra en el vagón de cola de los países de la región en cuanto a este indicador se refiere (la esperanza de vida media en LAC se estima en 70,6 años). De acuerdo con los datos del Censo 2001, la tasa bruta de mortalidad en el país es de 8,63 muertes por mil habitantes, índice que tiende a aproximarse al promedio latinoamericano de 7,7 en el quinquenio 2000-05⁶. Existe una morbilidad general de 16,76%, que afecta a un 45,04% de los hombres y 18,42% de las mujeres.

Tabla 2. Evolución del acceso a servicios básicos en Bolivia. 1990 – 2000. (En porcentaje sobre el total de población)

	1990	2000	Diferencia periodo
<i>Acceso a instalaciones de saneamiento</i>	52	70	18
Área urbana	73	86	13
Área rural	26	42	16
<i>Acceso a agua potable</i>	71	83	12
Área urbana	91	95	4
Área rural	47	64	17

Fuente: Banco Mundial, 2003.

⁶ En el país las tasas más altas de mortalidad se registran en los departamentos de Oruro y Potosí, las más bajas se registran en Tarija y Santa Cruz, los restantes departamentos se encuentran próximos al promedio nacional.

Por lo que se refiere al acceso a servicios básicos, Bolivia ha experimentado una evolución muy positiva. Desde 1990 a 2000 el porcentaje de población con acceso a servicios esenciales tales como saneamiento y agua potable se ha visto incrementado enormemente. Adicionalmente, y aunque las disparidades entre el área urbana y rural son de nuevo muy importantes, los datos reflejan un importante proceso de convergencia, ya que el porcentaje de población con acceso a servicios básicos, tanto de agua potable como saneamiento ha crecido más en el área rural que en el área urbana. Aunque estos datos son significativos, debemos considerar el impacto que durante esta década ha tenido la migración urbana. Efectivamente, y dado el importante flujo migratorio del campo a la ciudad, debemos considerar estos datos como muy positivos ya que como se desprende de la tabla 2, Bolivia ha sido capaz de absorber la fuerte demanda de acceso a servicios básicos en la ciudad, y al mismo tiempo, mejorar el acceso en el área rural.

Tabla 3. Evolución del acceso a servicios básicos en Región Andina y LAC. 2000. (En porcentaje sobre el total de población)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	LAC
<i>Acceso a instalaciones de saneamiento</i>	70	86	86	71	68	77
Área urbana	86	96	92	79	71	86
Área rural	42	56	74	49	48	52
Diferencial urbano-rural	44	40	18	30	23	34
<i>Acceso a agua potable</i>	83	91	85	80	83	86
Área urbana	95	99	90	87	85	94
Área rural	64	70	75	62	70	65
Diferencial urbano-rural	31	29	15	25	15	29

Fuente: Banco Mundial, 2003.

Comparando estos datos con los del resto de países que conforman la región andina para el año 2000, podemos observar que aunque el avance ha sido muy notable, Bolivia todavía se encuentra muy rezagada en cuanto a porcentaje de población con acceso a servicios básicos se refiere.

Este retraso viene impulsado principalmente por los todavía bajos niveles de acceso en el área rural en comparación con el área urbana. Bolivia no sólo presenta unos mediores niveles de acceso a todos los niveles en comparación con el resto de países de la región andina y la media de Latinoamérica y el Caribe, sino que a pesar de los avances, los diferenciales de acceso existentes entre el mundo urbano y rural se siguen manteniendo como los más altos de la región, ahondando en la brecha que a todos los niveles existe entre ambas áreas geográficas.

A pesar de la escasa información referente a la salud y al sistema sanitario de los bolivianos, podemos afirmar que el comportamiento de los indicadores de los que disponemos muestra una evolución muy positiva.

Tabla 4. Evolución de indicadores seleccionados de salud en Bolivia 1986-2000.

Indicadores	Media 1986-1990	Media 1991-1995	Media 1996-2000
Gasto en salud per cápita (en \$ corrientes)	33,00	42,60	52,80
Gasto total en salud (% sobre el PIB)	4,43	5,12	5,20
Nacimientos atendidos por personal sanitario (% sobre el total)	30,00	48,00	59,15
Camas de hospital (por 1.000 personas)	1,32	1,41	1,67
Médicos (por 1.000 personas)	0,45	0,38	1,30
Vacunación de difteria, tos ferina y tétanos (% de niños menores de un año)	39,46	52,40	63,13
Vacunación contra sarampión (% de niños menores de un año)	56,40	58,00	64,00
Nacimientos con bajo peso (% sobre total nacimientos)	9,00	7,50	--
Prevalencia de desnutrición, altura para la edad (% de niños menores de 5)	37,70	26,80	27,95
Prevalencia de desnutrición, peso para la edad (% de niños menores de 5)	11,83	12,87	8,00

Fuente: Banco Mundial, 2003.

Como la tabla 4 refleja, la población Boliviana ha visto mejorado sensiblemente sus indicadores de salud y sanidad. El gasto destinado a salud como porcentaje del PIB se ha visto ligeramente incrementado en casi un punto porcentual en la última década.

Esta positiva evolución se ha traducido en un gran incremento del gasto *per cápita* en salud, que se ha casi doblado durante la última década, lo que ha permitido ofrecer más y mejores servicios sanitarios. De este modo, observamos como los indicadores referentes a infraestructuras sanitarias tales como camas de hospital y número de médicos por habitante, así como el número de nacimientos atendidos por personal cualificado, se han visto sensiblemente incrementados.

Esta mejora del sistema de salud ha recabado sus frutos en la población, que ha visto como goza de unas mejores condiciones sanitarias. De este modo, los indicadores referentes a vacunación infantil muestran una evolución muy positiva, mientras que la información referente a malnutrición y desnutrición, muestran que el porcentaje de niños aquejados de esta importante carencia es cada vez menor.

Cotejando el desempeño en materia de sanidad y salud de Bolivia con el resto de países de la región, observamos el mismo argumento ya expuesto con anterioridad.

Aunque los avances son muy notables, los niveles mostrados no son suficientes para satisfacer las necesidades de los bolivianos y se encuentran aún muy por debajo de los conseguidos por el resto de países de la región.

