



DESIGUALDADES Y POBREZA EN BOLIVIA: Una perspectiva multidimensional

Silvia Escóbar de Pabón
Walter Arteaga Aguilar
Giovanna Hurtado Aponte

DESIGUALDADES Y POBREZA EN BOLIVIA:

Una perspectiva multidimensional

DESIGUALDADES Y POBREZA EN BOLIVIA:

Una perspectiva multidimensional



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA / Escóbar de Pabón, Silvia; Arteaga Aguilar, Walter; Hurtado Aponte, Giovanna.

Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional / Escóbar de Pabón, Silvia; Arteaga Aguilar, Walter; Hurtado Aponte, Giovanna / 2019

La Paz, mayo de 2019, xx; 184 p.

CEDLA (Ed.)

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<DESIGUALDAD> <POBREZA> <POBREZA MULTIDIMENSIONAL> <POBREZA POR INGRESOS> <DESARROLLO> <HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL> <DERECHOS HUMANOS> <DERECHOS COLECTIVOS> <ORGANIZACIÓN SOCIAL> <CLASE SOCIAL > <ESTADO> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <POLÍTICA SOCIAL> <POLÍTICA ECONÓMICA> <MEDIO AMBIENTE> <RIQUEZA> <INGRESOS> <ACUMULACIÓN> <PODER> <EXPLOTACIÓN> <EXCEDENTE ECONÓMICO> <DISTRIBUCIÓN> <REDISTRIBUCIÓN> <CONFLICTO> <EMPLEO> >EMPLEO RURAL> <EMPLEO URBANO> <MERCADO LABORAL> <DERECHOS LABORALES> <CONDICIONES LABORALES> <PROTECCIÓN SOCIAL> <DISCRIMINACIÓN> <GÉNERO> <RECURSOS> <OPORTUNIDADES> <VOZ> <SEGURIDAD HUMANA> <REPRESENTACIÓN> <PARTICIPACIÓN> <DIFERENCIACIÓN SOCIAL> <PLURIACTIVIDAD> <SECTOR AGROPECUARIO> <MIGRACIÓN> <URBANIZACIÓN> <GASTO SOCIAL> <CONDICIONES DE VIDA> <MEDICIÓN> <DATOS> <INDICADORES> <ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <URBANO> <RURAL> <CHUQUISACA> <LA PAZ> <ORURO> <POTOSÍ> <COCHABAMBA> <TARIJA> <SANTA CRUZ> <PANDO> <BENI>

© 2019, CEDLA

Primera edición, 2019

Depósito Legal: 4-1-2054-19
ISBN: 9789997431059

Director Ejecutivo: Javier Gómez Aguilar

Producción editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información / CEDLA

Cuidado de edición: Patricia Montes

Diseño y diagramación: Jorge Olmos D.

Fotografía de tapa: Wara Vargas.

Impresión: Punto de encuentro

Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11, N° 100, entre García Lanza y Alexander

Telf: (591) 2 2794740 - (591) 2 2799848

E-mail: info@cedla.org

URL: www.cedla.org

La Paz, Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: "CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural resources".

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por la institución o agencia que ha apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	xiii
INTRODUCCIÓN	xv
Antecedentes y objetivos	xv
Enfoque de aproximación y perspectivas de análisis	xviii
ELEMENTOS DEL CONTEXTO	
Contexto político institucional	3
Contexto económico y social	12
Contexto paz-conflicto	22
Contexto medioambiental	38
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL (PM)	
Unidad de análisis	52
Dimensiones y subdimensiones	52
Selección de indicadores	54
Estructura de ponderaciones y umbral de pobreza	57
EL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) PARA BOLIVIA 2017	
Incidencia de pobreza multidimensional	63
Comparación del IPM de Bolivia y América Latina	64
Contribución de las dimensiones a la pobreza multidimensional	68

POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS

Incidencia de la pobreza multidimensional por departamentos.....	75
Incidencia de la pobreza multidimensional en áreas urbanas y rurales.....	86
Incidencia de la pobreza multidimensional por estrato geográfico.....	86

QUIÉNES SON LOS POBRES Y CÓMO SON POBRES DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Perfil de los hogares en pobreza multidimensional.....	95
Cómo son pobres los hogares: derechos negados a sus integrantes.....	104
Perfil de las personas pobres multidimensionales.....	106
Cómo son pobres las personas: grupo social y ejercicio de derechos.....	114

DESIGUALDAD Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Desigualdad a causa de la heterogeneidad estructural.....	121
Estructura económica urbana y segmentación del mercado laboral.....	122
Empleo urbano y precariedad laboral.....	124
Desigualdad rural: expansión capitalista y diferenciación social.....	126
Empleo rural y pluriactividad.....	127
Acumulación y control del excedente económico.....	129
Explotación del trabajo y desigualdad social.....	131
Desigualdad en la redistribución del ingreso.....	133

CONCLUSIONES	139
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	141
---------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1. Aproximaciones a la pobreza multidimensional para el caso boliviano.....	157
Anexo 2. Nota metodológica.....	159
Anexo 3. Indicadores del contexto de desarrollo.....	176
Anexo 4. Desigualdades en las cuatro dimensiones de la pobreza.....	177
Anexo 5. IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones.....	178
Anexo 6. Principales indicadores de pobreza multidimensional.....	180

Índice de gráficos

Gráfico 1. Bolivia: participación de las principales actividades productivas en el PIB, 2000-2017 (en porcentaje).....	17
Gráfico 2. Bolivia: incidencia de pobreza monetaria según área, 2006-2017 (en porcentaje).....	19
Gráfico 3. Bolivia: estructura de la población, según área, 2017.....	20
Gráfico 4. Pasos para la medición de la pobreza multidimensional (método de Alkire y Foster).....	51
Gráfico 5. Estructura de ponderaciones de las dimensiones, subdimensiones e indicadores, 2017 (en porcentaje)....	59
Gráfico 6. Desviación estándar de los IPM-M0 entre área y departamento según valor de k, 2017.....	60
Gráfico 7. Tasas de incidencia de la pobreza (H) e IPM-M0 de los países de Latinoamérica, alrededor de 2012 (en porcentaje).....	66
Gráfico 8. Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017.....	69

Gráfico 9.	Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según área urbana y rural, 2017 (en porcentaje).....	69
Gráfico 10.	Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017.....	71
Gráfico 11.	Contribución de cada indicador al IPM-AL, alrededor de 2012.....	72
Gráfico 12.	Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	81
Gráfico 13.	Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	82
Gráfico 14.	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) por estrato geográfico, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	89
Gráfico 15.	Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según estrato geográfico, 2017 (en porcentaje).....	91
Gráfico 16.	Hogares pobres / no pobres multidimensionales, según sexo y origen étnico del jefe de hogar, y ciclo vital del hogar, 2017 (en porcentaje).....	96
Gráfico 17.	Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según tamaño y composición del hogar, 2017 (en porcentaje).....	98
Gráfico 18.	Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje).....	99
Gráfico 19.	Bolivia: distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según deciles de ingreso per cápita del hogar, 2017 (en porcentaje).....	100
Gráfico 20.	Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	102

Gráfico 21.	Distribución de los hogares pobres multidimensionales, por estrato geográfico, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	103
Gráfico 22.	Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares según sexo y origen étnico del jefe de hogar, y ciclo vital del hogar, 2017 (en porcentaje).....	105
Gráfico 23.	Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje).....	106
Gráfico 24.	Personas pobres / no pobres multidimensionales, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	108
Gráfico 25.	Personas pobres multidimensionales por sexo, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	109
Gráfico 26.	Personas pobres / no pobres multidimensionales, según clase social, 2017 (en porcentaje).....	110
Gráfico 27.	Distribución de las personas pobres multidimensionales por sexo, según clase social, 2017 (en porcentaje).....	111
Gráfico 28.	Personas pobres multidimensionales por origen étnico, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	112
Gráfico 29.	Personas pobres multidimensionales por tramos de edad, según departamento, 2017 (en porcentaje).....	113
Gráfico 30.	Área urbana: unidades económicas según tamaño y empleo, 2015 (en porcentaje).....	124
Gráfico 31.	Unidades productivas agropecuarias (UPA) y superficie en propiedad o usufructo (en porcentaje).....	127
Gráfico 32.	Estimaciones de pobreza con y sin inclusión de transferencias monetarias, 2006-2014 (en porcentaje).....	134

Gráfico 33. Gasto social per cápita de gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2000-2014 (en dólares americanos).....	135
Gráfico A1. Desviación estándar entre área y departamento, según valor de k.....	162
Gráfico A2. Desviación estándar entre edad y autopertenencia a pueblos indígenas, según valor de k.....	163
Gráfico A3. Correlación de los indicadores de logro con el ingreso per cápita del hogar.....	172
Gráfico A4. Indicadores del contexto de desarrollo.....	176
Gráfico A5. Desigualdades en las cuatro dimensiones de la pobreza.....	177

Índice de cuadros

Cuadro 1. Déficits que inciden en la relación de la sociedad con el Estado.....	11
Cuadro 2. Resumen de campos de conflictividad en Bolivia .	37
Cuadro 3. Afectación de los recursos ambientales.....	41
Cuadro 4. Principales problemas ambientales.....	44
Cuadro 5. Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2017	64
Cuadro 6. Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2012-2017	65
Cuadro 7. Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) en zonas urbanas y rurales, 2012-2017 (en porcentaje).....	65
Cuadro 8. Bolivia: comparación de la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional de las personas, 2012-2017.....	67
Cuadro A1. Estadístico V de Cramer de tablas de contingencia de indicadores de privación respecto al indicador de pobreza monetaria.....	175

Cuadro A2. IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones operativas.....	178
Cuadro A3. Bolivia: incidencia (H), intensidad (A), incidencia ajustada (IPM-M0), brecha (M1) y severidad (M2) de la pobreza multidimensional, 2017 (en porcentaje).....	180

Índice de mapas

Mapa 1. Ubicación referencial de los sectores que afectan el medio ambiente.....	45
Mapa 2. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) por departamento y distancia respecto al promedio nacional, 2017 (en porcentaje).....	78
Mapa 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia de la brecha de Pobreza Multidimensional (M1) respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje).....	79
Mapa 4. Contribución departamental al PIB nacional y distancia del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) respecto al promedio nacional, 2017 (en porcentaje).....	84
Mapa 5. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia del índice de pobreza por ingresos (LP) respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje).....	85
Mapa 6. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia del IPM-M0 urbano-rural respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje).....	87

Listado de siglas y abreviaturas

AF	Alkire y Foster (método de)
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comité Internacional de Derechos Humanos
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CPE	Constitución Política del Estado
COB	Central Obrera Boliviana
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
IED	Inversión extranjera directa
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LP	Línea de pobreza
MAS	Movimiento al Socialismo
MECOVI	Medición de condiciones de vida
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OPHI	Oxford Poverty & Human Development Initiative
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PM	Pobreza multidimensional
SPNF	Sector público no financiero
TCP	Trabajadores por cuenta propia
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
UPA	Unidad productiva agropecuaria

PRESENTACIÓN

Este informe entrega los primeros resultados de una nueva aproximación al estudio de la pobreza multidimensional en Bolivia basada en una perspectiva de derechos humanos. Tiene como referencia el marco conceptual sobre las dimensiones de la pobreza de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional–ASDI (Sida, 2017), además de las experiencias recientes de la investigación sobre el tema en América Latina y en Bolivia.

Como señala el Comité Internacional de Derechos Humanos (CIDH, 2017), en contextos de pobreza las violaciones a los derechos humanos se van sumando, y cada una de ellas incide en forma negativa sobre las otras, causando un círculo vicioso de situaciones interrelacionadas sobre la base de la discriminación multisectorial, con gravísimas consecuencias en la dignidad de las personas. Este abordaje de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos determina la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la atención de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminados y sus necesidades particulares para garantizar condiciones de igualdad real, más allá de meras políticas asistenciales.

En el análisis de la pobreza multidimensional, la identificación de los derechos negados a las personas permitirá indagar sobre las estructuras sociales que favorecen o limitan el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades para el acceso a un nivel de vida

adecuado, a la participación política y a la seguridad humana. Permitirá también preguntarse sobre los caminos posibles para la acción colectiva en favor de una mayor igualdad social, a través de políticas públicas y contextos institucionales propicios.

El tema de la igualdad social está indisolublemente imbricado con la construcción de una sociedad democrática. Por lo tanto, el análisis de la pobreza multidimensional se inscribe en esta perspectiva, que interrelaciona dimensiones del contexto político institucional, económico, social y político con otras que provienen de las desigualdades en el acceso a recursos, oportunidades, poder y voz y seguridad humana; en particular, con las que se originan en las discriminaciones multisectoriales por razones de género, adscripción étnica o generación. Es decir, con el conjunto de factores estructurales que explican la persistencia de este fenómeno en nuestras sociedades.

En este documento se resume el marco conceptual y metodológico aplicado en el estudio, y se presenta los principales resultados para conocer quiénes son las y los pobres, cómo les afecta la pobreza y cuáles son las principales causas que explican las situaciones encontradas. Su elaboración ha estado a cargo del equipo de investigadores del CEDLA conformado por Silvia Escóbar, Walter Arteaga y Giovanna Hurtado, con el apoyo de Wilson Jiménez en la aplicación del método de medición y de Raciél Ávila en el diseño de gráficos. Recoge los aportes de Elina Scheja, economista principal de ASDI, de Arturo Beltrán, oficial de Programas de la Embajada de Suecia en Bolivia, y las reflexiones de las contrapartes de ASDI-Bolivia en el taller sobre pobreza multidimensional y conflictos.

Javier Gómez Aguilar
DIRECTOR EJECUTIVO
CEDLA

INTRODUCCIÓN

Antecedentes y objetivos

En su plan quinquenal de desarrollo, *Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien* — PDES— (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015), el Estado boliviano define programáticamente la pobreza —especialmente la pobreza extrema— como una condición que articula las dimensiones material, social y espiritual¹. Sin embargo, los enfoques nacionales de medición de la pobreza continúan siendo principalmente dos: el monetario o línea de pobreza (LP), basado en encuestas de hogares; y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (UDAPE, 2017a), basado en censos decenales de población. En este marco, el PDES enfatiza en el logro de resultados positivos, como la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza moderada, la reducción de las NBI, la disminución de la desigualdad del ingreso entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población, y un mayor impacto de las transferencias monetarias condicionadas, todos mesurables con esos enfoques (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015: 64, 65).

El Gobierno boliviano, mediante el Ministerio de Planificación del Desarrollo, informó que en 2016 trabajó en la estimación y cálculo de

1 “La pobreza material se manifiesta en la ausencia de acceso a servicios básicos y a condiciones dignas de vida; la pobreza social se visibiliza en la predominancia del individualismo sobre los valores comunitarios; y la pobreza espiritual se expresa en la presencia de prácticas de consumismo, discriminación y racismo” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015: 64).

los indicadores del vivir bien (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2017). Empero estos —junto a los indicadores de seguimiento de los objetivos de la Agenda 2030— no han sido presentados ni aplicados hasta la fecha. En realidad, a diferencia de varios países de la región², las mediciones en Bolivia se concentran todavía en el enfoque monetario iniciado con la Encuesta Integrada de Hogares entre 1989 y 1994, y luego promovido por el Banco Mundial a través de la Encuesta Continua de Hogares del Programa MECOVI³, aplicada entre 1999 y 2002, y la Encuesta de Hogares, desde 2005 hasta el presente⁴.

El enfoque unidimensional de insuficiencia de ingresos ha sido largamente utilizado en las estadísticas oficiales hasta hoy, y se justifica básicamente porque los hogares acceden a bienes y servicios a través de los mercados, y para participar en ellos es necesario que cuenten con recursos monetarios. Pero, además, porque las medidas de pobreza basadas en los ingresos son susceptibles de expresarse en forma de indicador de escala.

Con esta aproximación se recupera la noción de pobreza como negación o ausencia de los derechos humanos individuales y colectivos fundamentales, para construir un indicador que refleje el estado de situación en todas las dimensiones relevantes para el análisis de la magnitud, naturaleza, perfil y evolución de la pobreza en el país. Algunos intentos para Bolivia, con un enfoque multidimensional, han sido realizados por la Fundación ARU para el período 1999-2011

2 Los países que usan el enfoque multidimensional son: México, desde 2009; Colombia, desde 2011; Chile, El Salvador y Costa Rica, desde 2015; Ecuador y Honduras, desde 2016; Panamá y República Dominicana, desde 2017. Información disponible en: <https://www.mppn.org/es/pobreza-multidimensional/quienes-lo-usan/>

3 El Programa de Mejoramiento de las Encuestas y Medición sobre Condiciones de Vida (MECOVI), iniciativa del Banco Mundial en la región, tenía el objetivo de recopilar información sobre condiciones de vida de la población boliviana para generar indicadores de pobreza y la consecuente formulación de políticas y programas que contribuyan a mejorar las condiciones de bienestar de los hogares.

4 INE, Cronología Estadística. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/institucion/historia/cronologia-estadistica>

(Hernani-Limarino y Villarroel, 2013), y por la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford⁵ (2013-2016), a partir de un concepto de pobreza que remite a la privación múltiple de capacidades de las personas para ser, lograr o aprovechar determinados funcionamientos —bienes y servicios— con los que podrían contar, como propone Amartya Sen (2000). Los tres aspectos que definen este marco son: la selección de las dimensiones que van a definir la pobreza; la identificación de los pobres a partir de establecer un umbral para cada dimensión y un umbral de corte que separe a las personas pobres desde el punto de vista multidimensional de las que no lo son; y, finalmente, la agregación de la información a través de un índice de pobreza.

A la luz de los avances en la medición de la pobreza multidimensional, se puede advertir que, luego de centrarse en las carencias características de la pobreza (NBI), algunas mediciones recientes (2016-2017) van más allá de los indicadores NBI, e incluyen los ingresos monetarios, el empleo y la protección social como indicadores relevantes para la comprensión de este fenómeno social. Este es un aspecto subrayado por el estudio elaborado por OPHI y la CEPAL para América Latina, donde se incluye a Bolivia (Santos et al., 2015), y que no hace más que expresar la importancia de ratificar la centralidad de los aspectos distributivos para enfrentar la desigualdad social y la pobreza en forma sostenible (véase Anexo 1).

En este marco, la investigación se orienta hacia los siguientes objetivos: (i) conocer la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza multidimensional en el país; (ii) identificar quiénes son los pobres y cómo les afecta la pobreza en las distintas dimensiones del bienestar; y (iii) analizar cómo se produce la pobreza y la interrelación de sus determinantes con las desigualdades (económica, social, política, cultural). Una adecuada identificación de los grupos de población

5 OPHI, Global MPI Interactive Databank. Disponible en: <http://www.dataforall.org/dashboard/ophi/index.php/>

en situación de pobreza y las causas subyacentes permite una mejor aplicación de política pública y eficiencia en la asignación de recursos para combatir la pobreza.

Enfoque de aproximación y perspectivas de análisis

La condición de pobreza debe ser analizada desde los factores que la generan. En consecuencia, nuestro enfoque de abordaje busca responder a *cómo se produce la pobreza* desde distintas perspectivas y distintas dimensiones y sus múltiples interacciones, para identificar las causas estructurales y afrontarlas desde las políticas públicas.

En el punto de partida se plantea que la condición de pobreza se origina en una dinámica social que produce desigualdades, y no solo en la falta de capacidades, habilidades o destrezas de los individuos para aprovechar o usar los bienes y servicios con los que podrían contar. La desigualdad remite a condiciones estructurales, enraizadas en formas históricas, que asumen las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, generando formas particulares de discriminación y de exclusión que afectan de manera específica a los diferentes grupos de la sociedad, en función del género, la adscripción étnica o la clase social. En esta perspectiva, la desigualdad debe ser vista como el resultado de la concentración de las fuentes de acumulación y de las relaciones de explotación que definen los procesos de producción, distribución y consumo de la riqueza social.

En este mismo sentido, la pobreza debe entenderse como una cuestión social y no individual; como la violación estructural de los derechos humanos de grupos sociales específicos. Esta perspectiva que mira a la pobreza como ausencia o negación de los derechos humanos tiene implicaciones sobre las políticas públicas, por cuanto guarda una relación fundamental con la democracia y el desarrollo. Como indica la Declaración y el Programa de Acción de Viena, los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos, y son los Estados quienes tienen

la obligación de su protección y promoción (OACDH, 2013). De esta manera, la reducción de la pobreza es más que una obligación moral: es, primordialmente, una obligación legal (OACDH, 2004), cuyo cumplimiento generalmente está subordinado a las relaciones de poder y a las correlaciones de fuerza predominantes en la sociedad en diferentes momentos históricos.

Desde una perspectiva de los derechos humanos, las decisiones de política son tributarias de un enfoque de desarrollo sostenible, se guían por principios de igualdad, de participación social y de transparencia o rendición de cuentas. En la realidad, las políticas públicas generan con frecuencia estructuras de desigualdad y procesos de discriminación que llevan a perpetuar la pobreza en sus múltiples dimensiones, con efectos diferenciados sobre las personas, grupos y colectividades, dependiendo de su posición en la estructura social, las relaciones de género y sus interacciones. Por lo general, esto conduce a situaciones de conflicto entre grupos sociales, sectores económicos y regiones, movilizados en función de intereses antagónicos. Desde la perspectiva de los pobres, los derechos humanos deben estar en el centro de las decisiones políticas para lograr su vigencia, su garantía y la mejora progresiva de su calidad de vida.

De esta manera, cobran relevancia otras perspectivas temáticas —como el medio ambiente, la igualdad de género y cuestiones de conflicto-paz— propuestas por ASDI, para el análisis de la desigualdad y la pobreza con un enfoque multidimensional. Por un lado, el predominio de las relaciones mercantiles que representan los intereses del capital por sobre los derechos sociales y ambientales deriva en la degradación de los recursos naturales, contribuyendo al aumento de las desigualdades que afectan la sostenibilidad del medio ambiente y el acceso a medios de vida; por otro, la falta de reconocimiento y los estereotipos que definen roles diferenciados para hombres y mujeres, junto a la violencia asociada a múltiples formas de discriminación y dominación, limitan el derecho a la voz y la participación de las mujeres en las decisiones políticas.

Por último, la voz, la participación efectiva y la acción colectiva son tres dimensiones reconocidas por los estudiosos de los derechos humanos como constitutivas del concepto de igualdad sustantiva⁶ y de justicia que acompañan las luchas por la redistribución (trabajo, ingresos, protección social), reconocimiento (no discriminación) y representación (poder y voz). En definitiva, las desigualdades de acceso, tanto a recursos y oportunidades como a la participación y representación, tienen efectos diferenciados sobre las condiciones de vida y reproducción social, lo que da lugar a conflictos entre y dentro de clases y grupos sociales, que se manifiestan en protestas, inestabilidad política y violencia. No obstante, el conflicto —unas veces latente y otras veces manifiesto— es una expresión de las luchas por el ejercicio de derechos humanos y la búsqueda de alternativas para una mejor distribución de la riqueza, el ingreso y el poder.

Entonces, la comprensión de las desigualdades y la pobreza como negación de los derechos humanos tiene implicaciones para conocer quiénes son los pobres, cómo les afecta la pobreza y analizar las causas de su situación de pobreza. Asimismo, para debatir en torno a políticas públicas capaces de mejorar las condiciones de vida de las mujeres, hombres, niños y niñas, pueblos indígenas y grupos sociales diferenciados por su posición en la estructura de clases.

6 La igualdad de derechos o igualdad formal es una condición necesaria pero no suficiente, pues no se plasma en la realidad. La igualdad sustantiva surge cuando los derechos se aplican y se practican, logrando cambios que van más allá de las palabras y de escritos, es decir, con resultados que pueden observarse.

ELEMENTOS DEL CONTEXTO

Contexto político institucional

Una Constitución promotora de la participación

La Constitución Política del Estado (CPE) promulgada en 2009 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009) estableció reformas para el ejercicio de la democracia, reconociendo las formas representativas (elección de representantes por voto universal, directo y secreto), participativa (referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa) y comunitaria (nominación de autoridades mediante procedimientos propios) (art. 11). Incorporó la participación y control social en los diferentes niveles de la organización estatal (arts. 241 y 242), el derecho al agua, a la alimentación, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda y a los servicios básicos, como derechos fundamentales (arts. 15 a 20). En el caso de los pueblos indígenas, se incorporó el derecho a la libre determinación y a la gestión territorial autónoma, al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión, etc. (art. 2). Asimismo, contiene un bloque de constitucionalidad que incorpora los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas del derecho comunitario que apliquen a la situación de las naciones indígena originario campesinas (art. 410).

Desde que la nueva CPE fue aprobada, se llevaron adelante una serie de procesos electorales: dos elecciones nacionales (años 2009 y 2014), dos elecciones departamentales (años 2010 y 2015), dos elecciones municipales (años 2009 y 2015) y dos elecciones judiciales (años 2011 y 2017). Asimismo, se concretaron dos referendos nacionales, los años 2009 y 2016 (OEP, 2016a). Los procesos electorales nacionales y subnacionales, de 2009 y 2010, respectivamente, otorgaron al Movimiento al Socialismo (MAS) la mayoría en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional y en la mayoría de las gobernaciones, así como un peso preponderante en el total de municipios del país.

Presidencialismo y concentración del poder político

Estos resultados de las elecciones nacionales potenciaron el denominado “decisionismo presidencial” (Mayorga, 2017), que devino en la forma dominante de la política en Bolivia y perfiló la relación del Estado con la sociedad, que fue construyéndose en la etapa del proceso constituyente (entre 2006 y 2008), durante el primer Gobierno del presidente Evo Morales.

El “decisionismo presidencial”, definido como un presidencialismo de mayoría, se efectiviza gracias a la concentración de poder en el Órgano Ejecutivo, y tiene un impacto negativo en las fracciones de clase —y sus organizaciones sociales— que generaron las condiciones políticas para el ascenso del MAS al gobierno del país⁷. Desde el año 2009, campesinos e indígenas pobres, sectores populares urbanos, trabajadores e informales y sectores de la pequeña burguesía urbana encuentran que sus demandas económicas y reivindicativas chocan con las prioridades de la política económica estatal. La paradoja para los sectores que apoyaron al MAS en la movilización y el voto —y

7 “El Movimiento Al Socialismo (MAS) subió al gobierno en un contexto de crisis política de la clase dominante, caracterizada por la división interna de su fracción local, por la acción de masas que ponía en cuestión el destino del poder político y por la profunda agitación política de las clases medias” (CEDLA, 2006: 12).

especialmente para los campesinos e indígenas— radica en que “el gobierno empieza a promover su división como parte de la estrategia de concentración del poder político en el partido, en el gobierno y en la cabeza del ejecutivo” (Tapia, 2013: 62).

Organizaciones de la sociedad divididas

La división de las organizaciones representativas de esos grupos sociales actúa como factor disuasivo para sus cuestionamientos estructurales en el marco de las reformas del Estado. Es así que la respuesta gubernamental a las necesidades y demandas de la población —y de esos grupos en particular— conlleva frecuentemente recurrir a acciones deliberadas de división de las directivas de las organizaciones sociales, de cooptación de sus dirigentes, y, en algunos casos, de su judicialización, para asegurar una cierta estabilidad social y política. Con estas prácticas, se deja de lado la participación amplia y democrática de las organizaciones de la sociedad en las decisiones que afectan el ejercicio de los derechos individuales y colectivos fundamentales.

El efecto central de esta respuesta es el debilitamiento de la trama organizativa de la sociedad, en especial las prácticas de agregación de demanda y politización de los sectores más vulnerables. De acuerdo a una investigación participativa en siete municipios pobres de Bolivia, la poca fuerza de sus organizaciones implica, por un lado, la ausencia de una estructura orgánica capaz de activar y orientar el accionar de sus miembros en el ámbito público y, por otro, la escasa articulación entre organizaciones sociales, lo que, en términos estratégicos, resta impacto a sus acciones (VV AA, 2013). Ambos aspectos inciden en que las principales organizaciones sociales de alcance nacional⁸ hayan

8 Se refieren en especial a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores (CSCB) y la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (Las Bartolinas), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); las dos últimas tienen dirigencias paralelas.

perdido “su capacidad crítica y de incidencia en los poderes Ejecutivo y Legislativo y, por el contrario, estén contribuyendo al debilitamiento de las organizaciones sociales en todos sus niveles, llevando a la confrontación interna y la sujeción de las organizaciones al poder político, rompiendo así con la búsqueda de la profundización de la democracia” (UNITAS, 2015a: 29).

Negación de la crítica plural

En esta perspectiva, el autodenominado Gobierno de los movimientos sociales suma a los representantes de organizaciones regionales y locales a la lista genérica de “opositores de la derecha”, ampliando su práctica autoritaria hacia sus bases sociales. Esta práctica, como menciona un informe de la sociedad civil sobre la efectividad del desarrollo (Eróstegui, 2016), disminuye las posibilidades de empoderamiento de la sociedad y afecta la calidad de la participación de sus representantes en los debates públicos nacionales, con un correlato en la neutralización de las voces críticas a la orientación de la política pública y/o de las demandas de cumplimiento de los preceptos de la nueva CPE. En otras palabras, la participación de la sociedad en general, y de las organizaciones sociales en particular, es instrumental y se la mantiene al margen de las decisiones estratégicas vinculadas a políticas de Estado.

La concentración de poder conlleva prácticas instrumentales del “poder por el poder”, es decir la “imposición [de criterios] que evade consensos y ejerce normas y prácticas no democráticas [...], limitando la libertad de asociación, ya sea mediante marcos normativos que imponen a las organizaciones de la sociedad civil severos requerimientos para la renovación y el otorgamiento de personalidades jurídicas y/o controles que dificultan el libre desarrollo de sus objetivos y/o limitan su desempeño” (UNITAS, 2015b: 72). Se constata así la existencia de barreras legales —definidas por el poder político— que afectan la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para expresarse o incidir en las políticas públicas (UNITAS, 2013).

El “decisionismo presidencial” persiste después de las elecciones nacionales y subnacionales de 2014 y 2015, cuando el MAS mantuvo la mayoría de la Asamblea Legislativa Plurinacional; empero, redujo su proeminencia en las gobernaciones (un tercio son de la oposición) y perdió los centros urbanos. No obstante, la concentración de poder en el Órgano Ejecutivo fue cuestionada en el Referendo Constitucional del año 2016, un plebiscito sobre una reforma constitucional (art. 168) que permitiera al presidente Morales y a su vicepresidente ser reelectos por dos veces de manera consecutiva: la opción por el No sumó el 51,34% de los votos (OEP, 2016b). Los resultados del plebiscito fueron rechazados por el Órgano Ejecutivo con el argumento de que una denuncia de corrupción por un conflicto de intereses que involucraba al presidente del Estado (conocido como “El caso Zapata”), influyó en la decisión ciudadana.

Partidización de la justicia

La concentración del poder político también contempla la politización de los órganos cuya función es administrar e impartir justicia. En este sentido, dos elecciones por voto popular de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Supremo de Justicia —quienes, a su vez, designan a los vocales de los tribunales departamentales de Justicia— y de los consejeros del Consejo de la Magistratura —quienes designan a los jueces—, realizadas los años 2011 y 2017, respectivamente, evidenciaron el condicionamiento político en el procedimiento legislativo de selección de postulantes —es decir, la adhesión tácita, y en muchos casos explícita— al partido de gobierno de los aspirantes a ser promovidos como candidatos (Rivera, s/f; Rivera, 2017). A pesar de que los resultados de ambas elecciones expresaron el malestar de la población —en 2011, con 15,1% votos blancos y 42,6% nulos, y en 2017, con 14,9% blancos y 50,9% nulos—, las personas electas juraron a sus cargos y ejercen funciones (OEP, 2011).

La subordinación de los magistrados se manifiesta cuando el Tribunal Constitucional Plurinacional falló a favor de una acción de inconstitucionalidad abstracta de los artículos que limitaban la cantidad de periodos de reelección del presidente y el vicepresidente, planteada por los parlamentarios del MAS, en la que incluyeron los cargos electos de gobernadores y alcaldes. Apelando a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, este Tribunal interpreta que protege el principio de supremacía de los derechos humanos por sobre el control de la convencionalidad para establecer la compatibilidad o incompatibilidad de las normas de la CPE y las leyes nacionales con las normas del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Irónicamente, la sentencia constitucional apela a que “las normas de la CPE impugnadas constitucionalizan disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de derechos humanos, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, estos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, por lo que no puede limitarse la posibilidad de ser electo”⁹.

El mencionado fallo, sin rechazar los resultados del Referendo Constitucional —pues no se modificó la CPE—, habilita al presidente Morales como candidato en las próximas elecciones nacionales de 2019. En palabras del Presidente: “[el Referendo] fue una consulta para modificar la Constitución. El referendo dijo no, y no se va a modificar la Constitución, aunque la oposición hizo su campaña con base en la mentira. La derecha usó mujeres, inventó niños. ¡Hubo tanta mentira! Pero también hay una interpretación constitucional que permite la repostulación y una sentencia que

9 Véase Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017. Disponible en: [https://buscador.tecpbolivia.bo/servicios/\(S\(oeme3nxpabd42hqkru1wtpqu\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754](https://buscador.tecpbolivia.bo/servicios/(S(oeme3nxpabd42hqkru1wtpqu))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754)

la avala. Y es el pueblo el que pide continuar con esta revolución democrático-cultural”¹⁰.

Organizaciones sociales sin independencia política

La posibilidad cierta de aplicación de las reformas constitucionales en el marco de una gestión política del gobierno del MAS resulta restringida debido al monopolio del poder, que resta autonomía de propuesta y decisión a las organizaciones sociales y convierte sus prácticas ciudadanas en funcionales a la agenda gubernamental. Las reformas que se pudieron concretar distaron mucho del alcance que tenían al momento de su concepción, debido a prioridades económico-políticas y a los intereses particulares de las organizaciones sociales divididas y con dirigencias cooptadas.

Un correlato de esta situación es el debilitamiento de la ideología basada en los principios de la independencia política del sindicalismo. Un ejemplo es la cooptación y estatización de la Central Obrera Boliviana (COB) (CEDLA, 2018a), que da lugar, por un lado, a una menor tasa de afiliación sindical —del 22% en 2011 al 11,7% en 2016 (CEDLA, 2018a: 13)— y, por otro, deslegitima a la organización matriz porque sus bases sienten que no son escuchadas por sus dirigencias. En palabras de un dirigente fabril: “A nuestra suerte estamos ahora, ya que si tenemos algún problema en una fábrica, nadie nos va a defender. El gobierno está cooptando a todos los dirigentes para que no sean contestatarios” (CEDLA, 2018a: 8).

La situación actual de las organizaciones laborales y sociales representativas de los sectores que viven la desigualdad es compleja, en tanto que su propuesta de transformación del Estado, recogida en el texto constitucional, se limita —en el mejor de los casos— a la elaboración de leyes específicas y a la formulación de políticas públicas que

10 “Trump, el mejor jefe de campaña para AMLO.” Entrevista de *La Jornada* de México a Evo Morales. Lunes 13 de agosto de 2018, p. 23. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/08/13/mundo/023e1mun>

carecen de presupuestos suficientes para su concreción. En muchos casos prima la incertidumbre, e incluso el pesimismo, sobre el futuro que esperaría a los trabajadores en el país.

La preocupación de las personas que participan en las organizaciones se centra en cómo hacer efectivos y concretos sus derechos reconocidos formalmente por la CPE y algunas leyes. Frente a un Gobierno que argumenta que está ejecutando acciones de transformación de la sociedad en términos de justicia social y respeto de los derechos adquiridos, las organizaciones —sus dirigencias y bases sociales— están ante un dilema: cómo recuperar su independencia sin ser acusadas de traicionar el “proceso de cambio”, sin ser descalificadas como “agentes de la derecha”, sin ser hostigadas mediante procesos judiciales iniciados por el Ministerio Público y lograr una mayor influencia a favor de los cambios que buscan.

Los déficits político-institucionales

De acuerdo a lo señalado anteriormente, no solo que el Estado no brindó las condiciones adecuadas para el ejercicio de derechos fundamentales, sino que quienes lo administran no tienen voluntad política para concretar las formas de institucionalidad previstas en la CPE. Es así que el contexto político institucional de desarrollo presenta tres déficits que inciden en la relación de la sociedad con el Estado (Arze y Gómez, 2013): el déficit de sustento ideológico que se expresa en la contradicción entre los principios que ampliaban la democracia social y económica y las prácticas tendencialmente autoritarias y de concentración del poder político y económico; el déficit de pluralidad debido a la “búsqueda de hegemonía y copamiento partidario”, que anula cualquier debate y/o disenso respecto a las líneas maestras planteadas por el Órgano Ejecutivo, e inclusive judicializando la protesta social en el marco de su persecución y criminalización; y el déficit de institucionalidad en la gestión pública subordinada

a la gestión política centrada en “una conducción estatal de tinte populista centrada en el liderazgo del Presidente Evo Morales” (Arze y Gomez 2013: 155-161).

Cuadro 1

Déficits que inciden en la relación de la sociedad con el Estado

Déficit ideológico	Déficit de pluralidad	Déficit institucional
<ul style="list-style-type: none"> ■ La plurinacionalidad, devaluada frente a un fuerte discurso nacionalista como aglutinador sociopolítico. ■ Pese a presentarse como un gobierno de los movimientos sociales, la ampliación de las decisiones democráticas hacia la sociedad solo fue declarativa. ■ El vivir bien, como ideología crítica y alternativa al desarrollo capitalista, se subordina a una práctica gubernamental de tinte desarrollista. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Régimen electoral afectado por la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N° 1096, de 1 de septiembre de 2018), que prioriza la mediación de los partidos políticos por sobre otras formas ciudadanas y comunitarias establecidas en la CPE. ■ Limitación progresiva de los derechos de asociación y libre expresión. ■ Deslegitimación, desde las instancias gubernamentales, de los representantes de organizaciones de la sociedad críticos a las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rendición de cuentas horizontal afectada por la injerencia partidaria en la Defensoría del Pueblo. El año 2017 se cierra el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, fusionándolo con el Ministerio de Justicia. ■ Rendición de cuentas vertical limitada por el copamiento partidario de las organizaciones de la sociedad. No se aplica la Ley de Participación y Control Social (Ley N° 341 de 5 de febrero de 2013) ■ Las formas de autogobierno —autonomías— son escasas y no cuentan con recursos del gobierno central. De hecho, el año 2017 se cierra el Ministerio de Autonomías, fusionándolo con el Ministerio de la Presidencia.

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Contexto económico y social

Consolidación del patrón primario exportador

En las últimas décadas, las crisis cíclicas del capitalismo llevaron a un intenso proceso de reestructuración productiva a nivel mundial dirigido a restablecer las condiciones para la acumulación y la recuperación de las tasas de ganancia; ello complejizó la explotación y el dominio del capital sobre los recursos naturales y la fuerza de trabajo. A nivel global, el neoliberalismo como doctrina económica y política impulsó la mayor concentración y centralización de capitales en grandes consorcios internacionales, así como el libre comercio y flujo de capitales y la flexibilización de los mercados de trabajo, afectando dramáticamente las condiciones de reproducción de la fuerza laboral y todas las actividades de la vida cotidiana.

En economías capitalistas atrasadas y desiguales, como la boliviana, estas tendencias produjeron la consolidación de un patrón de inserción internacional primario-exportador cuya dinámica contrasta con un proceso de desindustrialización y estancamiento de la producción orientada al mercado interno, que tiene como efectos un limitado crecimiento del empleo y una mayor explotación del trabajo.

En 2006, el gobierno del MAS se propuso dejar atrás el patrón de inserción externa, postulando un desarrollo apoyado en la diversificación productiva y la industrialización, con un rol protagónico del Estado para la transferencia de recursos fiscales desde los sectores generadores de excedente a los sectores generadores de empleo, y para la redistribución del ingreso a través de políticas sociales integrales (República de Bolivia, 2006). Lejos de estas propuestas de cambio, el país se ha consolidado como productor de materias primas para la exportación, siguiendo un modelo económico cuya diferencia principal respecto al pasado inmediato ha sido la mayor intervención del Estado en la economía.

A partir del último decenio (2007-2017), la dinámica internacional estuvo caracterizada por el aumento de la demanda y los precios de

las materias primas, la mayor disponibilidad de financiamiento externo e interno y un flujo creciente de remesas. Con una lógica rentista, las políticas públicas impulsaron un modelo económico asentado en la mayor explotación de los recursos naturales no renovables y su exportación, con resultados positivos para el crecimiento, la estabilidad e, incluso, la reducción de la pobreza extrema; sin embargo, este modelo no consiguió transformar las condiciones estructurales para el progreso económico y social, ni para disminuir la distribución desigual de la riqueza y del ingreso nacional.

Políticas económicas y sociales: más continuidades que cambios

La política de inversiones ha priorizado principalmente la inversión pública, debido a la disponibilidad de recursos fiscales que permitió su expansión sostenida, como siempre con un mayor peso relativo en infraestructura y en los sectores extractivos (megaproyectos y empresas en hidrocarburos, energía, minería) y, en forma restringida, en los sectores productivos generadores de empleo (agricultura e industria manufacturera). Asimismo, si bien aumentó la participación de la inversión y el gasto social, los recursos fueron insuficientes para lograr un verdadero impacto redistributivo. La segunda fuente de capital para el país ha sido la inversión privada nacional, mientras que el flujo de inversión extranjera directa (IED) ha sido positivo pero muy limitado, tanto en volumen como en diversificación, pues siguió vinculado al sector primario (hidrocarburos y minería), donde se instaló desde la década de los noventa.

En general, las políticas de explotación de recursos hidrocarburíferos, mineros, forestales y energéticos han respondido a la prioridad de generar ingresos fiscales mediante la captura de un mayor porcentaje del excedente bajo la forma de rentas. La reestatización parcial de las principales empresas en algunos de esos sectores y, fundamentalmente, el ciclo alcista de las cotizaciones internacionales de las materias primas, permitieron el aumento de los ingresos públicos, pero estos no

han derivado en la formación de capital industrial, ni en el aumento general de la productividad. Por el contrario, el incremento de la explotación de esos recursos naturales ha tenido efectos negativos sobre el medioambiente y sobre los medios de vida de muchos pueblos indígenas y pobladores de áreas urbanas periféricas.

