

Estado del arte Sobre desarrollo y equidad en Bolivia

Christian Lünstedt T.
FEBRERO 2011

- El objeto del presente documento es, por un lado, indagar sobre el concepto mismo de la equidad, cómo se construye en un contexto de subdesarrollo y discriminación, y su relación con el desarrollo. Por otro lado, el trabajo pretende realizar un “estado del arte” sobre equidad y desarrollo en Bolivia, por lo que se realizó una extensa revisión bibliográfica sobre los principales trabajos que abordaron los distintos ámbitos.
- El documento se estructura de la siguiente forma. El presente capítulo es meramente introductorio. El segundo hace referencia a los principales aspectos conceptuales referidos a la equidad. En el capítulo tercero se realiza una breve referencia a las principales teorías sobre equidad. Luego, en el cuarto capítulo se plantea la relación que existe entre equidad y desarrollo y cuáles son las políticas públicas que fomentan ambas. En el quinto se profundiza sobre cuáles son los ámbitos que determinan la equidad y cómo se relacionan con el desarrollo. Es en esa sección donde se muestran los principales trabajos llevados a cabo en Bolivia sobre la temática, aunque ya durante todo el trabajo se van haciendo referencias a los distintos estudios. Finalmente, en el capítulo sexto se presentan las conclusiones.



Contenido

I. Introducción.....	3
II. Aspectos conceptuales referidos a la equidad.....	3
III. La teoría sobre desarrollo y equidad.....	6
IV. Construcción de equidad.....	6
i) Distribución de oportunidades.....	7
ii) Los trueques entre equidad y desarrollo.....	8
¿La desigualdad disminuye con el crecimiento económico?	8
¿Por qué la equidad es importante para el desarrollo?	11
iii) Políticas públicas promotoras de equidad.....	13
V. Aspectos que incentivan el desarrollo y la equidad.....	15
i) Educación.....	15
ii) Salud.....	19
iii) El mercado de trabajo.....	20
iv) Ingreso y pobreza.....	21
v) Lugar de residencia.....	25
vi) Acceso al poder/Poder de agencia.....	27
vii) Movilidad social.....	28
viii) Género.....	32
ix) Macroeconomía.....	34
x) Políticas redistributivas.....	37
xi) Instituciones, justicia, tierra y otros.....	38
VI. Conclusiones.....	40
VII. Bibliografía.....	43



I. Introducción

La aplicación del Programa de Estabilización y las reformas estructurales ligadas al llamado “Consenso de Washington”, en Bolivia, parecen no haber logrado los resultados prometidos. El modelo “neoliberal” de desarrollo adoptado comenzó a ser cuestionado al cabo de más de una década de su implementación, pues si bien logró la estabilidad política y macroeconómica, no dio solución a los principales problemas del país: la pobreza y la desigualdad. Si bien Bolivia fue muy aplicada al seguir las recetas de los organismos internacionales, los magros resultados al cabo de 15 años de reformas elevaron cuestionamientos sobre el modelo.

Las disparidades distributivas en el acceso a recursos y capacidades no fueron abordadas por el modelo y las reformas, reforzando el patrón de desarrollo primario-exportador que caracterizó al país durante toda su historia. Si bien hubo un intento de ampliar la producción hacia sectores no tradicionales con interesantes resultados en el oriente; tras el descubrimiento de ingentes cantidades de gas en el país, se retornó al patrón de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales.

El fracaso del modelo generó varios cuestionamientos. Por un lado, algunos consideraron que se necesitaba uno diferente, en vista del fracaso del neoliberalismo y de la errónea orientación de las reformas más enfocadas en la estabilización macroeconómica que en aspectos sociales y redistributivos; aunque el gasto social se incrementó y los indicadores sociales mejoraron, no se evidenció avances en los indicadores económicos, sobre todo en lo que tiene que ver con el ingreso, el empleo, la pobreza y la desigualdad. El modelo no evaluó a quién beneficiaba y sobre quién caían los costos, sobre todo los de corto plazo. Por otro lado, también hubo los que consideraban que el tiempo para ver los resultados de las medidas era aún muy corto, y que en todo caso se necesitaba profundizar aún más las reformas y darles mayor tiempo para evaluar sus logros. Esta posición era sostenida por los que consideraban que las crisis internacionales y eventos ajenos a las políticas implementadas eran los que demoraban la consecución de los resultados.

