



Conversatorio de análisis político

“Desigualdad social y proceso de cambio en Bolivia”

Expositor: Equipo del Informe Nacional sobre
Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia

La Paz, 23 de junio de 2010

Conversatorio de análisis político

Desigualdad social y proceso de cambio en Bolivia

Expositor: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia

Introducción

En medio de un proceso constituyente que lleva años de construcción la agenda de discusión pública centra la atención en las nuevas reglas del juego político, la aprobación de las leyes que regirán el Nuevo Estado Plurinacional y la disputa por las competencias y atribuciones de sus cuatro niveles de gobierno. Entre los afanes políticos que genera el diseño de una nueva arquitectura estatal y los años electorales que la precedieron, los aspectos centrales que dieron origen al proceso constituyente parecen haber abandonado el centro de la discusión política.

En este contexto consideramos importante poner al centro de la discusión política la relevancia de garantizar el ejercicio de los derechos sociales fundamentales como condición necesaria para la construcción de una sociedad basada en principios de solidaridad, reciprocidad y equidad. En esta reflexión la necesidad de romper con brechas sociales adquiere un relevancia especial, pues aquellos derechos que no son ejercidos por todos se convierten en privilegios que ahondan desigualdades. Por ello la política pública no debe perder de vista la garantía de derechos fundamentales, objetivo esencial enunciado también en la Nueva Constitución Política del Estado.

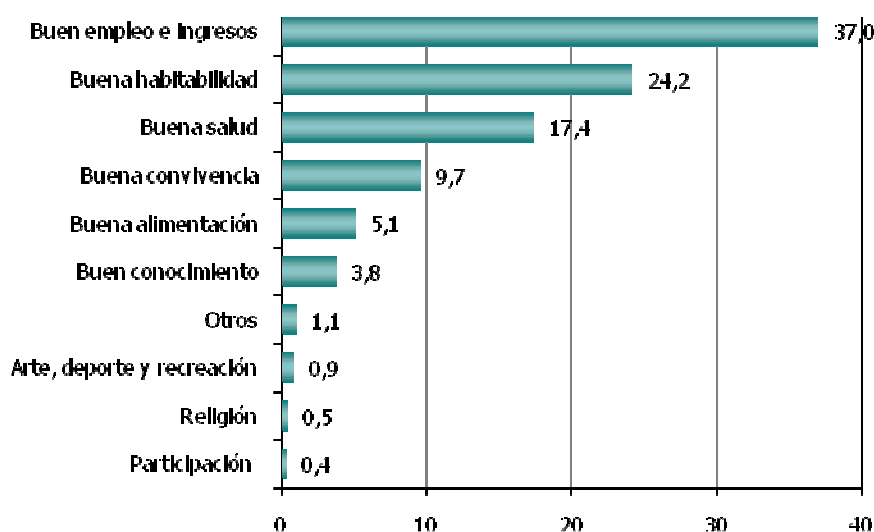
En esta oportunidad intentamos articular algunas ideas en torno a desigualdades materiales y simbólicas en Bolivia, que forman parte de la agenda de investigación del *Informe Nacional sobre desarrollo humano 2010* que será próximamente publicado y difundido por el PNUD a nivel nacional. La primera atañe a la importancia de responder a las expectativas de la población en términos de los deseos de vivir una vida digna, que garantice el ejercicio de derechos fundamentales. Pese a los esfuerzos de las políticas sociales de las últimas décadas y los logros de la nueva generación de políticas iniciadas en el actual gobierno –Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy–, la desigualdad en Bolivia tiene aún un fuerte componente que se arrastra de la historia colonial y republicana: los clivajes étnico, de lugar de residencia y de género aún explican gran parte de las desigualdades. La segunda idea contrasta dos realidades que enfrentan hoy los gobiernos departamentales: alta desigualdad en sociedades altamente diversas. ¿Por qué interesa esta conexión? Creemos que toda acción orientada a diseñar políticas sociales que aceleren el cambio social deben considerar la interacción de ambas dimensiones: promover la igualdad de derechos en cada rincón del país respetando y reconociendo la diversidad cultural. Finalmente, consideramos que para alcanzar una convivencia armoniosa en una sociedad diversa no se requiere únicamente actuar en la reducción de desigualdades materiales, de acceso a servicios básicos, educación y

salud; sino también exige dar un giro en el relacionamiento entre bolivianos para garantizar una convivencia entre diferentes sin discriminación.