Por otro lado, la política de industrialización acabó reforzando el patrón primario-exportador, pues se funda en la implementación de megaproyectos de fundición de algunos minerales, procesos industriales de química básica y otros con escasa transformación destinados a la exportación. A pesar de las grandes inversiones públicas en estas actividades, hasta ahora no han dado resultados que les permitan convertirse en una fuente alternativa de financiamiento del erario público¹¹. Mientras tanto, se sigue renunciando al objetivo de impulsar la ampliación del mercado interno a través de la industrialización sostenida, la generación de empleos productivos y la mejora de la productividad.

Con esta misma orientación, la política energética se ha orientado al incremento de la generación eléctrica para ampliar la cobertura del servicio, pero con una mayor participación de las plantas termoeléctricas que utilizan gas natural, hasta alcanzar el 80% de la generación bruta en el sistema nacional. Dando continuidad a la legislación de los años noventa, esta política ha seguido privilegiando la rentabilidad y prescindiendo de consideraciones ecológicas y sociales. Ese carácter visiblemente mercantil contradice —como en otros ámbitos— el discurso gubernamental de preservación del medioambiente y de defensa de la Madre Tierra.

Asimismo, tanto la orientación de las políticas agropecuarias dirigidas básicamente a impulsar el desarrollo del agronegocio exportador, como el limitado alcance de la nueva reforma agraria iniciada

11 Una investigación reciente determinó que al menos 11 de las 16 empresas que creó el Gobierno reportaron cerca de Bs. 2.000 millones en pérdidas en el periodo 2007-2016, y aunque el Gobierno dice que benefician socialmente, no son inversiones que promuevan el empleo directo ni el indirecto, por su bajo encadenamiento con el resto de la economía (Linares, 2018).

en la década de los noventa, han impactado negativamente sobre la superficie boscosa y el medioambiente, provocando cambios drásticos en la estructura social del área rural que repercuten en fenómenos como la diferenciación de los productores campesinos, el deterioro de las condiciones de reproducción social y la migración temporal o definitiva de la población.

En este nuevo escenario, se intensificaron los flujos migratorios con destino urbano, con impacto en un proceso acelerado de urbanización en todas las regiones del país sin que medie un proceso de modernización industrial. Por último, la política social ha continuado el enfoque de los programas de reducción de la pobreza, impulsado por los organismos internacionales desde décadas pasadas, priorizando las transferencias condicionadas o bonos estatales, y ampliando su cobertura, pero manteniendo su carácter asistencial. En 2017, el Presupuesto General del Estado (PGE) tenía programados \$us 541,9 millones exclusivamente para el pago de bonos sociales; ese año las remesas recibidas alcanzaron a \$us 1.289 millones¹², más del doble del monto de los recursos destinados a reducir la pobreza. Es decir que el aporte que hacen los trabajadores migrantes internacionales podría explicar mejor que los bonos la reducción registrada en los niveles de pobreza.

Mientras tanto, la solución de los problemas vinculados con el empleo, los derechos laborales y la seguridad social (salud y pensiones), entre otros, se ha trasladado a la esfera del mercado para favorecer la acumulación de capital, en desmedro del bienestar de los trabajadores. En 2017, más del 70% del empleo urbano y rural —una proporción cada vez mayor— estaba concentrado en el llamado sector informal (semiempresarial¹³ y familiar), donde predominan los bajos salarios y

12 El incremento en el volumen de las remesas ha sido constante, debido a la creciente emigración en las últimas dos décadas. En 2017, dos tercios de los recursos provenían de España (33%), Estados Unidos (17%) y Argentina (14%) sumados, y tres departamentos concentraban el 83% del monto recibido: Santa Cruz (42%), Cochabamba (31%) y La Paz (14%) (IBCE, 2018a).

13 Pequeñas unidades económicas que contratan asalariados y cuyos titulares participan directamente en la producción o venta de bienes y servicios.

las condiciones laborales precarias, con una absoluta desprotección social en el trabajo. Mientras los objetivos de empleo y la mejora de su calidad siguen ausentes en las políticas públicas y no se fiscaliza el cumplimiento de los derechos laborales, se mantienen políticas de contención de los salarios reales que han hecho retroceder la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB, y se profundiza la privatización de la seguridad social (pensiones y salud) impuesta por los gobiernos neoliberales.

Desaceleración económica, desigualdades y pobreza

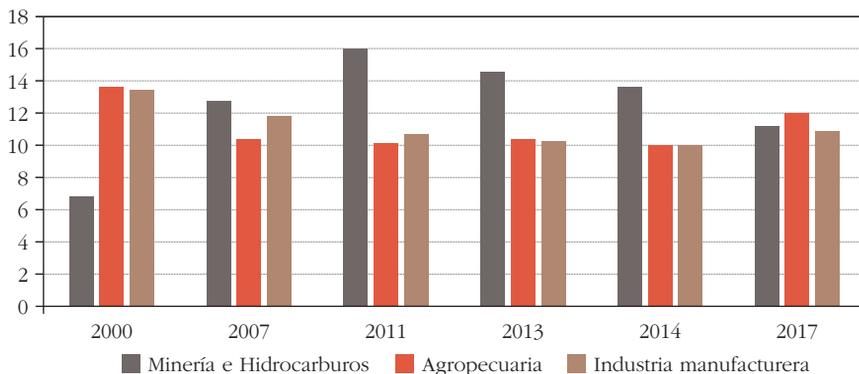
Hasta 2014 Bolivia disfrutó de una bonanza macroeconómica sin precedentes, en gran parte por la dinámica de las industrias extractivas, que multiplicó en varias veces la disponibilidad de recursos fiscales para el gasto e inversión pública. En consecuencia, se registró una mejora en algunos indicadores sociales, mientras que las políticas y acciones redistributivas por las que luchó la población boliviana en la década pasada todavía son parte de una agenda pendiente.

Desde 2014 el panorama comenzó a cambiar debido a la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, minerales y *commodities* agroindustriales y al bajo desempeño de otros sectores productivos, que redujeron la disponibilidad de ingresos fiscales y provocaron la desaceleración del crecimiento económico. El menor ritmo de expansión de las actividades productivas ha resultado en una pérdida de su participación en el PIB (véase gráfico 1), en la menor capacidad de creación de empleos de calidad y en el retorno de los déficits fiscal y externo¹⁴. Esta situación no se ha resuelto hasta ahora, por la volatilidad de los precios internacionales, a ello se suma la reducción progresiva de las reservas y los mercados para el gas.

14 En 2017 el déficit fiscal —o gasto que el sector público realiza por encima de los ingresos con los que cuenta— llegó al 7,8%, mientras que el déficit comercial fue de \$us 1.302 millones, el más alto de los últimos 20 años (IBCE, 2018c).

Gráfico 1

Bolivia: participación de las principales actividades productivas en el PIB, 2000-2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Encuestas de Hogares EH (INE, 2000-2017).

Entre 2015 y 2017 la caída de los precios del gas significó para el país una pérdida acumulada de \$us 11.000 millones de ingresos por exportación; la participación de este rubro en las exportaciones disminuyó del 50% al 35%; se produjo una caída acumulada de \$us 8.000 millones para el sector público no financiero (SPNF) por concepto de ingresos por hidrocarburos¹⁵. En 2017, el PIB nacional era de \$us 37.816 millones¹⁶.

Este escenario muestra la fuerte dependencia que tiene el desempeño económico nacional de la evolución de los precios y la demanda externa de materias primas. Es una cuestión que juega en contra en el corto plazo, con impactos negativos en los ingresos fiscales, el empleo, la inversión social (educación, salud, servicios básicos, etc.) y la disminución de la pobreza. Si a esto se suma la falta de inversiones para potenciar la oferta exportable, diversificar la economía y mejorar

15 “La caída de precios mostró la vulnerabilidad del modelo”, *Página Siete*, 18 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/economia/2018/10/18/la-caida-de-precios-mostro-la-vulnerabilidad-del-modelo-197299.html#>

16 Base de datos de Cuentas Nacionales, INE, 2017a. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/prod-interno-bruto-anual/introduccion-2>

la productividad general, se crea un ambiente de incertidumbre en el mediano plazo¹⁷.

Si bien la incidencia de la pobreza por ingresos se redujo significativamente en la última década, (de 60% a 38%), en los últimos años esta evolución fue más pausada. En 2017, con una población de 11 millones 200 mil personas, más de 4 millones todavía eran pobres (36,4%) y de estos, cerca de dos millones eran indigentes (17,1%). La reducción de la pobreza a nivel nacional no ha sido proporcional entre las áreas urbanas y rurales; en estas últimas, la pobreza extrema es elevada, lo que en los últimos años ha provocado una fuerte emigración del campo a las ciudades. A pesar de este movimiento, en 2017 los pobres rurales eran casi 2 millones (55,1%) y los pobres extremos, más de 700.000 (34,6%). En ambos casos, eran el doble de los pobres —moderados y extremos— residentes en las ciudades, como se observa en el gráfico 2 (INE, 2017b).

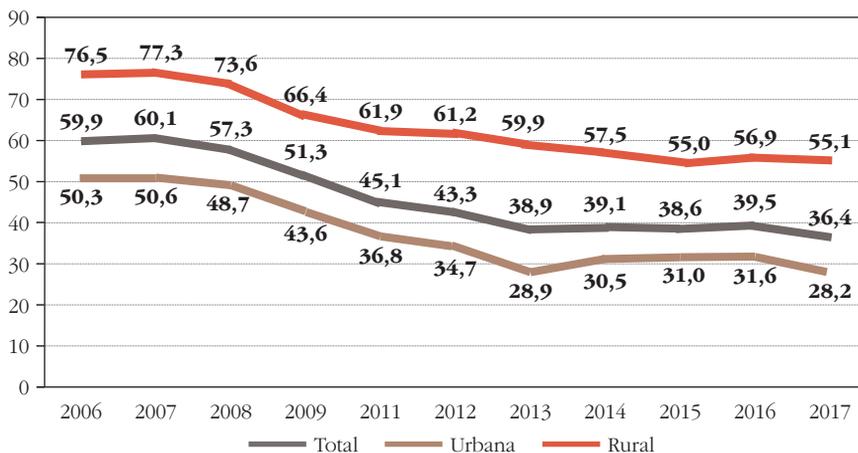
Entre tanto, se han continuado aplicando las mismas políticas del período de auge exportador —relegando la inversión productiva y social—, financiando la inversión pública y el gasto corriente con el uso de una parte importante de las reservas internacionales¹⁸ y con un mayor endeudamiento externo, lo que postergará nuevamente las posibilidades de un desarrollo sostenible con equidad y una verdadera integración social y, por lo tanto, la reducción de la pobreza.

17 Los precios de las principales materias primas de la oferta exportable nacional (minerales, gas, soya) pueden ser sumamente volátiles, dado que se alteran para reflejar permanentemente la demanda futura prevista y las condiciones de la oferta en los próximos años (BID, 2018).

18 Las reservas internacionales netas (RIN) son manejados por la banca central con el objetivo de garantizar la liquidez de divisas para enfrentar choques externos o, en su caso, cubrir un eventual retiro masivo de depósitos en moneda extranjera.

Gráfico 2

Bolivia: Incidencia de pobreza monetaria según área, 2006-2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Encuestas de Hogares EH (INE, 2006-2017).

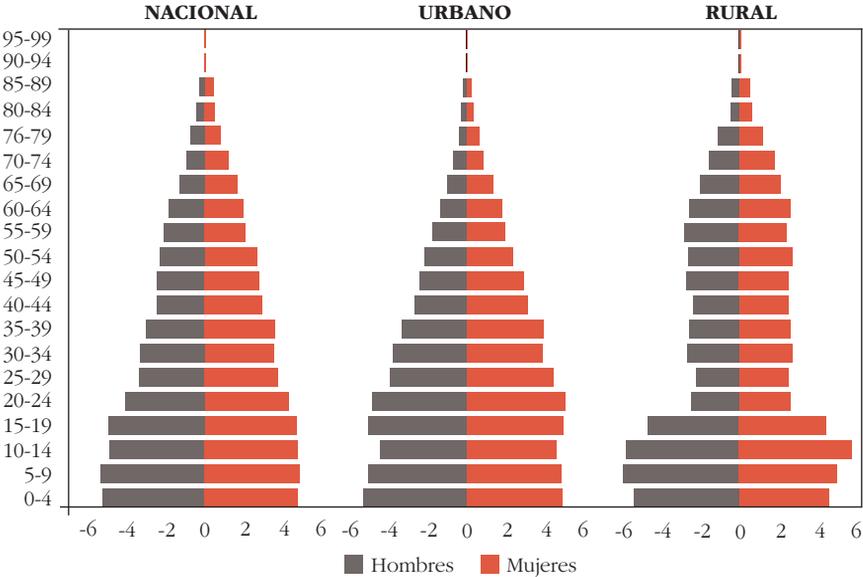
Dinámicas demográficas: despoblamiento rural y alta urbanización

Las tendencias anteriores repercuten en cambios demográficos y en la redistribución espacial de la población. Como en otros países de la región, aunque con cierto rezago, la tasa de crecimiento de la población disminuyó hasta el 1,7% (UDAPE, 2018a), un punto porcentual en comparación con los primeros años del milenio. La caída de las tasas de natalidad y de mortalidad, combinadas con menores tasas de fecundidad y con un notable incremento en la migración al exterior en edades centrales, son factores que explican este menor crecimiento y el inicio de una etapa de transición demográfica, pues tanto la proporción de personas en edad de trabajar como las adultas mayores están en aumento, a un ritmo moderado pero constante (véase gráfico 3).

En 2017, el 61% de la población estaba comprendida en el rango de 15 a 64 años y el 9% tenía 60 años y más, señalando un cambio que no solo es un desafío a la creación de empleos productivos,

sino a la adopción de políticas de salud y pensiones acordes con el aumento de la expectativa de vida y el envejecimiento de la población.

Gráfico 3
Bolivia: estructura de la población, según área, 2017



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Encuesta de Hogares EH (INE, 2017).

En las últimas dos décadas, la migración interna ha modificado la distribución de la población en el espacio nacional. La tendencia de los flujos está claramente definida en las macrorregiones del país, con la continua pérdida de población del Altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) en favor de los llanos (Santa Cruz, Beni, Pando) y los valles (Cochabamba, Tarija y Chuquisaca). De esta manera, el crecimiento demográfico se ha concentrado en los llanos (2,7%), por encima de los valles (1,5%) y el Altiplano (1,4%). En cuanto a los departamentos —unidades político administrativas de referencia para el análisis de la pobreza multidimensional—, la migración impacta reforzando el crecimiento natural, en algunos casos, y en otros, debilitándolo.

En este trayecto, se consolida el movimiento de la población desde los departamentos del occidente hacia los del oriente¹⁹.

Según el índice de eficacia migratoria reciente²⁰ que es un indicador de atracción o de expulsión de cada departamento en los últimos cinco años, Pando es el de mayor atracción²¹, seguido por Santa Cruz y Tarija. Cochabamba también tiene un índice positivo, pero con un flujo receptor-expulsor más equilibrado. Lo mismo ocurre con Oruro, aunque con un leve signo negativo; en tanto que Potosí sigue como el principal expulsor de población, seguido por La Paz, Beni y Chuquisaca. Por lo general, la causa principal de la migración es la necesidad de buscar mejores condiciones de vida fuera del lugar de origen, lo cual involucra el trabajo, la educación, la salud, el acceso a vivienda y servicios básicos mejorados. El destino migratorio depende de las expectativas —reales o ilusorias— de los migrantes para satisfacer esas necesidades esenciales, y su impacto se refleja en las tasas diferenciadas de crecimiento de la población.

Los siguientes datos son resultado de estos procesos: de 11 millones 200 mil habitantes que tenía Bolivia en 2017, cerca del 70% residía habitualmente en el área urbana²². Las ciudades capitales y los centros poblados crecen anualmente a una tasa anual del 2,4%, un ritmo cinco veces mayor al que presentan las áreas rurales (0,5%), lo que ubica al país entre aquellos con mayor propensión al despoblamiento rural y a una alta urbanización.

El acelerado proceso de urbanización es claramente visible, pero no se refleja en las estadísticas oficiales, problema que viene desde los noventa y oscurece las estimaciones de la población residente

19 Al respecto, véase UDAPE, 2018b.

20 El Índice de eficacia migratoria es el cociente entre la migración neta (I - E) y la migración bruta (I + E). Este índice varía de -1 y 1, cuando el valor es cercano a -1 se trata de un perfil expulsor, y de atracción cuando el valor tiende a 1 (véase UDAPE, 2018b).

21 Pando también aparece como el departamento con mayor crecimiento, debido al reducido tamaño de su población (menos de 70.000 habitantes).

22 La población urbana en el CNPV de 2012 ya llegaba al 68%, lo que lleva a suponer que luego de cinco años puede incluso haberse superado esta proporción.

en áreas urbanas y rurales. Las razones tienen que ver tanto con la asignación per cápita de recursos de coparticipación tributaria, como con la distribución de un número adicional de escaños parlamentarios a las circunscripciones indígena originario campesinas establecida en la CPE de 2009. Ambos factores llevaron a que en los momentos censales las autoridades municipales y comunales de las áreas rurales presionaran por el retorno obligado de una parte de sus antiguos residentes a sus lugares de origen²³; esto ha desdibujado el tamaño de la población rural y las nuevas características de sus residentes habituales.

Como se ha visto, este proceso no está expresando un mayor grado de modernidad o una interrelación entre desarrollo económico y urbanización, sino más bien la evolución de un capitalismo atrasado, de sus limitaciones para industrializar la producción, elevar la capacidad productiva de la agricultura, mejorar la distribución del ingreso y estructurar el mercado interno a través de mejoras distributivas. La ciudad, entonces, aparece como un espacio donde confluyen los problemas y conflictos del atraso y de la modernidad.

Contexto paz-conflicto

Campos de conflictividad

En sentido genérico, Bolivia es un país caracterizado por la protesta social y el conflicto, debido a su condición de atraso, sus contradicciones sociales muy marcadas y la capacidad organizativa de su sociedad. Las protestas y los conflictos transitan desde pronunciamientos y manifestaciones públicas —usualmente asociadas a marchas y movilizaciones—, hasta momentos de beligerancia con escaladas de violencia estatal y enfrentamientos violentos entre grupos sociales.

23 La amenaza de reversión de tierras, el pago de multas y el hostigamiento a familiares de los comunarios son, entre otros, los mecanismos de presión habitualmente utilizados con este fin.

La Fundación UNIR²⁴ reporta que en 2017 (UNIR, 2017) se identificaron 1.187 conflictos en el país. Estos comprenden tres grandes campos: conflictividad por la reproducción social, conflictividad institucional y la conflictividad político-cultural. La mitad de los conflictos de esa gestión se concentraron en el campo institucional, resaltando como elementos centrales la gestión administrativa, las medidas legales y la prestación de servicios públicos. Un tercio de los conflictos se vinculan al campo de la reproducción social, destacándose los temas económicos y laborales/salariales como los problemas predominantes. Los conflictos restantes refieren al campo político-cultural, y se vinculan tanto a problemas medio ambientales y de recursos naturales, como a temas ideológico-políticos.

En el contexto de desarrollo conflicto-paz del país, las protestas sociales son las acciones colectivas que aceleran —visibilizan y/o potencian— el desenvolvimiento de conflictivos procesos sociopolíticos (locales, regionales y nacionales) de demandas de la sociedad al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones y/o la ampliación de derechos. Con esta perspectiva, se reporta a continuación una serie de campos específicos que constituyen el marco de las protestas y conflictos en Bolivia, los que encuentran sus fuerzas impulsoras en el patrón de acumulación primario-exportador que ordena la economía y perfila las relaciones de la sociedad con el Estado.

Disputas por el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales

En la última década (2007-2017), las políticas públicas consolidaron un modelo de crecimiento económico anclado en la mayor explotación de los recursos naturales no renovables. Si bien el gobierno nacional argumenta que la demanda interna es el motor del crecimiento, el aprovechamiento de gas natural y de minerales —en especial— es la

24 Fundación UNIR, 2017, Volante *Infografía del conflicto*.

base de los ingresos fiscales del país. Del total de las exportaciones en 2017, los hidrocarburos representan el 33,5% y los minerales, el 28,7% (IBCE, 2018b).

Independientemente de la menor o mayor intervención del Estado en la economía, en el periodo de reformas neoliberales (1985 a 2005) y en el periodo presentado por el Gobierno como estatista (de 2006 al presente), la dependencia de la demanda externa de estas materias primas se expresa en la lógica rentista que permea las políticas públicas y conlleva, por un lado, disputas territoriales por el acceso y prerrogativas de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales no renovables y, por el otro, la competencia de los niveles estatales por el acceso a las rentas generadas.

El incremento de la explotación de recursos naturales no renovables da lugar a una conflictividad social constante en distintas regiones del país con enclaves extractivos, en el marco de la aplicación de una política pública sectorial, tanto en hidrocarburos como en minería, que prioriza la exploración en áreas no tradicionales con el objetivo de incrementar las reservas y el aprovechamiento, así como de aumentar la producción en áreas tradicionales²⁵. Específicamente, esta conflictividad transita los siguientes campos:

1. La priorización de actividades de exploración y aprovechamiento de hidrocarburos, particularmente en territorios indígenas y áreas protegidas de las tierras bajas (Chaco, la zona de transición andino-amazónica y la Amazonía), acompañadas por la presión política del gobierno central sobre las organizaciones sociales representativas de las poblaciones que habitan y/o son titulares de esos territorios —con el fin de acelerar los procesos de consulta y la otorgación de fichas ambientales para que las industrias extractivas operen—,

25 Véase Pilar 7: Soberanía sobre nuestros recursos naturales (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015)

genera tensiones intercomunales, afecta la gobernanza de los territorios y condiciona el acceso a recursos de inversión social para la población.

2. El condicionamiento político también perfila la situación de las actividades mineras tradicionales en las tierras altas (Altiplano Central y Sur). No obstante, la conflictividad en estas áreas conlleva disputas complejas: por la explotación entre pobladores locales, usualmente campesinos empobrecidos, con escasa tierra, sin recursos productivos y también desocupados; por la propiedad de la tierra en la que empresas o cooperativas realizan su actividad; por el uso de agua, áridos y otros recursos complementarios. Un aspecto a tomar en cuenta son las actitudes beligerantes fundadas en “la convicción de ciertos grupos sociales sobre su derecho exclusivo al aprovechamiento de los recursos minerales” (Sandi, 2014), específicamente de comunidades y organizaciones originarias con títulos de propiedad colectiva. La conflictividad minera es constante y tiene escaladas de violencia —que responden a la demanda de minerales en el mercado internacional— tanto entre comunidades, cooperativas y empresas mineras estatales y privadas, como entre comunidades y entidades estatales a cargo del sector.
3. La Amazonía boliviana, como espacio con potencial económico para inversiones en industrias extractivas, hidrocarburos y minería aurífera, además de la construcción de infraestructura energética y vial y su potencial de tierras productivas, se constituye en un espacio en el que la conflictividad escalará a medida en que las divisiones sociales y económicas dentro y entre las comunidades locales se incrementen, los procesos de urbanización no planificada se consoliden, y los agentes económicos internos y externos que controlan las fuentes de generación de excedentes intervengan y/o incidan más en la gobernanza económica de la región.

Compitiendo territorialmente por la redistribución de los ingresos

Un campo de conflictividad relevante radica en las disputas por la apropiación de las rentas de los recursos naturales, en especial por la explotación de hidrocarburos como principal fuente de ingresos corrientes del sector público. Esta conflictividad, cuyo objeto es lograr esquemas más equitativos de redistribución para el ejercicio efectivo de sus competencias, tiene como actores centrales al gobierno central, los gobiernos subnacionales (departamentales y municipales), el sistema de universidades públicas y los comités cívicos departamentales y regionales.

A pesar de un “diálogo por el pacto fiscal”, ocurrido entre febrero de 2015 y diciembre de 2017, la superación de esta conflictividad quedó truncada. Las propuestas alternativas de redistribución de recursos planteadas por los gobiernos departamentales de La Paz y Santa Cruz, por ejemplo, no fueron atendidas por su “inviabilidad técnica”²⁶. En palabras de la autoridad nacional a cargo del diálogo: “nuestra visión (poder ejecutivo central) no es redistributiva de recursos”²⁷, en una apelación a los gobiernos subnacionales para que sean más eficientes con los recursos asignados y desarrollen políticas públicas para generar nuevos recursos a partir de esfuerzos fiscales propios.

La implicancia de este enfoque sobre la gobernabilidad subnacional, en términos de la atención de requerimientos de distintos grupos sociales en el marco de sus competencias, es preocupante para el logro de procesos de desarrollo inclusivos. Mientras que el nivel central tiene 83 competencias (45%) y los niveles subnacionales

26 “Los GAD de Santa Cruz y La Paz analizarán la disminución de recursos en los últimos diez años, hecho que dificulta el ejercicio de competencias y atribuciones asignadas en la CPE. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas no está de acuerdo y considera que las ETA cuentan con recursos suficientes.” Véase SEA, 2017.

27 “Pacto Fiscal: Siles dice que se hablará de recursos, pero no con visión redistributiva •. Periódico *El Deber*, 26/05/2017. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/economia/Pacto-Fiscal-Siles-dice-que-se-hablara-de-recursos-pero-no-con-vision-redistributiva-20170526-0024.html>

102 competencias (55%), la asignación presupuestaria en 2015 estuvo concentrada en el nivel central, con Bs. 255.409 millones (86%), y en los niveles subnacionales con Bs. 45.146 millones (14%)²⁸.

Si bien el nivel central tiene las mayores competencias respecto a la redistribución equitativa de los ingresos y la eliminación de las desigualdades —la redistribución equitativa del producto social y la generación de empleo— en el marco de políticas nacionales, los niveles subnacionales concentran la provisión de servicios de salud y educación, proyectos de infraestructura productiva, fomento del turismo y del desarrollo agropecuario, y, en menor medida, proyectos y servicios de “promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales”, constatándose un severo desequilibrio entre ambos niveles.

Esta conflictividad redundará en los siguientes campos:

1. Conflictos latentes y beligerancia circunstancial por la definición de los límites territoriales entre gobiernos departamentales, con el objetivo de acceder a regalías por la explotación de recursos naturales del subsuelo de sus unidades administrativas, en especial las regalías mineras y forestales y las regalías por hidrocarburos, que en el año 2016 representaban el 11% y el 42%, respectivamente, de las fuentes de ingresos de los gobiernos autónomos departamentales (Finot, 2016: 66).
2. Las disputas por las jurisdicciones territoriales locales se relacionan con el acceso a recursos de la coparticipación tributaria. Estos, que son la principal fuente de ingresos de los gobiernos municipales, se distribuyen según población, aspecto que genera, en el marco de las dinámicas poblacionales

28 Véase Grupo Política Fiscal, Presentación de Carlos Salinas-UAJMS, 2016. Disponible en: https://blog.cedla.org/grupopoliticafiscal/wp-content/uploads/2016/10/presentacion_asalinas_uajms.pdf

y el proceso de urbanización creciente en el país, que muchos municipios disminuirían su participación en la captación de los recursos de coparticipación tributaria, resultando en el incremento de las desigualdades territoriales y potenciando conflictividades centradas en la gestión administrativa²⁹.

3. La situación señalada va acompañada de una serie de problemas —como avasallamientos, demandas de acceso a servicios básicos, e incluso la solicitud de creación de nuevos municipios— que encuentran como punto común la falta de una asignación presupuestaria que permita responder a requerimientos de la población en la jurisdicción municipal. Este aspecto se potencia en los ámbitos en que los límites territoriales no están consolidados. Cabe mencionar que esta situación, primordialmente municipal, presenta un cuadro preocupante: de 330 municipios en el país, solo 25 han resuelto sus problemas de límites³⁰.

Pacto fiscal y recursos limitados para los gobiernos subnacionales

Como se mencionó, la renta de recursos naturales es la principal fuente de ingresos, en especial para los gobiernos departamentales. Esto provoca conflictos entre los niveles gubernamentales, así como tensiones entre representantes de comités cívicos, organizaciones indígenas y originarias.

No obstante, las disputas por un nuevo pacto fiscal centrado en la renta de los hidrocarburos —o de alguna otra materia prima demandada por el mercado externo— no aseguran disminuir la dependencia,

29 “Con los resultados del Censo, cinco departamentos y 189 municipios recibirían menos recursos fiscales” (CEDLA, 2013: 4-5). Disponible en: <http://blog.cedla.org/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2013/08/CEDLA-Distribucion-Censo-2012.pdf>

30 “Seis problemas emergen a causa de los conflictos por límites en el país.” Periódico *Página Siete*, 27 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/ideas/2018/5/27/seis-problemas-emergen-causa-de-los-conflictos-por-limites-en-el-pais-181098.html#/>

ni la transformación productiva de las regiones. En esta perspectiva, la distribución de la venta de hidrocarburos para el año 2015 alcanza al 31,1% para el gobierno nacional, al 31,7% para los gobiernos subnacionales y las universidades públicas, y al 37,2% para las empresas transnacionales, evidenciando que “ni siquiera la percepción de una parte de la renta por parte de sus gobiernos locales garantiza que, en un tiempo tan largo como una década, la población avance radicalmente en la cobertura de sus necesidades básicas”³¹.

La transformación de este campo de conflictividad supondrá una profunda reforma fiscal, que “priorice el financiamiento fiscal mediante el gravamen a los sectores y clases sociales que se apropian del excedente producido en la economía nacional por el trabajo productivo”³². En este sentido, el desafío es cambiar una economía primario-exportadora por una economía diversificada, para que las desigualdades se enfrenten desde la generación de empleo productivo. Mientras no se apunte a cambios en este patrón de desarrollo, los campos de conflictividad se estructurarán a partir de:

1. La desconfianza de múltiples actores debido a la impermeabilidad del gobierno central —con sus instancias sectoriales— a involucrar a los gobiernos subnacionales y/o partes interesadas o afectadas en la definición de las políticas sectoriales de acceso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (en especial no renovables), puesto que aquel otorga concesiones para la explotación, direcciona las inversiones y se apropia de las rentas.

31 “Conflicto Incahuasi: la pelea de los ‘hermanos pobres’”. Boletín de la Plataforma Energética, N° 19, 9 de mayo de 2018. Disponible en: <https://cedla.org/publicaciones/perspectiva-energetica-n-19-conflicto-incahuasi-la-pelea-de-los-hermanos-pobres/>

32 “El pacto fiscal evade la reforma tributaria”. Boletín del grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, N° 7, Año II, febrero de 2015. Disponible en: http://blog.cedla.org/grupopoliticafiscal/wp-content/uploads/2015/02/cartilla_7-pacto-fiscal1.pdf

2. Las protestas por la afectación de los derechos constitucionalizados de pueblos indígenas y originarios sobre territorios tradicionales titulados —tanto en las tierras altas como bajas—, quienes exigen la aplicación de normas ambientales y de la consulta libre, previa e informada para cualquier actividad que impacte su espacio geográfico y/o sus medios de vida.
3. La movilización de comunidades campesinas con titulación individual y/o colectiva que sufren escasez de tierras productivas por agotamiento y/o fraccionamiento, y que exigen al Estado y/o a inversores (empresas y/o cooperativas mineras) que les permitan participar en la explotación de los recursos y/o ser contratados como fuerza de trabajo.

Conflictividades debidas a las transformaciones del sector agropecuario

En el marco de la conflictividad a causa del patrón de acumulación, la situación de la agricultura y —en menor medida— de la pecuaria en el país no escapa a esta lógica. De manera referencial, la forma dominante de producción sectorial podría definirse como agroextractivista, en el sentido de que prima la exportación de materia prima o semiprocesada con impactos de alta intensidad en la degradación ambiental.

La orientación de las políticas agropecuarias favorece, como siempre, al sector empresarial, impulsando básicamente el desarrollo del agronegocio de exportación. En general, la política en la última década consolidó el predominio de las relaciones capitalistas en el sector agropecuario, con su foco en el departamento de Santa Cruz (Ormachea, 2018b), que tiene el 70% de las tierras cultivadas del país, el 68% de la producción de cereales, el 93% de las oleaginosas y el 43% de los bovinos.

En este escenario, un campo de conflictividad estructural relevante para el contexto de desarrollo está vinculado a los limitados

alcances de la aplicación de la Ley INRA y a la Ley de Reconducción del INRA³³, que no incidió en mejoras sostenibles en los medios de vida y/o recursos productivos de los pequeños productores agrícolas de todo el país, en especial en las zonas andinas (el occidente). En otras palabras, la política pública consolidó en la última década el predominio de las relaciones capitalistas en el sector agropecuario, con su foco en las tierras agrícolas del departamento de Santa Cruz (al este del país), generando desigualdades regionales entre el occidente y el oriente del país y haciendo más vulnerables a los campesinos pobres.

Atendiendo a lo señalado, la conflictividad en el sector agrícola se expresa en los siguientes campos:

- (a) Conflictos latentes a nivel municipal debidos al deterioro de las condiciones de reproducción social por la afectación de medios de vida de los campesinos pobres y comunidades indígenas, en el contexto de la permanente degradación y deforestación de las tierras de producción forestal, con mayor impacto en municipios de la Chiquitanía, el Chaco y Guarayos, donde se produjo en 2017 el 67% (172.705 ha) de la deforestación del país (que alcanzó a 258.462 ha) (ABT, 2018).
- (b) Un potencial campo conflictivo estriba en la situación de precariedad laboral de los trabajadores agrícolas (CEDLA, 2017a: 8) y la “feminización de la agricultura” (Ormachea, 2018b: 115-135), en términos de su vulnerabilidad, bajos ingresos, carencia de seguridad social y otras medidas vinculadas a su protección social.
- (c) Procesos de urbanización emergentes asociados a las transformaciones en la organización de la producción y la

33 La Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), del 18 de octubre de 1996, y Ley N° 3545, Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria del 28 de noviembre de 2006, que modifica la Ley N° 1715.

asalarización de la fuerza de trabajo agrícola —campesinos pobres sin voz—, que conllevan demandas de servicios básicos y medidas de protección social en áreas urbanizadas, en especial en los centros urbanos menores que, de acuerdo al CNPV 2012, son 176, con 910.354 habitantes (PNUD, 2015).

- (d) La corrupción en municipios rurales es un factor que interviene en la escalada de conflictividad vinculada al sector agropecuario. No debe olvidarse el peso de la conflictividad institucional en los municipios debido a la gestión administrativa, las medidas legales y la prestación de servicios públicos que se potencian con denuncias de corrupción y mal manejo administrativo en la inversión pública —con énfasis en los recursos productivos— por alcaldes vinculados a instancias orgánicas de movimiento campesino.

Conflictividades debidas al acceso y acaparamiento de tierras

La presión sobre el recurso estratégico tierra es evidente cuando, según el Censo Agropecuario de 2013, el 3,9% de todas las unidades productivas agropecuarias (UPA) concentran el 79,4% de hectáreas declaradas en propiedad o usufructo. Que el 96,1% de UPA solamente acceda al restante 21,6% de hectáreas indica la predominancia del minifundio; una de cada tres UPA tiene un promedio de 2,4 hectáreas en propiedad o usufructo, a las que se suman una de cada cuatro que producen en extremo minifundio con superficies menores a una hectárea (Ormachea, 2018a). Esta situación implica dos campos de conflictividad por el acceso y la tenencia de la tierra:

- (a) Uno de los campos expresa, en especial, la beligerancia centrada en la ocupación de tierras productivas en las tierras bajas, sean fiscales y/o tituladas a comunidades campesinas y/o indígenas o áreas protegidas, así como en disputas vinculadas al cambio de uso del suelo para promover actividades

empresariales centradas en cultivos comerciales, tanto en las tierras altas (quinua en humedales localizados en la puna), como en las tierras bajas (oleaginosas en la Chiquitanía del departamento de Santa Cruz y en el departamento de Beni)³⁴.

- (b) Asimismo, debe tomarse en cuenta el campo de conflictividad referida al cultivo de coca en parques nacionales y áreas naturales, con escaladas de confrontación y enfrentamiento violento, en especial en los Yungas paceños y el Norte de La Paz, debido a los intentos gubernamentales de reducción del cultivo y de control de su comercialización³⁵.

Conflictividades referidas al empleo

Un aspecto central de la conflictividad radica en la limitada creación de empleos socialmente protegidos y la progresiva pérdida de calidad de los empleos existentes. El predominio del patrón de acumulación primario-exportador supone la ausencia de procesos profundos y extendidos de diversificación económica, especialmente de industrialización, provocando la precarización creciente de las condiciones de trabajo y el aumento de la pobreza que se origina en el mercado laboral, debido a la elevada participación del denominado “sector informal” y de las actividades terciarias de baja productividad en la ocupación total.

En otras palabras, la falta de políticas estatales para diversificar la producción, así como la priorización de la inversión pública y privada de los sectores extractivos intensivos en capital (hidrocarburos y minería), no proyecta escenarios en los cuales la incorporación de trabajo

34 Véase Boletín Doce, Conflictos de Tierra y Recursos Naturales en Bolivia, números 1 al 13, años 2014-2017. Disponible en: <http://www.ftierra.org/index.php/publicacion/boletines>

35 El Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (Beni y Cochabamba), el Parque Nacional Carrasco (Cochabamba), el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba (La Paz), el Área Natural de Manejo Integrado Cotapata (La Paz), el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi (La Paz) y el Parque Nacional Amboró (Santa Cruz). Véase Boletín Doce. Conflictos de Tierra y Recursos Naturales en Bolivia, La hoja en la tormenta. N° 3 • noviembre 2014 - enero 2015: 8-11.

asalariado estable con derechos laborales sea el rasgo principal, sino, por el contrario, los de una permanente flexibilización e incertidumbre en el trabajo. En este entendido, un contexto de desarrollo que apunte a la inclusión y la justicia social deberá buscar modificar los siguientes campos de conflictividad social referidos al ámbito laboral:

- (a) La incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo en condiciones precarias y de elevada explotación, donde priman contratos temporales, salarios bajos y fluctuantes y la ausencia de beneficios sociales (VV AA 2016a: 35-53; 59-97).
- (b) Las desigualdades de género en el mercado laboral, tanto salariales como ocupacionales. Estas últimas tienen efectos de segregación horizontal (solo algunas ocupaciones) y vertical en el empleo (solo trabajo subordinado en puestos menos calificados y mal pagados) (CEDLA, 2017b).
- (c) La desregulación del mercado de trabajo por el generalizado incumplimiento de la legislación, que da lugar a la falta de acceso a la seguridad social de corto y largo plazo. Constantes movilizaciones laborales demandando mejoras en la cobertura y calidad de los sistemas de salud y pensiones incorporan a los grupos sociales más desprotegidos, como los adultos mayores y las personas con discapacidad.
- (d) La limitación del ejercicio de los derechos colectivos, como la sindicalización y el derecho a la huelga, en un contexto de correlación de fuerzas cada vez más desfavorable para los trabajadores (CEDLA, 2016a: 8). Entre los casos de conflictividad más difundidos figuran los vinculados a los trabajadores bolivianos en empresas de origen chino exigiendo que el Estado proteja sus derechos (CEDLA, 2016b: 8). Asimismo, otros asociados al deterioro de las condiciones salariales y laborales en los sectores de aseo urbano, empresas petroleras, transporte público, manufactura (Escóbar, 2010), minería (Arze, 2014) y empresas estatales (Escóbar

et al., 2014b: 52-143). Asimismo, la conflictividad referida a cuestiones tributarias y a la ocupación del espacio urbano protagonizada por los trabajadores independientes del comercio y transporte público.

Conflictividades en el contexto urbano: servicios y convivencia

Respecto a este último punto, los procesos de urbanización y su intensificación han dado lugar a un cambio demográfico radical en el país; la población urbana alcanzó al 68% en 2012 y la urbanización es una realidad consolidada, continua e irreversible, pues se estima que “en 2030, casi ocho de cada 10 bolivianos residirán en áreas urbanas” (PNUD, 2015).

La migración temporal o definitiva de la población rural ha impulsado el dinamismo de ciudades intermedias y de las tres áreas metropolitanas (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), y perfila novedosas formas de urbanización en distintas regiones del país, con una mayor interrelación campo-ciudad en los procesos de reproducción social de los grupos sociales más vulnerables. Sin embargo, vistos de manera aislada, estos procesos podrían distorsionar la percepción sobre la relación entre urbanización y desarrollo económico, pues no estarían expresando un mayor grado de modernidad, sino más bien la evolución de un capitalismo atrasado, de sus limitaciones para industrializar, para elevar la capacidad productiva de la agricultura y para ampliar el mercado interno. Por ello, los centros urbanos —desde los más grandes a los más chicos, pasando por los intermedios— devienen en espacios donde confluye la mayoría de los problemas y conflictos del atraso y de la modernidad.

Los procesos de urbanización de la sociedad boliviana se desenvuelven en el marco de un deterioro creciente de las condiciones de vida en aspectos como el trabajo, los ingresos, la salud, la educación o la vivienda, así como la insatisfacción por el acceso y la calidad de los servicios básicos.

En esta perspectiva, los campos de conflictividad giran en torno a las siguientes cuestiones:

- (a) Mayores requerimientos de servicios básicos para las urbanizaciones emergentes —en especial periurbanas, aunque no las únicas—, mientras que la inversión social efectiva para los grupos que viven en condiciones precarias es cada vez menor debido a la disminución de los ingresos fiscales y los esquemas inequitativos de redistribución. Esto explica que la mitad de los conflictos se concentren en el campo institucional, en especial en la gestión administrativa, como reporta la Fundación UNIR (2017).
- (b) La inseguridad en las áreas urbanas, que da lugar a formas de sociabilidad que tienden y/o potencian la segregación urbana: barrios cerrados, cerramiento de áreas en barrios de sectores medios y populares y/o mayores controles que limitan el disfrute de espacios públicos, e incluso su privatización de facto, como ocurre con las nuevas urbanizaciones dirigidas por capitales privados en el municipio de Santa Cruz y otras del área integrada de la región. En resumen, la inseguridad genera desconfianza y afecta la convivencia en términos de violencias que son naturalizadas en el cotidiano.
- (c) Por último, la conflictividad latente debida a la denominada “triple informalidad” (CAF, 2017; CEPAL, 2018a): (i) el inequitativo acceso a la vivienda —visibilizado en los conflictos por tierras urbanas y la especulación inmobiliaria en distintas ciudades del país—; (ii) los problemas de transporte y movilidad urbana —con efectos en la calidad de vida de toda la población, aunque con mayor impacto en los trabajadores—; (iii) el acceso y la calidad del empleo en los centros urbanos medianos y grandes —mencionados en el acápite anterior—, que constituyen, todos ellos, la experiencia urbana de la mayoría de los bolivianos.