En ese sentido, es necesario abordar el tema del desarrollo del país a partir de un marco de justicia distributiva que promueva la equidad y de políticas públicas que contrarresten las desigualdades evidentes en la sociedad. Se debiera asegurar el acceso equitativo a los recursos y activos sociales, nivelando el campo de acción y las oportunidades para todos los miembros de la sociedad, asegurando resultados mínimos para los más desaventajados o para los que enfrentan dificultades del entorno social.

El objeto del presente documento es, por un lado, indagar sobre el concepto mismo de la equidad, cómo se construye en un contexto de subdesarrollo y discriminación, y su relación con el desarrollo. Por otro lado, el trabajo pretende realizar un “estado del arte” sobre equidad y desarrollo en Bolivia, por lo que se realizó una extensa revisión bibliográfica sobre los principales trabajos que abordaron los distintos ámbitos.

El documento se estructura de la siguiente forma. El presente capítulo es meramente introductorio. El segundo hace referencia a los principales aspectos conceptuales referidos a la equidad. En el capítulo tercero se realiza una breve referencia a las principales teorías sobre equidad. Luego, en el cuarto capítulo se plantea la relación que existe entre equidad y desarrollo y cuáles son las políticas públicas que fomentan ambas. En el quinto se profundiza sobre cuáles son los ámbitos que determinan la equidad y cómo se relacionan con el desarrollo. Es en esa sección donde se muestran los principales trabajos llevados a cabo en Bolivia sobre la temática, aunque ya durante todo el trabajo se van haciendo referencias a los distintos estudios. Finalmente, en el capítulo sexto se presentan las conclusiones.

II. Aspectos conceptuales referidos a la equidad

Por equidad se entiende “que los individuos deben tener iguales oportunidades de forjarse la forma de vida que ellos elijan, y que deben estar exentos de la privación extrema de resultados finales” (Informe sobre Desarrollo Mundial – IDM, 2006: 1). La equidad se relaciona con la justicia; básicamente



es procurar la igualdad de oportunidades y evitar las privaciones severas. Por tanto, equidad no significa igualdad de ingresos, ni igualdad en el aprovechamiento educativo, o igualdad en el estado de salud, ni igualdad en cualquier otro resultado final. Es más bien “la búsqueda de una situación en la que el esfuerzo, las preferencias y las iniciativas personales —y no el entorno familiar, la casta, la raza o el género— expliquen las diferencias de logros económicos de las personas” (IDM, 2006: 56).

Entonces, igualdad de oportunidades se refiere a cuando el resultado final de la vida de una persona, sea en el ámbito económico, político o social, no está determinado por sus antecedentes de nacimiento, sino que debe reflejar los esfuerzos, gustos, preferencias y talentos de esa persona.

Evitar la privación absoluta se refiere a que, aun cuando una sociedad haya asegurado la igualdad de oportunidades, si una persona se encuentra por debajo de un umbral absoluto de necesidad, la sociedad puede decidir intervenir para proteger los medios de vida esa persona. “Las sociedades pueden decidir que no permitirán que sus miembros padezcan hambre aun cuando hayan disfrutado de su justa porción del pastel de oportunidades” (IDM, 2006: 13).

Características como raza, región de nacimiento, educación paterna y ocupación paterna al momento de nacer, género, riqueza familiar o calidad de las escuelas primarias, no deben influir en determinar si la persona tendrá éxito económico, político o social. En ese sentido, “las circunstancias de nacimiento no deben tener ningún peso en las oportunidades que una persona tenga en la vida” (IDM, 2006: 13).

Si los resultados finales a los que llegan las personas fueran producto de sus gustos, preferencias y talentos, y no de diferencias sistemáticas de oportunidades, la desigualdad como tal no sería problema. Es más, justamente, cierta desigualdad en los resultados son un incentivo en las personas para esforzarse más, para no tomar ciertas decisiones, o para tomar otras. Sin embargo, cuando las oportunidades que tienen los individuos dependen del color de la piel, la raza, el género, la riqueza de sus padres, la educación de los mismos o

el lugar de nacimiento, características “moralmente irrelevantes” o que están fuera del control de los individuos, entonces se está ante un serio problema.