Tabla 5. Evolución de indicadores seleccionados de salud en región andina y LAC. 1996-2000. (Media anual del periodo 1996-2000)

Indicadores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	ALC
Gasto en salud per cápita (en \$ corrientes)	52,8	215,8	59,8	104,2	185,4	265,6
Gasto total en salud (% sobre el PIB)	5,2	9,4	4,1	4,7	4,5	6,9
Nacimientos atendidos por personal sanitario (% sobre el total)	59,2	85,7	68,7	56,2	94,7	68,6 ¹
Camas de hospital (por 1.000 personas)	1,7	1,5	1,6	1,5	1,5	2,3
Médicos (por 1.000 personas)	1,3	1,2	1,7	0,9	2,4	1,5 ²
Vacunación de difteria, tos ferina y tétanos (% de niños menores de un año)	63,1	74,5	84,3	92,3	57,3	83,1
Vacunación contra sarampión (% de niños menores de un año)	64,0	79,4	85,2	92,0	77,8	89,3
Nacimientos con bajo peso (% sobre total nacimientos)	9 ²	17 ²	17 ²	5,8 ²	12 ²	9,6
Prevalencia de desnutrición, altura para la edad (% de niños menores de 5)	28,0	13,5	26,4	25,6	14,0	19,1
Prevalencia de desnutrición, peso para la edad (% de niños menores de 5)	8,0	7,0	14,3	7,4	4,8	9,1

1. Refiere al año 1987, último dato disponible.

2. Refiere al año 1995, último dato disponible.

Fuente: Banco Mundial, 2003, con base en datos de la OMS.

Ciertamente, y como refleja la tabla 5, los recursos destinados al sistema de sanidad en Bolivia —medidos a partir del porcentaje de PIB— son insuficientes, colocando el gasto *per cápita* en salud en el nivel más bajo de la región andina, y muy por debajo de la media de Latinoamérica y Caribe (265,6 dólares).

Esta falta de recursos hace que Bolivia presente unos niveles de atención materno infantil muy bajos en relación con los del resto de países que conforman la región andina. Atendiendo a esta tabla, podemos confirmar el gran retraso que presenta Bolivia en materia sanitaria y de salud; aunque los avances han sido muy notables, aún se mantienen en niveles muy bajos.

Desde la óptica de la demanda, podemos distinguir serios aspectos que dificultan el correcto desempeño del sistema sanitario. Del total de población, un 21,9% no atiende su salud (20,43% urbano y 24,1% en las zonas rurales).

Existen cinco barreras de accesibilidad a los servicios de salud: razones económicas, geográficas, culturales, funcionales y de calidad. Todas estas razones explican el desigual “estado de salud” en favor de la población urbana con respecto a la rural. Si bien la cobertura de establecimientos de atención primaria alcanza un 91,23%, este porcentaje se reduce drásticamente al tratarse de establecimientos secundarios y terciarios (5,82% y 2,95% respectivamente).

A pesar de los importantes avances, lo que el sector público ofrece a la población no colma sus necesidades y crea más desconfianza. Actualmente las políticas públicas de salud se sustentan en la Seguridad Social que cubre al 25% de la población, es decir, aproximadamente, 2 millones de bolivianos, de los cuales sólo el 50% (12% del total de la población) acude regularmente y utiliza los servicios del seguro a corto plazo⁷. El 50% restante, a pesar de estar asegurado, no acude a los servicios por falta de oferta principalmente.

La red de servicios cuenta con una infraestructura inadecuada, sea porque ha sido construida sin criterios técnicos o porque no se han tomado en cuenta los criterios para su funcionamiento en red. Por otro lado, y aunque el número de médicos por habitante ha mejorado sensiblemente (en 1995 había un médico para 2.941 personas, mientras que en 1997, el número de personas a atender por médico se redujo hasta las 769 personas), es comúnmente sabido que el gremio no trabaja las 8 horas como dice la Ley del Trabajo, sino 6 en los hospitales de servicio público. A estas deformaciones se han añadido otras, como turnos de un sólo día por semana que afectan drásticamente la cobertura y calidad del servicio.

El Sistema de Salud Boliviano se encuentra inmerso en un proceso de reforma, al igual que el conjunto del Estado, para enfrentar los problemas de baja cobertura y dificultades de financiamiento para dar continuidad a los programas, que no permitieron encarar el problema global sanitario de forma integral. Los avances en el área de salud son bastante recientes y como se ha reflejado, se relacionan principalmente con mejoras en los indicadores de atención materno infantil e inmunizaciones (Antelo, 2000).

Entre los problemas aún pendientes se destacan: a) la ausencia de coordinación entre las iniciativas del sector; b) ampliar la cobertura de los programas a las áreas rurales (poblaciones con menos de 5.000 habitantes), donde se concentran las mayores incidencias de problemas; c) la necesidad de reformar el seguro de corto plazo insolvente financieramente (Caja Nacional de Salud).

En conclusión, podemos afirmar que aunque Bolivia ha experimentado importantes avances en términos sociales durante la última década, los niveles alcanzados son insuficientes y aún se encuentran por detrás de los logrados por la mayoría de países de la región. Del mismo modo, estos incrementos han calado de manera muy desigual en el área urbana y rural, ahondando en las grandes diferencias existentes. Asimismo, y como se analiza a continuación, los importantes avances en materia social no se han visto traducidos en avances en materia económica, pues como se verá, los niveles de pobreza se han mantenido en niveles extremadamente altos. Aunque Bolivia parece encontrarse en la senda adecuada, aún le queda un largo camino por recorrer.

⁷ El sistema público de salud atiende del 34% al 40% de los bolivianos y las ONG junto al sector privado, atienden del 9% al 10%. Se estima que entre el 9% y el 11% de la población recurre a la automedicación y el resto de la población, aunque cada vez en menor proporción, recurre a la medicina tradicional.

9.3. Pobreza

Aunque como se ha podido comprobar Bolivia ha conseguido importantes avances frente a las carencias de carácter social, la constante precariedad de sus indicadores económicos ha objetado un desarrollo integral.

Aunque existen importantes disparidades en los datos referentes al nivel de pobreza y desigualdad, los niveles presentados por las distintas fuentes son tan elevados que las conclusiones que de ellos se derivan aparecen inobjetable. Para el análisis realizado a continuación contamos con las estimaciones de pobreza presentadas en Hernani (2002). El autor realiza sus propias estimaciones utilizando diversos umbrales de pobreza dependiendo del área geográfica de análisis (ámbito urbano y rural) y de la severidad de la pobreza (pobreza moderada y extrema).

De acuerdo con los cálculos realizados a partir de las Encuesta Continua de Hogares (ECH) para los años 1999, 2000 y 2001, y considerando como pobres “a los individuos cuyo nivel de ingreso del hogar *per cápita* está por debajo del ingreso que normativamente se juzga constituye un mínimo razonable para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias de una persona de acuerdo con los estándares de vida de la sociedad” (Hernani, 2002: 49); Bolivia presenta, a todas luces, unos niveles de *pobreza moderada* y *pobreza extrema* alarmantes, manteniéndose como uno de los países más pobres de la región⁸.