Las expectativas de una vida digna y el contexto del cambio social

Las expectativas de cambio social y económico son el centro de preocupación de los bolivianos. Los deseos convergen en torno a temas fundamentales como el asegurar una vida digna que garantice “un empleo estable con salario justo”, una “buena producción y una buena cosecha”, “una vivienda propia”, “una vida sana con buena alimentación” y una “educación de calidad”. A estos deseos se suma la expectativa de una “vida armoniosa” y de “convivencia” en una sociedad diversa. La relevancia de esta agenda radica en que estos mínimos sociales garantizan el cumplimiento de derechos fundamentales que la población boliviana considera imprescindibles para Vivir Bien, tal como lo refleja una encuesta nacional llevada a cabo recientemente por el PNUD (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Aspectos que los bolivianos consideran más importantes para vivir bien



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta EMES (2009)

Ahora bien, ¿Cómo contrastar la expectativa con la realidad de los logros en materia social? En las últimas décadas, entre 1976 y 2001, el desarrollo humano en Bolivia mejoró sustancialmente. La esperanza de vida pasó de 47 a 65 años, la tasa de alfabetización de 63 a 91%, y el PIB creció a una tasa promedio anual de 3,8%¹. Este periodo estuvo caracterizado por un desarrollo humano impulsado principalmente por avances sociales. Contribuyeron a estos logros varios factores, entre ellos: un intenso

¹ Esta tasa corresponde al periodo 1989-2009.

proceso de urbanización (en el periodo se desplazaron cerca de 2,5 millones de bolivianos desde su lugar de origen) y el consecuente acercamiento de la población a infraestructura educativa, salud y servicios básicos; una reforma educativa concentrada en la educación primaria, y una permanente expansión de la oferta de servicios de salud de primer nivel. Estos esfuerzos se ven reflejados en la inversión pública que duplicó el monto per cápita de 69 a 143 dólares en la última década. Sin embargo, la ausencia de una lógica de hacer políticas públicas en base a una gestión por resultados implicó la asignación del presupuesto social en muchos casos en intervenciones basadas en criterios discrecionales de asignación del presupuesto territorial con la consecuente incapacidad de reducir brechas históricas.

Al iniciar el siglo XXI Bolivia era uno de los países más pobres y desiguales de la región. Pese a los importantes esfuerzos fiscales y a la creciente orientación del gasto público en áreas sociales, con especial sesgo en educación primaria la política social enfrentaba un reto recurrente: garantizar a todos los bolivianos el cumplimiento de sus derechos fundamentales. Frente a este desafío, el año 2005, con la elección del Presidente Evo Morales, Bolivia abrió una nueva generación de políticas sociales. A la manera tradicional de hacer políticas públicas fuertemente concentradas en la provisión de infraestructura, maestros, médicos y enfermeras, se sumaba una estrategia agresiva de erradicación de la pobreza. Nuevas acciones de incentivo a la demanda que ya habían sido anunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo marcaban un giro en la política social.

Asentadas en bases filosóficas en un nuevo paradigma de bienestar, dichas políticas responden al objetivo de lograr una sociedad más equitativa que reconozca a todos los grupos sociales y étnicos que la conforman. Para este paradigma los valores de igualdad, solidaridad y reciprocidad se convierten en el eje central de la política social: ya no es posible pensar en metas parciales, es necesario lograr un cambio para todos los bolivianos. Bajo este esquema más de 819 mil personas fueron alfabetizadas en el marco del programa de alfabetización “Yo si puedo”, entre ellas sobre todo mujeres indígenas; el “Bono Juancito Pinto” se distribuyó a más de 6 millones de niños y niñas (entre 2006 y 2009), en menos de un año el “Bono Juana Azurduy” benefició a 222,279 niños recién nacidos y menores de edad y a 1,177,042 madres. Estos importantes aciertos de la política social han sido implementados aunque con algunas variantes en muchos países de la región. Hasta el año 2005, Bolivia era uno de los pocos países de América Latina que no había implementado políticas de transferencias condicionadas.