Desafortunadamente, circunstancias predeterminadas con las que nada tiene que ver la persona al momento de nacer, no determinan únicamente los ingresos futuros. Características como la educación y la salud tienen un valor intrínseco y determinan la capacidad de la persona de desarrollarse en la vida económica, social y política, y por tanto, su posición en la sociedad durante toda su vida.

Las oportunidades que tienen las personas de desarrollar todo su potencial humano difieren inmensamente desde el principio. Se dan diferencias en oportunidades entre nacionalidades, razas, géneros y grupos sociales. Por otro lado, las diferencias en educación y salud son agudizadas por diferencias en el acceso a servicios públicos e infraestructura, por lo que las diferencias de consumo de bienes privados también serán muy diferentes.

Las circunstancias predeterminadas o el pertenecer a cierto grupo afectan las oportunidades de las personas a través de dos canales. Por un lado, afectan la dotación de bienes de inicio, tangibles e intangibles, con los que cuentan los individuos; desde bienes privados como recursos financieros, propiedades o tierra; pasando por características familiares como el capital humano, social y cultural, es decir, educación y contactos de los padres; y terminando en el acceso a servicios e infraestructura, propios del lugar geográfico donde nace la persona. Por otro lado, la forma en que las instituciones tratan a las personas depende de la pertenencia a cierto grupo.

De acuerdo al Informe sobre el Desarrollo Mundial (2006), existen diferencias muy grandes entre las personas en cuanto a las oportunidades que cuentan para mejorar económica y socialmente, y a las capacidades que poseen para usar los bienes y dotaciones que están a su alcance. Esto se refleja en las instituciones económicas y sociales, y en los procesos políticos que pretenden un cambio, lo que no ha permitido mejorar su desarrollo humano y acelerar el crecimiento económico.



La búsqueda de equidad debería desembocar en que los resultados finales estén determinados por la responsabilidad y el esfuerzo individual; los procesos que llevan a esos resultados son los que deben ser iguales para todos. Si en una distribución de ingresos una persona es considerada más rica que otra, y si este resultado, ante oportunidades similares, fue producto del trabajo y esfuerzo, esta distribución de ingresos no tiene por qué ser considerada inmoral o injusta. Pero si la distribución de ingresos fue producto de que las personas nacieron en un lugar o porque sus padres tuvieron mejor educación y contactos, y esto se tradujo en acceso a mejor educación y mejores trabajos, entonces sí puede considerarse como una distribución injusta.

Otro concepto relacionado a la inequidad es la trampa o trampas de la desigualdad. Se refiere a que las desigualdades —económicas, políticas o sociales— se refuerzan mutuamente, lo que hace que las mismas sean persistentes en el tiempo, llevando, a su vez, a una trayectoria inferior de desarrollo. Si son las personas las que diseñan las políticas e instituciones, siempre lo harán tratando de proteger sus propios intereses; por tanto es poco probable que les den un peso igual a las preferencias de todos. En ese sentido, cuando el grupo dominante es parte de la mayoría de la población, es decir, cuando sus intereses están alineados con los intereses de la mayoría, entonces se procurará el bien común. Pero cuando no es el caso, el resultado final no será justo ni eficiente, haciendo que las políticas e instituciones favorezcan a cierto grupo en desmedro de la mayoría.

La distribución desigual del poder político entre el grupo privilegiado y los marginados hace que los primeros mantengan el control sobre los recursos, reforzándose el poder económico de los mismos. Los grupos marginados ven que esta situación es permanente, por lo que tienen poco incentivo para invertir, ya sea en capital humano o físico, para revertir su situación. De este modo las desigualdades entre grupos tienden a perpetuarse de generación en generación.