Bolivia ha fracasado en su lucha contra la pobreza. De acuerdo con la tabla 6, tanto el porcentaje, como el número absoluto de pobres dentro de la población ha aumentado durante el periodo comprendido entre 1999 y 2001. Aunque entre 2000 y 2001 la pobreza disminuyó ligeramente, esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el importante crecimiento entre 1999 y 2000.

Con una población estimada de casi ocho millones y medio de habitantes, el país contaba en 2001 con un 63,8 por ciento viviendo por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente 5,28 millones de bolivianos, 400 mil personas más que en 1999), y un 39,5 por ciento viviendo en condiciones de extrema pobreza (3,27 millones, 100 mil personas más que en 1999)⁹. O lo que es lo mismo, aproximadamente dos de cada tres bolivianos no alcanzan los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias personales básicas; y uno de cada tres es extremadamente pobre, es decir, con los ingresos personales ni siquiera alcanza a satisfacer las necesidades alimentarias.

⁸ La diferencia entre pobreza moderada y pobreza extrema radica en que para el umbral de pobreza del último se considera el ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias únicamente. La pobreza moderada, por el contrario, considera la cantidad mínima *per cápita* para satisfacer tanto las necesidades alimentarias como no alimentarias (vivienda, salud, etc).

⁹ Los umbrales de pobreza considerados para la pobreza moderada y pobreza extrema son 301,9 y 161,8 bolivianos, respectivamente, en términos constantes de diciembre de 2000.

Un análisis más exhaustivo refleja la magnitud del problema. A nivel general, y para 2001, el ingreso medio mensual de un habitante pobre en Bolivia fue de 194,4 bolivianos, un 64,4% de la cantidad total expresada en bolivianos necesarios para satisfacer las necesidades valoradas en el umbral de pobreza (alimentarias y no alimentarias). Análogamente y en promedio, los pobres extremos alcanzaron el 78,8% del ingreso necesario para suplir las necesidades alimentarias (la renta media de los pobres extremos fue de 127,5 bolivianos). Una vez conocemos el porcentaje de pobres y la brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza, podemos determinar el monto de recursos necesarios para sacar a esta población de la pobreza. De acuerdo con las estimaciones presentadas, se requerirían aproximadamente 6.800 millones de bolivianos anuales para conseguir que toda la población saliese de la pobreza, lo que supone una gran cantidad de recursos y esfuerzo atendiendo a las condiciones económicas actuales del país.

Tabla 6. Evolución de indicadores de pobreza en Bolivia. 1999-2001

	1999	2000	2001	Promedio 1999-2001
<i>Pobreza</i>				
Porcentaje de pobres	61.6	65.1	63.8	63.5
Número de pobres (en millones)	4.85	5.26	5.28	5.13
Ingreso promedio anual de los pobres ¹	1.544	1.513	1.597	1.552
Brecha de pobreza (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) ²	35.6	38.6	35.6	36.6
Brecha de pobreza anual por pobre ¹	1.900	1.978	1.851	1.909
<i>Pobreza extrema</i>				
Porcentaje de pobres extremos	39.3	41.7	39.5	40.2
Número de pobres extremos (en millones)	3.1	3.37	3.27	3.24
Ingreso promedio anual de los pobres extremos ¹	802	761	859	808
Brecha de pobreza extrema (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) ²	22.6	24.9	21.2	22.9
Valor anual de la brecha de pobreza extrema por persona ¹	991	1.035	934	987

1. En bolivianos constantes de diciembre de 2000.

2. La brecha de pobreza corresponde a la diferencia promedio entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (ya sea moderados o extremos), expresada como proporción de la línea de pobreza (ya sea moderada o extrema).

Fuente: Hernani (2002).

El análisis de la distribución geográfica de la pobreza demuestra nuevamente la disparidad existente entre el mundo rural y urbano¹⁰. Mientras que en 2001, el 51% de la

¹⁰ Como cabría esperar, los umbrales de pobreza, tanto moderada como extrema, difieren en el mundo rural y urbano. A continuación se detallan estos umbrales:

Área	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Rural	237,9	133,6
Urbana	340,4	178,8

Esta diferencia en los umbrales de pobreza refleja la diferencia en el coste de vida existente entre ambas áreas y en consecuencia, permite la comparación entre ambas zonas.

población urbana se podía considerar pobre, en el área rural este porcentaje asciende hasta cerca del 85%. Del mismo modo, quizás más significativo resultan los datos referentes a la brecha de pobreza. Como muestra la tabla 7, los ingresos de los pobres del mundo rural son mucho menores que los del área urbana en relación con sus respectivas brechas de pobreza. De este modo, los ingresos de un pobre medio en el área rural son de 94,4 bolivianos (apenas un 40% del umbral de pobreza rural), mientras que los de un pobre de la ciudad alcanzan los 264 bolivianos, una cantidad mucho más cercana al umbral de pobreza urbana (un 77,5% del umbral de pobreza urbana). El análisis de la pobreza extrema reafirma las conclusiones del párrafo anterior. Proporcionalmente, la pobreza extrema está mucho más extendida en el área rural; tanto la brecha como la intensidad está significativamente más arraigada en el campo que en la ciudad.

Tabla 7. Análisis de la pobreza en Bolivia según área geográfica. Promedio 1999-2001.

	Bolivia	Urbana	Rural
<i>Pobreza</i>			
Porcentaje de pobres	63,5	51,0	84,5
Número de pobres (en millones)	5,13	2,58	2,55
Ingreso promedio anual de los pobres ¹	1.552	2.281	817
Brecha de pobreza (en porcentaje respecto de la línea de pobreza) ²	36,6	22,4	60,3
Valor anual de la brecha de pobreza por persona ¹	1.909	1.781	2.038
<i>Pobreza extrema</i>			
Porcentaje de pobres extremos	40,2	22,6	69,5
Número de pobres extremos (en millones)	3,24	1,14	2,1
Ingreso promedio anual de los pobres extremos ¹	808	1.314	533
Brecha de pobreza extrema (en porcentaje respecto de la línea de pobreza extrema) ²	22,9	8,8	46,4
Valor anual de la brecha de pobreza extrema por persona ¹	987	833	107

1. En bolivianos constantes de diciembre de 2000.

2. La brecha de pobreza corresponde a la diferencia promedio entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (ya sean moderados o extremos), expresada como proporción de la línea de pobreza (ya sea moderada o extrema).

Fuente: Hernani (2002).

Estos altos niveles de pobreza en Bolivia tienen importantes implicaciones a todos los niveles. Desde un punto de vista ético, la pobreza como un fin supone una negación a todos los niveles de las capacidades y libertades del ser humano. La pobreza como un medio, supone un obstáculo para alcanzar una vida sana, larga y digna. Atendiendo a los datos ofrecidos, no es de extrañar que la sociedad boliviana esté inmersa en una inquietante sensación de desasosiego y desesperanza que influye al país a todos los niveles.