Cuadro 2

Resumen de campos de conflictividad en Bolivia

Campos conflictivos	Derechos exigidos	Sujetos	Localización
Disputas por el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales	Derechos colectivos Derechos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indígenas ■ Originarios ■ Campesinos pobres 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Altiplano Central y Sur ■ Chaco ■ Amazonía
Competencia territorial por la redistribución de los ingresos	Derechos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) ■ Universidades públicas ■ Comités cívicos departamentales y regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nacional
Pacto fiscal y recursos limitados para los gobiernos subnacionales	Derechos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) ■ Comités cívicos ■ Organizaciones indígenas y originarias 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nacional
Conflictividades debidas a las transformaciones del sector agrícola	Derechos económicos y sociales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Campesinos pobres ■ Comunidades indígenas ■ Trabajadores agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zonas de ampliación de la frontera agrícola de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y el norte de La Paz
Conflictividades referidas al empleo	Derechos económicos y sociales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jóvenes ■ Mujeres trabajadoras ■ Trabajadores de clase obrera ■ Trabajadores independientes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Predominantemente, áreas metropolitanas, ciudades intermedias y grandes ■ Centros mineros
Conflictividades en el contexto urbano: servicios y convivencia	Derechos económicos y sociales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sectores urbanos populares ■ Sectores medios 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Áreas metropolitanas, ciudades grandes ■ Predominantemente zonas periurbanas

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Contexto medioambiental

Declaraciones, normas generales e instituciones

Cuando nos referimos en sentido genérico al contexto medioambiental, el Estado Plurinacional de Bolivia nos presenta un frondoso corpus de nociones articuladas en torno a la gran categoría “Madre Tierra”, sustrato ideológico del “Vivir bien” (Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, 2014; Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.) y definida en la legislación boliviana como “el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común”³⁶; “La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen”³⁷.

Específicamente, la legislación nos presenta a los recursos ambientales como parte de los derechos de la Madre Tierra, refiriéndose al mantenimiento de la integridad de los sistemas de vida, la diversidad de la vida, la preservación de la funcionalidad de los ciclos del agua, el aire limpio, el equilibrio de los ciclos vitales, la restauración oportuna y efectiva de los sistemas de vida afectados y una vida libre de contaminación³⁸. Institucionalmente, la instancia responsable es el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con competencias de política pública en las temáticas de agua potable y saneamiento, recursos hídricos y riego, y medio ambiente, biodiversidad y bosques (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, s/f). Articulada a este Ministerio, la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra está a cargo del mecanismo conjunto de mitigación y adaptación al cambio climático. Asimismo, los recursos

36 Ley N° 71, Ley Derechos de la Madre Tierra, de 21/12/2010, art. 2.

37 Ley N° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien, de 15/10/2012, art. 5.

38 Ley N° 71, Ley Derechos de la Madre Tierra, de 21/12/2010, art. 7.

forestales son supervisados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, en tanto que las áreas protegidas lo son por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Sistema de planificación sensible a los sistemas de vida

La asociación de la Madre Tierra con los sistemas de vida³⁹ o ecosistemas (zonas de vida), en interacción con los grupos humanos que los habitan, interpretan y aprovechan (unidades socioculturales en espacios territoriales específicos), permea todo el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), creado en 2016. “En el marco de la planificación territorial del desarrollo integral, el SPIE promoverá la gestión de los sistemas de vida de la Madre Tierra, para alcanzar de forma simultánea y complementaria sistemas productivos sustentables⁴⁰, erradicación de la extrema pobreza⁴¹, protección y conservación de las funciones ambientales y los componentes de la Madre Tierra⁴², en diferentes ámbitos territoriales y jurisdiccionales según corresponda”⁴³.

En esta perspectiva, la planificación con enfoque de gestión de sistemas de vida —que incorpora la gestión de riesgos y cambio climático— debe, por ley, ser incorporado en los planes sectoriales

39 Ley N° 300, art. 5. 12 (Sistemas de vida). “[...] Son comunidades organizadas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos y otros seres y su entorno, donde interactúan las comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, incluyendo las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas [...]”.

40 En la dimensión sistemas productivos sustentables, las variables utilizadas son: coincidencia entre el uso actual y el potencial productivo, coincidencia entre el uso actual y la aptitud de uso, y restricciones a actividades productivas.

41 En la dimensión grados de pobreza, las variables utilizadas son el acceso a servicio de agua, servicios de salud, educación, vivienda, y energía eléctrica.

42 En la dimensión funciones ambientales, las variables utilizadas son biomasa sobre el suelo, riqueza de especies, y abundancia de recursos hídrico.

43 Ley N° 777, Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE, de 21/01/ 2016, art.10, (Gestión integral del SPIE). II.

de los ministerios del Estado, los planes territoriales de gobernaciones y municipios, y los planes de gestión territorial comunitaria de las autonomías indígena originaria campesinas. En otras palabras, la normativa prevé un ordenamiento territorial fundado en la gestión de los sistemas de vida; sin embargo, sumadas las dificultades de apropiación del sentido de las herramientas brindadas por el SPIE⁴⁴ en los niveles subnacionales —tanto por los gobiernos como por la sociedad—, su aplicación formal en programas no asegura que los problemas ambientales del sistema de vida —léase región, territorio, cuenca— se solucionen en términos de equilibrar las dimensiones ambiental (uso racional de los recursos ambientales), social (necesidades básicas satisfechas) y económica (crecimiento diversificado y sostenido de la economía).

Problemas ambientales clave

El punto anterior se evidencia cuando se identifican los principales problemas ambientales en el país y sus causas directas o indirectas asociadas con las actividades de los sectores económicos priorizados por el Estado. Nos referimos específicamente al denominado sector estratégico generador de excedentes: hidrocarburos, minería y metalurgia y electricidad, que involucra recursos ambientales también estratégicos: biodiversidad, bosques y agua (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015). Las presiones sobre los recursos ambientales ponen en evidencia el carácter declarativo de las normas vinculadas a la Madre Tierra. La obligación del Estado de incorporar los derechos centrados en los sistemas de vida en “las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas”⁴⁵ no tiene correspondencia con la agresiva actividad extractiva en el país.

44 Véase <http://190.129.162.93/repositorio-documentario>

45 Ley N° 300, art. 10

En este sentido, los problemas ambientales clave siguen vinculados con los sectores que generan mayor crecimiento económico y/o rentas para el país. La minería, los hidrocarburos y la agricultura extractivista (McKay, 2017), a los que se suma en los últimos años el sector energético, no llegan a articular el manejo ambiental racional y participativo, un crecimiento sostenible e, incluso, la reducción de la pobreza y la desigualdad en las localizaciones y regiones donde operan. A continuación, se indican cómo se afectan los recursos ambientales y en qué localizaciones con mayor ocurrencia (Slunge y von Walter, 2013).

Cuadro 3
Afectación de los recursos ambientales

Afectación de recursos ambientales	Localización de áreas con mayor afectación
Polución del agua y administración del agua	Enclaves mineros, áreas de expansión de la agricultura mecanizada y áreas urbanas
Polución del aire	Áreas urbanas y enclaves mineros
Degradación de los bosques y deforestación	Chiquitanía, zona de transición andina amazónica
Degradación de la tierra y erosión de los suelos	Altiplano y valles del sur
Pérdida de la biodiversidad	Áreas protegidas

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Slunge y von Walter, 2013.

Contradicciones en el sistema de planificación y la orientación de la política

Independientemente de las fuentes consultadas⁴⁶, es posible establecer un consenso sobre la situación ambiental en el país. Esta nos presenta una serie de presiones antrópicas, comenzando por la construcción y/o mejora de infraestructura vial, que es una de las

⁴⁶ Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2014; FAN, 2016; VV AA, 2014; LIDEMA, 2010; Ribera, 2015; Palerm y Ribera, 2011; INE, 2014.

premisas del plan de desarrollo, en la urgencia de “construir y rehabilitar nuevos tramos carreteros vinculados a la Red Vial Fundamental en lo que corresponde al Corredor Bioceánico y corredores de exportación, dobles vías, integración con regiones productivas, conexiones capitales de departamento y corredores Oeste-Norte y Norte-Sur” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2015: 80). Entre 2006 y 2016, el Gobierno invirtió \$us 5.592 millones en carreteras, en 4.085 km de vías, cinco veces más y casi cuatro veces más que entre 1998 y 2005, respectivamente (ABC, 2016: 5). A la línea de corredores bioceánicos se suma la propuesta de construcción del Corredor Ferroviario Bioceánico Central (CFBC) Brasil-Bolivia-Perú, que unirá el Puerto de Santos (Brasil) con el Puerto de Ilo (Perú), un emprendimiento que alcanzaría una inversión de entre \$us 7.000 a 15.000 millones para el tramo boliviano⁴⁷. La presión de este tipo de infraestructura sobre el medio ambiente provoca la fragmentación de ecosistemas, que da lugar a los procesos más graves de pérdida de diversidad biológica y de sus funciones ambientales.

Si bien la infraestructura vial es una demanda de las regiones para su articulación y crecimiento, “los tomadores de decisión y la sociedad en su conjunto deben considerar que los caminos o carreteras por sí mismos no son garantía de desarrollo y cuyos efectos colaterales podrían ser altos e irreversibles si no se planifican estrategias e implementan acciones de mitigación de los impactos socioambientales que provocan” (FAN, 2016: 17), como señala la FAN. El caso de la carretera trazada sobre el TIPNIS es emblemático de la decisión política de avanzar con proyectos viales sobre parques nacionales para promover inversiones en el sector primario, al margen de cómo se afecten los recursos ambientales e incumpliendo obligaciones estatales referidas a los derechos indígenas.

47 “El tren bioceánico será la clave para modificar el sistema de transporte en el continente.” García Linera, en: <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20140524/15584>; Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2017) I Reunión Plenaria del Grupo Operativo Bioceánico (GOB). Disponible en: https://www.oopp.gob.bo/uploads/Separata_I_Reunion_Plenaria_CFBI.pdf

La inversión en carreteras no escapa a la lógica primario-exportadora que prima en el país. Esta infraestructura forma parte de las condiciones con las que el Estado incentiva la explotación de materias primas, incorporando territorios indígenas y áreas protegidas —con sus recursos naturales— al mercado internacional. En esta perspectiva, como se muestra en el siguiente mapa, es posible identificar cinco grandes espacios territoriales donde se concretarán megaproyectos de infraestructura e industria extractiva en Bolivia, y los problemas ambientales clave asociados con su ejecución.

En estos espacios ocurre también la expansión urbana. El crecimiento de asentamientos informales en esta periferia, sin regulación urbanística, es tendencial en el país (Pereira y López, 2018; Prado, 2018). Estas formas de urbanización conllevan presiones sobre recursos hídricos, polución del agua y conflictos por la administración del agua, contaminación y polución del aire, comunes también en ciudades intermedias y grandes (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2016 y 2018). Asimismo, el cambio climático, agravado por las diversas formas de afectación del medio ambiente, viene generando sequías, incendios forestales, desertificación, cambios en la dinámica hídrica e inundaciones en diferentes regiones (UDAPE, 2015a; Müller, Pacheco y Montero, 2014).

El cuadro 4 presenta las presiones a las que están sometidos los recursos ambientales. A estas se suman los efectos sobre las poblaciones que habitan esos territorios. El impacto sobre sus medios de vida es significativo, pues altera sus formas locales y tradicionales de gobernanza de los recursos naturales; por ello las instancias estatales crean las condiciones jurídicas, políticas y económicas para que los inversores desarrollen actividades. Entre estas, la flexibilización de la normativa⁴⁸ para permitir operaciones sin licencia ambiental y la

48 Decreto Supremo 3529, del 2 de mayo de 2018, que tiene por objetivo desburocratizar la gestión ambiental complementando, modificando e incorporando nuevas disposiciones al Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

institucionalización de la negociación entre desiguales (pueblos indígenas y Estado o empresas, por ejemplo) (Plataforma Energética, 2016). En otras palabras, se prioriza el crecimiento económico por sobre los valores e intereses de las comunidades de los territorios donde se realizarán los proyectos, reduciendo estándares sociales y medioambientales. En esta perspectiva, la incorporación de criterios de sostenibilidad en la planificación territorial no es sino una formalidad frente a una voluntad política primario-exportadora (véase cuadro 4 y mapa 1).

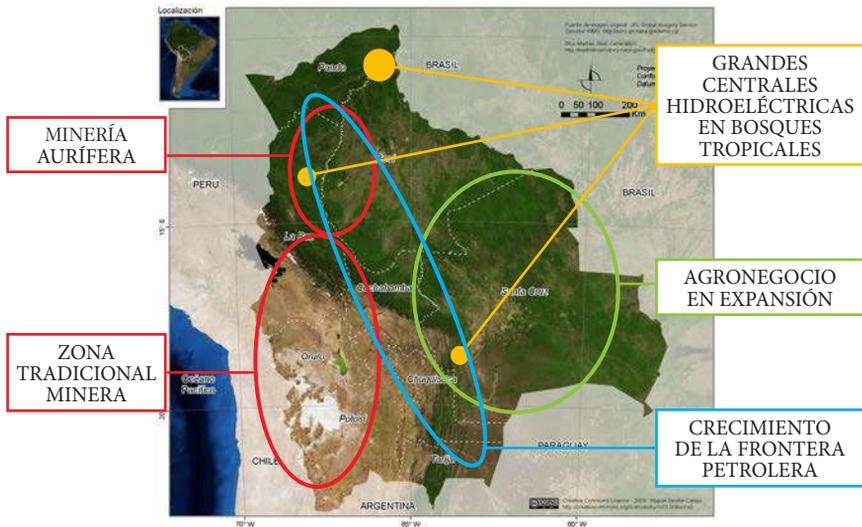
Cuadro 4
Principales problemas ambientales

Sector	Espacio territorial	Problemas ambientales clave
Minería aurífera	<ul style="list-style-type: none"> ■ Región amazónica ■ Zona de transición andino amazónica 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contaminación atmosférica por mercurio ■ Degradación de bosques ■ Degradación ecosistemas acuáticos
Minería tradicional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Altiplano Central y Altiplano Sur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contaminación sobre recursos hídricos ■ Presiones sobre recursos hídricos
Grandes centrales hidroeléctricas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Región amazónica ■ Subandino 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transformación y contaminación de los ecosistemas
Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Chaco ■ Región amazónica 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contaminación de recursos hídricos ■ Modificación y alteración del medio bioquímico y biótico
Agronegocio	<ul style="list-style-type: none"> ■ Chiquitanía ■ Chaco ■ Llanura inundable de Beni 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Presiones sobre recursos hídricos ■ Implicaciones del uso de agroquímicos sobre la integridad ecológica ■ Deforestación

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Mapa 1

Ubicación referencial de los sectores económicos que afectan el medio ambiente



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Plataforma Energética, s/f.

Asimismo, las dinámicas de urbanización presentan desafíos para la sostenibilidad ambiental en los centros urbanos. La planificación de la dimensión ambiental urbana opera en un contexto de requerimientos de la población para acceder a servicios y obras públicas en el marco del incremento de asentamientos, formales e informales, en zonas de riesgo físico por sus características de suelo. En esta perspectiva, tanto en las ciudades intermedias como en las áreas metropolitanas, los problemas ambientales clave estriban en la calidad del aire, el manejo de residuos, y la disponibilidad y el uso agua y energía.

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL (PM)

En la medición de la pobreza multidimensional destaca la metodología propuesta por Alkire y Foster (AF), que otorga una comprensión integral del fenómeno puesto que permite identificar a los hogares pobres multidimensionales y cuantificar la incidencia de la negación de derechos, así como medir la intensidad y profundidad de la pobreza.

Este enfoque incluye un método de identificación y otro de agregación. En el método de identificación se aplica un criterio de corte dual que tiene dos etapas: (i) la primera incorpora la construcción de un conjunto de indicadores agrupados en un número definido de dimensiones de la pobreza. Para cada indicador se establece un punto de corte o umbral que permite identificar a los hogares que no superan el mismo (derechos negados); (ii) la segunda etapa define un umbral o punto de corte que determina la proporción de indicadores (derechos negados) que requiere un hogar para ser identificado como pobre multidimensional.

En el método de agregación se construyen los indicadores de pobreza, como la tasa de incidencia, la intensidad de los derechos negados, la tasa de incidencia ajustada —conocida también como IPM— la brecha ajustada y la severidad ajustada de la pobreza.

En la serie de aplicaciones registradas en diferentes países, a nivel latinoamericano sobresalen los trabajos de Alkire y Santos (2010) y de Santos et al. (2015), que presentan un ejercicio para toda la región. Un

resumen del método —que fue utilizado en todos sus componentes en el marco de esta investigación— se presenta en el siguiente recuadro y en el Anexo 2.

El método de Alkire y Foster

En el método de Alkire y Foster se vincula la tradición de conteo, que identifica a los pobres contando las privaciones que los afectan, con la tradición axiomática, que establece un conjunto de propiedades deseables que deben cumplir las medidas de pobreza en las etapas de identificación y agregación. En este enfoque, se propone: i) un método de identificación que vincula y extiende los enfoques tradicionales de intersección y unión, y ii) una familia de mediciones de pobreza M_0 , que son extensiones de las medidas clásicas propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (índice FGT), pero ajustadas al ámbito multidimensional, y que satisfacen una variedad de axiomas. Este método de identificación y de agregación, así como las medidas básicas que resultan de ambos pasos (el índice de recuento, la tasa de intensidad y el índice de recuento ajustado), son muy adecuados para datos ordinales. La función de identificación (k) clasifica a la persona i como pobre cuando la cantidad de dimensiones j en las que experimenta privaciones es por lo menos k . Como (k) depende tanto de las líneas de corte z_j dentro de las dimensiones como de la línea de corte k entre las dimensiones, (k) es un método de identificación de línea de corte dual. Aun cuando el método por sí mismo no obliga a usar un valor particular de k , los autores proponen una línea de corte intermedia, que estaría en algún punto entre el enfoque de unión ($k = 1$) y el de intersección ($k = \text{total de privaciones analizadas}$). El insumo básico de la metodología de Alkire y Foster es una matriz de privaciones $g_0 = [g_{ij}]$, donde a cada individuo/dimensión se le asigna el valor cero cuando no hay una carencia en aquella dimensión, y el valor uno cuando sí la hay ($y_{ij} < z_j$). Luego la matriz se censura (g_0k), es decir que se ignoran las privaciones de los no pobres (se les asigna un valor igual a cero).

A continuación, se construyen los puntajes de privaciones de los individuos a partir de la suma (ponderada) de éstas en las distintas dimensiones. Los indicadores básicos que se calculan en el método de Alkire y Foster son el índice de recuento de pobreza (H), la tasa de intensidad de la pobreza (A) y el índice de recuento ajustado (M_0). El índice de recuento (H) corresponde a la proporción de las personas identificadas como pobres ($H = q/n$) donde q es el número de pobres y n la población total. La tasa de intensidad de la pobreza (A) es el promedio (ponderado) de las privaciones o carencias que sufre la población identificada como pobre ($A = \sum C_i(k)/dq$). Para la estimación de A se requiere calcular la proporción de privaciones que experimentan las personas, tomando como referencia el vector de conteo censurado (se ignoran las privaciones de los no pobres), esto es $C_i(k)/d$. Luego, este valor se divide por el número de pobres (q). El índice de recuento ajustado (M_0) resulta de la multiplicación de H por A . Las medidas H , A y M_0 satisfacen el axioma de monotonicidad dimensional, lo que implica que, si una persona pobre sufre una privación adicional, la medida de pobreza aumenta. También cumplen con el axioma de foco en la privación (una adaptación del axioma de foco en pobreza), que implica que la medida de pobreza no varía si es que aumentan o disminuyen las carencias en la población no pobre. Igualmente cumplen con la propiedad de “descomponibilidad”, que requiere que la pobreza total sea el promedio ponderado de la pobreza de los subgrupos.

(Continúa en la siguiente página)

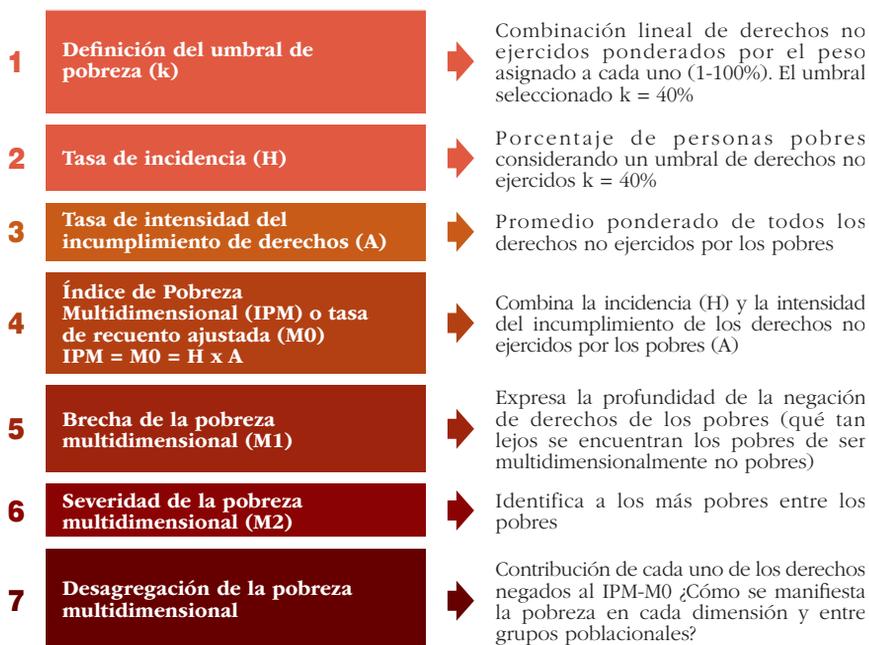
Sin embargo, H, A y M0 no son sensibles a la profundidad de las privaciones y, por tanto, no cumplen con el axioma de monotonicidad, que establece que, si las privaciones de una persona se hacen más profundas, la pobreza total debe aumentar. Para cumplir con este axioma, se ocupa una matriz censurada $g1(k)$ de brechas normalizadas y se estima una brecha de pobreza promedio G. Luego se calcula M1, donde $M1 = HAG$. Sin embargo, todavía el aumento en una privación tiene el mismo impacto, independientemente de que la persona sufra una privación moderada o grave en la dimensión, con lo cual no se cumple con el axioma de transferencia. Para resolver este problema, se calcula un índice de severidad media de las privaciones (S). Luego se estima M2, donde $M2 = M0 * S$. Cabe destacar que idealmente M1 y M2 requieren de datos cardinales. En el caso de que no se cuente con este tipo de datos, se han sugerido caminos alternativos, como una matriz de privación híbrida y las reponderaciones.

Fuente: CEPAL, 2013: 66.

Los pasos para la medición del Índice de Pobreza Multidimensional se muestran en el gráfico 4.

Gráfico 4

Pasos para la medición de la pobreza multidimensional (método Alkire y Foster)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Para la medición del IPM-M0 se requiere una base de información con las características socioeconómicas de los hogares y de individuos típicamente contenida en una encuesta de hogares con varios módulos, principalmente educación, salud, empleo, vivienda y servicios, ingresos, equipamiento del hogar y, en este caso, seguridad alimentaria y seguridad física de las personas. Para este análisis, la fuente única de datos ha sido la Encuesta de Hogares del INE, levantada en noviembre de 2017 (INE, 2017). Adicionalmente, se tomaron previsiones para contar con información que proviene de fuentes complementarias (indicadores macro, sectoriales, opiniones y percepciones), para el análisis del contexto de desarrollo y, sobre todo, para la explicación de las causas estructurales del fenómeno (véanse Anexo 3 y Anexo 4).

Unidad de análisis

Todos los indicadores de la pobreza multidimensional se definen a nivel de los hogares, lo cual supone una distribución de los recursos y externalidades dentro del hogar. Es decir, la unidad de análisis de los pobres es el hogar, y todos los miembros del hogar son considerados pobres si su hogar ha sido identificado como tal.

En otras palabras, la ausencia de derechos es experimentada de manera simultánea por las personas que conforman un hogar y no por personas aisladas. Por ejemplo, si un derecho negado es la estabilidad laboral (asalariados del hogar de 15 años y más que tienen contrato por tiempo indefinido), la ausencia en el ejercicio de este derecho no solo afectará a las personas asalariadas sin estabilidad laboral, sino a todo el hogar.

Dimensiones y subdimensiones

La pobreza multidimensional (PM) se define aquí como una condición humana que se origina en el acceso desigual a recursos, a oportunidades, a la participación informada, a la seguridad y justicia, entre otras dimensiones que afectan el ejercicio de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos. Las dimensiones y

subdimensiones, y en particular los indicadores seleccionados, deben ser aquellos que mejor expresen el logro de derechos que se busca medir y, por lo tanto, que reflejen adecuadamente la situación de los hogares y las personas desde una perspectiva multidimensional.

Siguiendo la selección propuesta por la ASDI, las dimensiones consideradas en el análisis son las siguientes:

Recursos

Significa tener o no tener acceso o poder sobre los recursos que pueden utilizarse para mantener un nivel adecuado de vida y asegurar su sostenibilidad. Los recursos pueden ser tanto materiales como no materiales, por ejemplo, tierra, ingresos, capital; conocimientos (educación, capacitación, habilidades profesionales); o tener buen estado de salud, etc.

Oportunidad

Se refiere a la posibilidad que tienen las personas, familias y grupos de la sociedad para desarrollar y/o utilizar sus recursos para salir de la pobreza. Las condiciones del entorno para el acceso a los servicios sociales, al trabajo o empleo de calidad, a la vivienda y servicios básicos mejorados, a la infraestructura, tierra o recursos naturales, entre otros factores, afectan a las oportunidades.

Poder y voz

Remite a los espacios creados en la sociedad para que las personas puedan expresar sus intereses, exigir sus derechos y participar en la toma de decisiones de manera informada. El poder es un concepto relacional que nos permite entender mejor las jerarquías socioculturales y relaciones de las cuales son parte el género, la edad, la clase, la religión, la adscripción étnica y la identidad sexual. Reforzar las formas de discriminación basadas en esas relaciones puede aumentar la pobreza de un individuo en esta dimensión.

Seguridad humana

Implica que la violencia y la inseguridad, como expresión de un entorno inseguro, pueden amenazar el ejercicio de derechos y la posibilidad de encontrar caminos para salir de la pobreza. La seguridad humana puede diferir radicalmente dependiendo de los atributos personales, así como de la región, el área de residencia o la clase social de las personas.

Cada una de las dimensiones fue desagregada en subdimensiones: (i) recursos monetarios, (ii) recursos no monetarios, (iii) educación y salud, (iv) disponibilidad de empleo/trabajo, (v) calidad del empleo/trabajo, (vi) calidad de la vivienda y medio ambiente sano, (vii) participación política, (viii) seguridad alimentaria y (ix) seguridad de las personas. De esta manera se puede conocer la valoración del grado de logro o negación de los derechos concernidos en cada subdimensión, pero también su contribución al IPM. En estos términos, el IPM no es solo una medida de pobreza que entrega información estadística sobre el grado de vulneraciones de derechos en la población; también es un instrumento útil para la política pública, pues permite identificar las necesidades prioritarias de la población con el objetivo de incrementar los niveles de bienestar.

Selección de indicadores

La selección de indicadores es una tarea compleja que requiere la definición previa del conjunto de variables que tienen influencia y describen o explican la pobreza en cada subdimensión y dimensión. En este caso, se ha tomado como referencia el marco normativo relacionado con los derechos. Los criterios provienen, por un lado, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado en 1966, en vigor en 1976) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado en 1966, y en vigor desde 1976), así como de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia,

aprobada en 2009, que los ha incorporado sin exclusiones en el bloque de constitucionalidad (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009: art. 410 II).

En estos marcos normativos se reconocen los derechos a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la seguridad social, al trabajo en condiciones dignas, a la libertad de reunión, de expresión, de movimiento, a los derechos políticos y a la vida cultural, entre otros. La selección se hizo bajo este enfoque de integralidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y asumiendo que el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros, como lo establece la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 (OACDH, 2013).

El proceso de selección se ha nutrido de las propuestas de autores como Sen (2010) y Alkire y Foster (2008), entre otros, y de experiencias recientes como las desarrolladas por la CEPAL (Santos et al., 2015) y el propio CEDLA (VV AA, 2013), en que los indicadores de necesidades básicas insatisfechas se integran con indicadores monetarios y otros relativos al empleo/trabajo y la seguridad social, recuperando su centralidad para el bienestar de los hogares.

A pesar de las limitaciones encontradas en la información, luego de un riguroso análisis estadístico de los datos (correlaciones, redundancia, robustez y otros), se seleccionó un conjunto de 23 indicadores reagrupados en las cuatro dimensiones previamente definidas —recursos, oportunidades, poder y voz y seguridad humana— y ordenados en las nueve subdimensiones: (i) recursos monetarios, (ii) recursos no monetarios, (iii) educación y salud, (iv) disponibilidad de empleo/trabajo, (v) calidad del empleo/trabajo, (vi) calidad de la vivienda y medio ambiente sano, (vii) participación política, (viii) seguridad alimentaria y (ix) seguridad de las personas.

Cabe destacar la inclusión de algunos indicadores que marcan una diferencia cualitativa respecto a otras experiencias de medición y que contribuyen a enriquecer la medición de la pobreza en sus múltiples dimensiones.

- (a) Un indicador monetario suficiente para asegurar un nivel de vida adecuado, considerando el ingreso per cápita del hogar con referencia al costo de la canasta básica familiar (CBF), estimada a partir del costo de la canasta normativa alimentaria (CNA), la ponderación promedio del rubro de alimentos en el Índice de Precios al Consumidor-IPC (42%) y el coeficiente de Engel correspondiente (2,38).
- (b) Indicadores no monetarios que incluyen bienes duraderos del hogar que señalan condiciones diferenciadas de acceso a recursos, al mismo tiempo que son potenciales recursos productivos (computadora, lavadora, automotores). Además, se considera el conocimiento —el logro educativo y el acceso/uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación— como otro recurso que movilizan las personas para ejercer sus derechos.
- (c) Indicadores sobre empleo/trabajo y su calidad, reconociendo su centralidad para sustentar los medios de vida y su contribución promedio al ingreso familiar, que en el país alcanza el 80%. Además del acceso al empleo, se incluyen indicadores relativos a las condiciones laborales (estabilidad, jornadas, salarios y seguridad social).
- (d) Indicadores de calidad de la vivienda y medioambiente mejorado, que presentan alta correlación con el nivel de vida de los hogares, además de los servicios básicos.
- (e) Indicadores de seguridad humana referidos a la seguridad física de las personas y a la percepción del ambiente general de (in)seguridad ciudadana.

Por último, es importante hacer notar la insuficiencia de indicadores para medir la influencia de la dimensión de poder y voz. A pesar de su relevancia para el ejercicio integral de los derechos y la participación en las decisiones, la única variable disponible en la encuesta de referencia (INE, 2017) es la participación sindical o gremial

(organizaciones y asociaciones sectoriales que agrupan a los trabajadores independientes), variable que fue incorporada en calidad de dimensión, subdimensión e indicador, asignándole un peso específico en la medición.

En el Anexo 5 se presenta la estructura de las dimensiones, subdimensiones e indicadores con las definiciones utilizadas para medir el logro de los derechos en cada uno de estos. Como se verá luego, este conjunto contiene todos los indicadores que exige el método utilizado para la identificación de los pobres multidimensionales (véase Anexo 5).

No obstante, se recomienda realizar algunos ajustes y complementaciones en el instrumento de recolección de datos de la encuesta de hogares del INE, para perfeccionar la medición del índice a futuro. Las variables a considerar son: (i) afiliación/atención de la salud; (ii) afiliación/cotización al seguro de largo plazo; (iii) usos de internet diferenciando actividades productivas y sociales; (iv) estabilidad laboral según criterios OIT; (v) participación en organizaciones sociales y no solo laborales, agregando formas de participación en organizaciones, acciones colectivas y beneficios alcanzados. También se requiere incorporar información sobre (vi) trabajo productivo en el hogar y uso del tiempo.

Estructura de ponderaciones y umbral de pobreza

En casi todas las experiencias analizadas, existe una clara opción a favor de una estructura de ponderaciones iguales para cada una de las dimensiones consideradas. Así, por ejemplo, si las dimensiones son cuatro, cada una pesa 25%, porcentaje que se distribuye la mayoría de las veces en proporciones iguales para cada indicador. En el caso del IPM-AL (Santos et al., 2015), se muestra que el método AF es robusto frente al uso de distintos esquemas de ponderaciones.

Para la presente aplicación se definieron ponderadores que otorgan un balance entre la importancia de los derechos y la disponibilidad de información, de manera que una sola dimensión, subdimensión o

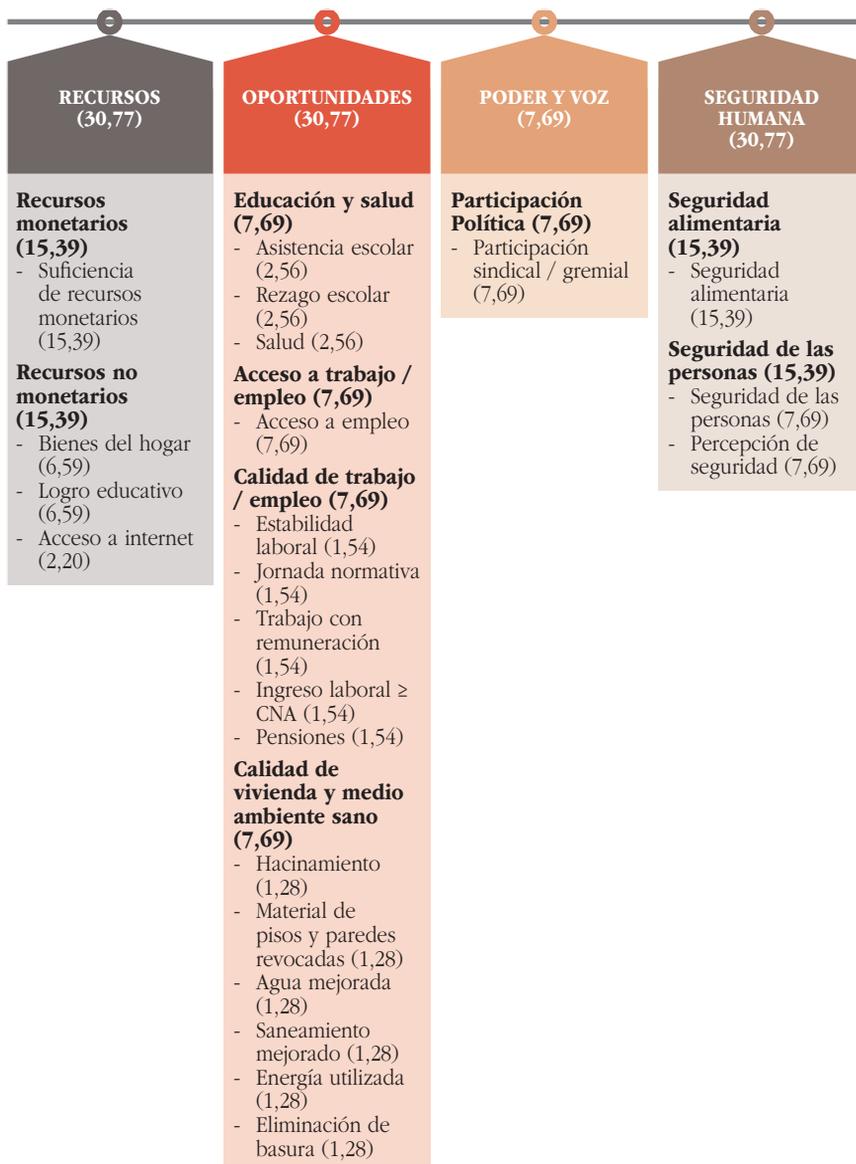
indicador no concentre la carga sobre el indicador final. En resumen, tres dimensiones tienen un peso similar de 30,77% y la cuarta, referida a poder y voz, y que tiene limitación de datos, solo 7,69% (el equivalente al peso de una subdimensión de oportunidades). Excepto en esta última dimensión, las subdimensiones tienen en general ponderaciones iguales, y el peso de cada una también se distribuye por igual entre los indicadores que las componen (véase gráfico 5).

Un aspecto clave en este enfoque es la definición de un umbral o punto de corte para medir la pobreza multidimensional; este parámetro, denominado k , mide la proporción ponderada de las privaciones —en este caso, de los derechos negados— para que un hogar sea considerado pobre. Si bien el parámetro es exógeno, para la presente aplicación se definió el valor de k , que maximiza la variación de los índices de pobreza entre diferentes características de los hogares, tales como área, departamento, edad y condición étnica del jefe de hogar (véase gráfico 6).

Siguiendo ese criterio estadístico, se ha optado por un umbral o punto de corte $k=40$. Esto significa que, para que un hogar sea identificado como pobre, debe experimentar de manera simultánea la ausencia o negación de derechos que equivalen a una dimensión completa (recursos, oportunidades, seguridad humana, u otra), más alguna subdimensión (acceso al trabajo/empleo, seguridad alimentaria, recursos no monetarios u otra). El valor $k=40$ en términos de indicadores equivale a nueve de los 23 seleccionados, es decir, a nueve derechos vulnerados. Parafraseando a Santos et al. (2015), con este umbral los pobres son verdaderamente multidimensionales, en tanto que la negación de derechos en una sola dimensión completa no alcanza para que sean identificados como pobres.

Gráfico 5

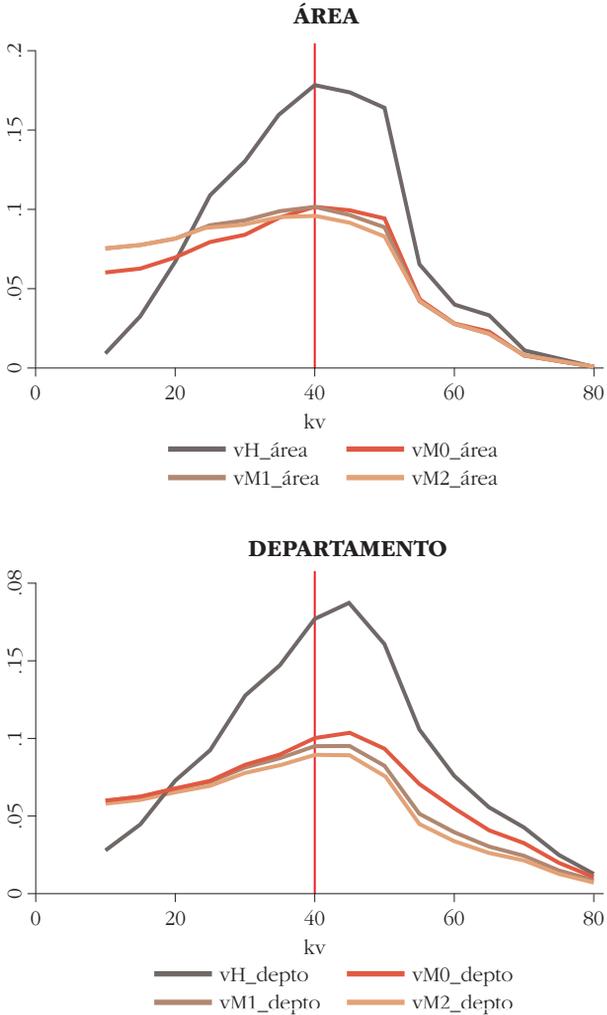
Estructura de ponderaciones de las dimensiones, subdimensiones e indicadores, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 6.

Desviación estándar de los IPM-M0 entre área y departamento según valor de k, 2017



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Encuesta de Hogares EH (INE, 2017).

**EL ÍNDICE DE POBREZA
MULTIDIMENSIONAL (IPM)
PARA BOLIVIA 2017**

Incidencia de pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional o tasa de recuento ajustada (IPM-M0) es una medida agregada compuesta por dos indicadores que miden: (i) la incidencia (H) o proporción de personas pobres respecto a la población total con un umbral k , y (ii) la intensidad (A) o amplitud de la ausencia o negación de derechos que tienen los pobres. Recordemos que el índice ha sido definido considerando a los hogares como unidad de análisis.

En 2017, el IPM-M0 era del 29,7% para el umbral de derechos no ejercidos $k=40\%$. La proporción de pobres (H) y la proporción de derechos no ejercidos (A) superaban el 50%, reflejando la persistencia de elevados niveles de pobreza asociados con el grado que alcanza el incumplimiento de derechos económicos, sociales y políticos en nuestra sociedad.

Para dar cuenta de la profundidad y la magnitud de la ausencia de derechos, se utilizaron otras medidas que permiten aumentar la información del IPM-M0, como la brecha (G) y la severidad (S) de la pobreza multidimensional. La brecha mide qué tan lejos se encuentran los pobres de ser multidimensionalmente no pobres⁴⁹; la severidad mide las negaciones más graves, asignando mayor peso a los hogares

⁴⁹ Por ejemplo, si un hogar pobre tiene solo el 60% de sus trabajadores asalariados con empleo estable, la brecha estará dada por $(100\% - 60\%) / 100\% = 0,40$.

con restricciones más amplias para el ejercicio de derechos. Ambas medidas son ponderadas por la incidencia y la intensidad para medir la brecha y la severidad ajustadas.

La brecha ajustada M1 indica la profundidad de la distancia que separa a los pobres de los no pobres multidimensionales. La severidad ajustada M2 refleja la magnitud de la brecha, identificando a los más pobres entre los pobres. El nivel que adoptan ambos indicadores expresa claramente que los hogares están muy lejos de ser multidimensionalmente no pobres, debido a la intensidad de los derechos no ejercidos por las personas que pertenecen a los hogares pobres (véase cuadro 5). En general, la brecha y la severidad de la pobreza son más elevadas cuando el IPM-M0 es mayor al promedio, considerando tanto distintas áreas geográficas como grupos de población, como se verá más adelante.