La desigualdad en las oportunidades económicas iniciales lleva a resultados finales desiguales, reforzando el poder político desigual, y éste, a su vez,

configurando instituciones políticas que refuerzan las desigualdades iniciales en lo económico. De tal manera que las estructuras sociales y económicas desiguales se reproducen rápidamente. “Las correlaciones entre la distribución desigual de activos, oportunidades y poder político, generan un flujo circular de patrones de desigualdad mutuamente reforzadores” (IDM, 2006: 15).

A nivel de desigualdad de grupo la cuestión es más complicada. Por ejemplo, las diferencias de grupo o individuos en desigualdad de ingresos normalmente tienden a reflejarse en desigualdad de educación, en salud, y en la capacidad de esos grupos e individuos de influenciar sobre las instituciones o políticas, es decir la desigualdad de agencia. En la misma línea, la diferencia de grupo en educación se traducirá en diferencias de ingresos, salud, poder y participación política. Las que, a su vez, refuerzan nuevamente las diferencias de educación, produciéndose un círculo vicioso o las llamadas “trampas de desigualdad”.

Estas trampas de desigualdad en lo económico, político y social —mutuamente reforzadoras— tienen efectos negativos sobre el desarrollo y crecimiento económico, truncando el dinamismo económico, por lo que es de interés primordial buscar la equidad para lograr eficiencia. Por ejemplo, personas de regiones geográficamente aisladas y pertenecientes a grupos de minorías raciales o étnicas, tienden a tener menor poder político, por tanto sus necesidades no son escuchadas.

Existen factores geográficos e históricos que agudizan las desigualdades interregionales. Es más, la falta de acceso a servicios e infraestructura en las regiones atrasadas, junto con la lejanía a los mercados, hacen que el desarrollo y progreso sean más difíciles de conseguir. En muchos casos estas diferencias interregionales tienen que ver con relaciones de poder históricas entre las regiones favorecidas y las atrasadas. Asimismo, muchas veces, ciertos grupos étnicos, raciales o sociales marginados se encuentran ubicados en ciertos lugares, por lo que las desigualdades de grupo se reflejan regionalmente. En suma, los grupos desfavorecidos no tienen acceso al poder y se encuentran ubicados geográficamente en regiones con falta de servicios e infraestructura y lejos de mercados, por lo que las desigualdades se hacen



más complejas.

En definitiva, “la equidad es acerca de nivelar el campo de juego, de manera que, antes que el género, la raza, la trayectoria familiar u otras circunstancias determinadas, la razón de las oportunidades sean el talento y el esfuerzo” (IDM, 2006: 178).

III. La teoría sobre desarrollo y equidad

Son varios los pensadores que teorizaron sobre lo que es justo en una sociedad, y sobre qué implica un contrato social justo para una sociedad, tratando de asegurar que ese sistema social facilite a sus miembros alcanzar mejores condiciones de vida. Entre estos pensadores están Rawls, Sen, Dworkin y Roemer, quienes rechazan el bienestar (o la utilidad) final como el espacio apropiado para juzgar la justicia de una asignación dada o de un sistema. La responsabilidad individual en el paso de los recursos a los resultados finales, incluido el bienestar, es lo importante. Lo que debería procurarse es una combinación entre el conjunto de libertades y recursos disponibles para los individuos para poder juzgar el proceso.

El velo de la ignorancia de Rawls (1971) señala que una asignación justa de recursos debe ser aquella sobre la cual todos los miembros potenciales de una sociedad estarían de acuerdo, antes de saber qué posición, clase o estatus social van a ocupar en dicha sociedad. La justicia supone igualdad en la asignación de bienes primarios a todas las personas. Por otro lado, el principio de diferencia del mismo Rawls estipula que la asignación escogida debe ser tal que maximice las oportunidades de los grupos menos privilegiados, es decir, que las desigualdades favorezcan a los menos afortunados.

Para Dworkin (1981) la concepción de Rawls falla tanto por hacer responsables a los individuos de situaciones de las que no son responsables, como por no hacerlos responsables de decisiones que sí están bajo su control. Dworkin propone un esquema bajo el cual los individuos participen de una subasta de los recursos de una sociedad hasta que todos estén satisfechos con el conjunto de bienes o recursos adquiridos, momento en el cual se llega a una igualdad ideal. Sin embargo, esto no asegura que en el proceso posterior las personas quieran

los recursos o bienes de los otros. Arguye que la justicia exige que los individuos sean compensados por aspectos de sus circunstancias sobre los cuales no tienen control, o de los cuales no se los puede responsabilizar.