Uno de estos niveles hace referencia a la estabilidad democrática. Es muy difícil que la democracia se afiance si grandes sectores de la sociedad se encuentran excluidos tanto a nivel social como económico. Esta exclusión les resta participación en la toma de decisiones, abocándolos en muchas ocasiones a un marginal segundo plano.

Del mismo modo, el hecho que más de la mitad de la población sea incapaz de satisfacer sus necesidades básicas dificulta colocar a Bolivia en la senda de crecimiento adecuada. Los bajos niveles de renta *per cápita*, así como el gran número de habitantes sin los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades esenciales suponen una barrera importante para la aparición de un mercado interno capaz de sustentar la rentabilidad de ciertas actividades económicas. Ante estas condiciones, la demanda interna boliviana difícilmente puede ser utilizada como catalizador de la economía nacional. Asimismo, altos niveles de pobreza determinan enormemente los niveles de ahorro de la economía, dificultando la inversión, pieza clave del engranaje económico, aumentando la dependencia del país con respecto al capital extranjero.

Los altos niveles de pobreza convierten a Bolivia no sólo en un país pobre, sino también le infieren un extendido sentimiento de impotencia entre la población. Este sentimiento ha acostumbrado a la sociedad boliviana a vivir como un país pobre, extremadamente dependiente de la cooperación internacional para llevar a cabo inversiones de carácter social.

En conclusión, Bolivia presenta una importante dualidad ya que aunque una mayoría de la población ha presentado importantes avances en materia social (especialmente los que habitan las áreas urbanas), el país no ha sido capaz de establecer los mecanismos que permitan transformar estos avances en materia social en capacidades efectivas con las que la población pueda luchar contra las carencias de carácter monetario. Es decir, no sirve de mucho que la población tenga un buen nivel educativo y/o de salud, si no existen los mecanismos adecuados para hacer de estos elementos importantes herramientas de lucha contra la pobreza.

9.4. Orígenes y razones de la acuciante pobreza. Amenazas a considerar

Dos son los aspectos que mayormente suponen una amenaza en la lucha contra la pobreza y por tanto en la lucha por el desarrollo. Por un lado la creciente y joven estructura demográfica, que determina la cantidad de recursos a repartir y entre cuántos; y por el otro, los patrones distributivos del ingreso, que determinan la manera en la que estos recursos se distribuyen. Estos dos aspectos suponen dos hechos característicos y diferenciadores de Bolivia respecto al resto de países de la región.

Aunque el desempeño económico de Bolivia durante las últimas dos décadas no ha sido lo bueno que cabría esperar (el crecimiento promedio de la economía desde 1980 ha sido de un 1,79% anual, frente a un 2,38% para toda la región LAC), éste se ha presentado incapaz de reducir los altos niveles de pobreza (el crecimiento *per cápita*

promedio para el mismo periodo ha sido negativo, -0,43% anual, 0,55% anual para toda la región).

Dos motivos aparecen como los principales desencadenantes de la alarmante situación de pobreza existente a nivel agregado. Al mismo tiempo, podemos considerar a estos dos elementos como los principales obstáculos sociales a los que se enfrenta Bolivia para una efectiva política de reducción de la pobreza.

Uno de estos motivos radica en la evolución y perfil demográficos de Bolivia. Por un lado, el *crecimiento de la población* boliviana se encuentra por encima del crecimiento de los recursos generados por la actividad económica.

De este modo, si el crecimiento de la población es mayor que el de la economía, inexorablemente, la proporción de recursos por persona (o PIB *per cápita*) se verá reducida. Por el otro, la *estructura demográfica* de Bolivia refleja una población extremadamente joven y, por tanto, con unas necesidades de gasto y consumo que sobrepasan su capacidad para generar recursos.

Sin embargo, y aún cuando los elementos demográficos juegan un papel crucial en la evolución de la pobreza del país andino, existe otro elemento que afecta sensiblemente el éxito del crecimiento económico en su misión de reducir la pobreza.

Como se verá, la continua y creciente *desigualdad* existente en la distribución del ingreso ha influido dramáticamente en la manera en que los recursos se distribuyen entre la población, perjudicando a los estratos sociales más deprimidos.

9.4.1. Perfil demográfico

De acuerdo con los datos del último Censo realizado en septiembre de 2001, en Bolivia habitan 8.274.325 personas, entre las cuales existe una casi total paridad entre sexos (50,2% de mujeres / 49,8% hombres¹¹).

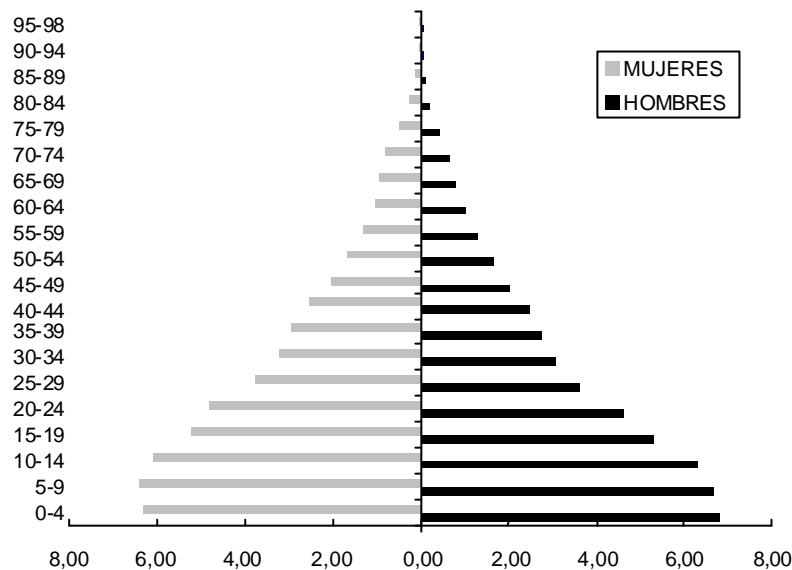
Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la esperanza de vida ha aumentado levemente desde 1994, de 59,3 años a 62,5 años promedio al año 2000 (que tiende a fijarse en 60,84 años para los hombres y 64,25 años para las mujeres).