Cuadro 5

Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2017 (en porcentaje)

Fuente de información	Año	Umbral K	Incidencia H	Intensidad A	IPM M0	Brecha M1	Severidad M2
EH-INE	2017	40,0	55,0	54,1	29,7	22,2	18,9

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Comparación del IPM de Bolivia y América Latina

La comparación de estos indicadores de pobreza multidimensional con los observados por la CEPAL alrededor de 2012 en los países de la región muestra resultados relativamente similares con los encontrados para el caso de Bolivia. Salvando la diferencia temporal y el corte o umbral (k), el índice de pobreza multidimensional en el país se sitúa alrededor del 30% en ambas mediciones. Esta convergencia cobra relevancia debido a que las dos aproximaciones utilizan la misma fuente (encuestas de hogares) y coinciden en gran medida en la selección de dimensiones e indicadores, lo que contribuye a validar el IPM-M0 obtenido en esta aplicación. A diferencia de la medición

de la CEPAL en 2012, actualmente pesa más la intensidad (A) que la incidencia (H), mostrando una mayor amplitud en la vulneración de derechos en nuestra sociedad (véase cuadro 6).

Cuadro 6

Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2012-2017 (en porcentaje)

Fuente de información	Año	Umbral K	Incidencia H	Intensidad A	IPM M0
IPM-Bolivia 2017 (CEDLA)	2017	40,0	55,0	54,1	29,7
IPM-Bolivia 2012 (CEPAL)	2012	25,0	58,0	48,3	28,0

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015.

Por otra parte, la comparación de la pobreza multidimensional con los datos de la CEPAL muestra que en las áreas urbanas el IPM-M0 aumentó en casi 10 puntos porcentuales con relación a 2017 y disminuyó en cerca de ocho puntos porcentuales en las zonas rurales del país. Al parecer, en un momento de intensa migración interna los pobres del campo reproducen la misma situación al llegar a las ciudades (véase cuadro 7).

Cuadro 7

Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) en zonas urbanas y rurales, 2012-2017 (en porcentaje)

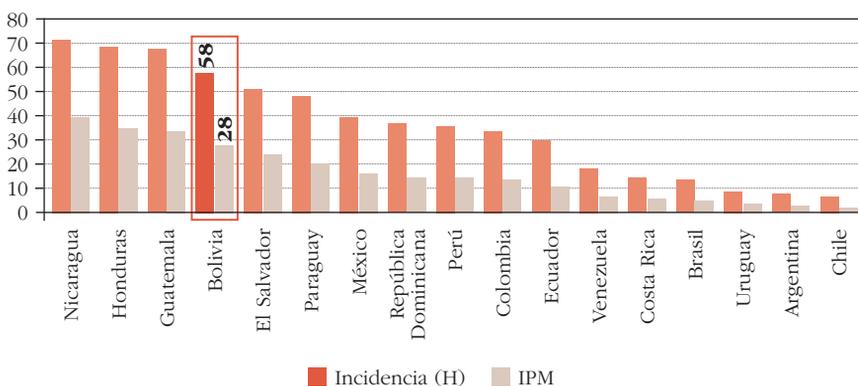
Fuente	IPM Bolivia	IPM Urbano	IPM Rural
IPM-M0 Bolivia 2017 (CEDLA)	29,7	26,5	40,5
Incidencia (H)	55,0	48,2	73,4
Intensidad (A)	54,1	54,4	55,2
IPM-M0 Bolivia 2012 (CEPAL)	28,0	17,0	48,0
Incidencia (H)	58,0	44,0	87,0
Intensidad (A)	48,3	38,6	55,2

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015.

La información desagregada por países también deja ver que en 2012 el país ocupaba el cuarto lugar en la región en incidencia bruta (H) y ajustada (M0) de pobreza multidimensional, muy cerca de los países centroamericanos, y en el otro extremo de los países limítrofes, como Chile, Argentina y Brasil (véase gráfico 7).

Gráfico 7

Tasas de incidencia de la pobreza (H) e IPM-M0 de los países de Latinoamérica, alrededor de 2012 (en porcentaje)



Nota: los datos de Argentina, Uruguay y Venezuela son para zonas urbanas.

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a CEPAL, 2015.

La información oficial disponible también permite comparar la incidencia de la pobreza en Bolivia medida por ingresos y por el Índice de Pobreza Multidimensional. En 2012, con datos del INE y la CEPAL⁵⁰, en Bolivia el 37% de la población era pobre por ingresos, mientras que el 58% era pobre multidimensional. En 2017, con datos del INE y el CEDLA, los pobres por ingresos eran el 34%, mientras que los pobres multidimensionales llegaban al 61% (véase cuadro 8). Todo apunta a la convergencia de los resultados de esta aplicación con la experiencia pionera de la CEPAL para la región y el país.

50 El INE construyó el Índice de Pobreza por Ingresos en 2012 y 2017. La CEPAL construyó el Índice de Pobreza Multidimensional en 2012 y el CEDLA lo construyó en 2017.

Cuadro 8

Bolivia: comparación de la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional de las personas, 2012-2017 (en porcentaje)

2017

Pobreza por ingresos (PI)		Pobreza Multidimensional (PM)		Diferencia (PM - PI)	
POBRE	34	POBRE	61	POBRE	27
NO POBRE	66	NO POBRE	39	NO POBRE	-27
TOTAL	100	TOTAL	100		

2012

Pobreza por ingresos (PI)		Pobreza Multidimensional (PM)		Diferencia (PM - PI)	
POBRE	37	POBRE	58	POBRE	21
NO POBRE	63	NO POBRE	42	NO POBRE	-21
TOTAL	100	TOTAL	100		

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015 e INE, 2017.

Por otro lado, la información deja ver como un hecho significativo la ventaja de medir la pobreza a través de un enfoque multidimensional. En 2017, la proporción de pobres multidimensionales en el país superaba en 27% a la de pobres por ingresos. Queda claro que cuando las estadísticas oficiales priorizan solamente el enfoque de la línea de pobreza, se tiende a ignorar otro conjunto de derechos que inciden en la calidad de vida de las personas y cuya situación debiera considerarse con la misma importancia en las decisiones de política pública. En esta aplicación se enfatiza en la especificación de esos otros derechos.

Contribución de las dimensiones a la pobreza multidimensional

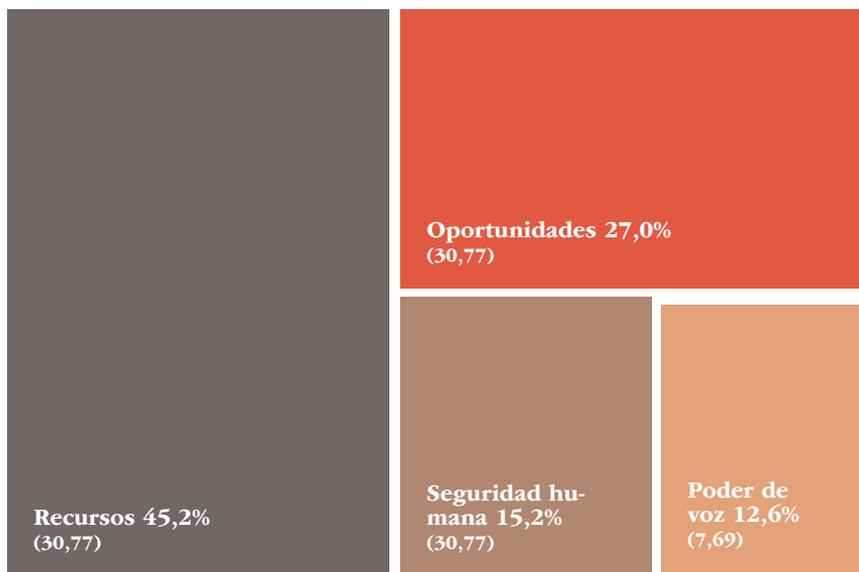
Una de las ventajas del Índice de Pobreza Multidimensional es que se puede descomponer por dimensiones e indicadores, lo que permite analizar la influencia que tiene cada uno en la medida de pobreza.

En el gráfico 8 se observa que la negación de derechos asociados con la dimensión de recursos –monetarios y no monetarios– contribuye con el 45% a la composición del IPM-M0, una proporción que supera ampliamente al peso otorgado en la medición; le sigue en importancia el aporte de la dimensión de oportunidades (27%), expresando que persisten restricciones para el ejercicio de derechos, principalmente en el ámbito laboral y social. Una contribución menor (15,2%) presenta la dimensión de seguridad humana, expresando que tanto la seguridad física como la seguridad alimentaria de las personas están relativamente protegidas. Por último, a pesar de la baja ponderación otorgada a la dimensión de poder y voz debido a la limitada información disponible, es destacable el aporte significativo o influencia que tiene en la composición de la pobreza, lo que se explica por la exclusión de la mayor parte de la población boliviana del derecho a la sindicalización y asociación gremial, como condición para la participación en decisiones y la acción colectiva. En este resultado tiene mucho que ver la política de cooptación de las dirigencias sindicales y gremiales por parte del Gobierno para asegurar su lealtad y apoyo vía prebendas y coerción extraeconómica, lo que ha llevado a la pérdida de independencia sindical y deslegitimación, limitando el poder y voz de la clase trabajadora, con efectos sobre la persistencia de altos niveles de pobreza multidimensional (véase gráfico 8).

Este comportamiento general de las contribuciones es robusto para diferentes valores del umbral de pobreza multidimensional. Asimismo, la pauta general del agregado nacional es extensible a las distintas áreas geográficas y departamentos, aunque es importante señalar que el aporte de la dimensión de recursos (monetarios y no monetarios) aumenta en el área rural (véase gráfico 9).

Gráfico 8

Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017

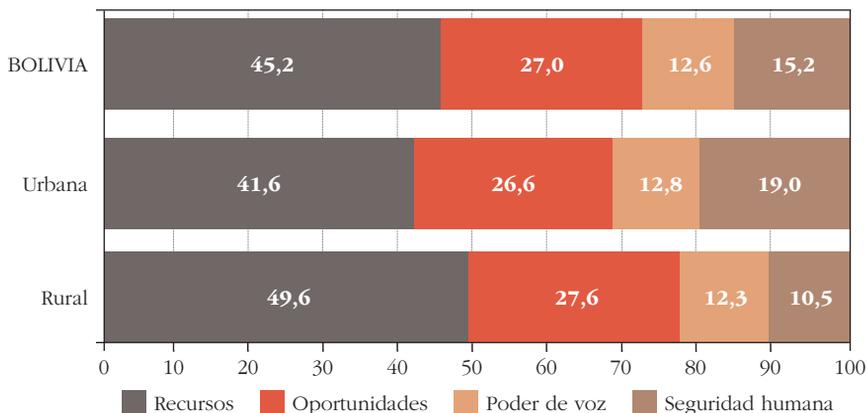


■ Recursos ■ Oportunidades ■ Poder de voz ■ Seguridad humana () Peso en porcentaje

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 9

Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según área urbana y rural, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

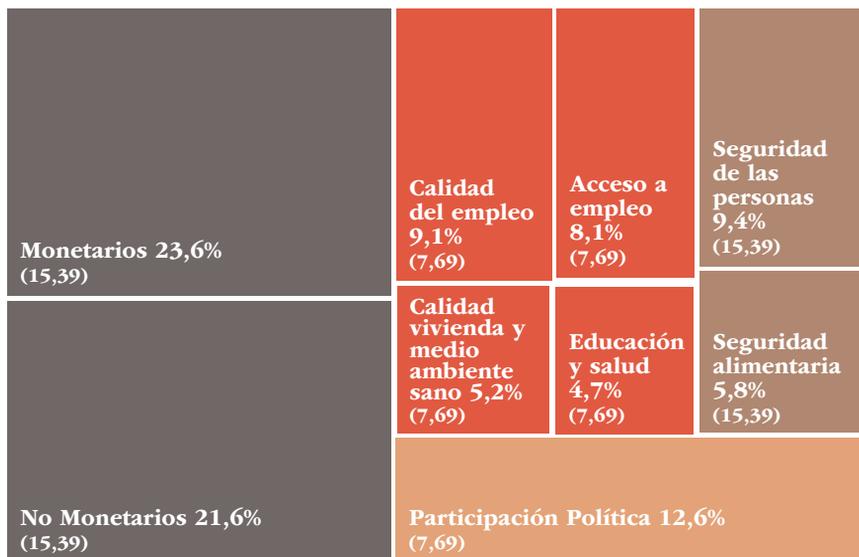
Asimismo, el análisis de la composición del IPM-M0 según el aporte de las subdimensiones es particularmente relevante. Primero, porque en la dimensión de recursos, el aporte de los recursos monetarios (ingreso per cápita del hogar) supera en dos puntos porcentuales al que proviene de los no monetarios o bienes duraderos del hogar. Segundo, porque en la dimensión de oportunidades el acceso al empleo/trabajo y la calidad del empleo que tienen las personas aportan con siete puntos porcentuales más que las subdimensiones calidad de la vivienda y medio ambiente, educación y salud en conjunto, marcando otro ámbito de desigualdades con gran incidencia en el empobrecimiento de la población. En particular, dependiendo de tener o no tener trabajo y del tipo de trabajo que se tiene, se puede ser más o menos pobre multidimensional; si esto es así, no sorprende encontrar una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres, que está doblemente influenciada por las múltiples discriminaciones y violación de derechos que ellas enfrentan en el mundo del trabajo.

Tercero, por el significativo aporte de las subdimensiones de seguridad física de las personas y de poder y voz. Ambos reflejan ciertos cambios negativos experimentados en nuestra sociedad en los últimos años; por un lado, la ampliación de distintas formas de violencia dentro y fuera del hogar que afectan a la calidad de vida de las personas⁵¹; por otro, la división y fragmentación de las organizaciones sociales, así como su menor influencia en las decisiones políticas que ha llevado a su pérdida (véase gráfico 10).

51 Cada año el aumentan los casos de feminicidio, violación de niños, niñas y adolescentes, asaltos y robos con muerte, asesinatos vinculados con ajuste de cuentas en circuitos de narcotráfico, trata y tráfico de personas, etc., los que son reportados por la Fiscalía General del Estado.

Gráfico 10

Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017

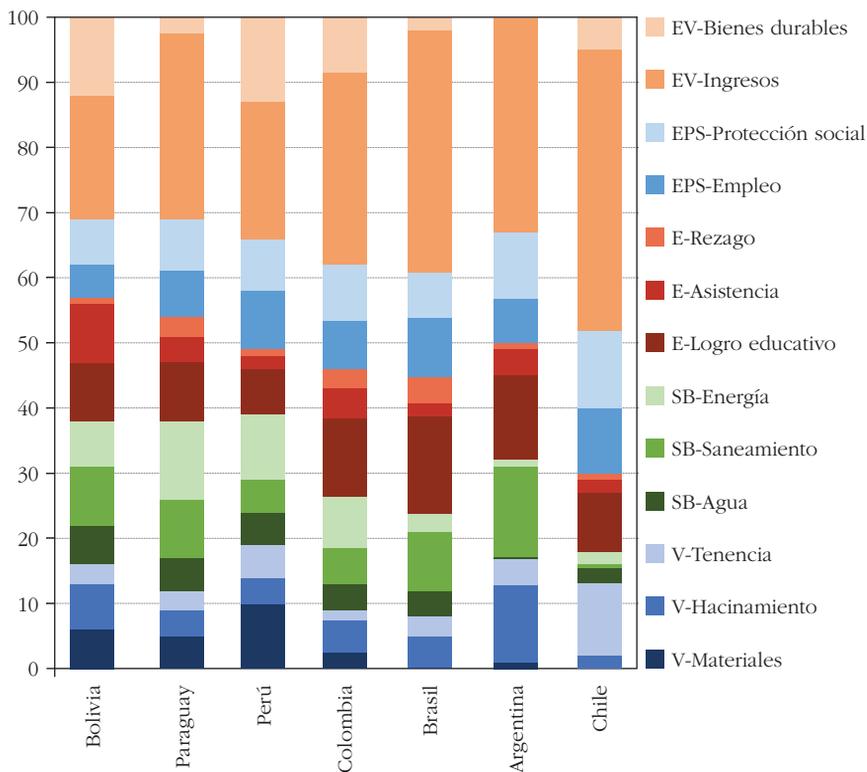


■ Recursos ■ Oportunidades ■ Poder de voz ■ Seguridad humana () Peso en porcentaje

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Nuevamente, la comparación de la composición del IPM-M0 según el aporte de las cuatro dimensiones consideradas con las mediciones realizadas por la CEPAL, confirma la mayor relevancia que tienen los recursos monetarios y no monetarios (bienes durables) para entender la pobreza persistente en toda la región, incluso con proporciones mayores a las registradas en Bolivia (véase gráfico 11). A juzgar por la similitud de los indicadores incluidos en ambas aplicaciones del método de AF, el aporte de la dimensión de recursos habría aumentado significativamente desde 2012 en nuestro país.

Gráfico 11
Contribución de cada indicador al IPM-AL, alrededor de 2012
(en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a CEPAL, 2015.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS

El IPM-M0 permite desagregaciones territoriales⁵² para ver cómo difiere la pobreza a nivel urbano y rural, entre departamentos, ciudades capitales y el resto urbano. También se puede desagregar por grupos de población, tomando como referencia algunos atributos de los jefes de hogar, como el sexo, la edad, la adscripción étnica o la clase social a la que pertenece, así como ciertas características del hogar, como el ciclo vital o el tamaño (véase Anexo 6.).

Incidencia de la pobreza multidimensional por departamentos

El país está dividido política y administrativamente en nueve departamentos. Los más poblados son Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, donde habita el 71% de la población. Estos departamentos participan con una proporción similar en la conformación del PIB nacional (72%), y cada uno tiene una presencia dominante en cada una de las regiones ecológicas del país: llanos, Altiplano y valles, respectivamente. En otros cinco departamentos (Potosí, Chuquisaca, Tarija, Oruro y Beni)

52 El país está estructurado política y administrativamente en nueve departamentos, 112 provincias, 327 municipios urbanos y rurales; nueve ciudades capitales y El Alto de La Paz como parte de las ciudades grandes, así como un número determinado de centros poblados.

habita entre el 8% y 4% de la población, mientras que Pando tiene alrededor del 1% de la población.

El IPM-M0 muestra que la incidencia de la pobreza ajustada por la intensidad (M0) supera al promedio nacional en seis de los nueve departamentos⁵³. Los más pobres multidimensionales son Potosí y Beni; les siguen Oruro, La Paz, y luego Cochabamba; es decir, los tres departamentos del Altiplano, dos de los valles y uno de los llanos. El IPM-M0 es menor al promedio nacional en Santa Cruz, Tarija y Pando, es decir, dos departamentos de los llanos y uno de los valles. En medio de ambos grupos se ubica Chuquisaca.

La descomposición del IPM-M0 entre los departamentos más pobres permite una aproximación inicial a los factores que influyen en esa situación. Así, por ejemplo, siendo una región minera, Potosí se caracteriza por tener la población rural más alta del país (58%) y presenta los mayores déficits en el ejercicio de derechos en la dimensión de recursos monetarios y no monetarios, debido a las restricciones que enfrentan las personas para generar ingresos familiares suficientes, disponer de bienes duraderos en el hogar, mejorar sus logros educativos o acceder a instrumentos de comunicación, como el internet. También presenta déficits elevados en la dimensión de oportunidades, específicamente por la baja calidad de los empleos y por la pérdida creciente de derechos laborales de los trabajadores. Estas condiciones se ven reforzadas por un acceso muy limitado a viviendas y servicios básicos mejorados, en comparación con el resto del país.

Beni, en cambio, siendo una región agropecuaria y forestal, se caracteriza por tener una de las poblaciones urbanas más altas del país (75%) y presenta los mayores déficits en la dimensión de oportunidades debido, principalmente, a las severas limitaciones que enfrentan las personas para ejercer su derecho al trabajo, para contar

53 En el siguiente mapa político administrativo (mapa 2), la distancia respecto del IPM promedio se expresa con círculos superpuestos.

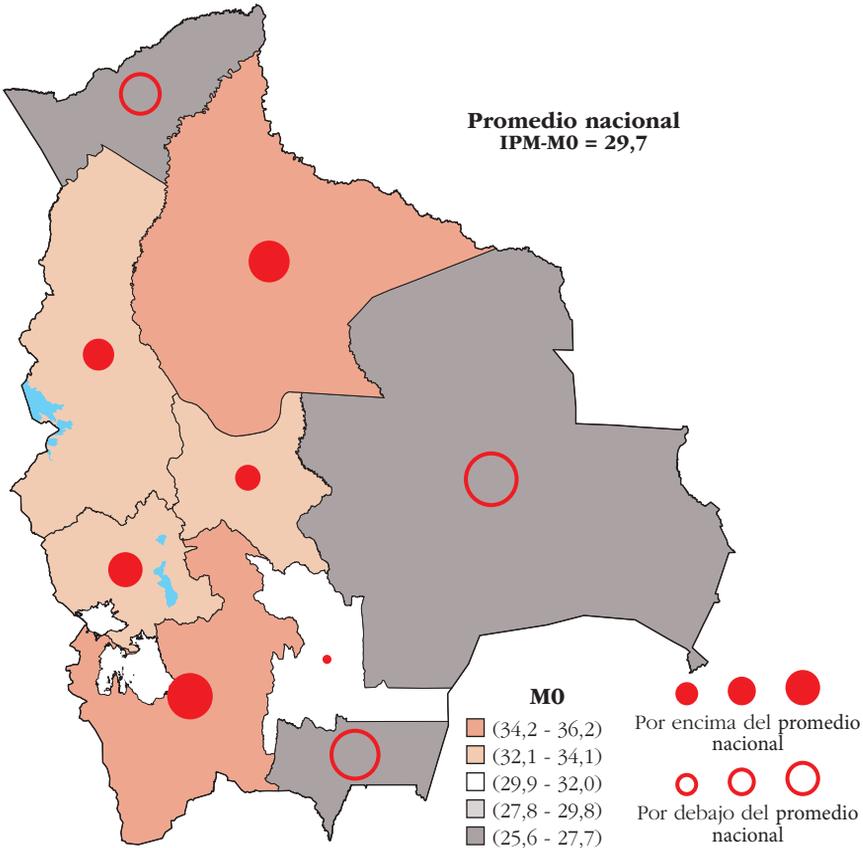
con una vivienda de calidad y con servicios básicos mejorados. La falta de empleos repercute también en este departamento en déficits en el ejercicio de derechos en dimensiones tales como recursos, en su componente monetario, y seguridad humana. Esto se expresa en mayores restricciones para la generación de ingresos familiares suficientes y para asegurar el derecho a la seguridad alimentaria, siempre en comparación con el resto del país.

Por otra parte, cobra relevancia el hecho de que esta configuración territorial de la pobreza multidimensional esté estrechamente relacionada con la dinámica de la migración interdepartamental reciente, medida por el índice de eficacia migratoria⁵⁴. Los departamentos que presentan un IPM-M0 mayor al promedio, en particular los que pertenecen al Altiplano, tienen un perfil expulsor de población; en cambio, los que tienen un IPM-M0 inferior al promedio tienen un perfil de atracción migratoria, en particular los ubicados en los llanos (el oriente) (véase mapa 2). Si bien en ambos casos la incidencia de la PM expresaría que no existen las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos económicos, sociales y políticos y, por tanto, para asegurar la subsistencia de un porcentaje importante de los hogares, la menor pobreza en Santa Cruz, Pando y Tarija está asociada a un mayor dinamismo económico, ya sea por el aumento de los precios de las materias primas (gas, *commodities* agroindustriales), el boom de la actividad inmobiliaria, la presencia de grandes capitales comerciales, el aumento del empleo estatal a tasas inéditas —sobre todo a nivel municipal— o por la concentración de las remesas de los migrantes del exterior en dichos departamentos.

54 Cociente entre la migración neta (I - E) y la migración bruta (I + E). Este índice varía de -1 y 1, cuando el valor es cercano a -1 se trata de un perfil expulsor y de atracción cuando el valor tiende a 1 (UDAPE, 2018b).

Mapa 2

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) por departamento y distancia respecto al promedio nacional, 2017 (en porcentaje)

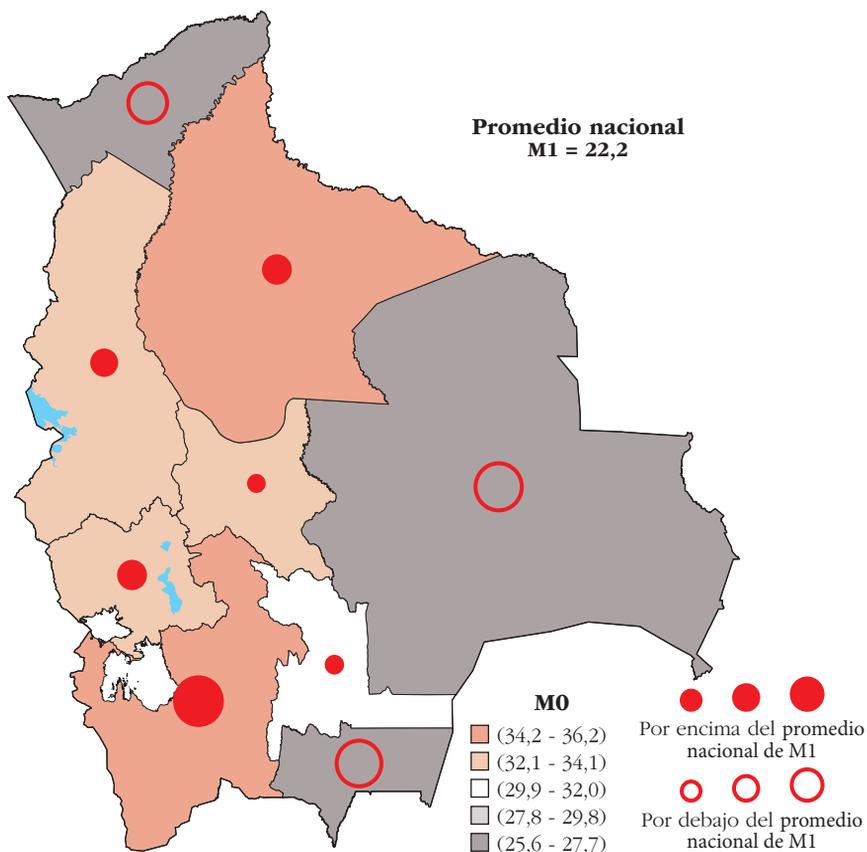


Fuente: elaborado por el CEDLA.

La brecha o profundidad de PM (M1) indica que, a mayor índice de pobreza, la posibilidad de que los pobres multidimensionales salgan de esta condición es más lejana. Lo mismo sucede con la severidad de la pobreza (M2), que identifica a los más pobres entre los pobres. La brecha y la severidad son mayores en los seis departamentos en los que el IPM-M0 supera el promedio, entre los cuales destacan Potosí y Beni (véase mapa 3 y Anexo 6).

Mapa 3

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia de la brecha de Pobreza Multidimensional (M1) respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Siguiendo con el ejemplo de los departamentos más pobres, en Potosí la incidencia de la pobreza es del 36,2%, pero la severidad afecta al 25,5%, vale decir que siete de cada 10 pobres están en una situación de extrema vulneración de sus derechos. Algo parecido se observa en Beni, donde la pobreza afecta al 35,3% de las personas, entre las cuales seis de cada 10 presentan una severa negación de sus

derechos. Sin la mediación de políticas públicas distributivas y redistributivas con una perspectiva de largo plazo, tanto la brecha como la severidad de la pobreza afectan —y continuarán afectando— a un porcentaje elevado de la población en el país.

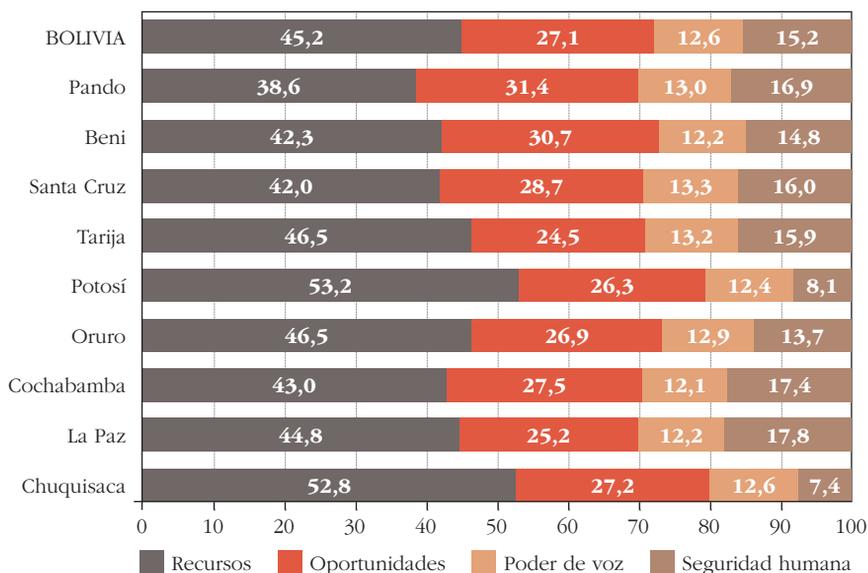
En los siguientes gráficos se muestra la contribución de las cuatro dimensiones y las nueve subdimensiones al IPM-M0 de los hogares en cada departamento. La influencia de la dimensión de recursos sobresale en Potosí y Chuquisaca; la dimensión de oportunidades, con diferentes indicadores, supera al promedio en Pando, Beni, Santa Cruz y Cochabamba, que han tenido la mayor expansión demográfica reciente; lo mismo sucede en La Paz por la presencia de El Alto. Mientras tanto, el aporte de la dimensión de poder y voz supera al promedio en Pando, Santa Cruz, Tarija y Oruro, mientras que la contribución de la dimensión de seguridad humana pesa más en La Paz, Cochabamba, Pando, Santa Cruz y Tarija (véase gráfico 12)

También el aporte de las subdimensiones tiene diferente peso en cada departamento. Por esta razón, en vez de un análisis pormenorizado, se identifica a los departamentos que presentan el porcentaje más alto de contribución en cada una, a fin de reflejar las mayores restricciones para el ejercicio de ciertos derechos y la necesidad de priorizar determinados campos de la política pública. En recursos monetarios y en recursos no monetarios figura Potosí; en educación y salud, Pando; en acceso a empleos, Beni; en calidad de empleo, Potosí. También en relación a calidad de la vivienda y servicios mejorados, Potosí presenta los mayores déficits.

En cuanto a participación política como única subdimensión de poder y voz en esta medición, destaca Santa Cruz; en seguridad alimentaria, destaca Pando y, finalmente, en seguridad física de las personas La Paz es el departamento que presenta la participación porcentual más alta (véase gráfico 13).

Gráfico 12

Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según departamento, 2017 (en porcentaje)

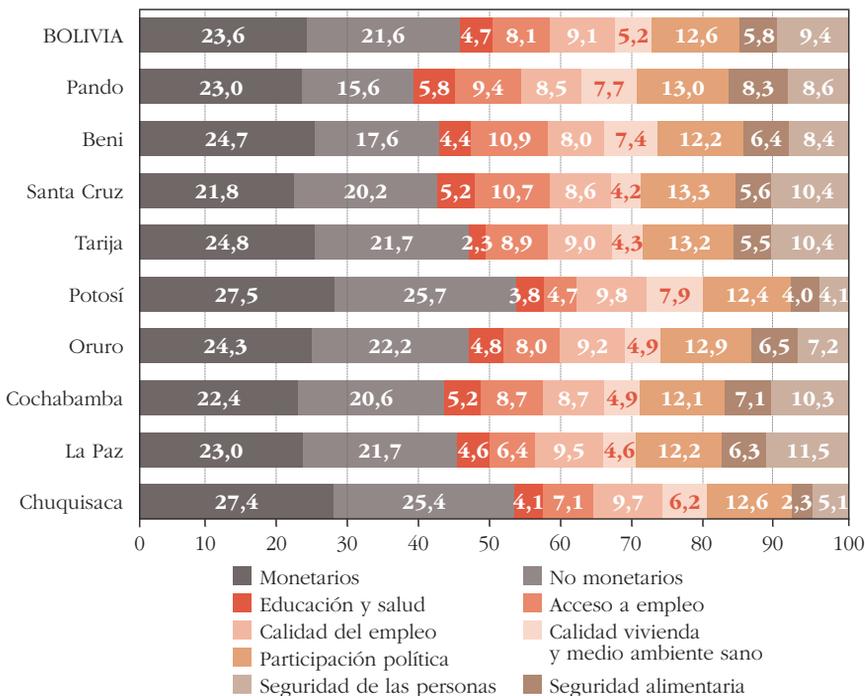


Fuente: elaborado por el CEDLA.

En otro orden, se ha indagado sobre la relación entre la contribución departamental al PIB nacional como indicador de su posición económica y el nivel que alcanza el IPM-M0, sin haber encontrado una correlación directa entre ambos. Por ejemplo, Santa Cruz y La Paz, tienen igual aporte al PIB pero difieren en la incidencia de la pobreza: Santa Cruz tiene un IPM-M0 muy inferior al promedio y La Paz un IPM-M0 medianamente superior. También destaca el caso de Cochabamba que, con un aporte porcentual al PIB equivalente a la mitad de los dos anteriores, tiene un IPM-M0 algo superior al promedio. En el otro extremo, la participación conjunta de Potosí, Beni y Oruro en el PIB es muy reducida –apenas supera el aporte porcentual de Cochabamba–, y si bien eso podría explicar que se ubiquen entre los más pobres multidimensionales, solo los dos primeros tienen un IPM-M0 muy superior al promedio nacional.

Gráfico 13

Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

En consecuencia, no se puede asociar directamente el nivel del PIB o incluso del PIB per cápita departamental con la incidencia de la pobreza multidimensional. La explicación de las diferencias encontradas parece estar más bien en la composición del crecimiento, los actores priorizados por las políticas públicas y el impacto de ambos factores en la distribución de la riqueza y el ingreso. Así, por ejemplo, Santa Cruz tiene una economía más diversificada, con sectores productivos que generan mayor valor agregado y servicios modernos con eslabonamientos virtuosos con el resto de la economía, en comparación con La Paz, donde predominan las actividades extractivas, agropecuarias y terciarias tradicionales, que no tienen

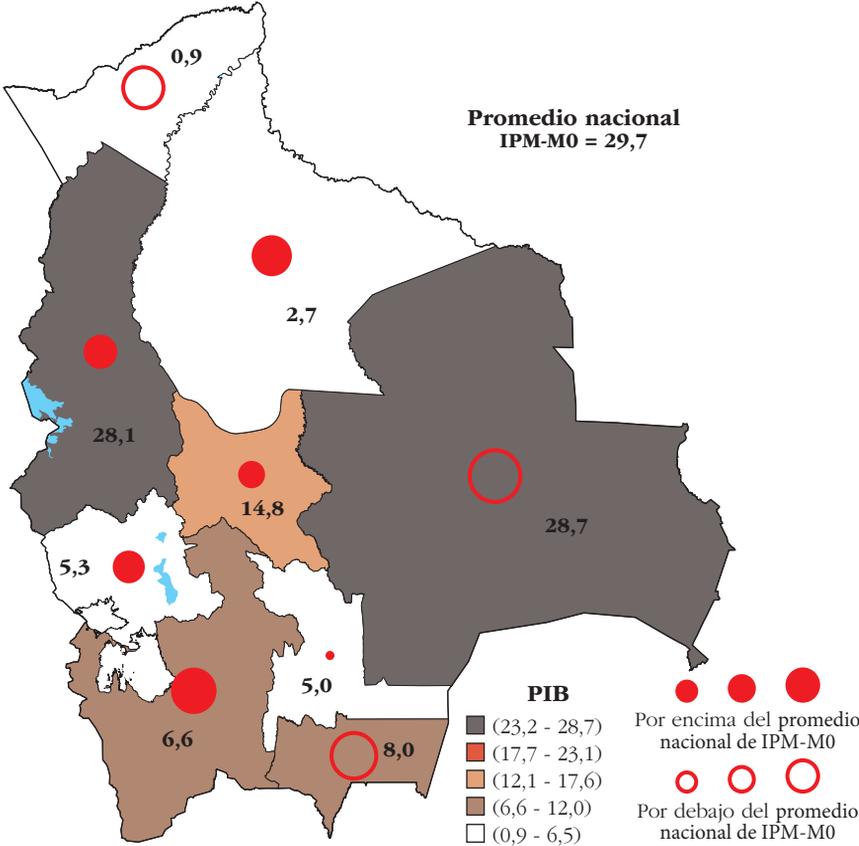
efectos multiplicadores en la producción y el empleo regional. Por lo demás, ambas regiones comparten déficits en el cumplimiento de derechos sociales, en la participación de la población en decisiones de política y en las condiciones para asegurar una vida libre de violencia.

Lo mismo puede decirse de Potosí o de Beni, donde la producción está altamente concentrada; en el primer caso, en pocas empresas mineras con fuerte presencia transnacional y en el otro, en pocas empresas forestales maderables y castañeras que con algunas excepciones operan con un régimen de extrema explotación de la fuerza de trabajo. En ambos casos, se conoce que gran parte del excedente económico generado no se reinvierte en el mismo departamento, sino que se transfiere a otras regiones del país y al exterior (véase mapa 4).

Por otro lado, la comparación entre el IPM-M0 y la pobreza medida por ingresos (LP) permite ver que en los departamentos con incidencia de pobreza multidimensional menor al promedio, la pobreza por ingresos tiene el mismo comportamiento, con una ligera variante en Tarija —donde la pobreza por LP no está tan lejos del promedio—. Entre los departamentos con mayor incidencia de PM, solo Potosí tiene al mismo tiempo un índice de LP muy superior al promedio. El departamento de Chuquisaca, que tiene una incidencia moderada de PM, aparece como uno de los más pobres por ingresos. En cambio La Paz, Oruro y Cochabamba, que tienen una incidencia de PM superior al promedio, presentan una pobreza por ingresos menor al promedio nacional. Las distancias observadas sugieren que la negación de derechos en las dimensiones distintas al ingreso (oportunidades, poder y voz, seguridad humana) tienen un peso importante en la situación de pobreza (véase mapa 5).

Mapa 4

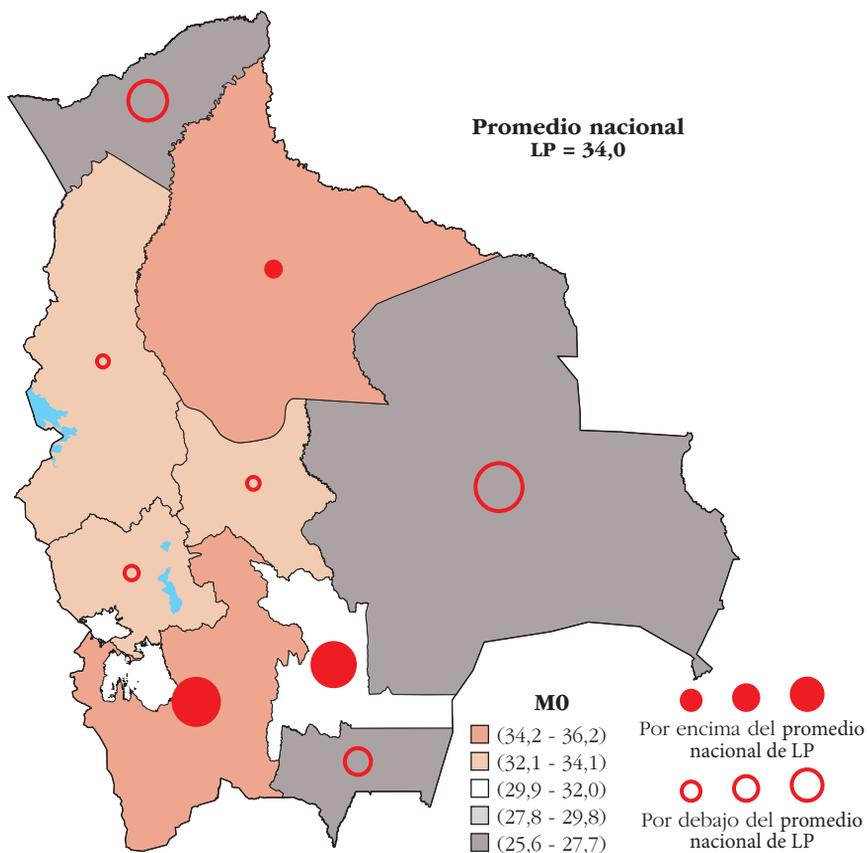
Contribución departamental al PIB nacional y distancia del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) respecto al promedio nacional, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Mapa 5

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia del índice de pobreza por ingresos (LP) respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Incidencia de la pobreza multidimensional en áreas urbanas y rurales

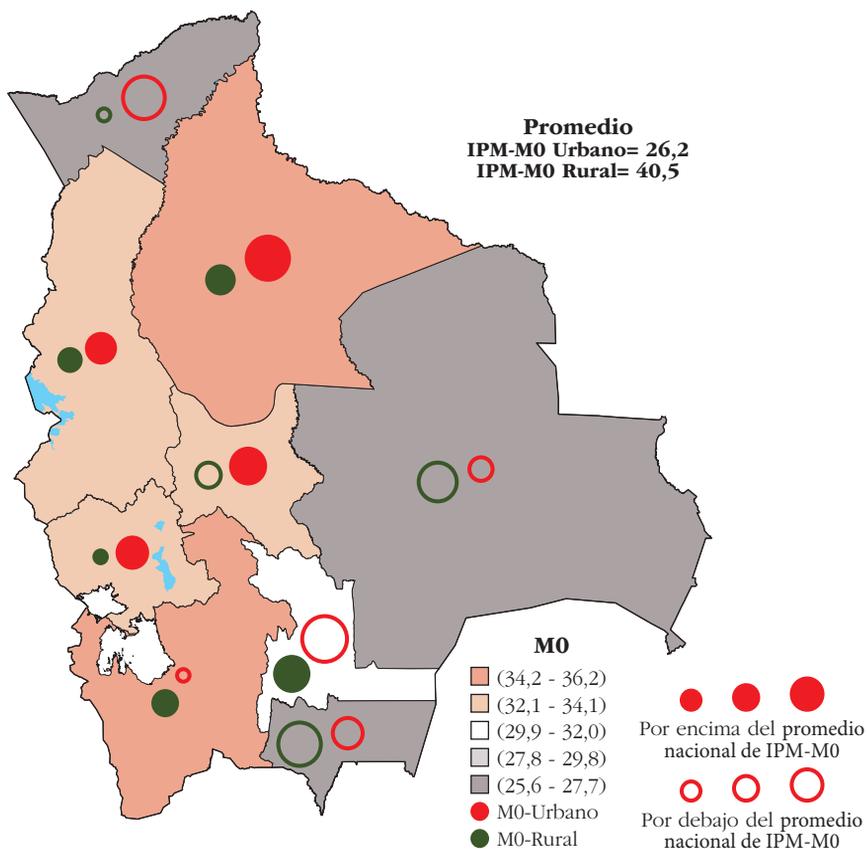
Como ocurre con otros métodos de medición, la mirada de conjunto por departamento y área geográfica muestra que el IPM-M0 en las áreas rurales (40,5%) supera ampliamente al IPM-M0 en las áreas urbanas (26,2%). En los departamentos con IPM-M0 inferior al promedio nacional, las áreas urbanas y rurales presentan el mismo comportamiento. En los demás, hay diferencias: en Beni y Cochabamba las áreas urbanas tienen índices de pobreza más altos, seguidos por La Paz y Oruro; en cambio, en Chuquisaca y Potosí la pobreza es mayor en las áreas rurales. Además de la falta de recursos, el CNPV 2012 reporta que la mayor parte de las provincias de estos dos últimos departamentos sufren los rigores de la pobreza extrema medida por NBI, lo que remite a la inexistencia de condiciones para el ejercicio de derechos en las áreas rurales, una situación que cambia poco con el tiempo por falta de políticas públicas dirigidas a lograr una verdadera integración social. La excepción son Cochabamba y Oruro, donde la economía de la coca, de la quinua y el comercio legal e ilegal de mercancías importadas (en particular, vehículos y bienes duraderos del hogar) han generado procesos de diferenciación social y, por esta vía, han favorecido el ejercicio de ciertos derechos por parte de los pobladores rurales, que los articulan en su dinámica (véase mapa 6).