Roemer (1998) afirma que la equidad exige una política de igualdad de oportunidades. Según él, no es función de la sociedad asegurar a los individuos contra malos resultados, cuando éstos son producto de decisiones personales hechas después que las oportunidades fueron igualadas. Para este autor, la acción pública debe entonces proponerse igualar las “ventajas” entre las personas de grupos que tienen circunstancias diferentes en todos los puntos de la distribución de esfuerzos dentro del grupo. Es decir, se debe nivelar el campo de juego, en donde los miembros de una sociedad compitan por insumos clave para su propio desarrollo.

Por otro lado, para Sen (1985), lo que se debe buscar es igualar el conjunto de capacidades entre todas las personas para que puedan decidir. Los resultados dependerán de sus talentos, preferencias y decisiones personales. Ese conjunto de capacidades es la posibilidad que posee cada persona para transformar sus recursos en libertades para el logro de sus propios fines. Es decir, este enfoque toma en cuenta lo que la persona es capaz efectivamente de hacer (funcionamientos), así como las oportunidades reales para alcanzar su propio bienestar (conjunto de capacidades).

Finalmente, Nozick (1974) considera que una teoría sobre la justicia debe enfocarse sobre los procesos de los que dependen los resultados finales.

IV. Construcción de equidad

A partir de los conceptos descritos y las teorías sobre justicia distributiva discutidas en las secciones anteriores, ahora se analizará los distintos ámbitos sobre los cuales se puede trabajar en la construcción de la equidad en Bolivia. Asimismo, se abordará las áreas que incentivan al desarrollo y la equidad (educación, salud, infraestructura, etc.).



j) Distribución de oportunidades

Los miembros de una sociedad que brinde oportunidades similares para llegar a ser socialmente activos, políticamente influyentes y económicamente productivos contribuyen al crecimiento y al desarrollo sostenible. Una mayor equidad es, entonces, doblemente buena para la reducción de la pobreza: a través de efectos benéficos potenciales sobre el desarrollo agregado a largo plazo y a través de mayores oportunidades para los grupos más pobres dentro de cualquier sociedad. La desigualdad de oportunidades que se genera de las distintas desigualdades —económica, social, cultural y política— va en contra del desarrollo y refuerza la pobreza.

Cuando se carece de mercados o éstos son imperfectos, las distribuciones de riqueza y poder afectan la asignación de oportunidades de inversión. La respuesta ideal es corregir las fallas de mercado; pero si esto no es factible o es excesivamente costoso, entonces algunas formas de redistribución —de acceso a servicios, bienes, o influencia política— pueden incrementar la eficiencia económica.

Asimismo, altos niveles de desigualdad económica y política tienden a conducir a instituciones económicas y a arreglos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de los más influyentes, como se mencionó anteriormente. Es interesante ver que desigualdades económicas, sociales y políticas tienden a reproducirse a lo largo del tiempo y entre una generación y otra.

En todo caso, el objetivo final de las políticas públicas no es la igualdad en los resultados finales. Incluso con una verdadera igualdad de oportunidades se espera que haya diferencia en los resultados finales, debido a las características intrínsecas de cada persona: preferencias, talentos, esfuerzos y suerte. El propósito último es lograr igualdad en los procesos que llevan a esos resultados finales. Si bien el resultado final es importante, lo que interesa es cómo determinan las oportunidades. Las políticas públicas debieran concentrarse, entonces, en la dotación igualitaria de oportunidades económicas y poder político, es decir, dotación de capacidades, no así asegurar igualdad de ingresos.

La distribución de las oportunidades importa más que la distribución de los resultados finales. Pero las oportunidades, que son más potenciales que efectivas, son más difíciles de medir que los resultados finales.