Desgraciadamente, esto refuerza el hecho que Bolivia cuenta con una población preponderantemente joven. Según datos preliminares del Censo realizado en 2001, un 13,14% de la población boliviana era menor de 5 años, un 38,65% no superaba los 15 años, y un 58,63% de la población era menor de 25 años. Así, sólo un 36,38% de la

¹¹ A tiempo del nacimiento, el índice de masculinidad es aproximadamente de 105 hombres por cada 100 mujeres. El índice de masculinidad va disminuyendo conforme transcurre la edad para equilibrarse a los 24 años, en adelante el índice de masculinidad va descendiendo hasta llegar a 78 hombres por cada 100 mujeres a la edad de 78 años y más.

población total se encontraba entre los 25 y 64 años y sólo un 4,99% contaba con 65 años o más (INE, 2003).

Figura 1. Pirámide poblacional de Bolivia, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de Población 2001.

Esta estructura etárea marca la pauta de crecimiento poblacional, que se ha mantenido estable alrededor del 2,3% desde mediados de los ochentas, y que además se ve afectada por las variaciones de fecundidad, mortalidad y migraciones entre los distintos Departamentos del país¹². A la vez, también determina el bajo porcentaje de población económicamente activa con capacidad de insertarse, por tanto, en el mercado formal, a un escaso 37,37% para el año 2000.

¹² En los últimos 50 años (1950 – 2000) solamente los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Beni y Pando muestran un crecimiento sostenido en su población. Si bien Santa Cruz fue el departamento que más creció entre 1950 y 1992 (más de 4%) su crecimiento en el periodo posterior descendió al 3,2%. Las proyecciones para los primeros 10 a 15 años dejan entrever un mayor crecimiento en los departamentos de Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, debido a ser Departamentos de atracción migratoria, y presentar reducciones en su tasa de mortalidad y una tendencia decreciente para la natalidad. Chuquisaca tendrá un crecimiento levemente mayor al promedio nacional, aunque no superará el 2,2% de crecimiento anual, principalmente debido a una tasa de migración neta negativa y sus elevadas tasas de natalidad y mortalidad. En general el departamento de Oruro será el que tendrá el más bajo crecimiento poblacional los próximos 15 a 20 años (entre 0,5 a 1% anual), seguido de Potosí, con 1,2 a 1,5 % en los próximos años. Ambos Departamentos presentan una fuerte tasa de migración neta negativa y altas tasas de mortalidad.

Si bien los altos niveles de crecimiento se sustentan en una elevada tasa de fecundidad, estimada en 4,14 hijos por mujer para el año 2000, un indicador importante para su control es la reducción de la tasa de mortalidad global, hasta las estimaciones del último Censo por encima del promedio latinoamericano, a 8,63 ‰¹³. Así, el país se encuentra absolutamente asentado en una etapa de transición demográfica moderada¹⁴, lo que supone una disminución de sus tasas de mortalidad, pero el mantenimiento de altas y sostenidas tasas de natalidad (31,86 ‰), soportada en gran medida por la joven estructura de su población y su dispar incidencia en áreas urbanas y rurales¹⁵.

Las implicaciones de esta estructura poblacional para la erradicación de la pobreza y, en consecuencia, para el fortalecimiento del desarrollo son varias. Por un lado, la situación actual supone enfrentarnos a una sociedad extremadamente joven con bajos niveles de productividad y que en la mayoría de casos suponen agentes económicamente deficitarios.

Siguiendo el modelo de ciclo vital, las necesidades de una población joven sobrepasan su capacidad para generar ingresos y, por tanto, se convierten en agentes deficitarios. Del mismo modo, la futura inclusión de esta masa poblacional al mercado de trabajo supone una seria amenaza pues este incremento en la oferta laboral supondrá una mayor presión a la baja de los ya devaluados salarios bolivianos que apenas alcanzan a satisfacer las necesidades básicas.

Asimismo, si no se toman medidas preventivas en torno al mercado laboral, el previsible crecimiento del desempleo, debido a la incapacidad del mercado para absorber esta nueva remesa de trabajadores, se transformará en mayores niveles de pobreza, desigualdad y, previsiblemente, mayores tasas de criminalidad e inseguridad.

Por otro lado, los altos niveles de crecimiento de la población suponen un importante lastre en la lucha contra la pobreza. De acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial, la tasa media anual de crecimiento poblacional durante el periodo 1985-2001 para Bolivia se encuentra en torno al 2,28%, destacando por encima del resto de países de la región andina y la del promedio de LAC (1,55%).

Esta tasa de crecimiento poblacional destaca el enorme esfuerzo que a nivel económico debe hacer el país para conseguir que los recursos por habitante aumenten.

¹³ Para un análisis de la evolución a largo plazo de las pautas poblacionales de Bolivia, ver el apartado segundo del capítulo 2 de este mismo informe.

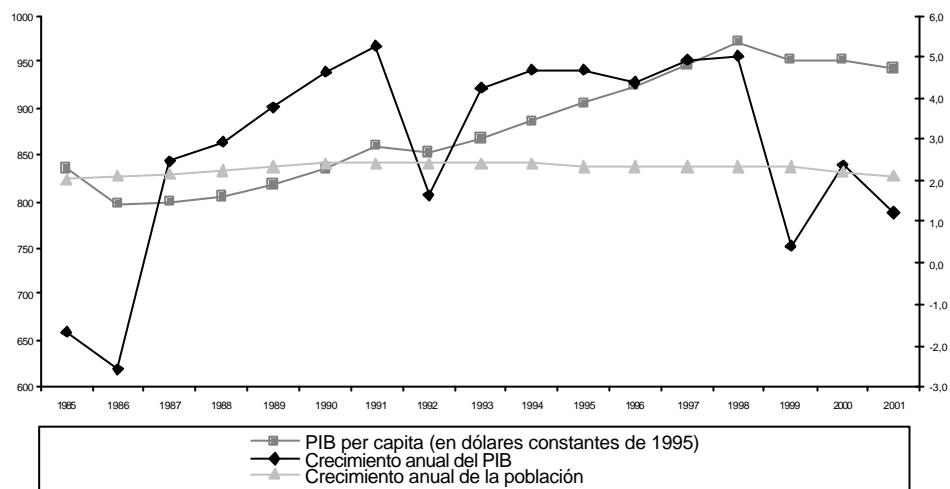
¹⁴ Esta fase fue experimentada por los otros países de la región entre los años 1950-1965.

¹⁵ De esta forma, el problema de la dependencia demográfica se relativiza en el país, en cuanto existe un bono demográfico que podría potenciar, con políticas adecuadas de educación y empleo, el crecimiento de las rentas familiares y nacionales como estrategias de superación de la pobreza. Cabe considerar que según las proyecciones de INE/CELADE a partir de 2000 la tasa promedio de crecimiento anual de Bolivia tenderá a estacionarse y/o a disminuir.