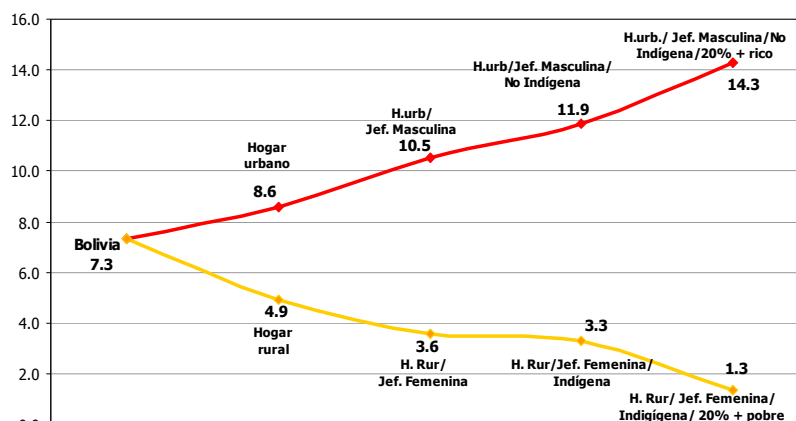
La persistencia y acumulación de las desigualdades

Pese a estos importantes logros sociales y a un crecimiento del PIB per cápita que supera niveles históricamente alcanzados, Bolivia sigue siendo uno de los países más

desiguales de la región. El 10% más rico de la población logra ingresos 79 veces mayores que el 10% más pobre. La desigualdad se transmite de generación en generación y se manifiesta de diversas maneras y en múltiples dimensiones. Algunos datos desagregados dan cuenta de que las desigualdades entre grupos (indígena-no indígena, urbano-rural, hombres-mujeres) son importantes y se acumulan. Un ejemplo de ello son las desigualdades en los años promedio de escolaridad de la población según algunas características demográficas y de pertenencia étnica.

Según datos de la encuesta MECOVI (2007) el promedio de años de escolaridad de la población mayor a 19 años el año 2007 era 7,3. Ser hombre, urbano, no indígena y pertenecer al 10% más rico de la población duplicaba este logro a 14 años de escolaridad en promedio. Ser mujer, rural, indígena, y pertenecer al 10% más pobre de la población implicaba un logro de apenas 1,3 años. ¿Qué acciones podrían ayudar a acelerar el cierre de estas brechas? Más aún, ¿Cómo garantizar que el logro de las políticas sea sostenible en el tiempo? Estos son algunos de los desafíos de la política pública de hoy.

Gráfico 2. Años promedio de escolaridad según características demográficas (2007)



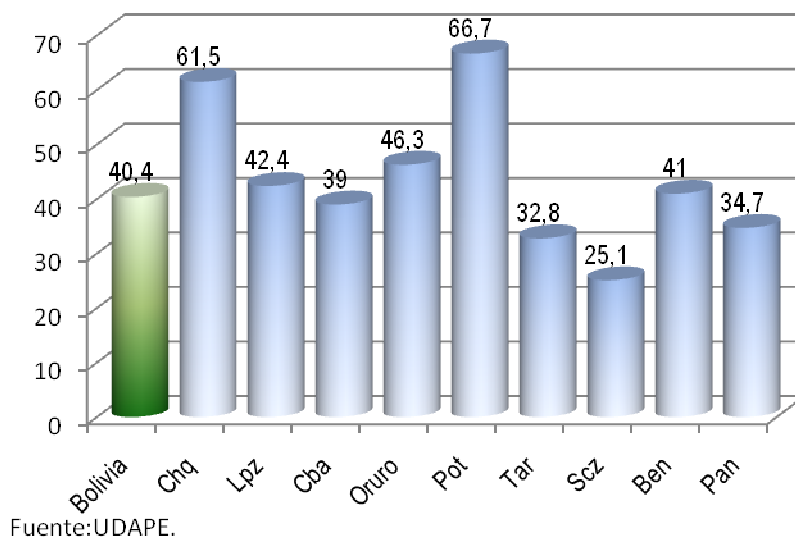
Fuente: Elaboración propia en base a la MECOVI 2007.

Desigualdad territorial y alta diversidad: un desafío para el Estado plurinacional autonómico

A esta profunda desigualdad entre grupos, se suma una desigualdad territorial. El cumplimiento de derechos fundamentales muestra brechas enormes entre departamentos. Un ejemplo de ello es la diferencia en los indicadores de pobreza extrema registrada para el año 2001. En Potosí y Chuquisaca más de 6 de cada 10 personas eran pobres extremos; mientras La Paz, Cochabamba, Oruro y Beni registraban tasas de pobreza extrema del orden del 40%; y Santa Cruz, Tarija y Pando, menores al 35%. Estas brechas departamentales se reproducen en

indicadores de educación, salud y acceso a servicios básicos alertando a la necesidad de formular esquemas de transferencias fiscales basados en criterios no discrecionales. Al mismo tiempo requiere pensar en articular acciones departamentales, municipales y del gobierno central para acelerar el cambio social.