Existen diferencias muy grandes de oportunidades entre los distintos grupos de una sociedad en cuanto a movilidad económica y social. Los activos financieros, sumados a la educación, salud, movilidad ocupacional e influencia política, difieren enormemente de grupo a grupo. Las desventajas de oportunidades en un aspecto, normalmente se ven reforzadas por desventajas en otros aspectos, de manera tal que las desigualdades se hacen permanentes. “Las oportunidades no son independientes del entorno social y familiar ni de la identidad de grupo” (IDM, 2006: 55).

Por tanto, se debe buscar una situación en que las instituciones traten a todos por igual, sin distinción de color, raza, religión, género, posición social o nivel de riqueza, donde los derechos se hagan cumplir por igual. Además, para lograr mayor productividad y mayor probabilidad de éxito en el futuro, debe asegurarse el acceso a servicios públicos e infraestructura. Para lograr esa prosperidad a largo plazo, es fundamental ampliar las oportunidades económicas y políticas. Según estudios, existe una correlación positiva entre distribución igualitaria del poder político, buenas instituciones y prosperidad, por un lado, y una distribución igualitaria de los recursos económicos, por otro.

Por el contrario, la desigualdad de oportunidades está asociada con ineficiencias y desperdicio de potencial económico. El poder político distribuido desigualmente está asociado con instituciones económicas igualmente desiguales y débiles, lo cual tiene un efecto adverso sobre la inversión y la innovación, dos elementos clave para el crecimiento económico. De esta manera, una mayor equidad no sólo es buena por los valores de justicia que representa, sino porque es un instrumento útil para lograr crecimiento, desarrollo y prosperidad de largo plazo.



ii) Los trueques entre equidad y desarrollo

Según la evidencia, en el corto plazo existen trueques entre equidad y eficiencia. El cálculo costo-beneficio de una política pública que fomenta la equidad no considera del todo los beneficios a largo plazo. Una sociedad con mayor equidad significa que es una sociedad con menor conflicto y es más cohesionada, donde la economía es más eficiente y productiva, la calidad de las instituciones es mayor y éstas son inclusivas, por lo que hay mayor crecimiento, mayor reducción de la pobreza y mayores oportunidades.

No obstante, si este tipo de políticas distributivas son muy abruptas, terminan desincentivando la inversión y la producción, y el resultado será menos inversión, menos crecimiento y, posiblemente, mayor pobreza y agudización de la desigualdad, justamente el resultado contrario de lo que se pretendía. Se debe buscar un equilibrio entre los beneficios de equidad pretendidos y los costos ocasionados como desincentivos. “Las políticas redistributivas sólo deberán implementarse en la medida en que el valor (presente) de los beneficios a largo plazo generados por una mayor equidad exceda los costos en términos de eficiencia de financiarlas” (IDM, 2006: 16). Asimismo, deben tomarse en cuenta los efectos o beneficios indirectos de una mayor equidad, que significan mayor confianza, menor conflicto y mayor inversión, así como la reducción más rápida de la pobreza en todas sus dimensiones, de lo contrario muy pocas políticas públicas que promuevan la equidad serán correctamente implementadas.

La equidad es esencial tanto para el clima de inversión como para la agenda de empoderamiento, y trabaja a través del impacto sobre las instituciones y los diseños específicos de política.

De este modo, la equidad es valorada por dos motivos: por un lado, porque es un valor al que aspiran o pretenden los seres humanos (o deberían hacerlo); y por otro, por el rol instrumental que cumple sobre la reducción de la pobreza, como se explicó anteriormente.

Por tanto, las preguntas que surgen son: ¿De qué

manera la equidad influye sobre el desarrollo a largo plazo?, ¿de qué manera las políticas públicas pueden nivelar los campos de juego político y económico?, ¿se puede invertir en capital humano, expandir el acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura, y promover la justicia en los mercados?

¿La desigualdad disminuye con el crecimiento económico?

La desigualdad es negativa porque, además de afectar directamente el bienestar, ocasiona que las oportunidades de las personas y sus posibilidades de lograr progreso en el futuro sean determinadas por aspectos como la educación, salud, acceso a infraestructura productiva, servicios básicos, y poder e ingresos.