Como refleja el gráfico 1 y para el periodo 1985-2001, el crecimiento económico debe superar la barrera del 2-2,5% para conseguir que el PIB *per cápita* se vea incrementado. Conseguir un crecimiento económico sostenido y superior a esta barrera supone un objetivo muy ambicioso dada la estructura y organización económica del país.

Gráfico 1. Evolución del PIB y la población en Bolivia. 1985-2001.

(PIB *per cápita* en dólares constantes de 1995 (escala de la izquierda), tasas anuales de crecimiento del PIB y de la población en porcentaje (escala de la derecha))



Fuente: Banco Mundial, 2003.

Así pues, la estructura demográfica de Bolivia supone un elemento esencial a la hora de realizar un análisis del estado actual del desarrollo así como las posibles amenazas que a corto y largo plazo existen para determinar cualquier proyecto de desarrollo y lucha contra la pobreza.

9.4.2. Desigualdad y polarización

Sorprendentemente, y a tenor de las últimas estimaciones realizadas, Bolivia surge como uno de los países más desiguales de la LAC, con niveles superiores incluso a los de países como Brasil, ampliamente reconocido como el paradigma de la desigualdad en la región.

Al igual que sucede en el resto de países, la situación de desigualdad actual presente en Bolivia es producto de una desigualdad histórica y heredada a lo largo de la historia del país.

Desde los tiempos coloniales, las instituciones económicas, políticas y sociales establecidas por la metrópolis favorecieron una desigual distribución de los recursos generados.

Este distorsionador aparato institucional se puede considerar, en gran medida, el origen de las desigualdades económicas presentes en la actualidad.

Tabla 8. Evolución de la desigualdad en la distribución de ingresos, Bolivia y otros países de América Latina. 1999-2001

País	Año	Razón y>90/y<=40	Razón y>80/y<=20	Razón y>90/y<=10	Theil	Gini	Coefficiente de Variación
Bolivia	1997	21,9	31,7	99,1	0,7	0,583	1,874
Bolivia	1999	26,6	52,0	175,2	0,7	0,594	1,812
Bolivia	2000	33,7	68,0	237,0	0,8	0,631	2,053
Bolivia	2001	26,0	41,6	129,7	0,8	0,603	2,020
Bolivia	Promedio 1999- 2001	28,5	52,2	178,3	0,8	0,609	1,965
Argentina	2001	14,7	17,6	37,8	0,5	0,519	1,276
Brasil	1999	21,5	24,0	53,0	0,7	0,585	1,762
Chile	1998	18,3	19,2	43,3	0,7	0,564	1,912
Costa Rica	2000	14,3	15,5	33,7	0,5	0,518	1,366
Honduras	1999	14,1	15,9	32,8	0,5	0,514	1,405
México	2000	15,9	17,5	38,8	0,6	0,537	1,658
Paraguay	1999	17,1	25,0	63,7	0,5	0,540	1,348
Uruguay	2000	9,6	10,6	19,3	0,4	0,447	1,037
Venezuela	1999	10,8	12,2	25,0	0,4	0,469	1,244

Fuente: Hernani (2002).

Como refleja la tabla 8, la concentración del ingreso en Bolivia es alarmante. Mientras que en la mayoría de países de América Latina el ingreso *per cápita* del 10% más rico se encuentra entre 10 y 20 veces por encima del ingreso del 40% más pobre, en el caso boliviano esta relación es superior a 20 veces (28,5 de promedio para el periodo estudiado, comprendido entre 1999 y 2001). Si realizamos el mismo ejercicio para la relación entre el quintil más rico y el quintil más pobre, este diferencial aumenta. Es decir, mientras en diversos países de la región, la renta *per cápita* del 20% más rico es entre 10 y 25 veces la renta del 20% más pobre, el promedio entre 1999 y 2001 de esta razón en Bolivia se ha ampliado a 52,2 veces.

Este diferencial de rentas en Bolivia se maximiza cuando analizamos las diferencias de ingreso entre los dos extremos de la distribución. De este modo, un individuo perteneciente al grupo compuesto por el 10% más rico del país tiene una renta media que supera en más de 175 veces la renta media de un individuo del decil más pobre de la población. Los resultados analizados demuestran que la desigualdad existente en Bolivia se deriva tanto de una fuerte concentración del ingreso en torno a la población más rica, como a los bajos niveles de ingreso (altos niveles de pobreza) de los más pobres.

Analizando los diferentes indicadores de desigualdad propuestos (índice de Theil, índice de Gini y coeficiente de variación) y para el último año de análisis, podemos concluir inequívocamente que Bolivia es el país con mayor desigualdad de entre los analizados de la región. Asimismo, la evolución en el tiempo de esta desigualdad en la distribución del ingreso de Bolivia demuestra que aunque en 2001 la desigualdad disminuyó levemente, esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el incremento experimentado entre 1997 y 2000.

Nos encontramos por tanto, ante una distribución del ingreso que presenta un alto grado de polarización económica, ya que la población está claramente dividida y concentrada en torno a diferentes grupos o estratos en función de los niveles de ingresos, y al mismo tiempo, la distancia entre estos grupos, en términos de diferencias de renta, es muy alta. Al igual que sucede con los niveles de desigualdad, y de acuerdo con las estimaciones aparecidas en Hernani (2002), Bolivia presenta los niveles de polarización económica más altos de entre los países de la región analizados.

Dentro de los diferentes efectos que elevados niveles de desigualdad y polarización en la distribución del ingreso pueden tener en la disminución de la pobreza, dos aspectos aparecen como los más relevantes de acuerdo con el escenario socioeconómico presente en el país. Por un lado, y de manera directa, la elevada desigualdad reduce de manera significativa la contribución que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza. Por el otro, recientes estudios académicos demuestran los efectos que por sí mismos pueden tener la desigualdad y la polarización, al disminuir la capacidad de crecimiento económico.

9.4.2.1. Desigualdad, entre crecimiento y pobreza

Las repercusiones de la elevada desigualdad en la reducción de la pobreza son muy importantes y, para el caso boliviano, aparecen como críticas. Las elevadas bolsas de pobreza que afectan a Bolivia no se verán reducidas si la desigual distribución del ingreso sigue actuando en beneficio de las capas altas de la sociedad en detrimento de las más bajas. La pobreza se mantendrá, aumentará, pero nunca disminuirá, si los recursos generados de la actividad económica siguen siendo mayoritariamente capturados por los sectores de la población de renta más alta y no alcanzan a los estratos más necesitados.

Para hacer del crecimiento económico un instrumento efectivo de lucha contra la pobreza es necesario articular los mecanismos adecuados que permitan a los más desfavorecidos sacar provecho de este crecimiento y de las oportunidades y rentas que de ello se derivan. Aunque está fuera de este apartado analizar exhaustivamente los mecanismos que harían posible una distribución más equitativa de los ingresos, los rasgos socio-económicos de Bolivia apuntan al proceso de acumulación de capital humano —la educación— y al mercado de trabajo como los principales ámbitos de actuación.