Gráfico 3. Porcentaje de población en condición de extrema pobreza (2001)



Ahora bien, ¿en qué contexto de diversidad cultural se reproducen estas desigualdades? Datos del CENSO (2001) revelan que 62% de la población boliviana se consideraba perteneciente a algún pueblo originario. Según la Encuesta Nacional de Estratificación y Movilidad Social (EMES, 2009) cinco de cada diez bolivianos se definen como “mestizos”, de estos el 29% se considera perteneciente al pueblo quechua, 12% al pueblo aymara, 3% al chiquitano, 3% al mojeño, 1% al pueblo guaraní, y 2% a otro pueblo originario. Esta combinación identitaria alerta a la complejidad del cambio socio-cultural; aunque parece evidente que el mestizaje en Bolivia está esencialmente asociado a la pertenencia étnica en contextos de alta desigualdad social.

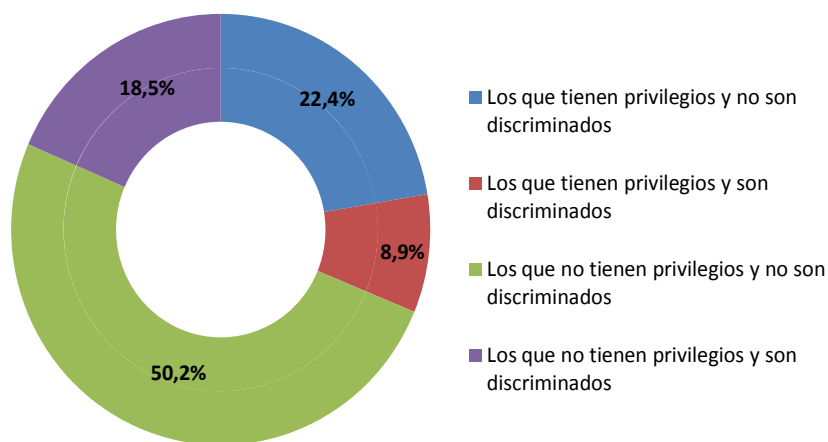
Bolivia y sus departamentos son ahora un mosaico de identidades étnicas, de clase, regionales y de estilos de vida. Como resultado de un intenso proceso migratorio los departamentos albergan hoy un abanico de identidades étnicas. Santa Cruz es un ejemplo de esta diversidad. El 65% de la población mayor a 15 años que habita el departamento nació en otro departamento del país. Entre la población migrante la identidad quechua contribuye al 52%, la aymara al 13%, y la chiquitana al 11%. Es también un departamento con alta desigualdad, con un índice de desigualdad de gasto en consumo de 0.3 que supera la media nacional (UDAPE, 2006). Por ello, uno de los desafíos que enfrentan los nuevos gobiernos departamentales es reducir desigualdades en contextos de alta diversidad.

Discriminación y privilegio: los desafíos para la convivencia en una sociedad diversa

Finalmente, la convivencia armónica entre bolivianos no requiere únicamente actuar en la reducción de desigualdades materiales, de acceso a servicios básicos, educación y salud; sino que también exige dar un giro en el relacionamiento entre bolivianos. Una encuesta reciente llevada a cabo por el PNUD revela que 3 de cada 10 bolivianos se sienten discriminados por algún motivo (ver gráfico 3). Los factores que están detrás de este sentimiento de discriminación son diversos, las causas que aparecen con mayor frecuencia son: “no tener dinero”, “el origen étnico”, “la manera de hablar” y “el color de la piel”.

Los fines y funciones esenciales del Estado que establece la Nueva Constitución Política del Estado y los valores de complementariedad, solidaridad y convivencia que enuncia el postulado del Vivir Bien apuntan sin lugar a dudas en esa dirección. El camino, sin embargo, requiere un proceso de reflexión y participación conjunta en el diseño de la institucionalidad y de los procesos de gestión pública para acelerar y garantizar un cambio con equidad.

Gráfico 4. ¿De cuál de los siguientes grupos cree usted que forma parte?



Fuente: Elaboración propia en base a la EMES (2009).