“No existe consenso sobre la relación sistemática entre los procesos de crecimiento de la industrialización y la urbanización a largo plazo, y la desigualdad general” (IDM, 2006: 32). La cuestión es ver cuál es la forma en que el crecimiento económico y la evolución de diferentes sectores en la economía pueden influir en la desigualdad económica. En el caso boliviano, el crecimiento, aunque moderado, que se dio a partir de la implementación de la Nueva Política Económica (NPE) después de la hiperinflación de los años 80 —es decir, la implementación del llamado Consenso de Washington— no tuvo mucha repercusión sobre la reducción de la pobreza y, de paso, incrementó la desigualdad. Esto se dio posiblemente porque el crecimiento vino dado por los sectores intensivos en capital y no por los sectores generadores de empleo. Las políticas macroeconómicas implantadas en Bolivia se focalizaron en lograr estabilidad, liberalización económica y crecimiento, con poco interés directo en temas de distribución.

Según Thiele y Wiebelt (2003), el crecimiento en Bolivia entre 1985 y 1999 no puede considerarse como propobre, ya que sectores donde se concentran la mayoría de los pobres, como la agricultura tradicional o el sector informal urbano, fueron relegados. Ni mayores flujos de capital ni medidas macroeconómicas cambiaron la distribución del ingreso en Bolivia. Las reformas macroeconómicas tuvieron escaso impacto sobre



la pobreza rural. Es más, las mejoras en cuanto a pobreza rural pueden ser rápidamente revertidas por fenómenos climáticos, los cuales afectan a la agricultura de tanto en tanto. Por consiguiente, según el estudio, las mejoras en indicadores de pobreza a nivel nacional pueden ser identificadas mayormente en mejoras logradas en el área urbana.

En otro estudio, Klasen et ál. (2004), encontraron que el crecimiento durante los años 90 fue propobre, aunque relativamente bajo, y se volvió antipobre en las áreas urbanas a partir de fines de los años 90 con la crisis internacional. En las áreas rurales, el crecimiento fue más lento, pero generalmente propobre. Dada la crisis internacional, el crecimiento propobre, durante todo el período 1989-2002, fue demasiado bajo como para lograr una reducción significativa. El perfil de la pobreza elaborado muestra una considerable desigualdad regional, siendo el altiplano y los valles los más afectados por niveles de pobreza, comparando con las tierras bajas. Las correlaciones más importantes de la pobreza, aparte de la división urbano-rural, se dan con el origen étnico, la educación y, en menor medida, con el género.

Para el caso boliviano, cabe entonces preguntarse por qué a pesar de la estabilidad política y económica y los esfuerzos de ajuste, los resultados en superar la pobreza han sido limitados, y qué implicaciones tienen estas respuestas para el diseño de la estrategia contra pobreza. Podría pensarse en varias posibilidades, como lo sugieren Nina y Rubio (2000). En primer lugar, que la orientación de las reformas haya sido equivocada, y que se necesite entonces un nuevo modelo para el futuro. Segundo, que no es necesario un cambio de orientación sino una profundización para impulsar un mayor crecimiento. Tercero, que los efectos sobre el crecimiento de las reformas implantadas hasta la actualidad no se han materializado por la influencia negativa de factores transitorios, tal como la crisis internacional o rezagos de respuesta de los agentes económicos. Cuarto, las reformas hasta el momento han abarcado principalmente lo relacionado a la estabilidad macroeconómica y esto es sólo una parte de la historia. La reforma debe ampliarse a los sectores sociales y a factores institucionales.

La relación entre desempeño económico y pobreza

tiene varios aspectos. En primer lugar está la pregunta de si el crecimiento económico beneficia a los pobres y en qué medida. Como se mencionó anteriormente el crecimiento económico es el determinante más importante en la reducción de pobreza, es decir, la pobreza no se reduce si el crecimiento no ocurre, pues tiende a variar en igual dirección que el ingreso medio. Si esto es así, es importante analizar cuáles son los determinantes del crecimiento económico sostenido (de largo plazo).