Incidencia de la pobreza multidimensional por estrato geográfico

La desagregación del IPM-M0 diferenciando entre área rural, centros poblados intermedios y ciudades capitales —donde reside la mayor parte de los habitantes de los departamentos— entrega información adicional. En las áreas rurales, la incidencia de la pobreza supera ampliamente el promedio nacional en Beni y Chuquisaca, seguidos por Potosí, La Paz y Oruro con un porcentaje menor. Excepto en Beni, donde la actividad agrícola tiene menor

Mapa 6

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) y distancia del IPM-M0 urbano-rural respecto al promedio nacional, por departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

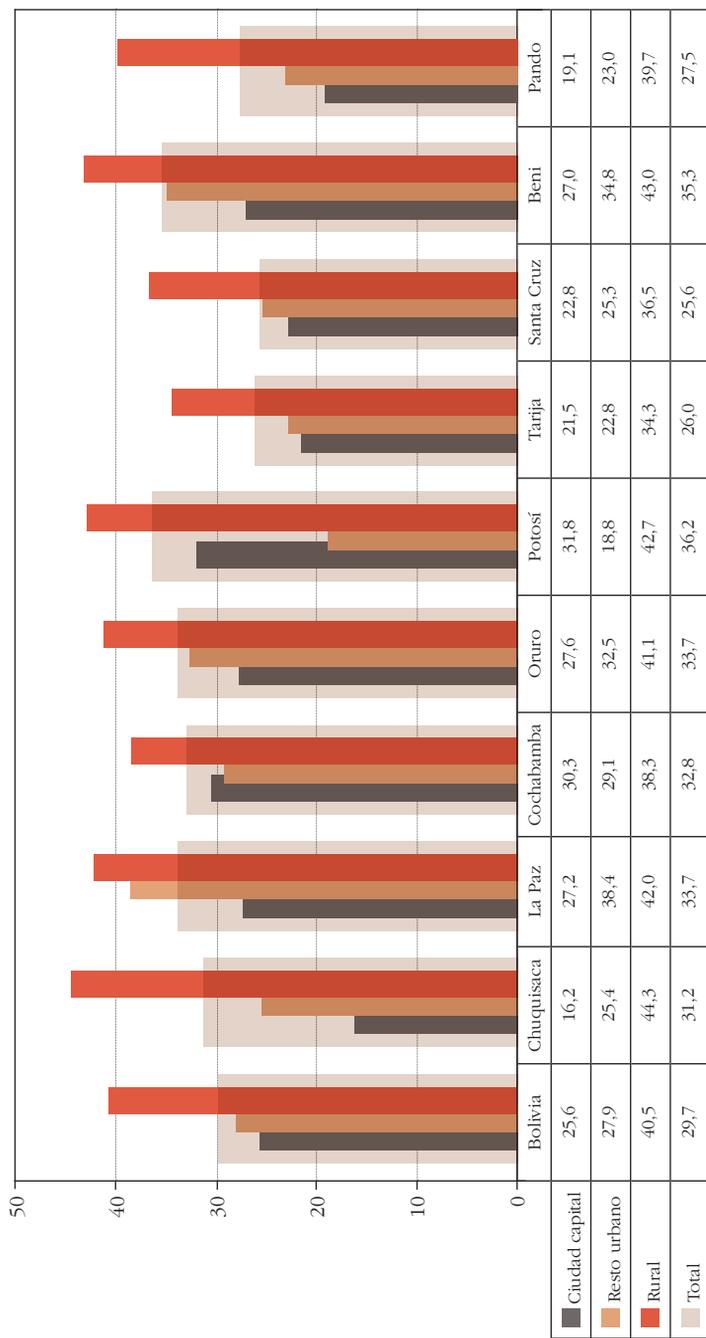
presencia, en los demás ámbitos rurales predomina la agricultura campesina, con un comportamiento en declive en la última década, tanto por la superficie y la producción, como por los rendimientos de los principales cultivos (UDAPE, 2018a). A esta situación se añade la histórica discriminación de la población rural en el acceso a oportunidades de salud, educación, trabajo extrapredial, vivienda,

servicios básicos, protección social, etc., que la mantiene en una pobreza persistente.

En las ciudades intermedias y los centros poblados comprendidos en la categoría resto urbano, el índice supera ampliamente al de las ciudades capitales. En La Paz, Beni y Oruro, estas áreas tienen un IPM-M0 superior al promedio. Con excepción de Beni, donde la población siempre estuvo nucleada en torno a centros poblados y ciudades intermedias, en su mayoría se trata de espacios urbanos emergentes en las dos últimas décadas. Este rasgo indica que la urbanización no siempre está precedida o acompañada de políticas públicas capaces de promover el acceso a recursos (monetarios y no monetarios) y de crear oportunidades para la satisfacción de las demandas y necesidades de una población creciente, en particular en lo que se refiere a la producción, el empleo y la protección social.

En cuanto a las ciudades capitales, la mayor incidencia de la pobreza multidimensional se ubica en Potosí y Cochabamba. Es conocido el histórico abandono de la ciudad de Potosí en provisión de servicios básicos y diversificación de su economía, que todavía se mueve casi exclusivamente en torno a la actividad minera; esto se refleja también en la severidad de la pobreza, que es la más alta del conjunto de ciudades capitales. En Cochabamba, el mayor nivel del IPM-M0 se relacionaría más bien con un acelerado crecimiento demográfico, como resultado de la migración reciente y de la metropolización de la ciudad capital, que incorpora a los centros poblados y ciudades intermedias de su entorno. Este cambio no hace más que reflejar la falta de recursos y oportunidades para una población en constante crecimiento. Les siguen las ciudades de Oruro, La Paz y Trinidad, con los mayores índices de pobreza multidimensional (véase gráfico 14).

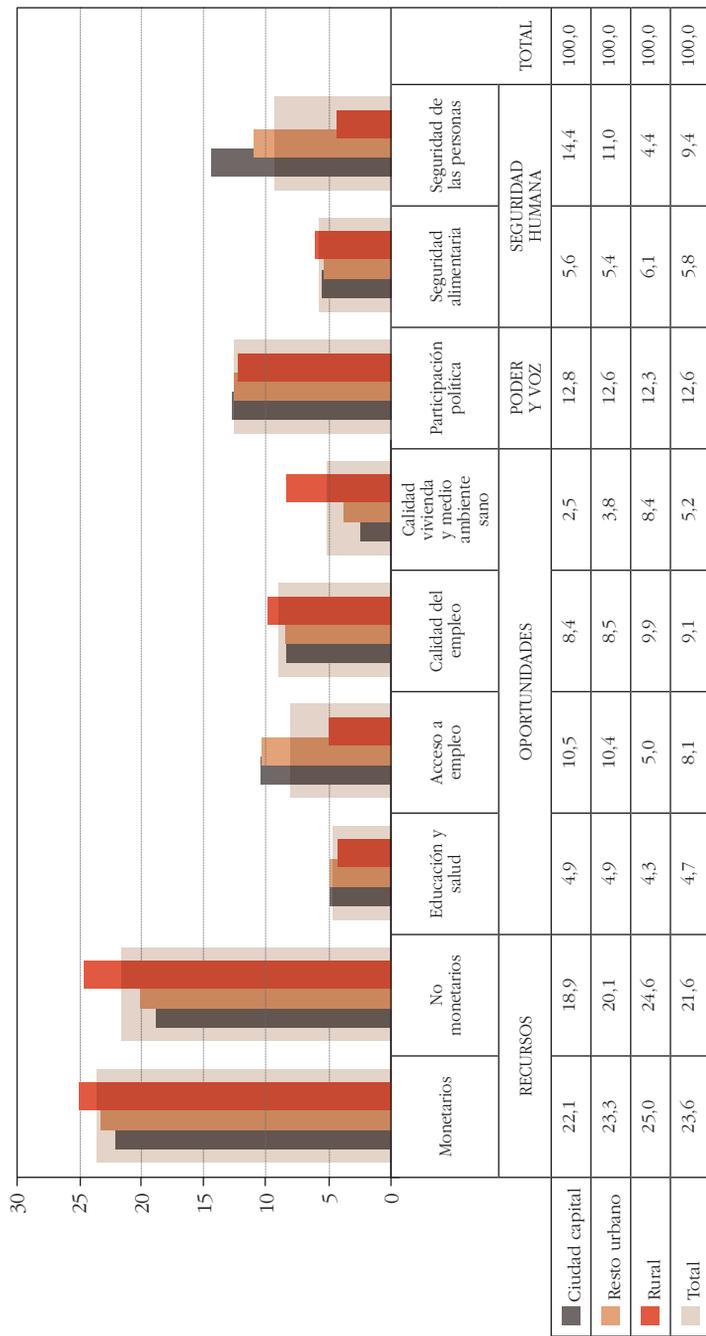
Gráfico 14
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) por estrato geográfico, según departamento, 2017
(en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

La descomposición del IPM-M0 por estratos geográficos muestra otras diferencias que conviene señalar por su relevancia para la política pública. En las ciudades pequeñas y en el campo cobra mayor relevancia el aporte de las subdimensiones de recursos, como una manifestación de las mayores desigualdades en la distribución del ingreso familiar, en el acceso a bienes materiales, a un mejor logro educativo o al uso de recursos digitales (como el internet) dentro o fuera del hogar. A la vez, la falta de acceso al empleo y la precariedad de los trabajos disponibles hacen que el aporte de estas subdimensiones difieran entre las ciudades y el campo: en las primeras pesan más las limitaciones de acceso, y en las segundas, la pérdida de calidad. Asimismo, mientras que la calidad de la vivienda y medio ambiente sano y la inseguridad alimentaria influyen más en la pobreza rural, en la urbana destaca sobre todo la inseguridad física de las personas, tanto por los hechos de violencia de los que fueron víctimas, como por la sensación de inseguridad que sienten al movilizarse en sus áreas de residencia (véase gráfico 15).

Gráfico 15
Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según estrato geográfico, 2017
(en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

**QUIÉNES SON LOS POBRES Y
CÓMO SON POBRES DESDE LA
PERSPECTIVA DE DERECHOS**

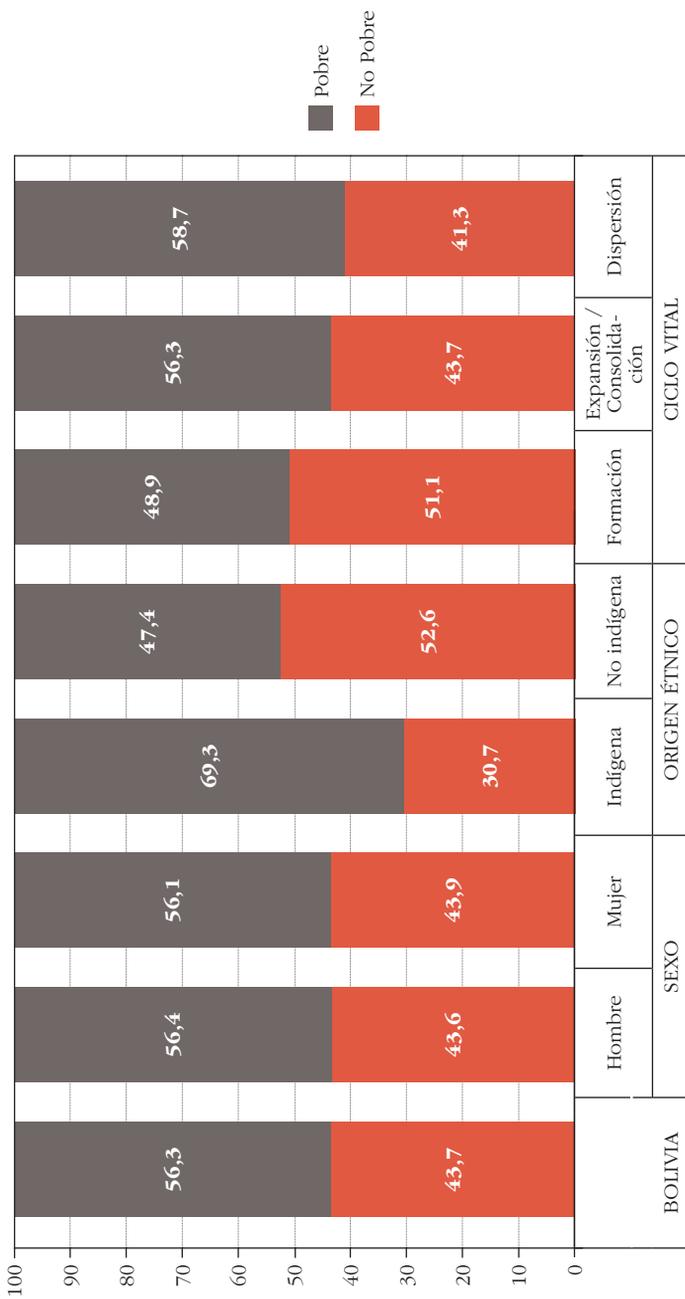
Perfil de los hogares en pobreza multidimensional

En los últimos veinte años han tenido lugar cambios importantes en la composición y el tamaño de los hogares. Del predominio de hogares nucleares completos y hogares extendidos, se ha pasado a una composición centrada en los hogares nucleares, con y sin hijos. Con esta evolución, el tamaño medio de los hogares —que a inicios de los años 2000 superaba ampliamente los cuatro miembros— se redujo a 3,6 en el área urbana y a 3,1 en el área rural (UDAPE, 2018a; INE, 2017).

Los indicadores utilizados en esta medición al umbral de corte $K = 40$ permiten identificar la proporción de hogares en condición de pobreza multidimensional, cuáles son sus principales características y cuáles las dimensiones o ámbitos de la negación de derechos que convergen para esta situación, es decir, cómo son pobres.

En el país hay algo más de 3 millones 300 mil hogares (INE, 2017); más del 80% son hogares nucleares con y sin hijos, con un tamaño promedio de 3,4 personas. En 2017, el 56,3% eran hogares pobres multidimensionales, con mínimas diferencias porcentuales entre los encabezados por un hombre o una mujer. En cambio, la proporción aumenta significativamente cuando el jefe de hogar pertenece a un grupo indígena o está en un ciclo vital de dispersión, definido a partir de la edad del jefe de hogar y de la esposa —50 años y más— (véase gráfico 16).

Gráfico 16
Hogares pobres / no pobres multidimensionales, según sexo y origen étnico del jefe de hogar y ciclo vital del hogar, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

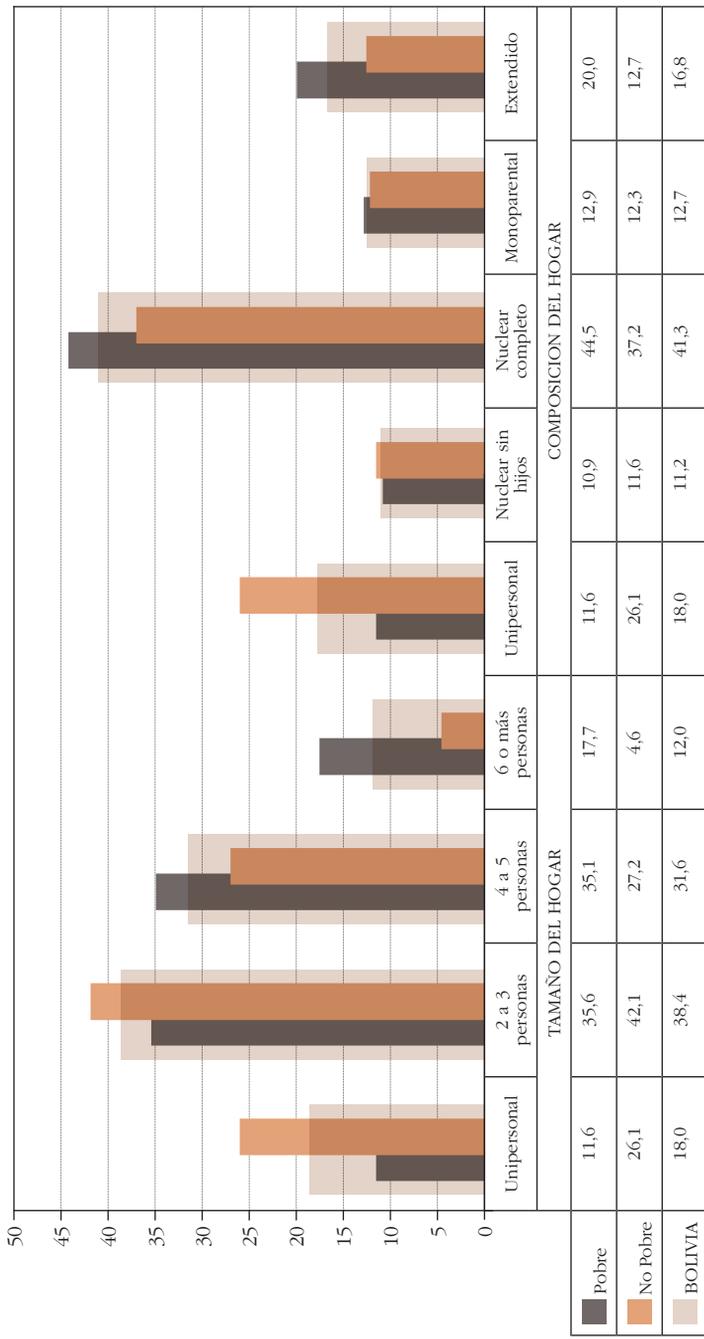
Las similitudes y diferencias encontradas se explican por el limitado ejercicio de derechos humanos fundamentales en el país. Los integrantes de los hogares sufren las mismas discriminaciones en el ejercicio de sus derechos, independientemente del sexo del jefe de hogar. Sin embargo, las discriminaciones aumentan cuando se reside en el área rural, por las condiciones de atraso, que restringen aún más las posibilidades de ejercicio de derechos entre los miembros de hogares campesinos e indígenas; asimismo, aumentan cuando los hogares del campo y las ciudades están encabezados por personas mayores de 50 años que generalmente no gozan de los derechos de protección social y carecen de ingresos regulares o suficientes para asegurar la subsistencia.

Los hogares pobres multidimensionales tienen un tamaño mayor al promedio y están conformados de manera distinta a sus pares no pobres. Predominan los de tipo nuclear completo y los extendidos, ya que los adultos mayores que encabezan hogares suelen albergar a hijos y nietos bajo su mismo techo. En cambio, ser un hogar monoparental no aparece como un factor diferenciador relevante de la situación de PM (véase gráfico 17).

Considerando la posición de los jefes en la estructura social, se puede ver que los hogares pobres multidimensionales están encabezados por campesinos y colonos, trabajadores independientes y miembros de la clase obrera del campo y las ciudades. En conjunto, representan casi el 70% de los hogares pobres. A diferencia de estos, los hogares no pobres son aquellos cuyos jefes pertenecen principalmente a las clases medias asalariadas de nivel superior y medio, a la clase empresarial, la pequeña burguesía y al grupo de profesionales independientes. En ambos grupos hay jefes de hogar desocupados e inactivos, que suman entre el 12% y el 15%. Los hogares de inactivos son menos pobres que el promedio de su grupo, pues una parte de los jefes recibe jubilación; sucede lo contrario con los hogares cuyo jefe es un desocupado, que ciertamente es una de las condiciones que más incide en la situación de pobreza (véase gráfico 18).

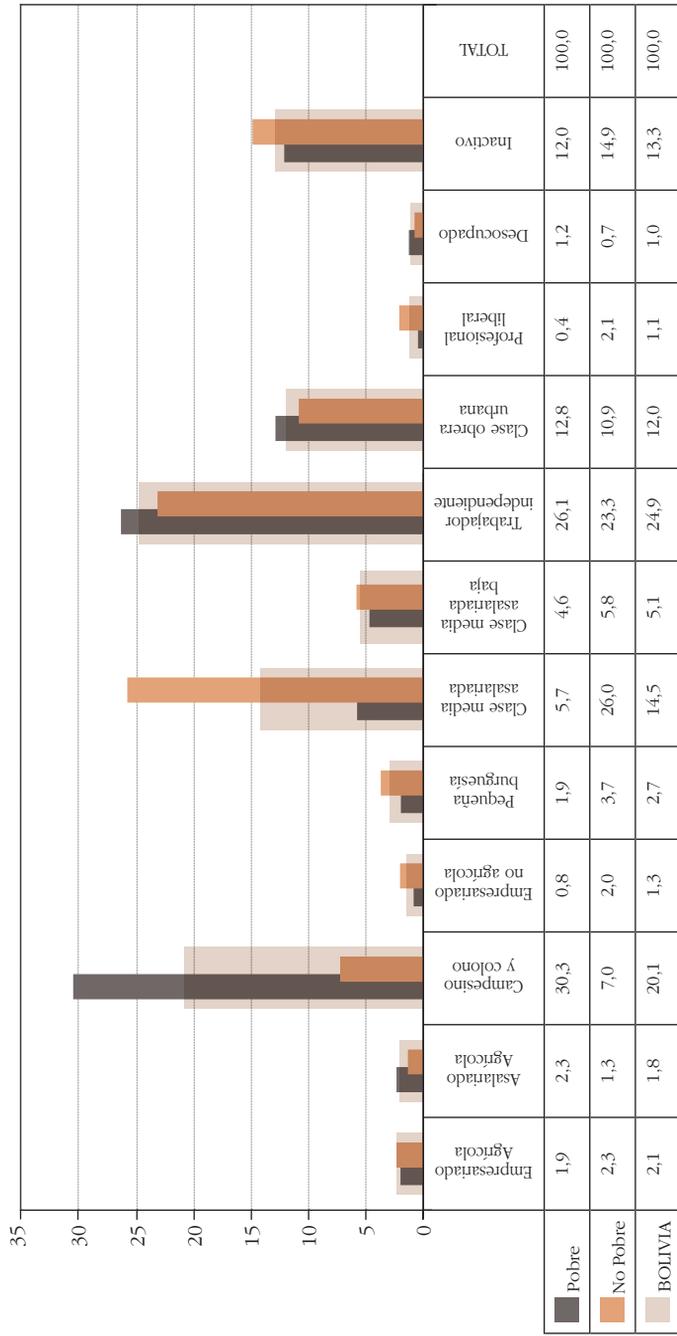
Gráfico 17

Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según tamaño y composición del hogar, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 18
Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)

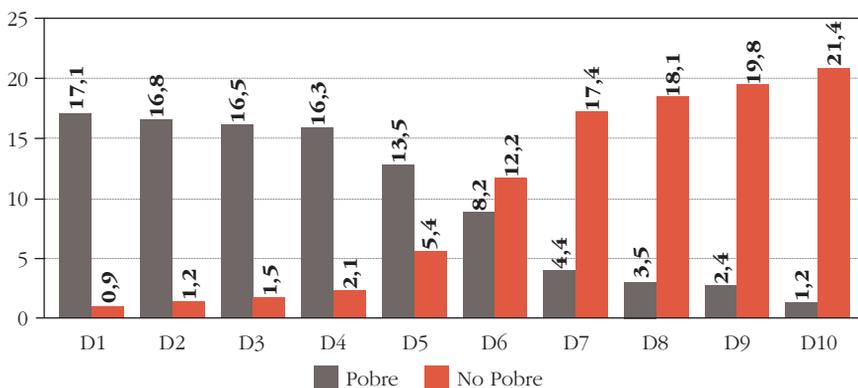


Fuente: elaborado por el CEDLA.

Otra característica a destacar es que los hogares pobres tienen generalmente un solo perceptor de ingresos (64%), incluso cuando el número de sus integrantes es superior al promedio, por lo que la brecha de sus ingresos respecto a los hogares no pobres es relativamente elevada. En efecto, se verifica una fuerte correlación entre el ingreso per cápita de los hogares y la pobreza multidimensional: el 80% de los hogares pobres se ubica en los cuatro deciles más bajos de la distribución; por el contrario, el 80% de los hogares no pobres se ubica en los cuatro deciles más altos de la distribución (véase gráfico 19).

Gráfico 19

Bolivia: Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según deciles de ingreso per cápita del hogar, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

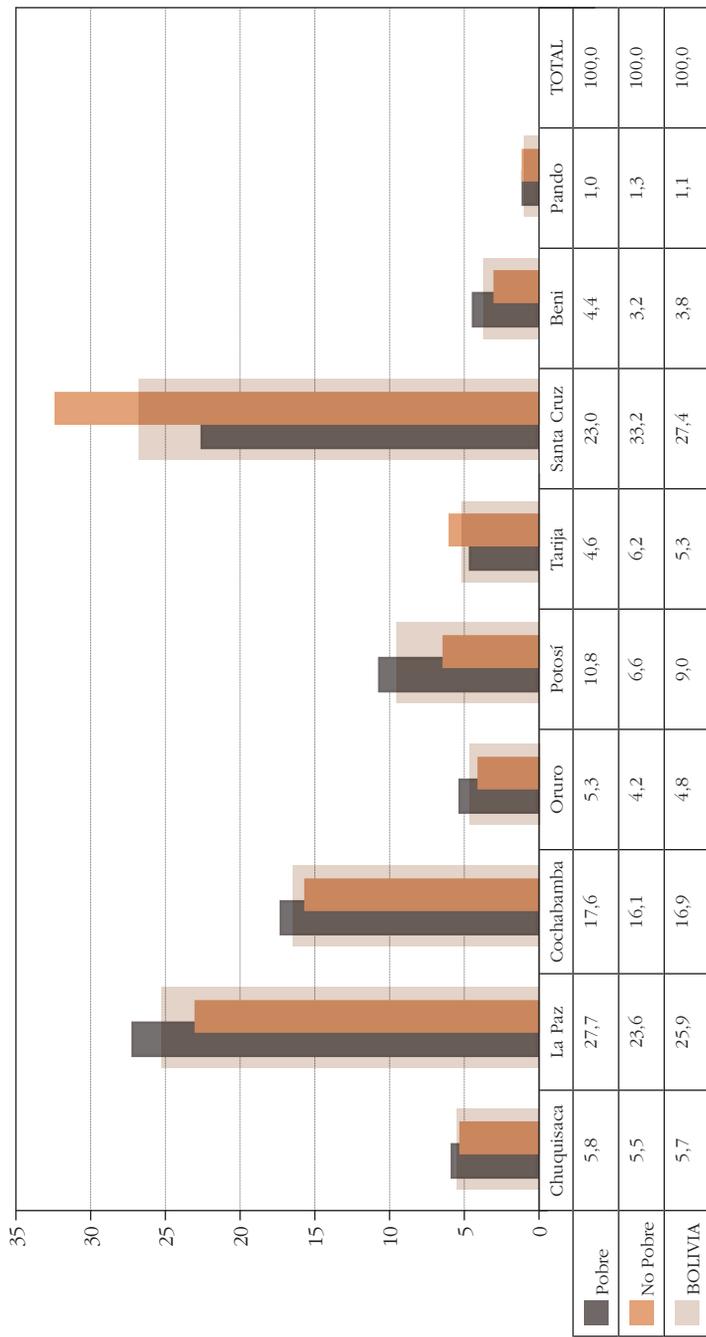
Para cerrar este apartado, se muestra la distribución de los hogares pobres a nivel territorial. El 28,6% de los hogares pobres se ubica en los departamentos menos pobres multidimensionales, es decir, con un índice de PM inferior al promedio (Santa Cruz, Tarija y Pando), aunque en este último apenas radica el 1% del total. Otro 15,2% reside en los departamentos con índice muy superior al promedio (Potosí y Beni) y 50,6% se distribuye en los departamentos con un índice medianamente

superior al promedio: La Paz, Cochabamba y Oruro. Por último, el 5,8% reside en Chuquisaca, que presenta un IPM-M0 cercano al promedio. En otros términos, los hogares pobres están concentrados en el Altiplano (La Paz y Potosí) y los valles (Cochabamba y Chuquisaca). A su vez, los hogares no pobres tienen mayor presencia en Santa Cruz, Tarija y Pando (véase gráfico 20).

Es interesante observar que en La Paz y en Cochabamba —ambos departamentos con pocas ciudades intermedias, que abarcan un porcentaje reducido de la población— la mayoría de los hogares pobres multidimensionales reside en las ciudades capitales y en El Alto, pero también en su entorno rural. En Santa Cruz, en cambio, los hogares pobres tienen mayor presencia en las ciudades, en particular en las ciudades intermedias emergentes, cuyo número se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas, y luego en la ciudad capital. En este departamento, la población rural declina al ritmo en que se expande la agropecuaria mecanizada y el campo se articula a las ciudades mediante una amplia red caminera. Entretanto, los hogares pobres en Potosí, Oruro y Chuquisaca residen principalmente en el campo, mientras que en Tarija y Beni lo hacen en las ciudades intermedias (véase gráfico 21).

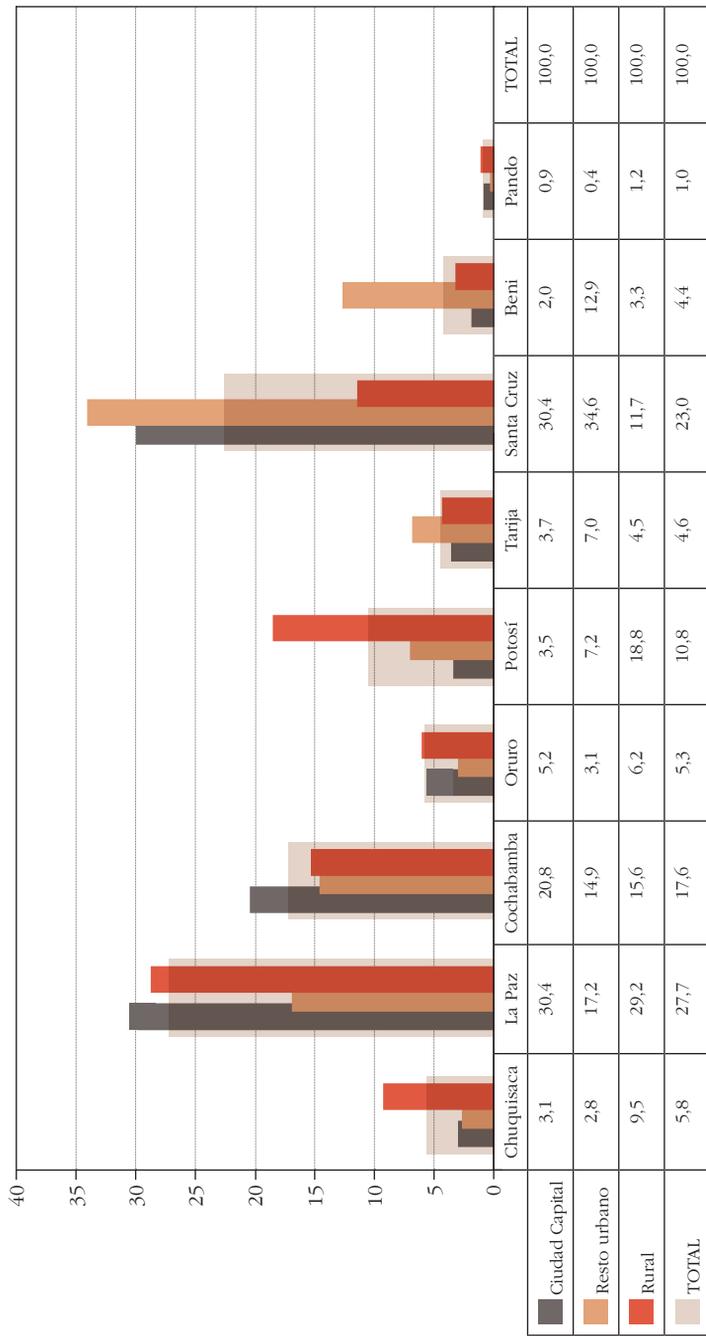
Es importante considerar estas diferencias en la localización espacial de los hogares en las decisiones de política dirigidas a la reducción de la pobreza, entre otros factores, porque la emergencia de ciudades intermedias y centros poblados no está acompañada por actividades productivas y fuentes de empleo suficientes como para ocupar una fuerza de trabajo creciente y mejorar la calidad de los empleos existentes. Son también parte de la explicación la falta de recursos en un marco de dominio del mercado como regulador de los asentamientos urbanos, en medio de una enorme especulación con el precio del suelo y la vivienda y de los riesgos asociados con las actividades ilícitas que amenazan la seguridad ciudadana. A esto se suma el debilitamiento de la participación política, tanto en el campo como en las ciudades, lo que genera condiciones adversas para mejorar el acceso a servicios sociales básicos, como educación en ciclos completos, e incluso salud primaria para todos.

Gráfico 20
Distribución de los hogares pobres / no pobres multidimensionales, según departamento, 2017
(en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 21
Distribución de los hogares pobres multidimensionales, por estrato geográfico, según departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Cómo son pobres los hogares: derechos negados a sus integrantes

Dentro de este cuadro general de incidencia de la PM, es importante identificar las dimensiones y subdimensiones con mayor influencia. Claramente, la falta de recursos es dominante, independientemente de las características sociodemográficas de los jefes de hogar; las diferencias observadas son apenas de intensidad. La falta de participación política, es decir, de oportunidades de poder y voz, es otro factor relevante para que las personas sean afectadas por la pobreza (véase gráfico 22). En lo que respecta a otros indicadores que cobran relevancia en la configuración de la pobreza multidimensional —como el acceso a empleo, la calidad del trabajo, la participación en organizaciones o la seguridad de las personas—, es notable ver cómo la ausencia de derechos es una cuestión compartida por pobres y no pobres, lo que expresa que los derechos que se vulneran en forma generalizada son aquellos que están profundizando las desigualdades económicas, sociales y políticas desde donde se nutre el empobrecimiento de la población.

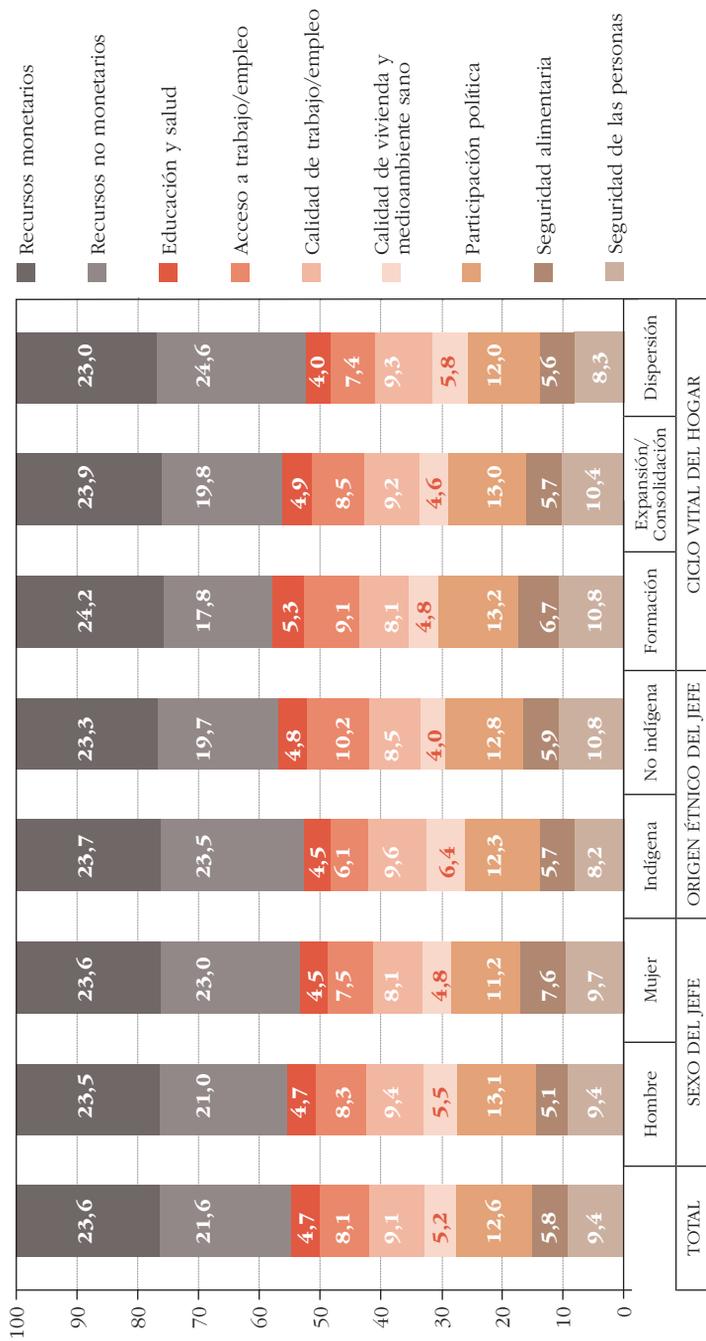
Finalmente, la contribución de las dimensiones a la pobreza según la clase social de los jefes de hogar⁵⁵ muestra que la pauta general se reproduce en todos los grupos, con algunas diferencias. Así, la primacía de la dimensión de recursos es el denominador común, pero su influencia en la pobreza es mayor cuando se trata de campesinos y asalariados agrícolas. A su vez, la falta de oportunidades contribuye más a la pobreza de las clases propietarias del campo, a la clase obrera agrícola y no agrícola, a la pequeña burguesía urbana e, incluso, a los profesionales liberales.

En cuanto a la dimensión de poder y voz, la falta de participación gremial se expresa en un mayor aporte a la situación de pobreza en el caso del empresariado no agrícola y la pequeña burguesía, dado el enorme peso que tiene la pequeña y microempresa en las ciudades; este es un rasgo compartido por las clases

55 El indicador de clase social ha sido construido considerando la propiedad de medios de producción, las relaciones de producción y la posición de las personas en la estructura ocupacional.

Gráfico 22

Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares según sexo, origen étnico y ciclo vital del hogar, 2017 (en porcentaje)

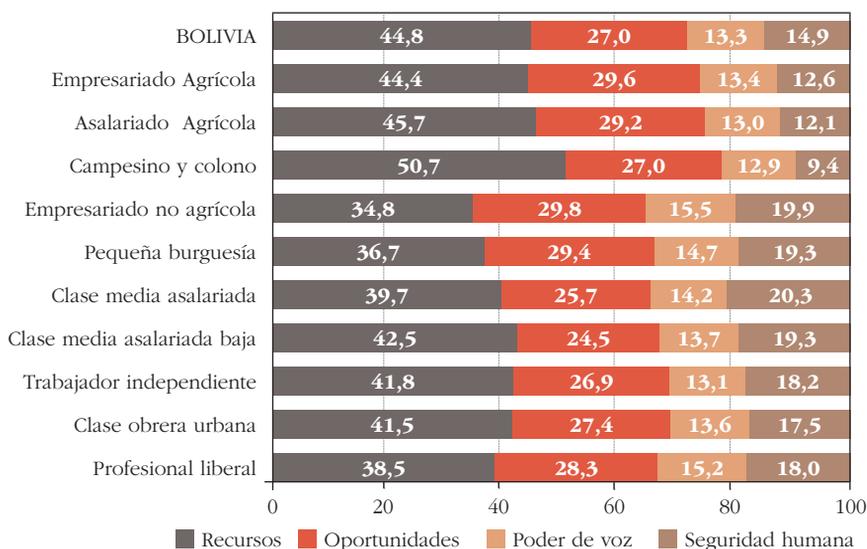


Fuente: elaborado por el CEDLA.

medias, la clase obrera y los profesionales liberales. Por último, la incidencia de la dimensión de seguridad humana en la pobreza es proporcionalmente mayor en las ciudades que en el campo, razón por la cual afecta sobre todo a las clases medias asalariadas e independientes, e incluso a la clase propietaria empresarial y a la pequeña burguesía (véase gráfico 23).

Gráfico 23

Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)



Nota: los totales presentan diferencias debido a los casos sin respuesta.

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Perfil de las personas pobres multidimensionales

Todos los miembros de un hogar adquieren la categoría de pobre o no pobre que caracteriza a su hogar⁵⁶. En 2017, el 60,5% de la población boliviana era pobre en un sentido multidimensional, y

⁵⁶ Tal como con la medición de la pobreza por el método del ingreso o línea de pobreza (LP), la clasificación de los hogares como pobres se extiende a todos sus integrantes.