Ciertamente, la acumulación de capital humano supone uno de los principales mecanismos para igualar las oportunidades de acceso a las rentas generadas por la actividad económica. Sin embargo, y como se ha analizado en el primer apartado, el actual sistema educativo boliviano presenta importantes deficiencias en términos de calidad que refuerzan y consolidan la existente desigual distribución de las oportunidades. Estas carencias dificultan la movilidad social, creando un círculo vicioso de pobreza, facilitando la traslación de la pobreza de padres a hijos.

El otro ámbito crucial de actuación se localiza en el mercado de trabajo más concretamente, en la pequeña y mediana empresa y en las actividades de carácter informal donde la gran mayoría de la población encuentra su sustento económico. Sin embargo, la productividad por trabajador derivada de las actividades desarrolladas bajo estas características es muy baja, y muchas veces no alcanza a suplir las necesidades básicas. Esta disparidad existente entre generación de empleo y producción en el tejido industrial boliviano se recoge en diversos estudios (Gray Molina, 2001; UDAPE, 2003). De acuerdo con estos estudios y para datos de 1999, la gran empresa boliviana (aquellas con más de 50 trabajadores) concentra, aproximadamente, el 65% del Producto Interior Bruto, aunque absorbe menos del 10% del empleo nacional. Por el contrario, la microempresa (menos de 10 trabajadores) da empleo aproximadamente al 83% de la población activa, aunque apenas genera un 25% del valor agregado del país. Nos encontramos, por tanto, ante una situación en que la mayoría de los recursos son distribuidos entre una minoría de la población, mientras que la inmensa mayoría obtiene unos ingresos laborales que “no permiten satisfacer siquiera las necesidades básicas de los hogares” (UNDP, 2002: 85).

Por todo ello, una estrategia nacional de reducción de la pobreza requiere no sólo de un sostenido crecimiento a largo plazo, sino de acertadas políticas complementarias a nivel sectorial y microeconómico, que permitan un mayor acceso por parte de los más pobres a los recursos asociados a la actividad económica.

9.4.2.2. Desigualdad, polarización y crecimiento

En el contexto actual de Bolivia, la desigualdad no sólo importa como determinante en el efecto que el crecimiento tiene sobre la pobreza, sino también como elemento clave a la hora de establecer el potencial de crecimiento del país. Tres son los principales canales que la literatura identifica para argumentar el impacto de la distribución de la renta sobre el crecimiento económico.

El principal canal, dadas las características de Bolivia, hace referencia a la inestabilidad sociopolítica asociada a altos niveles de desigualdad y polarización económica. Efectivamente, la existencia de grupos sociales claramente diferenciados según sus niveles de renta, con necesidades diferenciadas, y hasta cierto punto, contrarias, dificultan el consenso, derivando en muchos casos, en situaciones de violencia social y fragilidad política. Estas situaciones generan inestabilidad, dañando la credibilidad del país, principal escarapate de los países en vías de desarrollo para atraer el tan necesi-

tado capital exterior que favorezca la inversión y por tanto el crecimiento. De lo contrario, no podemos negar que una mayor equidad en la distribución del ingreso contribuye muy positivamente a la paz social y estabilidad política, contribuyendo de manera crítica a un adecuado escenario normativo que favorezca la inversión, la innovación y, por tanto, el crecimiento.

Asimismo, y si los medios institucionales disponibles en el país no lo evitan, la desigualdad económica puede ser fácilmente trasladada a la esfera política. Esta situación podría retrasar reformas necesarias que beneficiarían a la población pobre, pero que perjudican a los grupos más ricos y con mayor poder político.

El segundo canal hace referencia al mercado de capitales. Dado que generalmente sólo la población con mayores recursos económicos puede acceder a créditos para financiar ciertas inversiones, la desigualdad en la distribución de estos recursos genera que un gran número de personas no pueda acceder a estos créditos y, por tanto, dificulta que la economía alcance su potencial de crecimiento. Un mercado de capitales fragmentado genera una menor inversión en capital físico y humano, derivando en un menor crecimiento económico.

El tercer y último canal responde al posible efecto distorsionador que la desigualdad tiene en la actividad económica. Algunos autores argumentan que la desigualdad fomenta reivindicaciones y políticas redistributivas que requieren ser financiadas a través de impuestos, reduciendo los incentivos a la inversión y, por tanto, perjudicando el crecimiento.

Como conclusión, podemos señalar que a nivel agregado los actuales altos índices de pobreza presentes en Bolivia aparecen como el resultado de la combinación de tres factores:

- un bajo nivel de desempeño económico, que limita el tamaño del “pastel” a repartir entre toda la población boliviana
- una desigual distribución de las rentas, que determina la manera en que este “pastel” es repartido entre los bolivianos
- y finalmente, una muy joven y creciente población, que consume más de lo que aporta en la preparación del “pastel” y hace que éste tenga que ser repartido entre un mayor número de personas.

9.5. Conclusiones y recomendaciones

El análisis del estado de desarrollo de Bolivia presenta un escenario caracterizado por una importante dualidad. Esta situación impide sacar una única y consistente instantánea en torno al estado actual del desarrollo y su reciente evolución.

Por un lado, la información estadística disponible muestra como la población boliviana ha experimentado importantes avances en materia social durante la última década. Estos avances son muy importantes si se enmarcan dentro de la reciente historia de este país, pero resultan insuficientes cuando los niveles alcanzados se comparan con los del resto de países de la región andina, así como los alcanzados como promedio de la región LAC. Desgraciadamente, este avance en los indicadores sociales se ve eclipsado por la impotencia que ha presentado el país para disminuir los niveles de pobreza. Aunque la información disponible es dispar y en ciertas ocasiones contradictoria, una cosa parece clara: los actuales niveles de pobreza son insostenibles. Adicionalmente, ambos enfoques, el social y el monetario, coinciden en reflejar la enorme brecha existente entre el mundo rural y urbano, quedando el primero muy rezagado en términos de desarrollo.

Nos encontramos, por tanto, ante una situación donde la pobreza, entendida como la privación de los recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, excede y desafía el estado de la pobreza desde una óptica más social. De este modo, podemos afirmar que las estructuras institucionales, sociales, económicas y políticas existentes en el país son incapaces de traducir este incremento de las capacidades básicas en oportunidades económicas que permitan a los bolivianos incrementar sus ingresos. Tanto las deformaciones en el sistema educativo, como en el mercado de trabajo se antojan como los principales desencadenantes de esta falta de resultados en materia económica. La intervención en estos dos campos capacitaría a la población para obtener mayores ingresos con los que satisfacer sus necesidades.