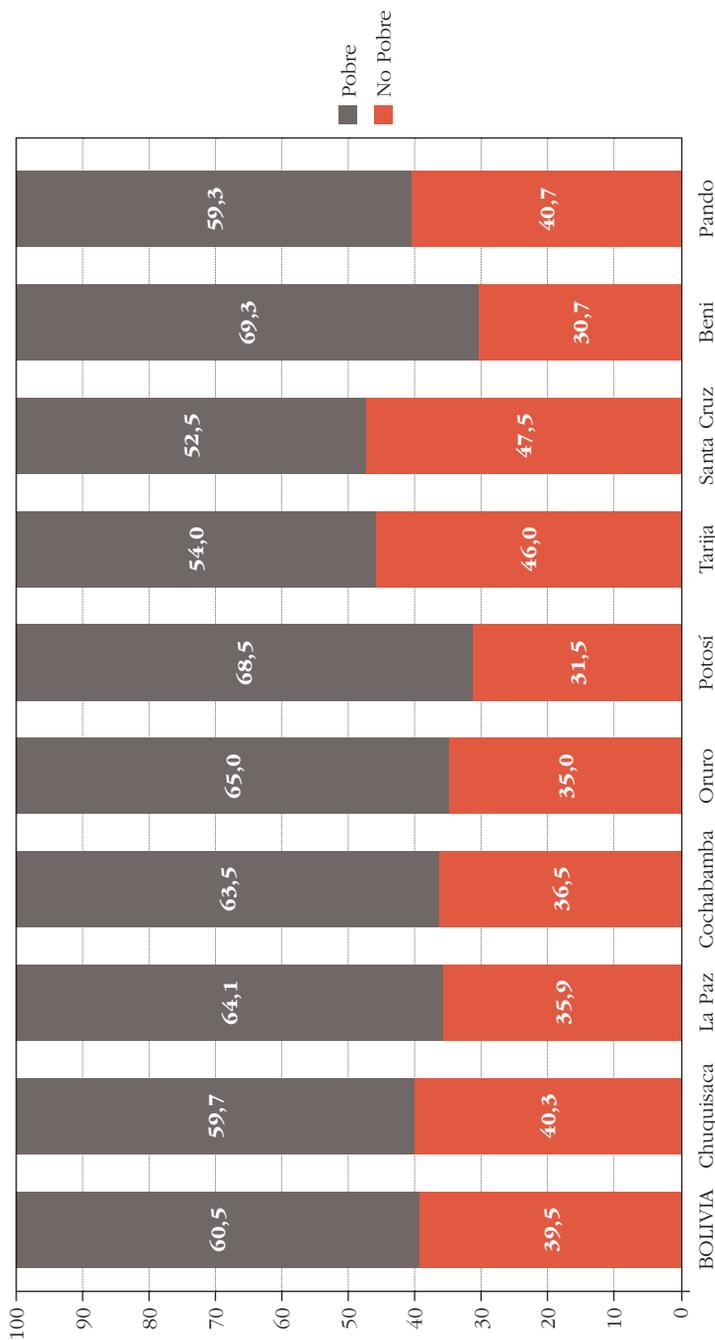
representaba a más de la mitad de la población en todos los departamentos. Sin embargo, su presencia es más significativa en Beni y Potosí, además de Oruro, La Paz y Cochabamba, donde la proporción supera el promedio nacional. Solo en Santa Cruz y Tarija la población no pobre es menos de la mitad de la población; se trata de dos departamentos que han tenido un importante crecimiento económico y flujo de recursos fiscales por la exportación de gas durante el reciente período de bonanza económica (véase gráfico 24).

La pobreza se manifiesta con una incidencia e intensidad distinta en los diferentes grupos de población. Así, los datos desagregados por sexo dejan ver que las mujeres son más de la mitad de las personas en situación de pobreza multidimensional (52,8%) (véase gráfico 25). Aunque a primera vista no se identifican grandes diferencias con los hombres, estas adquieren relevancia cuando se analizan otros atributos de las personas.

Según la posición en la estructura de clases sociales, los pobres multidimensionales son principalmente los campesinos, la clase obrera agrícola y no agrícola, los trabajadores independientes y las clases medias asalariadas bajas o en puestos de trabajo que no demandan calificaciones del nivel superior. Este indicador de la PM nos conduce a los sujetos que debieran estar en la base de los objetivos de política pública dirigidos a disminuir las discriminaciones e inequidades múltiples en nuestra sociedad. Asimismo, llama la atención sobre un grupo de población cuantitativamente importante que no tiene una inserción ocupacional, ni temporal ni permanente: los denominados económicamente inactivos, por lo general involuntariamente, a causa de la falta de oportunidades de empleo (véase gráfico 26).

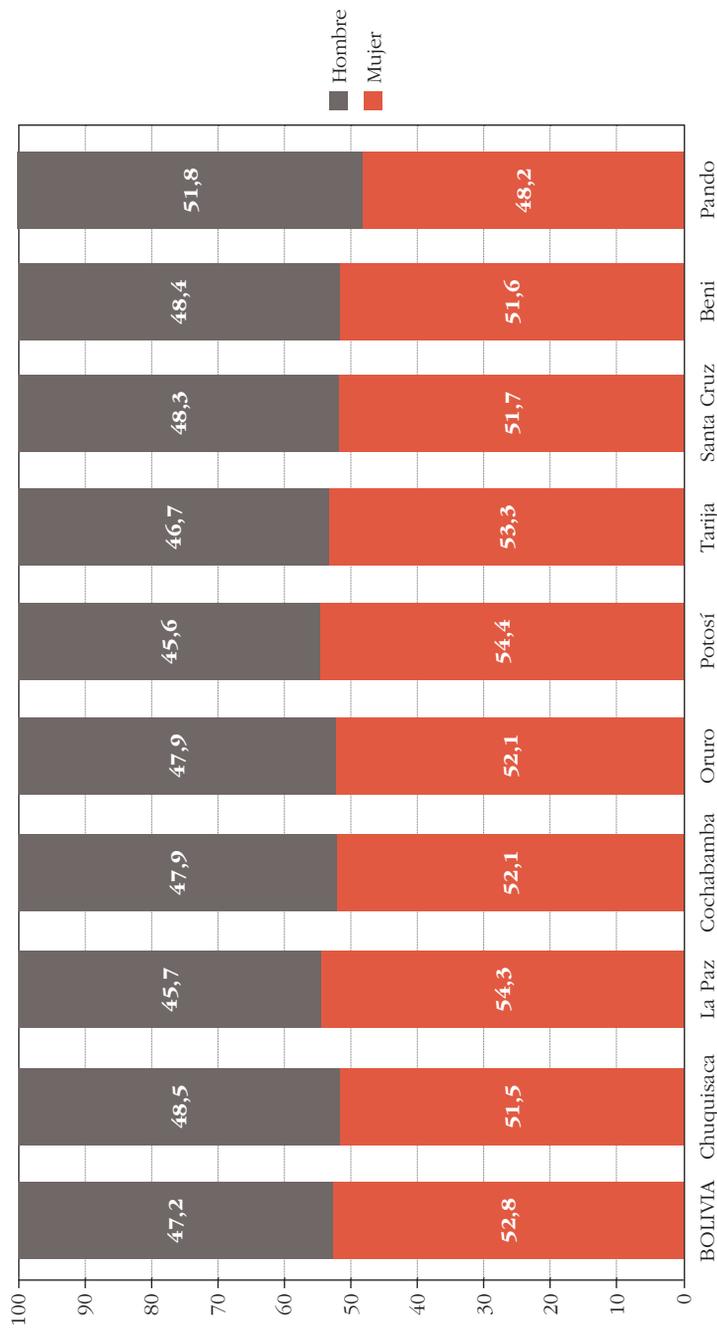
Desde la estructura social, se observa que la pobreza afecta más a las mujeres de las clases medias (calificadas y no calificadas) que a los hombres. En cambio, la pobreza es mayor entre los hombres que trabajan como independientes, obreros urbanos y campesinos (véase gráfico 27). Mientras que la exclusión del acceso a un empleo

Gráfico 24
Personas pobres / no pobres multidimensionales, según departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 25
Personas pobres multidimensionales por sexo, según departamento, 2017 (en porcentaje)

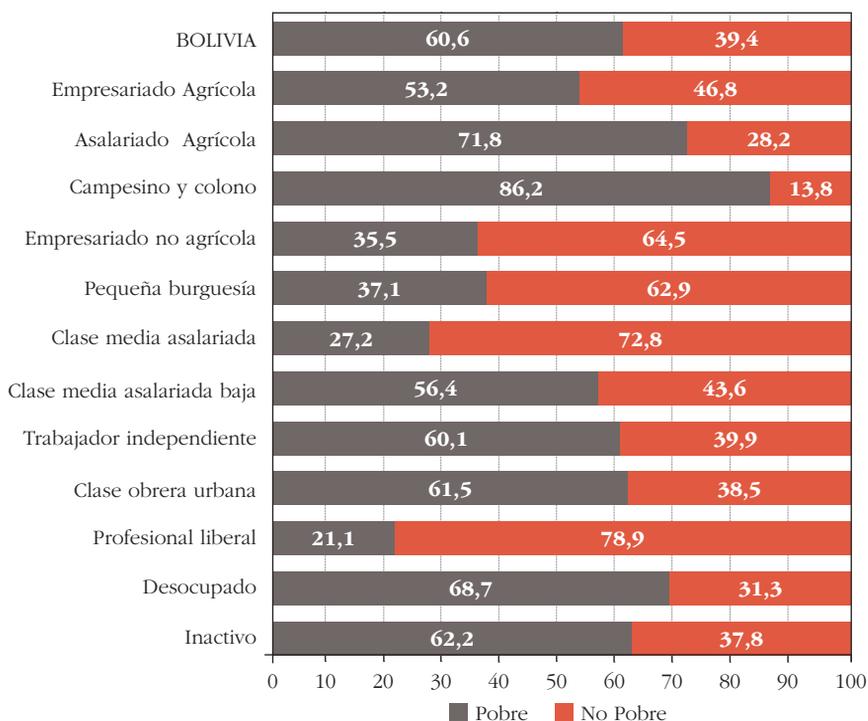


Fuente: elaborado por el CEDLA.

se muestra como un hecho central en la pobreza con un sentido multidimensional, este es definitorio en el caso de las mujeres; así, aquellas en condición de inactividad, generalmente involuntaria o por desaliento, son pobres en un 42,4%, casi 20 puntos porcentuales más en comparación con los hombres en la misma situación.

Gráfico 26

Personas pobres / no pobres multidimensionales, según clase social, 2017 (en porcentaje)



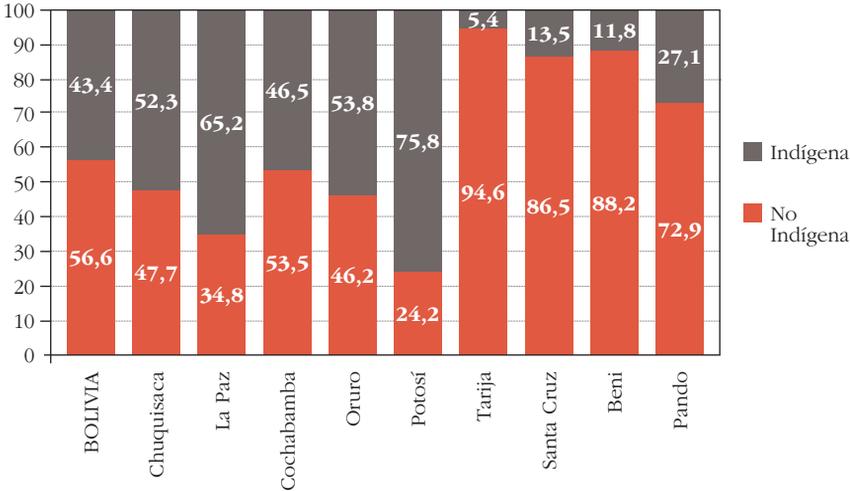
Nota: los totales presentan diferencias debido a los casos sin respuesta / excluye a las ocupaciones no clasificadas.

Fuente: elaborado por el CEDLA.

El análisis por origen o adscripción étnica muestra que, a nivel general, el 43,4% de los pobres multidimensionales se identifican con alguno de los pueblos indígenas. Sin embargo, esta incidencia

es mayor en los departamentos del Altiplano y los valles, donde la pobreza multidimensional aparece más bien con un rasgo indígena, al contrario de lo que ocurre en los departamentos del oriente y la Amazonía (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), donde los pobres son principalmente no indígenas, a pesar de la intensa migración interna desde el Altiplano a las tierras bajas en las últimas décadas (véase gráfico 28). Vista la incidencia de la pobreza en los grupos según origen étnico, el 73% de los que se identifican como indígenas y el 53,5% de los no indígenas son pobres en múltiples dimensiones.

Gráfico 28
Personas pobres multidimensionales por origen étnico, según departamento, 2017 (en porcentaje)



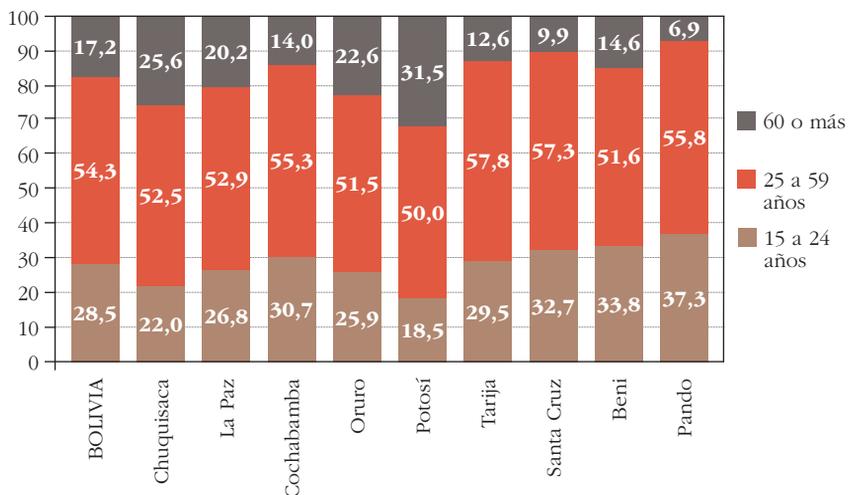
Fuente: elaborado por el CEDLA.

Según la edad de las personas, la pobreza multidimensional afecta más a la población con mayor propensión a la actividad económica (25 a 59 años), principalmente en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Cochabamba, donde la población crece a un ritmo que supera el promedio nacional, mientras las oportunidades de empleo,

educación, salud vivienda y servicios básicos mejorados aumentan lentamente y se caracterizan por su baja calidad. Luego vienen los jóvenes entre 15 y 24 años que también residen principalmente en los departamentos de la región oriental, además de Cochabamba. En cambio, la pobreza en la edad avanzada (60 años o más) se concentra en el occidente del país, sobre todo en el departamento de Potosí, seguido por Oruro, La Paz y también Chuquisaca, en la región de los valles (véase gráfico 29). Este grupo comparte la negación de sus derechos en las diferentes dimensiones, pero con mayor frecuencia no tiene ingresos por jubilación ni acceso a los servicios de salud, por cuanto no ejercen sus derechos a la seguridad social.

Gráfico 29

Personas pobres multidimensionales por tramos de edad, según departamento, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

Cómo son pobres las personas: grupo social y ejercicio de derechos

La pregunta ¿quiénes son los pobres? se profundizará en el proceso de conocimiento sobre la pobreza multidimensional en el país. La fuente de información utilizada permite una amplia caracterización cuantitativa, que requiere complementarse con la mirada de los propios pobres, abordando aspectos específicos relevantes para la vida de la gente y para sus posibilidades de acción política, en la perspectiva de transformar su situación. No obstante, en esta primera aproximación interesa señalar ciertos rasgos de algunos grupos sociales o sujetos más afectados por la pobreza multidimensional.

Campesinos y colonos

Son el 25% de los trabajadores del país (1,3 millones), y el 86% es pobre multidimensional. Las políticas agropecuarias han seguido privilegiando el desarrollo de la producción de la gran empresa agropecuaria en el oriente del país y, al mismo tiempo, han profundizado las tendencias a la diferenciación social de los productores y a la parcelación de la tierra en el Altiplano y los valles, donde se concentran las unidades productivas campesinas. El resultado es la existencia de una gran masa de campesinos pobres.

Con el tiempo, se ha profundizado la desigualdad de acceso a la tierra, pues las unidades productivas capitalistas tienen 83,6 hectáreas en promedio, en tanto que las unidades productivas campesinas solo tienen 10 hectáreas en promedio, y el 25% produce con superficies menores a una hectárea (Ormachea, 2018a). El aporte de los campesinos a la producción de alimentos tiende a disminuir: hacia 2013 solo participaban con el 10% de la producción agrícola nacional. Es más, los campesinos asentados en los departamentos con mayores índices de pobreza solo aportaron con la mitad del reducido volumen registrado aquel año.

Lo anterior transcurre en medio de la competencia de los alimentos importados a bajo precio, agravada por la política de apertura comercial y la ausencia de políticas e inversiones suficientes

para revertir los factores que inciden en su baja productividad. A medida que disminuye la producción y la capacidad para sustentar sus medios de vida, una gran cantidad de campesinos ya no se presentan en el mercado como oferentes de bienes agrícolas, sino fundamentalmente como vendedores de fuerza de trabajo, dentro o fuera de sus lugares de residencia habitual; es decir, son campesinos semiproletarizados, cuyos ingresos familiares ya no dependen principalmente de la venta de sus productos, sino de la venta de su fuerza de trabajo.

Sin embargo, en el actual contexto socioeconómico y político, ni siquiera los procesos de migración, doble residencia y pluriactividad en los cuales están inmersos contribuyen a reducir los niveles de pobreza de este grupo social, que sigue enfrentando enormes déficits en las condiciones para el ejercicio de los derechos a la salud, educación, vivienda y servicios básicos mejorados, pero también en sus posibilidades de movilización y acción colectiva. Su derecho a la participación social y política se ha visto cada vez más limitado por el autoritarismo de sus dirigentes sindicales, que trabajan para sus intereses y beneficios particulares, en el marco de una relación prebendal con el Gobierno.

Trabajadores independientes

Son el 30% de los trabajadores (1,5 millones), y el 60% es pobre multidimensional. El trabajo por cuenta propia (TCP) puede entenderse como una opción para desarrollar iniciativas generadoras de ingresos, o como una situación de sobrevivencia o de precariedad laboral para evitar el desempleo. En contextos de desaceleración económica, como el actual, es común que un mayor número de personas que permanecían inactivas se movilicen a la actividad económica para aportar al ingreso familiar. También es frecuente que los empleadores de pequeñas unidades económicas que pierden mercados transiten hacia el trabajo independiente para mantenerse ocupados. Desde cualquier vertiente, la presencia de un gran volumen de personas

que trabajan solas o con el apoyo de otros miembros de su hogar, sin contratar personal asalariado, es un rasgo estructural de nuestras ciudades, ante la ausencia de políticas de largo plazo para promover la diversificación económica y la creación de empleo productivo.

Los trabajadores independientes predominan en el comercio, los servicios personales menos calificados y el transporte público. Son un grupo que también se caracteriza por la diferenciación social, pero la mayoría son pobres por ingresos: al menos cuatro de cada 10 tienen ingresos por debajo del salario mínimo nacional y el 59% no alcanza a cubrir con sus ingresos el costo de una canasta familiar. Además, la inseguridad en los ingresos, la competencia entre pares y las fluctuaciones de la demanda por sus bienes y servicios marcan cada vez más la precariedad en la que transcurre la vida cotidiana de la mayor parte de los TCP, porque los bajos ingresos que generan son la fuente principal, sino la única, de sustento de sus familias. Incluso habiendo logrado consolidar sus actividades y valorar el hecho de tener un propio negocio, en muchos casos su trabajo solo les sirve para sobrevivir, y transitan con frecuencia hacia una situación de pobreza (Escóbar et al., 2016).

Presentan un rezago escolar superior al promedio y enfrentan enormes restricciones para ejercer sus derechos a la salud, a la protección social (riesgos, pensiones), a la vivienda y los servicios básicos mejorados, pues la ausencia de políticas públicas en beneficio de este grupo hace que su acceso a estas fuentes de bienestar dependa un mercado altamente especulativo, sin que la mediación estatal ponga freno a las condiciones mercantiles que agravan las desigualdades y exclusiones en las subdimensiones centrales que contribuyen a su empobrecimiento.

Si bien suelen asociarse o afiliarse a alguna organización de sus gremios, los trabajadores independientes no participan activamente en espacios públicos y gremiales para hacer escuchar sus necesidades y demandas; en cambio, son presa de dirigencias que los movilizan buscando beneficios particulares o de grupo. Por otro lado, ninguna institución se hace cargo de los riesgos que acompañan

su permanencia por largas jornadas en los mercados y las calles de las ciudades; por eso, son uno de los grupos sociales que reporta mayores eventos de inseguridad física y también de inseguridad ciudadana en los lugares donde trabajan y donde viven.

Clase obrera agrícola y no agrícola

Son el 15% de los trabajadores (715 mil), y el 63% es pobre multidimensional. La clase obrera ha venido disminuyendo aceleradamente durante los últimos 30 años, del 22% al 14% de la fuerza laboral, *pari passu* que el abandono de las políticas sectoriales activas y el retorno al extractivismo. Los obreros de la manufactura, la construcción, la minería y la agropecuaria, en ese orden de importancia, componen este grupo social. La mayor parte de los obreros está expuesto a condiciones laborales degradadas en términos de estabilidad laboral, salarios, jornadas de trabajo y beneficios sociales complementarios, destacando en los primeros puestos del ranking de precariedad laboral (Escóbar et al., 2016), lo que expresa el grado que alcanza la explotación de su fuerza de trabajo.

Las empresas, con independencia del sector del mercado de trabajo, siguen asentando la competitividad y ganancia empresarial en la reducción de costos laborales, mediante mecanismos contractuales que limitan el ejercicio de los derechos laborales, la libertad de asociación y la acción sindical, bajo la mirada indiferente del Estado, que incumple su rol en la fiscalización y el cumplimiento de la legislación vigente. En los últimos años, la sobreexplotación de obreros bolivianos por empresas constructoras chinas ha sido ampliamente reportada por el CEDLA, mientras que la debilidad y subordinación estatal a los intereses extranjeros hace que estas acciones no sean pasibles a las sanciones y reparación establecidas por ley (CEDLA, 2016c). Junto con estos casos, cotidianamente se sabe de otros con diversos grados de violación de derechos en todos sectores productivos.

La flexibilidad contractual (por tiempo determinado, por obra o a destajo, y la subcontratación) es el mecanismo a través del cual se

afecta las condiciones laborales de una fracción cada vez mayor de obreros (52%), trasladando sobre sus espaldas las contingencias vinculadas con la salud y los riesgos profesionales. Los trabajadores agrícolas estacionales ni siquiera son sujetos de la legislación laboral, y sus luchas de larga data para que se los incluya en su ámbito normativo no han tenido eco en las instancias gubernamentales. Aunque el trabajo agrícola asalariado se ha extendido y diversificado, solo los zafros y los cosechadores de algodón están sujetos a un régimen especial.

Una mención especial corresponde a la situación de los derechos laborales de las mujeres obreras, quienes se ocupan en un número reducido de tareas, entre otras, las que requieren menores calificaciones para su desempeño o que pueden terciarizarse, y que las hace fácilmente sustituibles. Es decir, no solo padecen de inseguridad en el trabajo, sino que son las peor remuneradas y socialmente desprotegidas del grupo.

De estos procesos se nutre la creciente fragmentación de los trabajadores, lo que afecta sus posibilidades de organizarse y articularse para la acción colectiva, con el objeto de defender sus derechos laborales. Esto se traduce en la falta de poder y voz, otra condición que empobrece a los obreros y que tiende a prolongarse en el tiempo, toda vez que la dirigencia de la COB, los fabriles y los constructores se han aliado con el Gobierno en contra de los intereses de sus representados.

A diferencia de otros grupos, los obreros tienen mayores restricciones para el acceso a viviendas de calidad y, sobre todo, a servicios mejorados; asimismo, expresan mayores índices de violencia física e inseguridad ciudadana en comparación con otros grupos sociales.

Estos son algunos grupos que destacan por tener altos porcentajes de pobres a quienes sus derechos les son negados en diferentes dimensiones, lo que nos indica cómo son pobres las personas. En el siguiente apartado, se profundiza en los elementos del contexto que llevan a la persistencia de múltiples desigualdades en nuestra sociedad y su incidencia en la pobreza multidimensional.

**DESIGUALDAD Y POBREZA
MULTIDIMENSIONAL**

A continuación, se analiza la persistencia de múltiples desigualdades, sus causas e incidencia en la pobreza multidimensional, con énfasis en la heterogeneidad estructural, la acumulación y control del excedente económico, la explotación del trabajo y la redistribución del ingreso.

Desigualdad a causa de la heterogeneidad estructural

Como señala la CEPAL (2016), la desigualdad social en América Latina está fuertemente condicionada por su matriz productiva. En el caso boliviano, mientras las políticas públicas han profundizado el patrón de acumulación primario-exportador, la expansión de las relaciones capitalistas ha permeado todos los sectores económicos, en medio de una persistente heterogeneidad estructural que se caracteriza por el predominio de actividades de baja productividad⁵⁷.

57 La heterogeneidad estructural se constituye por la coexistencia de sectores, ramas o actividades con alta productividad del trabajo, con otras en que la productividad es mucho más baja. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional.

Estructura económica urbana y segmentación del mercado laboral

En la configuración del aparato productivo urbano coexisten formas de organización de la producción y del trabajo típicamente capitalistas o empresariales, junto a otras que no tienen una clara división entre los propietarios del capital y del trabajo (las semiempresariales⁵⁸), y formas de organización basadas exclusivamente en la fuerza de trabajo familiar. Estas formas organizativas conforman estratos tecnológicos que se diferencian entre sí por las desigualdades en la dotación de capital por hombre ocupado, la infraestructura y las economías externas disponibles, el tipo de tecnologías y el acervo de conocimientos. Consecuentemente, se distinguen por la productividad, los ingresos y las condiciones laborales imperantes en cada una de ellas.

En la última década, la reducida inversión productiva y la falta de competitividad con la producción externa han consolidado la “pequeñez relativa” del sector empresarial, dejando espacio a la reproducción de las formas organizativas más atrasadas, que operan con limitados recursos complementarios al trabajo.

La presencia creciente y la reproducción de estas formas de organización implican, por un lado, procesos de diferenciación social de los pequeños productores y prácticas de subcontratación y terciarización que los subordinan a la acumulación empresarial; por el otro, el aumento sostenido del excedente estructural de mano de obra, que no logra incorporarse a los sectores empresariales público y privado y que busca otras formas de inserción laboral para reproducir su fuerza de trabajo, lleva a perpetuar el desarrollo desigual y combinado de la economía nacional y la precarización del trabajo⁵⁹.

58 A diferencia del sector empresarial, en el sector semiempresarial el titular de la unidad económica es, a la vez, un trabajador directo.

59 Al respecto pueden consultarse los estudios realizados por el CEDLA desde 1989, con referencia a los temas de empleo y mercados laborales. Disponible en: <http://www.cedla.org/udoc/catalogo>

No existe información actualizada para determinar el peso de las distintas formas organizativas en la estructura económica y el empleo urbano siguiendo criterios cualitativos de diferenciación. Sin embargo, el aporte a la producción y el empleo según el tamaño de las empresas (UDAPE, 2003) mostraba que las grandes aportaban con el 65% del valor del producto, generando solo el 8,7% del empleo urbano nacional a comienzos de este siglo. En el otro extremo, las pequeñas empresas con menos de 10 trabajadores contribuían con solo el 25,5% del producto, pero generaban el 83,1% del empleo nacional, lo que denotaba su bajo contenido tecnológico y su baja productividad. Esta polarización y atraso de la estructura productiva está todavía presente en todas las áreas urbanas del país.

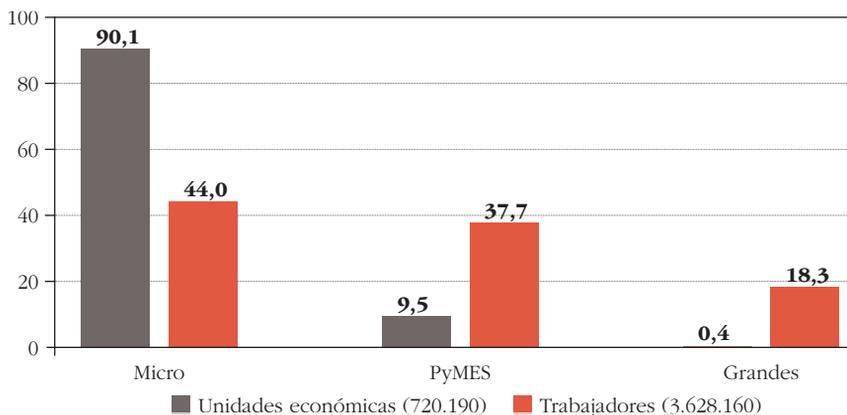
Una aproximación a partir del tamaño de las unidades económicas muestra que, a nivel urbano nacional, el 90,1% de las unidades económicas tiene menos de cinco personas ocupadas y, en el otro extremo, las empresas con 50 y más ocupados apenas conforman el 0,4% (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2017), casi sin variaciones en los últimos 30 años⁶⁰. Por inverosímil que parezca, esta estructura es similar en todos los rubros, y apenas difiere en la manufactura y en los servicios modernos, donde el estrato con menos de cinco ocupados concentra un porcentaje de alrededor del 80% (véase gráfico 30).

Con una estructura productiva que demanda pocas capacidades técnicas a la mayoría de los trabajadores, y que genera empleos de baja calidad, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social, la heterogeneidad estructural potencia la precariedad laboral y otras desigualdades en la sociedad boliviana.

60 El primer censo de establecimientos económicos (INE, 1983) reportó un porcentaje incluso menor: 90%.

Gráfico 30

Área urbana: unidades económicas según tamaño y empleo, 2015 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a MTEPS, 2017.

Empleo urbano y precariedad laboral

Con la desaceleración económica desde 2014, la fuerza de trabajo urbana ha disminuido hasta el 56,8%, tres puntos porcentuales menos; las mujeres perdieron más oportunidades laborales, bajando su participación a menos de la mitad de su población en edad activa (47,1%) (UDAPE, 2018a); los jóvenes —hombres y mujeres— afectados por tasas de desempleo que duplican la de los adultos, siguieron migrando en busca de mejores oportunidades de trabajo dentro y fuera del país.

Con una tendencia creciente, el 65% de la ocupación y el empleo urbano se concentran en los sectores familiar y semiempresarial —una aproximación al llamado sector informal—, donde las relaciones salariales, cuando existen, suelen estar al margen de los derechos laborales. Este es un rasgo común en las principales actividades económicas urbanas que, en orden de importancia, son el comercio, los servicios sociales y comunales, el transporte y la manufactura.

En general, las mejoras en materia de formalización de las relaciones laborales han sido escasas en todos los sectores del mercado de

trabajo. De esta manera, ya no es posible asociar empleos de calidad con el sector formal y empleos precarios con el sector informal, lo que ha llevado a profundizar la precariedad laboral. Esta es una cuestión importante, puesto que las desigualdades en el mundo del trabajo, en términos del tipo y la calidad de los empleos —contratos de trabajo, estabilidad laboral, jornadas normativas, ingresos suficientes y cobertura de las prestaciones sociales (salud y pensiones)— suponen también condiciones diferenciadas de reproducción de la fuerza de trabajo durante y al final de la vida laboral.

Justamente la pérdida tendencial de la calidad del empleo explica la importancia que adquieren las subdimensiones de recursos monetarios, tipo y calidad del empleo, salud y pensiones en la persistencia de la pobreza multidimensional, así como su incidencia diferenciada por género, edad, adscripción étnica o clase social. Así, por ejemplo, la principal fuente de ingresos para hombres y mujeres son los ingresos laborales; sin embargo, los salarios reales promedio —o su poder de compra— mejoran lentamente incluso en el sector formal —público y privado— (UDAPE, 2018a). Mientras persisten las brechas de género, las mujeres asalariadas perciben en promedio solo el 63% del ingreso que reciben los hombres o el 85% cuando laboran en puestos calificados (solo dos de cada 10 mujeres). De igual forma, menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar tiene una ocupación, y entre estas, el 15% no recibe un ingreso propio porque trabaja como familiar no remunerada.

Lo mismo sucede cuando se trata del acceso a la seguridad social de largo plazo, que se ha mantenido como un sistema de capitalización individual desde la reforma de 1997. Si bien el 40% de los trabajadores cotiza para la jubilación, apenas el 15% de los mayores de 60 años accede a una pensión, y de estos, solo el 30% son mujeres. En el área rural, esta proporción se reduce al 5%, mostrando las limitadas oportunidades de protección social en la vejez para los asalariados del campo. En suma, la sobrerrepresentación de las mujeres, pero también la de los jóvenes y la población indígena, en los puestos de trabajo menos calificados, los lleva a enfrentar brechas de ingresos y

de protección social que remiten a condiciones específicas de explotación e inequidad que inciden en su mayor pobreza multidimensional.

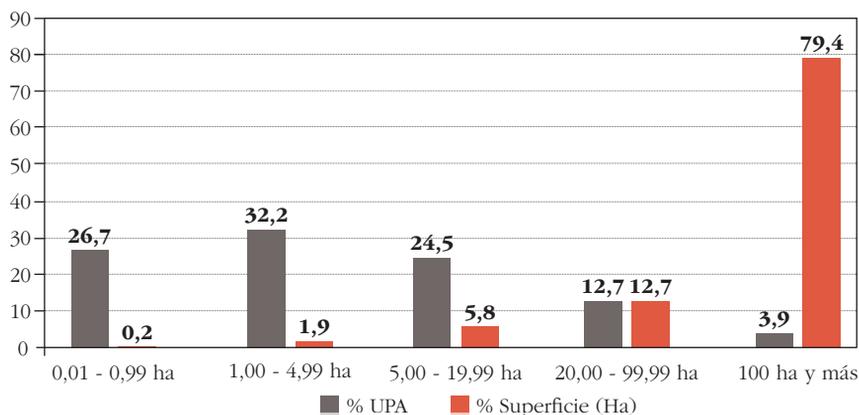
Desigualdad rural: expansión capitalista y diferenciación social

De la misma manera, se ha profundizado la heterogeneidad de la estructura productiva rural, con un sector agroindustrial-forestal dinámico en el oriente o llanos del país, conformado por empresas intensivas en capital y tecnología, cuyo desarrollo fue ampliamente favorecido por las políticas públicas. Junto a él se ubica un amplio sector de agricultura de base familiar cada vez más articulado al mercado, pero con limitadas capacidades de acumulación; es decir que su reproducción tiende a darse casi en las mismas condiciones iniciales. Complejiza esta estructura la intensificación de los procesos de diferenciación social que dieron lugar a la consolidación de sectores de campesinos ricos y medios, que vienen impulsando relaciones capitalistas de producción en todas las regiones (oriente, valles y Altiplano) y, por lo tanto, la ampliación de las relaciones salariales que antes estaban concentradas en el oriente. En este contexto, la sociedad rural experimenta transformaciones en las formas de trabajo y en las estrategias de sus hogares para asegurar la subsistencia (Escóbar, 2014b).

Las condiciones para la generación de excedentes con destino a la acumulación se han diferenciado, mostrando a los pequeños productores como los perdedores. La producción agropecuaria campesina ha ido disminuyendo su importancia por falta de políticas e inversiones suficientes para revertir los factores que inciden en su baja productividad y por la creciente competencia de los alimentos importados a bajo precio. Esto se ve agravado por las políticas de apertura comercial. De acuerdo con el último censo agropecuario, del año 2013, el volumen de producción agrícola de cientos de miles de productores campesinos se había reducido al 10%; en cambio, el aumento de la participación de la agropecuaria capitalista (agroindustrial, pecuaria y forestal) en el producto ha sido creciente (Ormachea, 2018b).

Debe destacarse que la coexistencia de formas de organización productiva (capitalista, mercantil capitalista, mercantil simple, etc.) está acompañada por una enorme desigualdad en el acceso a recursos productivos (tierra, capital, tecnología, nuevos conocimientos), en los ingresos, salarios y en las condiciones de trabajo, tanto en las actividades agropecuarias como en las no agropecuarias, desde donde se nutren los procesos de empobrecimiento de la población. En lo que hace a la tierra, por ejemplo, solo el 3,9% de las UPA concentra casi el 80% de toda la superficie en propiedad o usufructo, mientras que cerca del 60% de las UPA apenas accede al 2,1% (véase gráfico 31).

Gráfico 31
Unidades productivas agropecuarias (UPA) y superficie en propiedad o usufructo (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Ormachea, 2018.

Empleo rural y pluriactividad

En los últimos años, la disminución de la fuerza de trabajo rural fue progresiva y proporcional a la pérdida de población en las edades potencialmente más activas, pues los hombres y mujeres emigran buscando mejores oportunidades de trabajo en las ciudades o fuera del país. En solo tres años la PEA se redujo en 5 puntos porcentuales (75,1%), sin diferencias por sexo (UDAPE, 2018a). El sector agropecuario

mantiene su centralidad en el empleo respecto a otras actividades, como los servicios, la manufactura, el comercio o la construcción. Considerando la ocupación, tanto en unidades económicas campesinas —pequeñas explotaciones que combinan el trabajo familiar con la contratación de mano de obra temporal— como en las explotaciones capitalistas, casi ocho de cada diez trabajadores rurales —hombres y mujeres— estaba ocupado en el sector agropecuario en 2017.

Otras ramas de importancia en el empleo rural son los servicios, asociados a la gestión pública (educación, salud, administración descentralizada), seguidos de lejos por la manufactura artesanal como actividad derivada de la producción agropecuaria. Los mercados de trabajo no agrícola se ubican por lo general cerca de las localidades urbanas.

A causa de los bajos ingresos que provienen de la economía campesina, la venta de fuerza de trabajo dentro y fuera de la localidad de residencia se combina por lo general con el trabajo en la parcela; esta combinación se ha convertido en un mecanismo cada vez más utilizado por los trabajadores, en particular por los más jóvenes y de mediana edad, para generar ingresos monetarios extraprediales destinados a la compra de los insumos, bienes industriales y servicios que componen su canasta de consumo.

En lo que hace a las condiciones de trabajo, los asalariados del campo son parte de los grupos peor remunerados de la fuerza laboral y, excepto por su inserción en algunos rubros (caña, algodón), están excluidos como sujetos de la legislación laboral, lo que repercute en su mayor explotación laboral⁶¹.

Estos rasgos de la estructura productiva nacional —urbana y rural— corresponden a un desarrollo capitalista atrasado con el que se asocian tanto el acaparamiento de las oportunidades de acumulación,

61 Las luchas sociales de los asalariados del campo para su incorporación a la Ley General del Trabajo en los últimos 30 años tampoco han tenido eco en el Gobierno del MAS, que se define como socialista comunitario.

como las formas de uso, consumo y condiciones laborales específicas de la fuerza de trabajo. Es decir que, independientemente de los contextos macroeconómicos, existen factores estructurales que limitan la generación de empleos suficientes para absorber una oferta de trabajo creciente y, sobre todo, para mejorar la calidad de los empleos existentes y, cada vez más, de los nuevos empleos. La persistente pobreza multidimensional es una de sus principales consecuencias.

Acumulación y control del excedente económico

La orientación de la política pública favorece la concentración de la riqueza y el poder en actores transnacionales. Las empresas estatales y la burguesía nacional todavía son altamente dependientes de socios y capitales extranjeros, específicamente en las actividades extractivas, agroindustriales y agropecuarias que lideran la acumulación. El control estatal de los recursos naturales, con su definición constitucional de “carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país”⁶², contrasta en los hechos con la enorme capacidad de influencia económica y política de las empresas extranjeras, en especial —pero no exclusivamente— en el sector extractivo de hidrocarburos y minería.

Entre otros ejemplos, la llamada nacionalización de hidrocarburos no significó la salida del negocio de las empresas transnacionales, sino la modificación de contratos que, a mediano plazo, les generaron mayores beneficios económicos. Una sola empresa minera transnacional se beneficia de las rentas asociadas con más del 50% del excedente de la explotación sectorial. Asimismo, grandes empresas agroindustriales y agropecuarias, algunas en sociedad con capitales foráneos, concentran la tierra y expanden la frontera agrícola para productos de exportación, al amparo de las permanentes concesiones que les otorga el Gobierno y del mantenimiento de una estructura agraria que subordina a los pequeños productores al capital industrial y comercial, sumiéndolos en la pobreza.

62 Véase CPE, art. 348, Título II. Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio.

Como indica la CEPAL, para el año 2017, “los recursos naturales son un fuerte atractivo para los capitales extranjeros, y los sectores primario extractivos (hidrocarburos y minería) recibieron la mitad de los flujos brutos (sin incluir la desinversión), con un 31,6% y un 20,7%, respectivamente” (CEPAL, 2018b: 52). Esto se enmarca en las denominadas alianzas estratégicas para exploración y explotación de recursos naturales no renovables, que comportan las formas de asociación mixta y/o empresas mixtas que operan en áreas tradicionales y no tradicionales. Con este tipo de acuerdos, las grandes empresas extranjeras y nacionales del sector primario exportador aumentan su influencia sobre el Gobierno, en detrimento del sector industrial y de los medianos y pequeños productores que atienden la demanda interna y generan la mayor parte del empleo en las ciudades y el campo.

En este entendido, la concentración sectorial y geográfica de la inversión dirigida a las actividades extractivas y del sector primario agudizará las desigualdades regionales y, por el carácter mismo de las actividades, no generará empleo productivo. Confirma esta orientación y la cada vez mayor dependencia de la inversión extranjera directa la afirmación del ministro de Hidrocarburos en un encuentro con inversores extranjeros en la región más rica en hidrocarburos del país: “Tarija ha recibido \$us 4.700 millones. En los próximos siete años [hasta el año 2025] la proyección de lo que va a recibir Tarija, siendo pesimista con los proyectos exploratorios que tenemos, que son varios, se estima que será de más \$us 4.000 millones. [Dirigiéndose a las autoridades subnacionales] Si no tienen renta petrolera del gas, díganme, ¿cómo van a planificar un mejor futuro para Tarija?”⁶³.

El mejor futuro del país está comprometido por el acaparamiento de las oportunidades de acumulación, que privilegian la generación,

63 Ministerio de Hidrocarburos. Nota de prensa: “Ministro Sánchez anuncia realización de encuentro “Inversiones Gas y Petróleo Tarija” con la presencia de las empresas más importantes del mundo”. 09/04/18. Disponible en: <https://www3.hidrocarburos.gob.bo/index.php/comunicación/prensa/4207-ministro-sánchez-anuncia-realización-de-encuentro-”inversiones-gas-y-petróleo-tarija”-con-la-presencia-de-las-empresas-más-importantes-del-mundo.html>

apropiación y uso desigual del excedente económico en manos de capitales transnacionales y de la burguesía nacional. Con una política fiscal regresiva y con un gasto social condicionado por los precios de las materias primas exportadas, se prevé situaciones de reforzamiento de las desigualdades y un mayor empobrecimiento multidimensional de la población. Los escenarios se perfilan más abiertos para actores externos e internos con capital. Como señaló el presidente Morales a inversores en una reunión en Nueva York el año 2015: “Quiero decirles con claridad, no quiero que se asusten, la empresa privada que quiere hacer plata, inversión bienvenida, la empresa privada que hace política y que conspira a la democracia, fuera de Bolivia. Así nomás es, así hemos aprendido y así hemos ido bien” (Ministerio de Comunicación, 2015: 7). Empero, aún no llega la inversión esperada y la democracia —entendida como participación efectiva de la sociedad en las decisiones económicas, sociales y políticas— se ve más limitada.

Explotación del trabajo y desigualdad social

Frente a la situación descrita, también es necesario ubicar la desigualdad y la pobreza en el circuito de la producción, la distribución y el consumo, para trascender el análisis de la “situación de los pobres” e intentar una mejor comprensión de los procesos que llevan a perpetuar las inequidades sociales.

La desigualdad en el ámbito de las relaciones de producción y, específicamente, de los ingresos laborales⁶⁴ muestra, por ejemplo, que en el área urbana el 20% peor remunerado solo se apropia del 5,2% de la masa de ingresos, apenas por encima de su participación de hace cinco años (INE, 2017). Si el indicador reflejara lo que le corresponde al 40% con menores remuneraciones, dejaría al

⁶⁴ Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso basadas en datos de las encuestas de hogares subestiman la magnitud del fenómeno; esta fuente es más adecuada para medir los ingresos del trabajo.

descubierto que apenas participan con el 16,8% del ingreso laboral. Es más, la mitad de la población con menores ingresos apenas recibe el 24,5% de la masa de ingresos; la discriminación y el trato desigual a las mujeres y los jóvenes de ambos sexos en el mundo del trabajo hace que estén sobrerrepresentados en los quintiles de menores ingresos. Definitivamente, no parece haber espacio para el optimismo cuando de pobreza se habla en Bolivia: lo que se vive es una situación polarizada donde la mitad de la población se beneficia con una mejora de los ingresos, mientras que la otra mitad sigue viviendo igual o peor que antes.

Este indicador también remite a la desigualdad en el ámbito de las relaciones de distribución, es decir, de la apropiación diferenciada de la renta generada por el esfuerzo colectivo. En 2017, el 20% más rico concentraba el 44% del ingreso, casi nueve veces más que el 20% más pobre, aunque esta diferencia ha venido disminuyendo en los últimos años. Al respecto, las estimaciones oficiales del índice de Gini para el 2017 muestran un leve descenso de los niveles de inequidad (0,46), debido a una cierta mejora del salario mínimo y de los ingresos de los trabajadores no calificados vinculados con la construcción y los servicios. En el área rural, la desigualdad permanece elevada (0,54) (UDAPE, 2018a).

La desigualdad es mayor cuando el referente es la distribución del ingreso entre capital y trabajo. Un número cada vez mayor de trabajadores recibe apenas el 29% del ingreso generado en la producción, solo 2,5 puntos porcentuales más que en 2006, mientras los empleadores se siguen apropiando del 51% y el Estado mantiene su participación en torno al 20% (INE, 2016: 559). Es decir que la política neoliberal de sobreexplotación laboral a favor de la mayor rentabilidad del capital sigue vigente, expresando el triunfo indiscutible del capital sobre el trabajo, con efectos sobre el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de los trabajadores.

Desigualdad en la redistribución del ingreso

El gasto público social como porcentaje del PIB se incrementó entre 2007 y 2017, del 17% al 22%; con algunas variaciones en la priorización funcional, el último año se repartió de la siguiente forma: 8,7% a educación, 5,5% a salud, 4,7% a protección social, 1,8% a vivienda y servicios comunitarios, 0,7% a actividades recreativas y cultura, y 0,9% a protección ambiental. La principal fuente de financiamiento fue interna, a través de los recursos del TGN, transferencias por concepto de coparticipación tributaria a gobernaciones, municipios y universidades e impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) (70% del total), así como de recursos específicos que provienen de los ingresos propios de cada entidad y de los ingresos por regalías de la explotación de recursos naturales (20%), entre otras fuentes.

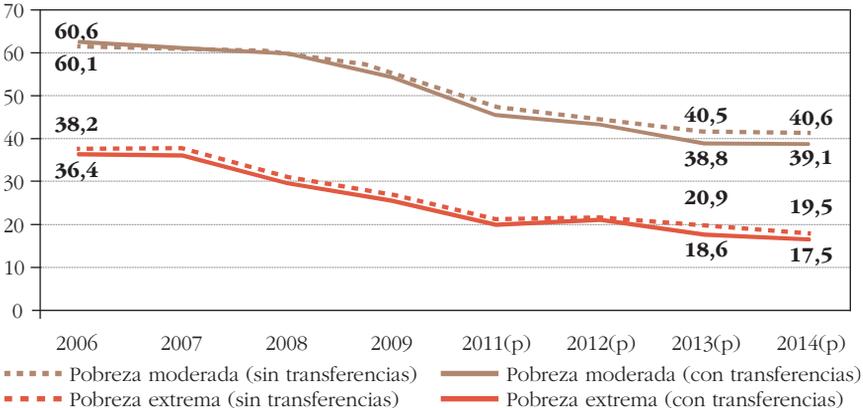
La composición del gasto social muestra que más de la mitad corresponde a gastos corrientes —servicios personales, no personales, materiales y suministros—; otra cuarta parte son los gastos por transferencias condicionadas o bonos y otro 20%, aproximadamente, se distribuye en gastos de activos reales (básicamente construcciones) (UDAPE, 2015b). Es decir que los recursos destinados a la inversión en infraestructura, equipamiento, insumos, investigación e innovación siempre fueron escasos, en particular en salud, educación, medioambiente y servicios básicos, lo que ha generado déficits crónicos en la cobertura y calidad, provocando movilizaciones y conflictos permanentes en todas las regiones del país.

Es paradigmática la falta de equipamiento y/o especialistas para la atención de las enfermedades renales, cáncer y diabetes en el sistema público de salud donde, en pleno siglo XXI, no se dispone de hospitales de tercer nivel ni de servicios de radioterapia y diálisis, ni siquiera en las ciudades capitales del país (CEDLA, 2018b). También faltan rellenos sanitarios o espacios adecuados para el tratamiento de residuos sólidos sin provocar daños al medio ambiente: Sucre, la ciudad capital de Bolivia, carece de relleno sanitario, y acumula la basura en un botadero oficial y en otros varios clandestinos que contaminan

los barrios y las zonas periféricas de la ciudad⁶⁵. Todos estos factores confluyen para mantener las condiciones de vida que inciden en la pobreza multidimensional.

Cabe señalar que la retórica gubernamental sobre el impacto de las transferencias condicionadas para reducir la pobreza ya no seduce a la población; la realidad se impone para demostrar que este componente de la política social no explica la reducción de la pobreza como se quiere hacer creer a la población (véase gráfico 32).

Gráfico 32
Estimaciones de pobreza con y sin inclusión de transferencias monetarias, 2006-2014 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a “La política social en Bolivia”, UDAPE, 2016.

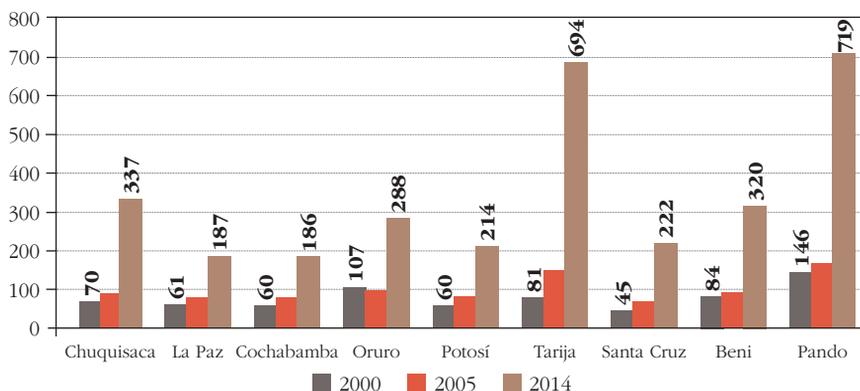
En general, debido a la caída de los ingresos por exportaciones, el gasto social tiende a disminuir hasta un promedio de \$us 668 per cápita en 2016, \$us 30 menos que en 2014, en medio de una fuerte desigualdad de recursos entre departamentos o regiones del país. Esta tendencia se profundiza cada año en ausencia de un nuevo pacto fiscal entre el gobierno central y las entidades subnacionales. En casi

65 Un reportaje de los medios de la Compañía de Jesús evidenció que solo 23 de los 337 municipios del país cuentan con un relleno sanitario (ANF, 14/011/18).

dos años de diálogo, este pacto no pudo concretarse por falta de voluntad política del Gobierno para impulsar las autonomías regionales, tal como establece la CPE. Las regiones más afectadas son las que no cuentan con recursos naturales renovables y no renovables, por lo que no sorprende que sean las que tienen mayor incidencia de pobreza multidimensional (véase gráfico 33).

Gráfico 33

Gasto social per cápita de gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2000-2014 (en dólares americanos)



Nota: el Gasto Público Social corresponden al gasto del Gobierno General y de Empresas Municipales relacionadas con alguna de las funciones sociales. El Gasto Social fue estimado y armonizado con base a la nueva metodología de UDAPE.

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a “Bolivia: Estimaciones de gasto Público Social y gasto en Infancia, Niñez y Adolescencia” UDAPE, 2017.

Como se observa en el gráfico 33, hubo un aumento sustancial en los volúmenes de recursos disponibles para el gasto social per cápita desde el año 2000, sobre todo en las regiones que concentran los recursos hidrocarburíferos. Sin embargo, tanto su asignación funcional como el objeto del gasto centrado en servicios personales o gasto corriente —debido a factores políticos clientelares de reproducción en el poder antes que a factores sociales— no ha permitido alcanzar un efecto verdaderamente redistributivo del gasto social. Esto tiene un costo alto en términos de la negación de los derechos sociales.

Posiblemente los últimos 10 años de bonanza económica no se volverán a repetir ni en el corto, ni en el mediano plazo; mientras tanto, se ha perdido la oportunidad de lograr una mejora sostenible en la calidad de vida de gran parte de la población.

En los próximos años el país deberá enfrentar una situación económica distinta a la que hubo en el periodo de bonanza (2006-2014) y en el de desaceleración económica (2015-2017). Muchas de las políticas aplicadas por el MAS fueron diseñadas teniendo como referencia una economía en auge, con elevada disponibilidad de recursos externos, precios altos de materias primas y expansión de la actividad económica.

Por lo tanto, no será posible revertir las pérdidas recientes en producción, empleo, salarios e ingresos fiscales, ni responder a las demandas postergadas en salud, educación, vivienda y servicios básicos que crecientemente movilizan a la población. Como en otros momentos, cuando se asoma la crisis, las políticas públicas solo tienden a restaurar ciertos equilibrios fiscales, postergando nuevamente los cambios estructurales necesarios para frenar el mayor empobrecimiento de la población. Como señala la CEPAL (2016) con referencia a la región, será cada vez más compleja la integración de los segmentos más pobres, así como la satisfacción de las expectativas de mejoras continuas en los niveles de vida de las crecientes clases medias.

En esta perspectiva, el abordaje multidimensional de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos determina la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la atención de las personas de los grupos sociales que viven las desigualdades, respondiendo a sus necesidades y demandas particulares para garantizar condiciones de igualdad real, y no solo alivio a la pobreza.

CONCLUSIONES

Con un enfoque basado en una perspectiva de derechos humanos, en esta investigación se mide la incidencia de la pobreza multidimensional en Bolivia a partir de los datos proporcionados por la Encuesta de Hogares del INE para el año 2017, en un contexto en el cual el país atraviesa un período de deterioro de los principales indicadores macroeconómicos, productivos, laborales y sociales. Desde el punto de vista metodológico, se ha seguido el enfoque ASDI y el método de medición propuesto por Alkire y Foster, basado en criterios estadísticos para la identificación y agregación de indicadores, para determinar un umbral relativo según el cual un hogar es considerado pobre en el sentido multidimensional. Esto ha permitido contar con un Índice de Pobreza Multidimensional Ajustado (IPM-M0) que permite conocer la incidencia e intensidad con que este fenómeno social se presenta en el país, la brecha que separa a los pobres de los no pobres y la severidad con que se presenta.

Como un breve resumen, se destaca que un alto porcentaje de los hogares y las personas están afectados por la pobreza multidimensional, superando ampliamente la incidencia medida a través del método de ingresos, lo que refleja que la negación de los derechos humanos está muy extendida en nuestra sociedad. El análisis de la contribución de las distintas dimensiones e indicadores seleccionados a la composición del IPM-M0 muestra que la ausencia de derechos relacionados con la

disponibilidad de recursos monetarios y no monetarios, con el acceso al empleo de calidad y a los derechos sociales básicos (salud, educación, pensiones, vivienda y medio ambiente mejorado) y con la participación en organizaciones sindicales y gremiales para tener poder y voz en decisiones de política y otros, son parte de la vida cotidiana de la mayor parte de la población boliviana en las ciudades y en el campo.

El análisis marca también las características distintivas de los hogares y las personas pobres por áreas geográficas y según su posición en la estructura de clases sociales, encontrando notables diferencias en la incidencia de la pobreza entre departamentos, entre áreas urbanas y rurales, entre campesinos y clase obrera de las ciudades y el campo respecto a las clases empresariales y clases medias urbanas. Como en las mediciones basadas en otros enfoques, las mujeres y los indígenas son los más afectados por la pobreza multidimensional, que atraviesa toda la estructura social.

En lo que va del siglo se realizaron reformas políticas e institucionales en el país y se proclamó el fortalecimiento de la acción estatal en todos los espacios de la vida económica, social y política. Sin embargo, la formulación y aplicación de las políticas públicas todavía se caracterizan por reproducir las desigualdades estructurales que explican el empobrecimiento en nuestras sociedades, mientras se debilitan progresivamente los pocos espacios creados para una genuina participación social en las decisiones para enfrentarlas.

A pesar de que todavía se puede profundizar más en el análisis de la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza, esta primera aproximación entrega información relevante para orientar las decisiones de política pública. En esa perspectiva, el análisis avanza en el señalamiento de las causas estructurales de la pobreza multidimensional, a cuya superación se debe dar la máxima prioridad para reducir las desigualdades ampliamente generalizadas en los ámbitos económico, social, político y medioambiental. De no ser así, la conflictividad social —que se manifiesta cotidianamente en nuestra sociedad— irá en aumento, con todas las consecuencias que eso conlleva.

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS – ABC

2016 *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. Disponible en: http://www.abc.gob.bo/wp-content/uploads/2018/03/pei_abc_2016_-_2020.pdf

ALKIRE, S. & J. FOSTER

2011 “Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement”. *OPHI Working Paper No. 43* (Oxford, UK: Oxford University Press). Disponible en: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp43.pdf>

ALKIRE, S. y J. FOSTER

2008 “Recuento y medición multidimensional de la pobreza”. *OPHI Working Papers Series N° 7* (Oxford, UK: Oxford University Press). Disponible en: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>

ALKIRE, S. & M.E. SANTOS

2010 “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries.” *OPHI Working Papers Series N° 38* (Oxford, UK: Oxford University Press). Disponible en: <https://ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/>

ANGULO Salazar, Roberto Carlos; DÍAZ Cuervo, Yadira y PARDO Pinzón, Renata

2011 “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010”. En *Archivos de Economía, Documento 382* (Colombia: Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación). Disponible en: <http://www.urbanpro.co/wp-content/>

uploads/2017/04/%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-para-Colombia-IPM-Colombia-1997-2010.pdf

ARZE, Carlos

2014 “Agudización de la conflictividad laboral en la minería” en *La veta del conflicto: Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)* (La Paz: Fundación UNIR Bolivia)

ARZE, Carlos y GÓMEZ, Javier

2013 *Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien?* En: VVAA (2013) Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina (La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos – IEE, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA y Centro Internacional Miranda – CIM)

AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRA – ABT

2018 *Deforestación en el Estado Plurinacional de Bolivia. Periodo 2016-2017*. Versión para aprobación. Disponible en: http://www.abt.gob.bo/images/stories/Transparencia/InformesAnuales/memorias-2016-2017/Memoria_Deforestacion_2016_2017_opt.pdf

AUTORIDAD PLURINACIONAL DE LA MADRE TIERRA

2014 *Compendio normativo de la Madre Tierra* (La Paz: Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra / PNUD) Disponible en: http://web.madretierra.gob.bo/sites/default/files/2018-01/compendio_normativo_madre_tierra.pdf

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID

2018 *La hora del Crecimiento: Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Washington D.C: BID)

CASTELLANI, Francesca y ZENTENO, Jannet

2015 Pobreza y movilidad social en Bolivia en la última década. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7283/TN889.pdf?sequence>

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO – CEDLA

2018a *Sindicalismo en Bolivia. Debates sobre la independencia sindical y su vigencia*. Alerta Laboral, Tercera época Año VIII N° 80 (La Paz:

CEDLA). Disponible en: http://www.cedla.org/sites/default/files/alerta_laboral_80_sindicalismo_en_bolivia.pdf

CEDLA

2018b *Urge la reforma del sistema nacional de salud* Alerta Laboral, Tercera época - Año VIII – N° 82 (La Paz: CEDLA). Disponible en: http://www.cedla.org/sites/default/files/alerta_laboral_82_urge_la_refoma_al_sistema_nacional_de_salud_publica.pdf

CEDLA

2018c “Conflicto Incahuasi: la pelea de los ‘hermanos pobres’”. Boletín Perspectiva Energética. N° 19. Disponible en: <https://cedla.org/publicaciones/perspectiva-energetica-n-19-conflicto-incahuasi-la-pelea-de-los-hermanos-pobres/>

CEDLA

2017a *La lucha contra el despido*. Alerta Laboral, Tercera época - Año VII – N° 78 (La Paz: CEDLA). Disponible en: http://cedla.org/sites/default/files/alerta_laboral_78_la_lucha_contra_el_despido.pdf

CEDLA

2017b *Inversión Municipal en igualdad de Género*, en los municipios de la Amazonía y el Chaco. Control Ciudadano, Año XIII - N° 31

CEDLA

2016a *Cae la economía, empeora el empleo* Alerta Laboral, Tercera época - Año VI – N° 77 (La Paz: CEDLA). Disponible en: http://www.cedla.org/sites/default/files/alerta_laboral_77_octubre_2016.pdf

CEDLA

2016b *Diez años y Bolivia no cambió* Alerta Laboral, Tercera época - Año VI – N° 76 (La Paz: CEDLA). Disponible en: http://cedla.org/sites/default/files/alerta_laboral_76_mayo_2016.pdf

CEDLA

2016c *Con la pasividad del gobierno: Sinohydro viola los derechos de los trabajadores*. Boletín OBESS (la Paz: CEDLA)

CEDLA

2015 “El pacto fiscal evade la reforma tributaria”. Cartilla del GSPF N° 7, Año II, febrero de 2015. Disponible en: <https://cedla.org/>

publicaciones/cartilla-del-gspf-7-el-pacto-fiscal-evade-la-reforma-tributaria/

CEDLA

2013 “Con los resultados del censo, cinco departamentos y 189 municipios recibirían menos recursos fiscales”. Cartilla del GSPF N° 8. Disponible en: <https://cedla.org/publicaciones/cartilla-del-gspf-8-con-los-resultados-del-censo-cinco-departamentos-y-189-municipios-recibirian-menos-recursos-fiscales/>

CEDLA

2006 *Legitimando el orden neoliberal. 100 días de gobierno de Evo Morales*. Documento de Coyuntura (La Paz: CEDLA)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL

2018a *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380_es.pdf

CEPAL

2018b *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL

2016 *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL

2013 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL)

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH

2017 *Informe sobre pobreza y DD HH en las Américas* (Washington, D.C.: OEA/Ser. L/V/II. Doc.147)

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO – CAF

2017 *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (Bogotá: CAF). Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED%202017%20esp.pdf?sequence=13&isAllowed=y>

ERÓSTEGUI, Susana

2016 *Research on the status of CSO development effectiveness and accountability in Bolivia*. En: CPDE (2016) Istanbul Five Years After: Evidencing Civil Society Development Effectiveness and Accountability (Quezon City, Philippines: IBON Center). Disponible en: <http://www.space-associatif.ma/IMG/pdf/ISTANBUL-5.pdf>

ESCÓBAR, Silvia

2014 *Trabajando de por vida. Los adultos mayores en el mundo del trabajo rural* (La Paz: CEDLA y Help Age Internacional)

ESCÓBAR, Silvia

2010 *Industria y manufactura. Los sindicatos frente a la precariedad laboral* (La Paz: CEDLA)

ESCÓBAR, Silvia; ROJAS, Bruno y HURTADO, Giovanna

2016 *Jóvenes asalariados y precariedad laboral: situación de los derechos laborales en Bolivia 2012-2015* (La Paz: CEDLA)

ESCÓBAR, Silvia; ROJAS, Bruno y ARZE, Carlos

2014 *País sin industrias, país con empleos precarios* Situación de los derechos laborales en Bolivia 2011-2012 (La Paz: CEDLA)

FINOT, Iván

2016 *Pacto Fiscal: Cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia* (La Paz: Friedrich Ebert Stiftung – FES Bolivia y Plural editores)

FOSTER, J., J. GREER & E. THORBECKE

1984 “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica* Vol. 52. Disponible en: <https://are.berkeley.edu/courses/ARE251/fall2008/Papers/foster-et-al84.pdf>

FUNDACIÓN AMIGOS DE LA NATURALEZA – FAN

2016 “Atlas Socioambiental de las Tierras Bajas y Yungas en Bolivia” (Santa Cruz de la Sierra: Fundación Amigos de la Naturaleza). Disponible en: http://www.fan-bo.org/wp-content/files/P-1_Infraestructura_Vial_2a.pdf

FUNDACIÓN TIERRA

2015 “La hoja en la tormenta” en *Conflictos de Tierra y Recursos Naturales en Bolivia*, N° 3, noviembre 2014 - enero 2015. Disponible en:

http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=131&cf_id=52

FUNDACIÓN TIERRA

2014-2017 “Conflictos de Tierra y Recursos Naturales en Bolivia”, Boletín Doce, números 1 al 13, años 2014 – 2017. Disponible en: <http://www.ftierra.org/index.php/publicacion/boletines>

HERNANI-LIMARINO, Werner y VILLARROEL, Paul

2013 “La Evolución de la Pobreza en Bolivia: Un Enfoque Multidimensional”. En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* Núm. 20, noviembre (La Paz). Disponible en: http://www.scielo.org.bo/pdf/rlde/n20/n20_a02.pdf

INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR – IBCE

2018a *Bolivia: Remesas de trabajadores en el exterior*. Boletín Electrónico Bimensual N° 729 (Santa Cruz: IBCE). Disponible en: <http://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=674>

IBCE

2018b *Cifras del Comercio Exterior Boliviano 2017*. N° 259 (Santa Cruz: IBCE). Disponible en: <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce-259-Cifras-del-Comercio-Exterior-Boliviano-2017.pdf>

IBCE

2018c Boletín electrónico Bimensual No.671 (Santa Cruz: IBCE)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS – INE

2017 *Encuesta de Hogares 2017 (EH-INE)*. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/banco/base-de-datos-sociales>

INE

2016 *Anuario Estadístico* (La Paz: INE)

INE

2014 “Un pincelazo a las estadísticas con base a datos del Censo Nacional Agropecuario 2013”. La Paz. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/World_Census_Agriculture/Country_info_2010/Reports/Reports_5/BOL_SPA_REP_2013.pdf

INE

1983 *Primer Censo de Establecimientos Económicos* (La Paz: INE)

KAKWANI, Nanak & SILBER, Jacques

2008 “Quantitative Approach to Multidimensional Poverty Measurement” (Nueva York: United Nations Development Programme-UNDP). Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-0-230-58235-4%2F1.pdf>

LIGA DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE – LIDEMA

2010 “Informe del estado ambiental de Bolivia 2010” (La Paz: LIDEMA)

LINARES, Julio

2018 *Más ruido que nueces. Análisis de los emprendimientos empresariales del Proceso de Cambio* (La Paz: CEDLA)

McKAY, Ben

2017 “Agrarian Extractivism in Bolivia.” *World Development* Vol. 97, pp. 199-211 (Calgary, Canadá: University of Calgary)

MAYORGA, Fernando

2017 “Estado plurinacional y democracia intercultural en Bolivia.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - Vol. 32 N° 94

MINISTERIO DE COMUNICACIÓN

2015 Discurso presidencial 712. Disponible en: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/discursos/discurso_9.pdf

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA – MMAyA

2018 *Bolivia: Programa de Gestión Integral del Agua en Áreas Urbanas*. Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) (La Paz: MMAyA)

MMAyA

2016 *Informe nacional de calidad del aire de Bolivia. Gestiones 2014-2015* (La Paz: Red MoniCA). Disponible en: <http://www.mmaya.gob.bo/uploads/libros/calidad%20del%20aire%20Nacional%20baja%20res.pdf>

MMAyA

s.f. *Plan Estratégico Institucional 2016-2020* (La Paz: MMAyA)

MMaYA

2014 “Cuarto Informe Nacional. Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica”. La Paz. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/world/bo/bo-nr-04-es.pdf>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

2017 *Rendición Pública de Cuentas* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo). Disponible en: <http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/12977#sthash.Zoepvsn.dpbs>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

2015 *Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016-2020* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo). Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo/pdes/pdes2016-2020.pdf>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

s.f. “Vivir Bien. Mensajes y documentos sobre el Vivir Bien 1995-2010.” Serie Diplomacia por la Vida 3 (La Paz: MRE). Disponible en: http://www.planificacion.gob.bo/uploads/Vivir_bien.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

2017 *Plan Integral de Empleo* (La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social)

MÜLLER Robert; PACHECO, Pablo y MONTERO, Juan Carlos

2014 “El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones.” *Documentos Ocasionales* 100 (Bogor, Indonesia: CIFOR). Disponible en: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-100.pdf

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL – OEP

2017 “Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional.” Disponible en: <https://www.oep.org.bo/elecciones-judiciales-2017/>

OEP

2016a *Atlas Electoral de Bolivia*, Tomo IV (La Paz: OEP) Disponible en: <http://atlaselectoral.oep.org.bo/#>

OEP

2016b “Referendo Electoral 2016.” Disponible en: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>

OEP

2011 “Elecciones Judiciales 2011.” Disponible en: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-judiciales/elecciones-judiciales-2011/>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS – OACDH

2013 *Declaración y Programa de Acción de Viena* aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

OACDH

2004 *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza; un marco conceptual* (Nueva York y Ginebra: ONU). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductions.pdf>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU

1993 Programa de Acción de Viena. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

ORMACHEA S., Enrique

2018a *Tierras y producción agrícola: A 13 años del gobierno del MAS* (La Paz: Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo – GPFYD y CEDLA)

ORMACHEA S., Enrique

2018b *Bolivia: Nuevos datos acerca del capitalismo en la agricultura* (La Paz: CEDLA)

OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE – OPHI

2017 “Country Briefing June 2017: Bolivia.” Disponible en: http://www.dataforall.org/dashboard/ophi/index.php/mp/country_briefings

PACÍFICO, Daniele & POEGE, Felix

2017 “Estimating measures of multidimensional poverty with stata.” *The Stata Journal* 17 Number 3, pp. 687-703. Disponible en: http://155.185.68.2/campusone/web_dep/CappPaper/Capp_p131.pdf

PALERM Juan y RIBERA, Marco Octavio

2011 *Preparación del Perfil Ambiental País (PAP) de Bolivia. Final Report* (La Paz: AGRECO G.E.I.E. - The Delegation of the European Union to Bolivia)

PEREIRA Morató, René y LÓPEZ Fernández, Daniel

2018 *Análisis de situación de las políticas sobre hábitat urbano y vivienda en Bolivia* (La Paz: UNITAS). Disponible en: <http://redunitas.org/wp-content/uploads/2019/03/LIBRO1.pdf>

PLATAFORMA ENERGÉTICA

2016 Cartilla “Comunidades amenazadas: desarrollo e integración regional en la Amazonía”. La Paz: CEDLA y UNITAS. Disponible en: http://www.cedla.org/sites/default/files/cartilla_comunidades_amenazadas.pdf

PRADO Salmón, Fernando

2018 *Ganadores y perdedores. Actores sociales ganadores y perdedores de la región metropolitana cruceña en los 12 años del proceso de cambio* (Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País). Disponible en: <http://www.fundacionvicentepazoskanki.org.bo/wp-content/uploads/2018/09/Ganadores-y-perdedores-Prado-1.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD

2015 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. *El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización* (La Paz: PNUD)

RIBERA Arismendi, Marco Octavio

2015 “Crónica ambiental 2013-2015”. Disponible en: <https://observatorioccd-bolivia.files.wordpress.com/2016/01/cronica-ambiental-2015.pdf>

RIVERA, José Antonio

s.f. *La justicia y la política en Bolivia* (La Paz: Fundación Konrad Adenauer). Disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=379eaf76-79d3-5fdd-c42e-ac2fd0ab67ca&groupId=252038 .

RIVERA, José Antonio

2017 *Elecciones judiciales y reelección presidencial* (La Paz: Fundación Pasos Kanki y Fundación Milenio)

SÁNCHEZ Martí, José Antonio

2014 “Contraste de pobreza multidimensional intra-urbana en el municipio de Puebla” (Murcia: Universidad de Murcia). Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82472//Ganador.pdf>

SANDI Bernal, E.

2014 “Minería, desarrollo y conflictividad social”, en VV AA (2014) *La veta del conflicto. Ocho miradas sobre conflictividad minera en Bolivia (2010-2014)* (La Paz: Fundación UNIR)

SANTOS, M. Emma et al.

2015 “Un índice de pobreza multidimensional para AL”, en *Estudios Estadísticos* núm. 92 (Santiago de Chile: Cepal). Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN95823.pdf>

SEN, Amartya

2010 *La idea de justicia* (México: Taurus)

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y Libertad* Capítulo 4: La pobreza como negación de capacidades (Barcelona: Planeta)

SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS – SEA

2017 “Pacto Fiscal: las propuestas han contenido aspiraciones regionales y la valoración de su viabilidad”, en *Boletín Informativo* N° 3, diciembre 2017 (La Paz: SEA)

SIDA

2017 *Dimensions of Poverty. SIDA's Conceptual Framework* (Stockholm: Sida). Disponible en: <https://www.sida.se/contentassets/f3e30b6727e-8450887950edb891c05af/22161.pdf>

SLUNGE, Daniel & VON WALTER, Susanne

2013 “Environment and climate change in Bolivia. Challenges and opportunities for development”, en *Sida's Helpdesk for environment and climate change*. Disponible en: https://sidaenvironmenthelpdesk.gu.se/digitalAssets/1683/1683316_bolivia-environment-and-climate-change-policy-brief-2013.pdf

TAPIA, Luis

2013 “La configuración y desarticulación de un horizonte contrahegemónico en la región andina”, en Revista *Umbrales* núm. 25 (La Paz: CIDES)

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS – UDAPE

2018a *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Indicadores de empleo según área geográfica, 2014-2017* Vol. 28 (La Paz: UDAPE). Dispo-

nible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2018/htms/dossier28.html

UDAPE

2018b *Migración interna en Bolivia* (La Paz: UDAPE)

UDAPE

2017a *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Sector social: pobreza y desigualdad* Vol. 27 (La Paz: UDAPE). Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2017/htms/doss0706.html

UDAPE

2017b *Bolivia: Estimaciones de gasto público social y gasto en infancia, niñez y adolescencia* (La Paz: UDAPE)

UDAPE

2016 *La política social en Bolivia* (La Paz: UDAPE). Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/PoliticaSocial.pdf

UDAPE

2015a *Vulnerabilidad Poblacional al Riesgo de Desastres en Bolivia* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo - Fondo de Población de las Naciones Unidas). Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/doc_maroco/vulnerabilidad/doc%20UNFPA%202016_lite.pdf

UDAPE

2015b *Bolivia: Estimaciones de gasto Público Social y gasto en Infancia, Niñez y Adolescencia* (La Paz: UDAPE)

UDAPE

2003 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Informe de Avance y Perspectiva* (La Paz: UDAPE)

UNIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES PARA EL TRABAJO DE ACCIÓN SOCIAL – UNITAS

2015a *Estado Plurinacional de Bolivia: ¿Realidad o ficción política?* Memoria del VIII Foro Nacional de Organizaciones Sociales, Cochabamba, 18 y 19 de octubre de 2014 (La Paz: UNITAS)

UNITAS

2015b *Estado Plurinacional de Bolivia: Diálogos y encuentros de la sociedad civil*. Memoria X Foro Nacional de Organizaciones Sociales, La Paz, 8 y 9 de noviembre de 2016 (La Paz: UNITAS)

UNITAS

2013 *Condiciones del entorno en el que las organizaciones de la sociedad civil desarrollan su acción en Bolivia. Informe de situación* (La Paz: UNITAS)

VV AA

2014 “El estado del medio ambiente en Bolivia” (La Paz: Fundación Milenio-Konrad Adenauer Stiftung). Disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=45a700f7-44b9-457f-694a-be49c5633815&groupId=252038

VV AA

2013 *Pobreza y caminos de cambio: visiones desde los sujetos. Investigación participativa en siete municipios de Bolivia* (La Paz: CEDLA, IIADI y UNITAS)

Normas y planes

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2016 Plan Desarrollo Económico y Social. Pilares, metas, resultados y acciones en el marco de la Agenda Patriótica 2016-2020. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo//pdes/pdes2016-2020.pdf>

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2012 Ley N° 300 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien, de 15 DE OCTUBRE DE 2012 (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia). Disponible en: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload655.pdf>

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2010 Ley N° 071, Ley Derechos de la Madre Tierra de 21 de diciembre de 2010 (La Paz: Gaceta oficial de Bolivia). Disponible en: <http://www.fonabosque.gob.bo/wp-content/uploads/2017/04/Ley-No-071.pdf>

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2009 Constitución Política del Estado. Disponible en: <http://www.gacetarioficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/lista/9>

REPÚBLICA DE BOLIVIA

2006 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien – PND. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=PND+2006&oq=PND+2006&aqs=chrome..69i57j0l3.2719j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

ANEXOS

Anexo 1. Aproximaciones a la pobreza multidimensional para el caso boliviano.

Institución	Abordaje	Ponderación	Datos	Referencia
PNUD	<p>El índice de pobreza multidimensional del PNUD identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud, y nivel de vida. Se presenta junto al Índice de Desarrollo Humano, al Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad, al Índice de Desarrollo de Género (IDG) y al Índice de Desigualdad de Género (GII)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Salud, ponderación total 1/3, desagregada por: mortalidad infantil 1/6, nutrición 1/6. ■ Educación, ponderación total 1/3, escolaridad 1/6, TASA bruta de matriculación (TBM) 1/6. ■ Nivel de vida digno, ponderación total 1/3, electricidad 1/18, agua potable 1/18, alcantarillado 1/18, tipo de piso 1/18, tenencia de bienes como radio, TV, teléfono y otros 1/18. 	<p>Este índice utiliza datos de encuestas de hogares para su sistematización. La desagregación se realiza por persona. En este sentido, cada persona de un determinado hogar, según las características de este, se clasifica como pobre o no pobre dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometido.</p>	<p>Informes de Desarrollo Humano</p>
Fundación ARU	<p>El índice incorpora a la pobreza monetaria cinco dimensiones no monetarias sustentadas en la CPE (capítulo de Derechos Fundamentales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acceso a educación. ■ Acceso a seguridad social de corto plazo (salud). ■ Acceso a seguridad social de largo plazo (pensiones). ■ Acceso a vivienda adecuada. (disponibilidad de espacio, calidad materiales piso, techo, paredes). ■ Acceso a servicios básicos. (agua potable, electricidad, alcantarillado, gas, telecomunicaciones). ■ Acceso a comida (ingresos). 	<p>La base armonizada incluye las encuestas de Muestreo de Condiciones de Vida (MECOVI) de 1999 a 2002, la Encuesta de Gastos e Ingresos para los años 2003 y 2004, las Encuestas de Hogares de 2005 a 2009.</p>	<p>Hernani Limarimo y Villarroel, 2013</p>

Institución	Abordaje	Ponderación	Datos	Referencia
BID	El índice es insumo del Diagnóstico de Desafíos para la Estrategia de País del BID con Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> El IPM propuesto está compuesto por cuatro dimensiones: (a) condiciones educativas del hogar (0,25); (b) condiciones de la niñez y la juventud (0,25); (c) condiciones de salud y empleo (0,25); y (d) acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0,25). La metodología propuesta para Bolivia se compone de cuatro dimensiones; condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud, salud y trabajo; y acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. El índice utiliza una estructura de ponderación anidada, en la que cada dimensión tiene el mismo peso y cada variable tiene el mismo peso dentro de cada dimensión. 	Encuestas de Hogares	Castellani y Zenteno, 2015
OPHI		<ul style="list-style-type: none"> Educación (años de escolarización, asistencia escolar) 1/3 Salud (mortalidad infantil, nutrición) 1/3 Estándares de vida (electricidad; saneamiento; agua potable; piso; cocción de combustible; activos) 1/3. 	Encuestas de Hogares	OPHI Country Briefing, June 2017
OPHI CEPAL	IPM-América Latina	<ul style="list-style-type: none"> Vivienda (precariedad de los materiales de la vivienda; hacinamiento; tenencia insegura de la vivienda) 22,2. Servicios básicos (carencia de fuentes de agua mejoradas; carencia de saneamiento mejorado; carencias de energía) 22,2. Estándar de vida (insuficiencia de recursos; carencia de bienes duraderos) 22,2. Educación (inasistencia a la escuela; rezago escolar; logro educativo insuficiente) 22,2. Empleo y protección social (desocupación; precariedad de la protección social) 11,1. 	Encuestas de Hogares	Santos, M. Emma et al., 2015

Anexo 2. Nota metodológica⁶⁶

Introducción

Para la medición de la pobreza multidimensional en Bolivia, el presente trabajo aplica la propuesta de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). De acuerdo con este enfoque, las personas experimentan la pobreza de una manera más amplia que solamente la carencia de ingresos, de manera que pueden sufrir problemas de salud o malnutrición y, al mismo tiempo, presentar privaciones en servicios como agua y electricidad, baja calidad del empleo o acumular pocos años de educación (Multidimensional Poverty Peer Network).

Una aproximación multidimensional de la pobreza revela quién es pobre, el rango de múltiples combinaciones o desventajas y el grado de pobreza que sufren las personas en esta situación. ASDI identifica las siguientes cuatro dimensiones de pobreza multidimensional:

- (i) *Recursos*, como el acceso o control que las personas pueden tener sobre los recursos para mantener niveles de vida adecuados o mejorarlos;
- (ii) *Oportunidades*, como las posibilidades para desarrollar o utilizar recursos;
- (iii) *Agencia y voz*, como la capacidad de las personas para articular intereses, expresar necesidades y derechos de manera informada, a objeto de tomar decisiones de manera adecuada; y,
- (iv) *Seguridad humana*, como la expresión de un entorno inseguro —incluso violento— que podría amenazar el ejercicio de sus derechos por la gente.

⁶⁶ Preparado por Wilson Jiménez Pozo y Silvia Escóbar, con la colaboración de Giovanna Hurtado y Walter Arteaga.

Para la aplicación del enfoque, se define un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a partir de 23 indicadores que provienen de la encuesta de hogares de 2017. Esta nota metodológica presenta consideraciones y criterios para: (i) la identificación de la pobreza, (ii) las medidas agregadas de la pobreza, y (iii) el análisis estadístico de las variables y los parámetros del IPM.

Identificación de la pobreza

Aunque hay un extenso acuerdo sobre la naturaleza multidimensional del bienestar, todavía no existe consenso sobre los atributos y componentes que debería incluir una medida multidimensional de pobreza. Aproximaciones como las de OPHI ganaron terreno a partir de la propuesta de medición basada en los índices de Alkire y Foster (OPHI); sin embargo, también existen otras opciones ampliamente divulgadas, entre ellas, medidas axiomáticas, difusas y multivariadas (Kakwani y Silber, 2008).

Para la medición del IPM se requiere una base informacional con las características socioeconómicas de hogares e individuos, típicamente contenida en una encuesta de hogares con varios módulos, principalmente: educación, salud, empleo, vivienda y servicios, ingresos, equipamiento del hogar y, además, seguridad alimentaria y seguridad física de las personas.

En la aplicación se considera una muestra de N individuos y $D \geq 2$ indicadores que expresan privación de derechos; entonces, dichos indicadores pueden agruparse en áreas o dominios de privación en tanto expresan derechos similares. Por ejemplo, la dimensión de seguridad humana incluye seguridad alimentaria, percepciones de seguridad ciudadana y eventos de (in)seguridad física; cada uno de estos constituye un indicador.

Además, se define como “ Y ” a una matriz $N \times D$, cuyas entradas son y_{ij} , que denotan el nivel del indicador j para el individuo i . Además, un vector $z(1 \times D) = (z_1 \dots z_D)$, que contiene puntos de corte para cada indicador y define si una persona sufre alguna privación

en el indicador o dimensión D . Se supone que para cada indicador j e individuo i , la privación ocurre cuando el valor de y_{ij} es menor a z_j ($y_{ij} < z_j$).

Asimismo, se consideran diferentes pesos para los indicadores y dimensiones; dichos pesos expresan la relevancia sobre las políticas en cada dimensión. Los pesos son parámetros exógenos creados en un vector $w = (w_1 \dots w_D)$, con $0 < w_j < 1$ y $\sum w_j = 1$. De manera que, si cada indicador tuviese igual importancia, todos los pesos serían iguales a $1/D$. Para la presente aplicación se definieron ponderadores que otorgan un balance entre la importancia de las políticas y la disponibilidad de información, de manera que un solo indicador no concentre la carga sobre el indicador final.

Para cada indicador se crea un valor de brecha dada por la matriz g^0 ($N \times D$) con valores $g_{ij}^0 = w_{ij}$ si $y_{ij} < z_j$ y 0 en otro caso. Dicha matriz es compatible con el marco propuesto por Alkire y Foster (AF), dado que para cada individuo se observa la importancia de las políticas cuando se presentan los eventos de privación. La suma de la fila g^0 representa el valor de las privaciones ponderadas que muestra el hogar i : $c_i = \sum_1^D g_{ij}^0$ (Pacífico & Poegel, 2017). Una de las ventajas de la aplicación propuesta por estos autores es que puede extenderse fácilmente a medidas cardinales e índices de brecha y severidad.