Sin embargo, las reformas del sistema educativo y el mercado de trabajo no pueden ser vistas como una panacea. Bolivia necesita no sólo de un mayor y sostenido crecimiento económico. Bolivia necesita que los recursos y oportunidades derivados de este crecimiento se traduzcan en mejoras para el segmento de la población más pobre y necesitada. El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente. Dos son los principales obstáculos que afronta el país en su lucha contra la pobreza: la joven y creciente estructura poblacional, por un lado; y la desigualdad en la distribución del ingreso, por el otro. Aunque no son los únicos, si suponen dos hechos estilizados que diferencian al país del resto de países de la región y, por tanto, requieren de una mayor atención y tratamiento especial.

La actual distribución etárea de la población boliviana supone un obstáculo para alcanzar un positivo y duradero desempeño económico, pues la juventud de la población hace que nos encontremos ante una población compuesta en su mayoría por agentes deficitarios, cuya productividad es menor que su necesidad de gasto. Igualmente, la

inclusión en un futuro inmediato de toda esta masa poblacional en el mercado laboral supondrá una mayor presión sobre los ya de por sí bajos salarios, que en la mayoría de los casos apenas permiten alcanzar los niveles de subsistencia. Los altos niveles de crecimiento de la población suponen un importante obstáculo para conseguir que existan mayores recursos por persona.

Los altos niveles de desigualdad y polarización presentes en la distribución del ingreso disminuyen enormemente la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza, a la vez que reducen la capacidad de la economía para generar recursos.

La pobreza existente en Bolivia se presenta como una cuestión de carácter estructural que debe tratarse de manera integral y central. Bolivia será incapaz de reducir la pobreza si no es capaz de trasladar las oportunidades económicas a ese gran porcentaje de la población que intenta sobrevivir bajo el umbral de pobreza. Para ello, las políticas de estímulo económico deben ir simultáneamente acompañadas de otras encaminadas a reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos así como de contención del crecimiento de la población.

Respecto al primer punto, y como se ha señalado anteriormente, se deben encontrar políticas adecuadas en el marco del sistema educativo y el mercado de trabajo, pues son el nexo de unión entre crecimiento económico y la capacidad que tienen los individuos más desfavorecidos para participar de los recursos de este crecimiento. Respecto al segundo ámbito de actuación, Bolivia necesita establecer los mecanismos adecuados para evitar la fuerte presión en los salarios que supondrá la inclusión de la ahora joven masa poblacional. Asimismo, Bolivia necesita de las políticas adecuadas para acelerar el proceso de transición demográfica, y en especial, medidas a la contención del crecimiento poblacional.

Nos encontramos por tanto, ante una situación en la que el vínculo existente entre el desempeño económico y el desarrollo, tanto a nivel social como monetario, es extremadamente desequilibrado. La historia actual del desarrollo de Bolivia es una historia de bajo crecimiento económico, creciente desigualdad y baja reducción de la pobreza.

Fuentes de información

ANDERSEN, L. *Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development*. [en línea] Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica de Bolivia. 2001. <http://ns.ucb.edu.bo/~iisec/papers/dt03_2001.pdf>

ANDERSEN, L. y WIEBELT, M. *La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo*. Documento de Trabajo 2/2003, Instituto de Investigaciones Socio Económicas, 2003. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/DT02_03.PDF>

ANTELO, E. "Producto, Inversión y Desarrollo Económico". *Análisis Económico*, 6:45-72. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). La Paz. 1993.

ANTELO, E. "La Dolarización en Bolivia: Evolución Reciente y Perspectivas Futuras". *Análisis Económico*, 15:114-139. UDAPE. La Paz: 1996.

ARCE, C. *El Compromiso 3* [en línea] SOCIAL WATCH Reporte país 1999. <http://www.socwatch.org.uy/1999/esp/Informes_nacionales_99/bol99esp.htm>

BANCO MUNDIAL, *Consultando con los Pobres*. Reporte Síntesis Nacional Bolivia. [En línea] Documento interno 1999. <<http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports/national/bol-esp.pdf>>

BANCO MUNDIAL, World Development Indicators. [En línea]

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Ed. CEPAL. Santiago: 2002.

GOBIERNO DE BOLIVIA *Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza* [en línea] Documento completo <<http://www.ebrp.gov.bo/>>

GRAY-MOLINA, G. "Exclusion, participation and democratic state building". En Whitehead, L. y Crabtree, J. (Eds.) *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Hampshire: Palgrave, 2001.

HERNANI (2002) *Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia* [en línea] <<http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/EstadisticasAnalisis/EstadisticasAnalisis2.pdf>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Información Estadística* [en línea] <<http://www.ine.gov.bo/>> La Paz. Bolivia 2001>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Bolivia: Mapa de pobreza 2001*. [En línea] <http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/Pobreza/PBolivia.pdf>

LAGNIKS (Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad). [en línea]. Disponible en: <http://www.lagniks.net>

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. *Mapa de la Pobreza: Un Guía para la Acción Social*. UDAPSO, INE, UPP y UDAPE. La Paz: 1995.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Perfil de Salud Bolivia 2001*. [En línea] <<http://www.paho.org/spanish/sha/prflbol.htm>>

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Perfil de Salud Bolivia 2003*. [En línea] <http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/be_v24n1-Bolivia.htm>

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe de Desarrollo Humano 2003*. [en línea] Documento completo <<http://www.undp.org/hdr2003/>>

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. [en línea] Documento completo <<http://idh.pnud.bo/Informes/2002/index.html>>

SOCIAL WATCH REPORT, *Desigualdad y Pobreza: Una Visión Macro*. [En línea] Reporte país 1997. <<http://www.socwatch.org.uy/1997/esp/bolivia.htm>>

SOCIAL WATCH REPORT, *El Contradictorio Camino a la Equidad*. [En línea] Reporte país 1998. <<http://www.socwatch.org.uy/1998/castellano/reporte/bolivia.htm>>

SOCIAL WATCH REPORT, *Cuando el Crecimiento Económico Destierra a la Equidad*. [En línea] Reporte país 2001. <http://www.socwatch.org.uy/2001/esp/informes_nacionales/bolivia2001_esp.htm>

UDAPE. *Ruta crítica: diálogo nacional 2003* [En línea] <<http://www.udape.gov.bo/revisita/rutacritica1.pdf>>

UNESCO. *First Comparative International Study on Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grade*. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación, Santiago de Chile 1998. [En línea] <<http://www.unesco.cl/pdf/programa/inflabing1.pdf>>