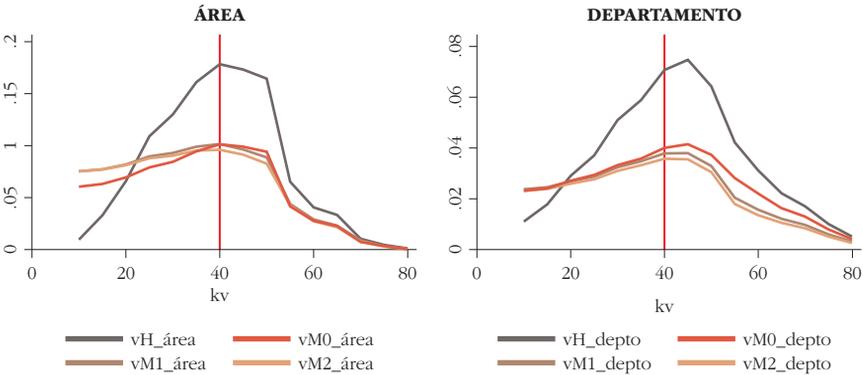
Para ilustrar lo anterior, si un hogar tiene tres miembros adultos y solo uno de ellos presenta nivel de escolaridad superior a la media, entonces el hogar presenta una privación de $2/3$; este valor representa la medida en que un hogar tiene una brecha respecto a las oportunidades educativas. En la medición, este valor entra a formar parte del IPM con la ponderación otorgada a dicho indicador.

Una vez obtenido el vector c_i , la medición de la pobreza multidimensional requiere de la definición de un parámetro k , que representa un punto de corte de pobreza y es clave en el enfoque de AF. Este mide la proporción de las privaciones ponderadas para que un hogar sea considerado pobre. Este método es una extensión del denominado

enfoque dual conocido ampliamente en la literatura de pobreza multidimensional. Si bien este parámetro es exógeno, en la presente aplicación se definió aquel valor de k que maximiza la variación de los índices de pobreza entre diferentes características de los hogares, como área, departamento, edad y condición étnica del jefe de hogar (gráficos A1 y A2)⁶⁷.

Se define una función de identificación $\rho_k(y_i, z) = 1$ si $c_i > k$ y 0 en otro caso. Esta función es importante toda vez que modifica la matriz g^0 como $g_{ij} \rho_k(y_i, z)$; así, si el hogar i es considerado no pobre, entonces todo el vector g_i se convierte en cero. Esta se denomina matriz censurada de privaciones.

Gráfico A1
Desviación estándar entre área y departamento, según valor de k

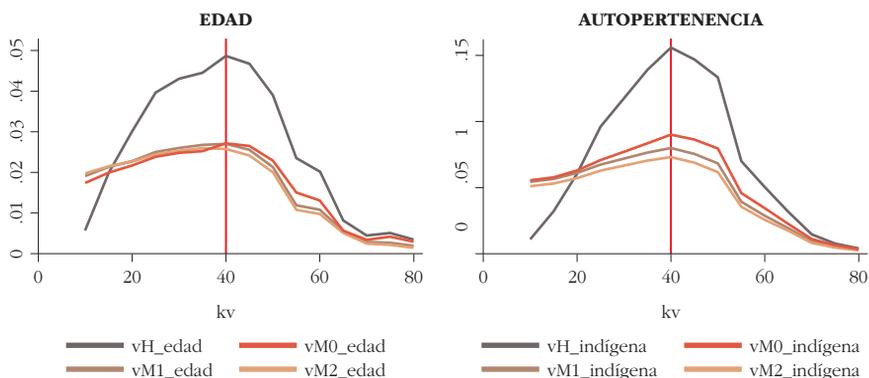


Fuente: INE, 2017.

67 Se considera usar un valor apropiado de k , aquel que presenta una desviación estándar máxima entre unidades geográficas y características de los hogares. Dada la recurrencia de valores entre 0,40 y 0,45, que presentan las mayores diferencias en las medidas de pobreza según las características del hogar, se adopta el valor redondeado de 0,40.

Gráfico A2

Desviación estándar entre edad y autopertenencia a pueblos indígenas, según valor de k



Medidas de pobreza multidimensional (agregación)

Los índices más simples de pobreza multidimensional son similares a los propuestos hace más de tres décadas por Foster, Greer y Thorbecke (FGT)⁶⁸: incidencia, brecha y severidad. Para el caso de la incidencia, esta se obtiene mediante la siguiente relación:

$$H = \frac{\sum_{i=1}^N \rho_k(y_i, z)}{N} = \frac{q}{p}$$

Donde el numerador cuenta la cantidad de hogares o unidades que son pobres multidimensionales y en el denominador la cantidad de hogares o unidades totales evaluadas.

68 FGT (iniciales de los autores de la propuesta) se denomina a la familia de índices de pobreza usados en la mayoría de los informes de pobreza monetaria. El índice FGT2, equivalente a la severidad o brecha cuadrática, cumple los principios de monotonicidad, anonimidad, escala invariante, población invariante y principio de transferencia.

El índice H señala el porcentaje de unidades (hogares o individuos) en situación de pobreza multidimensional.

El índice propuesto por AF (denominado M0) aumenta con el número de privaciones experimentadas por los hogares pobres y, por tanto, puede utilizar la matriz de privaciones censuradas:

$$M_0 = H \cdot A = \frac{|g^0(k)|}{N}$$

Donde: $|g^0(k)| = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^D g_{ij}^0(k)$ y, $A = \frac{|g^0(k)|}{q}$, que es una medida de incidencia de pobreza ajustada por el número de privaciones que muestran los individuos u hogares pobres.

El índice A es una medida de la extensión o amplitud de las privaciones de los hogares o individuos pobres.

El índice M0 es una medida de incidencia de pobreza ajustada por la amplitud de carencias o privaciones de los hogares o individuos pobres.

Cuando se dispone de una matriz de brechas reales, en contraposición a variables dicotómicas, el índice M0 puede ser complementado por medidas que indican profundidad y severidad de cada indicador de privación. Por ejemplo, se define $|g^1(k)|$ como la suma de las brechas de los individuos pobres, entonces el promedio de la brecha de pobreza entre toda la extensión de posibles privaciones de los individuos pobres será igual a:

$$G = \frac{\{|g^1(k)|\}}{\{|g^0(k)|\}}$$

Una medida que considera de manera conjunta la incidencia de pobreza (H), el rango promedio de privaciones (A) y la profundidad promedio entre dimensiones de privación (G), está dada por:

$$M_1 = M_0 \cdot G = \frac{|g^1(k)|}{N}$$

El índice M1 es una medida de brechas agregada de pobreza que considera la extensión, el promedio de privaciones y la profundidad de las privaciones.

La ventaja de M1 es que incrementa en cuanto una persona pobre presenta más privaciones en una dimensión dada; de manera que cumple con el principio de monotonicidad (Foster et al., 1984).

Mas aún, una medida ideal de pobreza debería respetar también el principio de transferencia, esto es, que debería incrementar tan pronto como la profundidad de la privación empeore para aquellos individuos u hogares que ya tenían alta privación. Bajo el enfoque de AF, fácilmente puede sustituirse $|g^1(k)|$ con $|g^2(k)|$ en el cálculo del índice G. Entonces se convierte en una medida de severidad de privación:

$$S = \frac{\{|g^2(k)|\}}{\{|g^0(k)|\}}$$

Finalmente, la medida multidimensional que considera de manera conjunta todos los aspectos definidos anteriormente puede ser computada por el producto de $M_0 * S$:

$$M_2 = M_0 \cdot S = \frac{|g^2(k)|}{N}$$

El índice M2 es una medida de severidad agregada de pobreza que considera la extensión, promedio de privaciones y profundidad al cuadrado de las privaciones. Por esta razón, este índice respeta el principio de transferencia.

De manera general, los índices de AF pueden expresarse como la familia de M_α donde α es un parámetro de aversión a la pobreza, y toma valores de 0, 1 y 2, dando lugar a los índices ya expuestos.

$$M_\alpha = \frac{|g^\alpha(k)|}{N}$$

Las medidas propuestas tienen una ventaja adicional, y es que son aditivas entre “ q ” grupos de la población (por departamento, área de residencia, edad, sexo o condición étnica del jefe de hogar u otro). Esto significa que los índices M_α pueden expresarse como la suma ponderada de los niveles de pobreza de los diferentes “ q ” grupos de población:

$$M_\alpha = \sum_{q=1}^Q \frac{N_q}{N} M_{\alpha,q}$$

Indicadores de agregación: definiciones

Tasa de incidencia (H): La tasa de incidencia de la pobreza multidimensional (H) se define como la proporción de personas consideradas pobres (q) respecto a toda la población (p) (cuántos son pobres). La incidencia se expresa en términos del porcentaje de personas que viven en hogares pobres. Esta medida viola la propiedad de monotonicidad dimensional⁶⁹, ya que si una persona pobre sufre la ausencia de un derecho que antes no sufría, la incidencia de la pobreza (H) se mantiene invariante, es decir que la pobreza no se incrementa. Para corregir esta limitación, se obtiene la tasa de incidencia ajustada (M0).

$$H=q/p$$

q = población pobre

p = población total

Tasa de incidencia ajustada (M0): La tasa de incidencia ajustada (M0) combina información sobre la proporción de personas pobres multidimensionales (H) y la proporción de derechos no ejercidos que tienen (A) (cuántos son pobres y qué tan pobres son). Esta tasa se define tomando al hogar como unidad de análisis.

Con este ajuste, si un hogar pobre sufre la falta de un derecho adicional⁷⁰, aumenta la intensidad de la pobreza (A) y también aumenta el M0, cumpliendo de esta manera la propiedad de monotonicidad. Para la medición tanto de la tasa de incidencia

69 Monotonicidad dimensional es una de las propiedades que asegura que la medida de pobreza multidimensional tenga la orientación adecuada. Esta propiedad señala que la pobreza debería disminuir cuando la mejora elimina la privación por completo.

70 Un hogar es pobre cuando alguno de sus miembros enfrenta la ausencia de algún derecho o indicador considerado en la medición.

(H) como de la tasa de incidencia ajustada (M0), se requiere solo de información ordinal. Sin embargo, ninguna de estas medidas captura información sobre la profundidad o alcance de la falta de derechos⁷¹. Para dar solución a esta limitación se utilizan datos cardinales que permiten aumentar la información de M0 usando la medida de brecha promedio de todas las dimensiones en las cuales los pobres sufren privaciones (G).

$$M0 = H * A$$

H = Tasa de incidencia

A = Intensidad de la pobreza

Brecha de la pobreza (G): La brecha de la pobreza (G) mide qué tan lejos se encuentran los pobres de ser multidimensionalmente no pobres. Permite identificar la distancia entre los puntos de corte de cada dimensión y el desempeño de los pobres en las dimensiones en las que se encuentran con ausencia de derechos. Se expresa en valores de 0 y 1. Por ejemplo, el punto de corte para la variable estabilidad laboral es 100%, que significa que todos los asalariados de un hogar tienen empleo estable. Si un hogar pobre tiene el 60% de los asalariados con empleo estable, la brecha estará dada por $(100\% - 60\%) / 100\% = 0,40$.

Brecha ajustada (M1): La brecha de pobreza ajustada (M1) refleja la incidencia de la pobreza (proporción de pobres multidimensionales), la intensidad de la pobreza (promedio de la proporción de derechos no ejercidos que enfrentan los

71 Si analizamos el indicador de estabilidad laboral, por ejemplo, un hogar donde ninguno de los asalariados tiene un empleo estable (100% de temporales) enfrenta una privación más profunda que un hogar donde solo el 10% o el 20% de los asalariados tiene empleo temporal.

pobres) y la profundidad de la pobreza multidimensional (qué tan lejos se encuentran los pobres de ser multidimensionalmente no pobres). La brecha ajustada es el producto de H, A y G. Esta medida satisface la propiedad de monotonicidad, ya que un cambio en la profundidad de la falta de derechos se refleja en la medida, aunque no distingue si la persona sufre una pequeña o una gran ausencia de derechos en cada dimensión.

$$M1 = H * A * G$$

H = Tasa de incidencia

A = Intensidad de la pobreza

G = Brecha de la pobreza

Severidad (S): Para añadir una mayor información que distinga la magnitud de la ausencia de derechos en cada dimensión, se utiliza la medida de severidad (S), que es el promedio de las brechas normalizadas al cuadrado sobre el total de las dimensiones en las cuales los hogares pobres sufren la falta de derechos, con la finalidad de señalar y enfatizar las más graves. Por tanto, la severidad es una medida que asigna mayor peso a los hogares con restricciones más profundas para el ejercicio de derechos.

Severidad ajustada (M2): La severidad ajustada busca reflejar la magnitud de la brecha identificando a los más pobres entre los pobres. Entre más alta sea la medida, mayor es la magnitud de los derechos no ejercidos de los hogares pobres. Las medidas M1 y M2 requieren de información cardinal para su estimación. Al utilizar el porcentaje de personas en el hogar que enfrentan ausencia de derechos, se obtiene la cardinalidad requerida para el cálculo de la brecha y la severidad de la pobreza multidimensional.

$$M2 = H * A * S$$

H = Tasa de incidencia

A = Intensidad de la pobreza

S = Severidad

¿Cuántos son pobres?	¿Cuántos son pobres y qué tan pobres son?	¿Qué tan lejos están los pobres de ser no pobres multidimensionales?	¿Quiénes son los más pobres entre los pobres?
Incidencia de la pobreza	Índice de Pobreza Multidimensional	Brecha ajustada	Severidad ajustada
$H = q/p$	$IPM-M0 = H * A$	$M1 = H * A * G$	$M2 = H * A * S$
q = población pobre p = población total	H = tasa de incidencia A = intensidad o amplitud	H = tasa de incidencia A = intensidad o amplitud G = Profundidad de las privaciones	H = tasa de incidencia A = intensidad o amplitud S = Severidad

Fuente: Angulo et al., 2011; Sánchez Martí, 2014.

A objeto de incorporar indicadores que reflejen las privaciones en las cuatro dimensiones del enfoque de ASDI, se realizó el análisis estadístico y la correlación de cada indicador respecto al ingreso del hogar per cápita y del indicador de privación de recursos monetarios.

Tanto en la versión gráfica (gráfico A3) como en la relación señalada por el indicador V de Cramer (cuadro A1) de las tablas de contingencia⁷², los indicadores seleccionados no señalan problemas de redundancia.

Recursos

Los indicadores de equipamiento del hogar (suma de activos o bienes durables más correlacionados con el ingreso), el logro educativo (adultos que tienen años de educación mayores al promedio) y el acceso a internet muestran correlación positiva y casi lineal con el ingreso

⁷² También incorporado por CEPAL en el análisis de consistencia (véase Santos et al., 2015).

per cápita del hogar. Sin embargo, no son redundantes debido a que no tienen correlación perfecta con el ingreso, de manera que existen hogares o individuos que, con bajos ingresos, tienen alguno de estos elementos que inciden en su capacidad productiva real o potencial.

Oportunidades

Aunque la asistencia escolar y el rezago educativo tienen menor relación con el ingreso, se advierten brechas en los extremos de la distribución, de manera que aportan a la identificación de privaciones que sufre una gran proporción de hogares.

Respecto a la afiliación al sistema de salud, existe una mayor relación con el ingreso del hogar; sin embargo, alrededor del 50%, incluso en el decil superior, carece de este derecho.

Con relación al empleo, únicamente el empleo remunerado y la afiliación al sistema de pensiones tienen relación con el ingreso, mientras que el resto generaliza una situación de ocupación de baja calidad, por tanto, es relevante para incluirse en el IPM.

Los indicadores de oportunidades de vivienda son los que mejor se asocian con el ingreso y muestran brechas significativas entre hogares de distintas características respecto a la vivienda y el acceso a servicios.

Poder y voz

El único indicador de este componente, referido a la pertenencia a sindicato o gremio, muestra una débil relación (no lineal) con el ingreso. Incluso en el decil alto, únicamente el 18% de los hogares está vinculado a sindicatos o gremios.

Seguridad humana

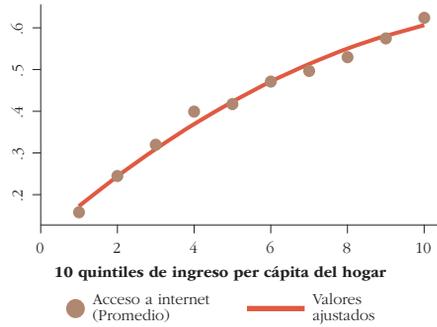
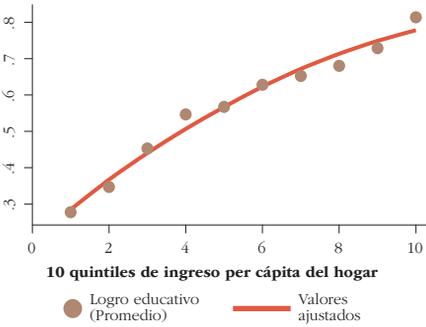
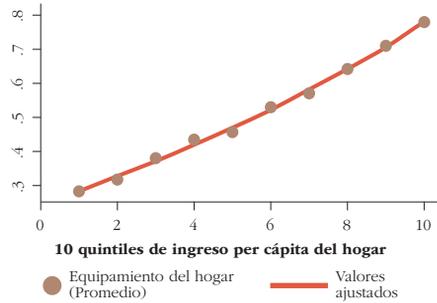
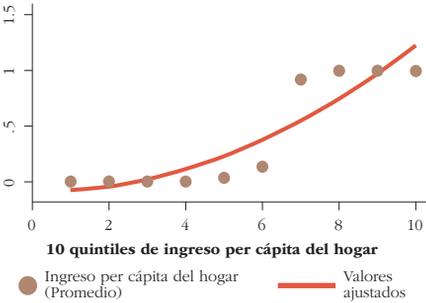
El indicador de seguridad alimentaria tiene relación directa con el ingreso; sin embargo, los componentes de seguridad de las personas presentan relación inversa. Se admiten estos resultados toda vez que expresan riesgos y/o eventos de inseguridad inversamente proporcionales al ingreso monetario.

Gráfico A3

Correlación de los indicadores de logro con el ingreso per cápita del hogar

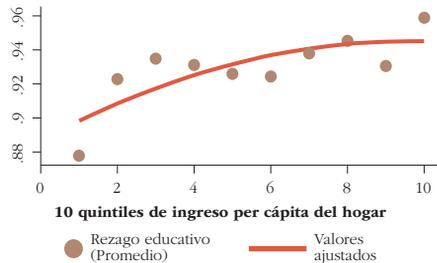
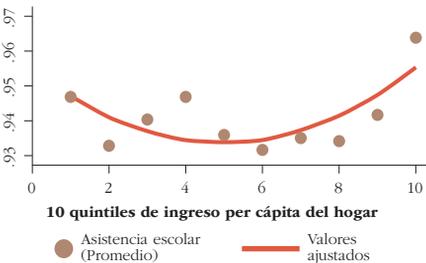
Dimensión: recursos

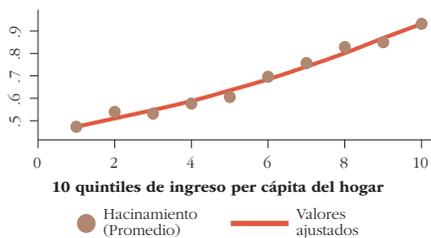
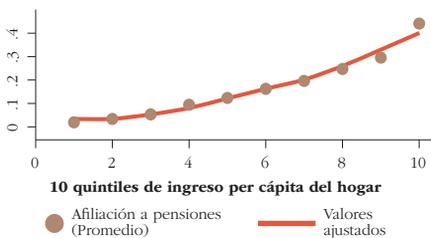
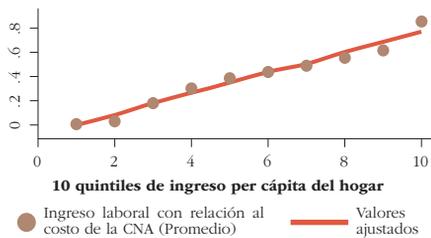
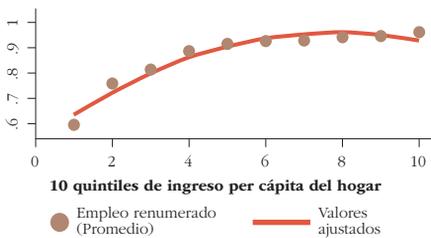
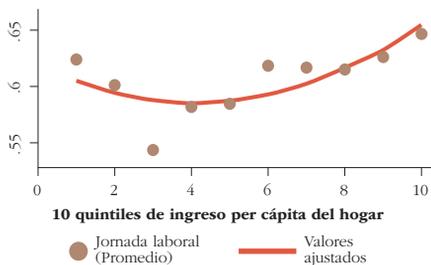
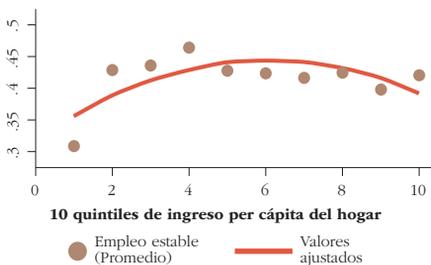
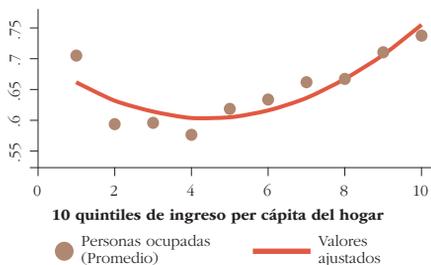
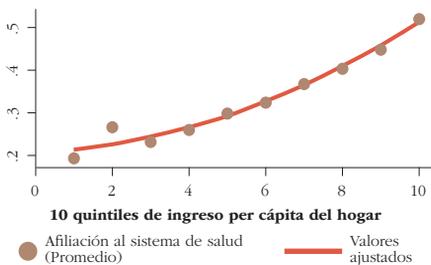
Probabilidad de logro en el indicador seleccionado según decil de ingreso per cápita del hogar

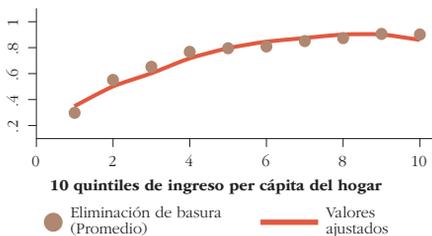
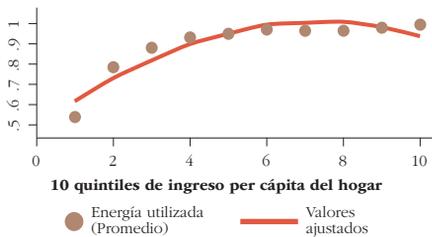
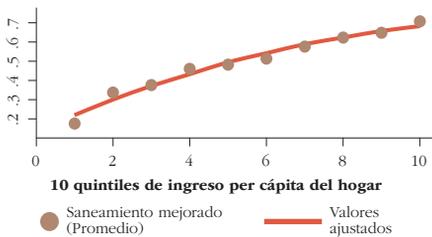
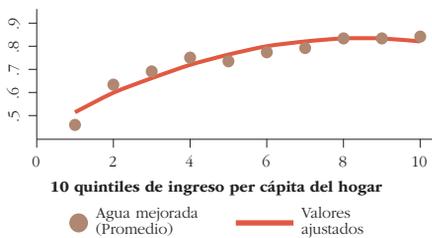
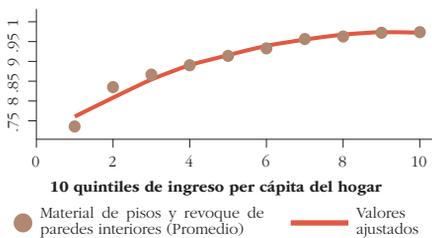


Dimensión: Oportunidades

Probabilidad de logro en el indicador seleccionado según decil de ingreso per cápita del hogar

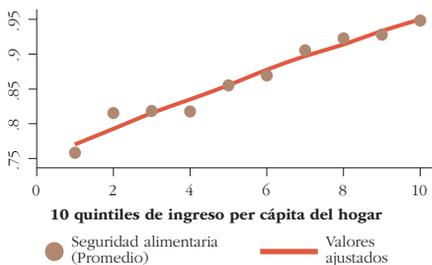
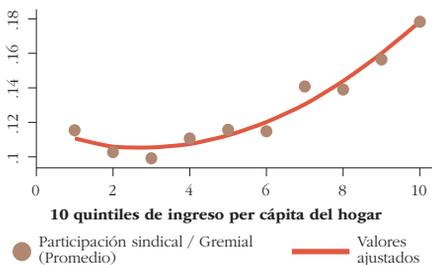


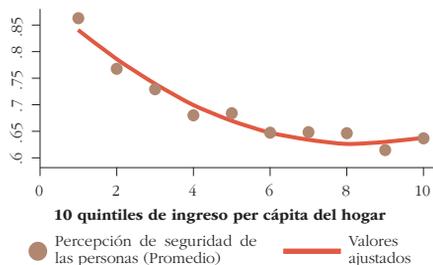
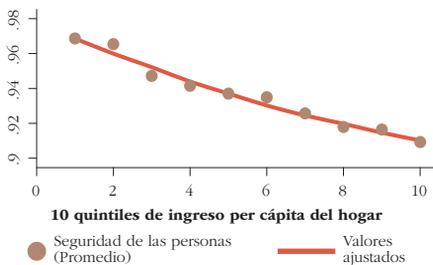




Dimensión: poder y voz, seguridad humana

Probabilidad de logro en el indicador seleccionado según decil de ingreso per cápita del hogar





Fuente: INE, 2017

Cuadro A1

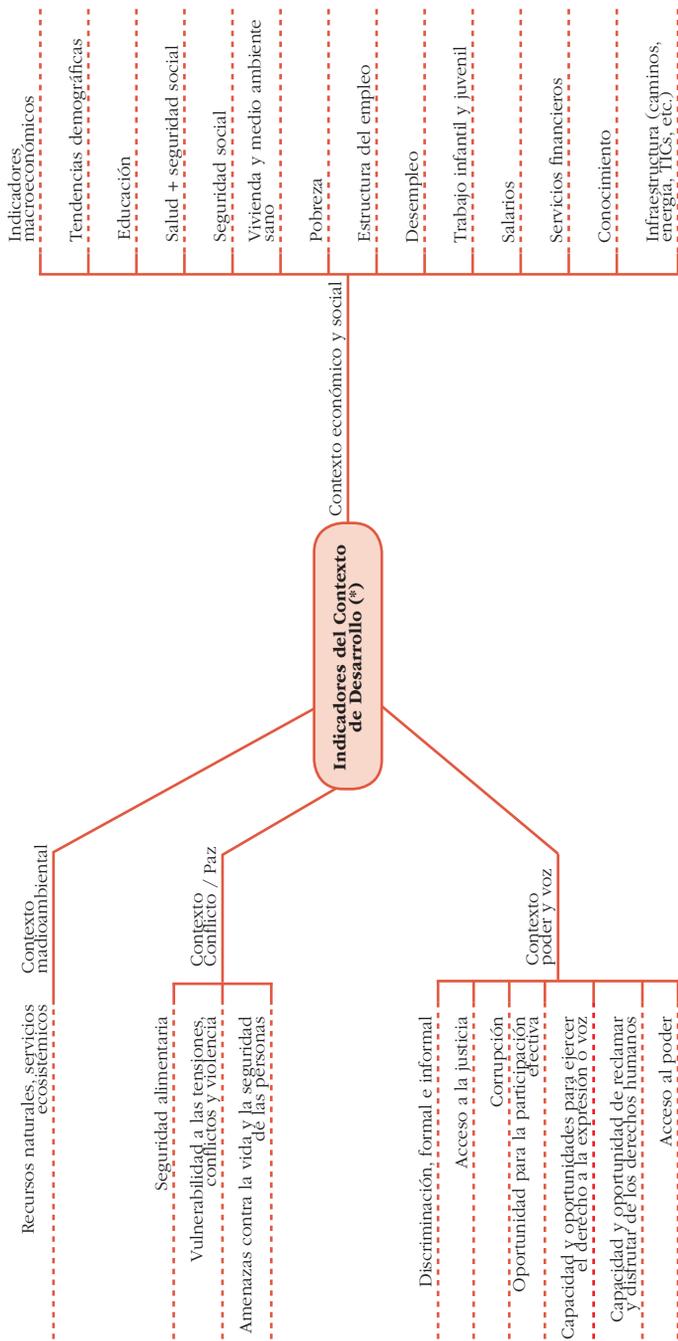
Estadístico V de Cramer de tablas de contingencia de indicadores de privación respecto al indicador de pobreza monetaria

	Indicador	Estadístico V de Cramer
xRec_v12	Equipamiento del hogar	0,2446
xRec_v13	Logro educativo	0,2559
xRec_v14	Acceso a internet	0,2260
xOp_v21	Asistencia escolar	0,0691
xOp_v22	Rezago educativo	0,0935
xOp_v23	Afiliación al sistema de salud	0,1315
xOp_v31	Disponibilidad de trabajo	0,1573
xOp_v32	Estabilidad en la ocupación	0,0743
xOp_v33	Jornada de trabajo	0,0117
xOp_v34	Ocupación remunerada	0,1619
xOp_v35	Ingresos laborales suficientes	0,2700
xOp_v36	Afiliación al sistema de pensiones	0,1628
xOp_v41	Espacios de la vivienda	0,2564
xOp_v42	Pisos y pared revocadas	0,1575
xOp_v43	Agua mejorada	0,1517
xOp_v44	Combustible para cocinar	0,2014
xOp_v45	Sanearamiento básico	0,2114
xOp_v46	Eliminación de basura	0,2044
xPv_v51	Afiliación a sindicato	0,0304
xSeg_v61	Seguridad alimentaria	0,1353
xSeg_v62	Seguridad ciudadana	-0,0288
xSeg_v63	Percepción de seguridad	-0,0088

Fuente: INE, 2017.

Anexo 3. Indicadores del contexto de desarrollo Gráfico A4.

Indicadores del contexto de desarrollo

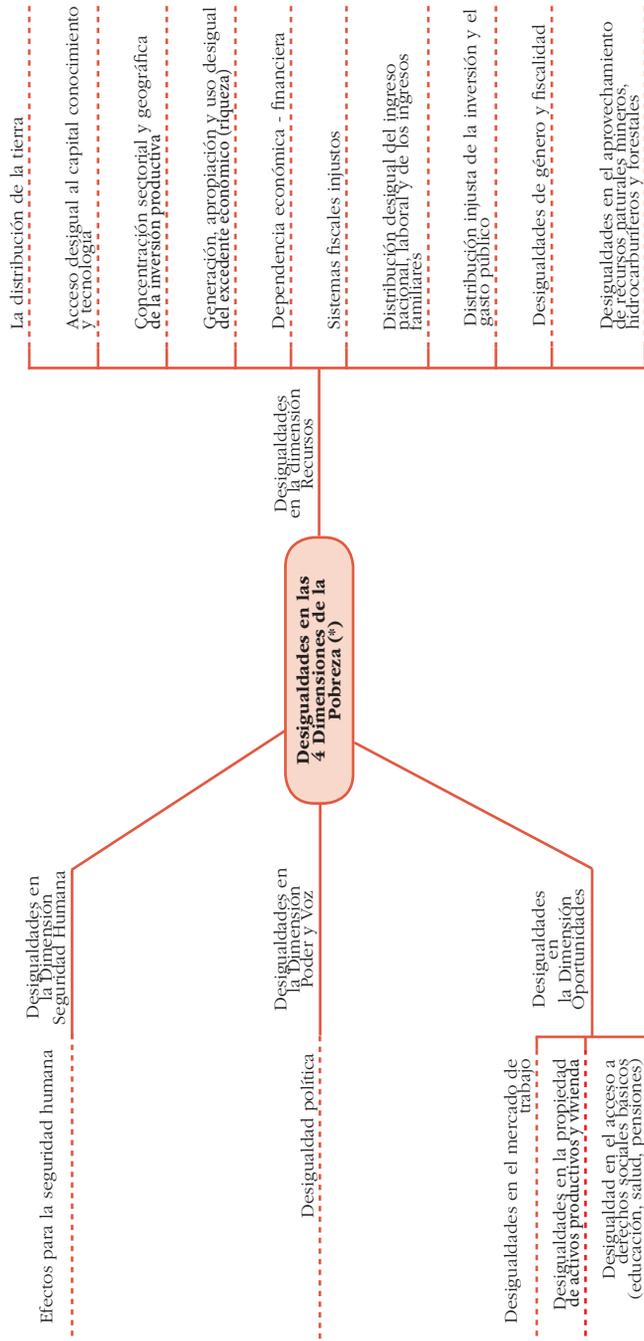


* Fuentes de los indicadores: Encuestas de hogares; anuario estadístico INE; encuestas nacionales de salud; registros de cuentas fiscales, tributarias y empresariales; Latinobarómetro; CEPAL, ONU Mujeres, informes ODS.

Anexo 4. Desigualdades en las cuatro dimensiones de la pobreza

Gráfico A5.

Desigualdades en las cuatro dimensiones de la pobreza



(*) Fuentes de los indicadores: cuentas nacionales de riqueza e ingreso, encuestas de hogares; registros de cuentas fiscales, tributarias y empresariales; Latinobarómetro; CEPAL, ONU Mujeres, informes ODS.

Anexo 5. IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones Cuadro A2

IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones operativas

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Definición operativa	Peso	
Recursos 30,77	1. Recursos monetarios	1.1 Suficiencia de recursos monetarios	Hogares con ingresos per cápita suficientes para cubrir el costo de la canasta básica familiar (alimentación, educación, salud, vivienda, transporte, servicios, recreación, etc.)	15,39	
		1.2 Bienes duraderos del hogar	Hogares que cuentan con uno o más de los siguientes bienes duraderos: computadora; lavadora; vehículo (automotor o motocicleta) para uso del hogar	6,59	
	3. Educación y salud	1.3 Logro educativo	Escolaridad (años de estudio) de las personas de 19 años o más en el hogar: igual o mayor al promedio (9,9 años)	6,59	
		1.4 Acceso a servicios de internet	Proporción de personas de los hogares de 15 años y más con acceso a servicios de internet dentro y fuera del hogar	2,20	
Oportunidades 30,77	4. Acceso a trabajo/empleo	2.1 Asistencia escolar	Proporción de personas del hogar entre 6 y 19 años que asisten a la escuela o colegio	2,56	
		2.2 Rezago escolar	Proporción de personas del hogar entre 8 y 19 años sin rezago escolar: personas que no presentan desfase avanzado entre la edad normativa y el grado educativo que cursan (2 años)	2,56	
		2.3 Salud	Proporción de personas del hogar afiliadas a un seguro o sistema de salud público o privado (mayores de 5 años)	2,56	
	5. Calidad de trabajo/empleo	3.1 Acceso a empleo/trabajo	Proporción de personas del hogar 15 años y más ocupadas, sobre el total de la población en edad de trabajar (PET 15+)	7,69	
		3.2 Estabilidad laboral	Proporción de asalariados del hogar que tienen contrato por tiempo indefinido sobre el total de asalariados	1,54	
		3.3 Jornada semanal normativa	3.3.1	Proporción de ocupados del hogar con jornada semanal entre 40 y 48 horas (normativa) y con jornada parcial voluntaria sobre el total de ocupados	1,54
			3.4 Trabajo con remuneración	Proporción de ocupados del hogar que recibe un ingreso propio sobre el total de ocupados	1,54

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Definición operativa	Peso	
Poder y voz 7,69	6. Calidad de vivienda y medio ambiente sano	3.5	Ingreso laboral con relación al costo de la CNA	Proporción de ocupados del hogar con ingresos iguales o mayores al costo de la canasta normativa alimenticia (Bs 2.556 en 2017)	1,54
		3.6	Pensiones	Proporción de ocupados del hogar afiliados al sistema de pensiones (AFP)	1,54
		4.1	Hacinamiento	Proporción de hogares con menos de tres personas por dormitorio (no hacinamiento) (excluye empleada del hogar)	1,28
		4.2	Material de los pisos y revoque de paredes interiores	Proporción de hogares que habitan viviendas con pisos mejorados o distintos a tierra y paredes interiores revocadas	1,28
		4.3	Agua mejorada	Proporción de hogares con acceso a fuentes de agua mejorada (urbana: cañería de red dentro de la vivienda o del predio donde se ubica la vivienda; rural: pozo perforado o entubado con bomba; pozo excavado cubierto con bomba)	1,28
		4.4	Saneamiento mejorado	Proporción de hogares con un sistema de saneamiento mejorado (vivienda conectada a la red pública de alcantarillado + cámara séptica)	1,28
Seguridad humana 30,77	7. Participación política	4.5	Energía utilizada	Proporción de hogares que utilizan gas natural o electricidad para cocinar (excluye a hogares que no cocinan)	1,28
		4.6	Eliminación de basura	Proporción de hogares que elimina la basura mediante carro basurero o contenedor	1,28
		5.1	Participación sindical/gremial	Proporción de trabajadores asalariados e independientes del hogar que participan en organizaciones sindicales, asociaciones laborales u organizaciones gremiales (tasa de sindicalización)	7,69
		6.1	Seguridad alimentaria	Proporción de hogares cuyos miembros no dejaron de comer alguna vez por falta de dinero u otros recursos en los últimos tres meses	15,39
		6.2	Seguridad de las personas	Proporción de hogares cuyos miembros no fueron víctimas de delitos como: atraco, robo, lesiones, violación, estafa, despojo, trata, extorsión, secuestro u otros, en los últimos 12 meses	7,69
		6.3	Percepción de seguridad de las personas	Proporción de personas de los hogares que se sienten seguras al caminar solas en su zona de residencia	7,69

Anexo 6. Principales indicadores de pobreza multidimensional

Cuadro A3

Bolivia: incidencia (H), intensidad (A), incidencia ajustada (IPM-M0), brecha (M1) y severidad (M2) de la pobreza multidimensional, 2017 (en porcentaje)

	H	A	IPM-M0	M1	M2
BOLIVIA	55,0	54,1	29,7	22,2	18,9
Departamento					
Chuquisaca	58,1	53,7	31,2	23,5	20,1
La Paz	60,5	55,7	33,7	24,4	20,7
Cochabamba	58,7	55,9	32,8	23,4	19,9
Oruro	62,0	54,4	33,7	24,7	21,1
Potosí	67,7	53,5	36,2	28,8	25,5
Tarija	49,0	53,1	26,0	18,0	14,9
Santa Cruz	47,6	53,8	25,6	17,3	14,4
Beni	63,9	55,2	35,3	24,9	20,9
Pando	50,2	54,8	27,5	18,9	15,8
Área					
Urbana	48,2	54,4	26,2	17,5	14,4
Rural	73,4	55,2	40,5	31,8	28,0
Estrato geográfico					
Ciudad capital	47,0	54,5	25,6	17,0	14,0
Resto urbano	51,5	54,2	27,9	18,7	15,4
Rural	73,4	55,2	40,5	31,8	28,0
Tamaño del hogar					
Unipersonal	36,4	51,4	18,7	15,8	14,6
De 2 a 3 personas	52,4	54,2	28,4	21,1	18,2
De 4 a 5 personas	63,1	54,8	34,6	23,4	19,3
6 o más personas	83,3	58,1	48,4	32,5	26,5
Edad del jefe de hogar					
Hasta 29 años	49,2	54,3	26,7	18,6	15,8
De 30 a 49 años	56,6	55,1	31,2	21,6	17,9

(Continúa en la siguiente página)

	H	A	IPM-M0	M1	M2
De 50 años y más	59,1	54,5	32,2	24,1	20,9
Sexo del jefe de hogar					
Hombre	56,5	52,6	29,7	21,9	18,5
Mujer	56,1	53,1	29,8	23,1	20,0
Adscripción étnica del jefe de hogar					
Indígena	69,6	55,3	38,5	28,9	25,0
No indígena	47,8	54,2	25,9	17,7	14,7
Clase social del jefe de hogar					
Empresariado agrícola	52,1	54,7	28,5	20,5	17,2
Asalariado agrícola	70,0	55,4	38,8	27,7	23,7
Campesino y colono	84,9	55,8	47,4	37,9	33,6
Empresariado no agrícola	35,1	48,4	17,0	11,0	8,7
Pequeña burguesía	40,7	51,4	20,9	13,4	10,8
Clase media asalariada	22,6	52,2	11,8	7,6	6,2
Clase media asalariada baja	51,0	55,1	28,1	19,1	16,0
Trabajador independiente	59,8	54,7	32,7	22,2	18,4
Clase obrera urbana	60,8	55,3	33,6	22,1	18,1
Profesional liberal	20,1	50,7	10,2	6,3	5,0

Fuente: elaborado por el CEDLA.

El estudio de la pobreza multidimensional en Bolivia con un enfoque de derechos humanos, ha permitido conocer la incidencia, intensidad y severidad de este fenómeno más allá de los ingresos, así como los grupos, colectividades y territorios más afectados.

A partir de la construcción de un nuevo índice de pobreza multidimensional, mediante la identificación de los derechos negados a las personas, se indaga sobre las estructuras sociales que favorecen o limitan el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades para el acceso a un nivel de vida adecuado, a la participación política efectiva y a la seguridad humana, así como a preguntarse sobre los caminos posibles para la acción colectiva en favor la igualdad social, una cuestión indisolublemente imbricada con la construcción de una sociedad democrática.

El análisis avanza en el señalamiento de las causas estructurales de la pobreza multidimensional y otras asociadas con discriminaciones de género, adscripción étnica o generación, a cuya superación se debe dar la máxima prioridad para reducir las desigualdades ampliamente generalizadas en los ámbitos económico, social, político y medioambiental, a través de políticas públicas y contextos institucionales propicios que garanticen el ejercicio pleno y efectivo de los derechos universales.

Somos un centro de investigación que genera conocimiento y reflexión crítica sobre el capitalismo desde la centralidad del trabajo.

A través del conocimiento, contribuimos a fortalecer la acción política de los trabajadores urbanos y rurales, para la superación de las relaciones sociales de subordinación y dominación.

Achumani, Calle 11 N° 100
entre García Lanza y Alexander
Telf: (591 2) 279 4740 - 279 9848
E-mail: info@cedla.org
Web: www.cedla.org
La Paz - Bolivia



Con el apoyo de