Pero, si bien el crecimiento económico es el motor de la reducción de la pobreza, el impacto sobre la pobreza de un incremento dado del nivel de ingreso nacional dependerá de cómo el mayor ingreso es distribuido a la población. El patrón o la composición sectorial del crecimiento y los patrones distributivos determinan el impacto sobre la pobreza. En general, la literatura encuentra que un crecimiento intensivo en capital, sustitutivo de importaciones y con sesgo urbano no es óptimo desde el punto de vista del alivio a la pobreza, a diferencia del crecimiento agrícola, con tecnologías intensivas en mano de obra. No sólo la distribución inicial del ingreso puede afectar de manera importante los prospectos de crecimiento y alivio a la pobreza, sino que la pobreza persistente de una parte sustancial de la población puede recortar los prospectos para el crecimiento sostenido.

La estabilidad macroeconómica es la base de cualquier esfuerzo de incremento del ingreso. Los shocks y ajustes pueden aumentar la pobreza, y aun si el crecimiento se reanuda después, la pobreza puede no reducirse, pues la crisis podría haber implicado un aumento de la desigualdad. Quizá esto ocurrió en Bolivia a partir de las crisis de principios de los años 80 y de fines de los 90.

De acuerdo a un estudio de Thiele (2001), en el período 1985-1999, la pobreza urbana declinó en cierto grado luego de la fase inicial que siguió a la hiperinflación de 1985. Una evolución similar del ingreso per cápita sugiere un impacto positivo del crecimiento sobre la pobreza urbana, a pesar de que la correlación entre las dos variables es bastante baja en la perspectiva internacional. La desigualdad urbana medida mediante el coeficiente de Gini no presentó una tendencia clara de largo plazo, creciente



o decreciente; más bien una prima creciente para los trabajadores más calificados señala una creciente disparidad en el mercado laboral urbano. Para las áreas rurales, la poca evidencia de la que se dispone señala niveles de pobreza persistentemente elevados y un ensanchamiento de la brecha campo-ciudad.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural fueron capaces de restaurar el equilibrio macroeconómico e iniciar un proceso sostenible de crecimiento económico, sin embargo es menos evidente que su impacto haya estado asociado con mejoras duraderas en las condiciones sociales, particularmente sobre la pobreza y la desigualdad.

Para la fase de estabilización (1986-1989), luego de la hiperinflación, el único estudio existente hecho por Psacharopoulos et ál. (1992), sugiere un ligero incremento tanto en la pobreza extrema como en la moderada, de acuerdo a las tres medidas de pobreza. En contraste, la evidencia para la década siguiente apunta hacia niveles de pobreza que declinaron moderadamente, con una notable excepción: los dos estudios en los cuales el consumo es empleado como indicador de bienestar (Banco Mundial 1996; Vos et ál. 1998); los cuales no detectan una caída en la pobreza entre 1989 y 1993. En conjunto, la pobreza urbana ha declinado un poco durante todo el período de ajuste. Como un estimado de la tendencia central se puede considerar una caída en la incidencia de pobreza de cerca de cinco puntos porcentuales que ha reducido la participación de la población extremadamente pobre del 20% hasta por debajo, y la participación de la población moderadamente pobre de estar por encima del 50% quedó por debajo.

La única conclusión sólida que se puede derivar es que la pobreza a fines de 1990 se encontraba mucho más extendida en las áreas rurales que en las urbanas, una gran mayoría de la población rural era por lo menos moderadamente pobre y más de la mitad no podía alcanzar la línea de pobreza extrema.

Para el período 1985-1999, el resultado más interesante parece ser el hecho que la desigualdad debe haber declinado de una manera bastante dramática inmediatamente después del fin de la hiperinflación. Esta conclusión puede deducirse

cuando uno compara los estudios de Jemio (2000), quien estima una fuerte caída en el índice de Gini entre 1985 y 1989, y Psacharopoulos et ál. (1992) que encuentra que el índice de Gini se mantuvo relativamente constante desde 1986 hasta 1989. La mejora significativa de la distribución del ingreso entre 1985 y 1989 sugiere que estos resultados son altamente plausibles, ya que en una situación de hiperinflación, los segmentos más pobres de la población típicamente tienen muchos menos medios para proteger el valor real de sus ingresos que los segmentos más ricos.

Para principios de la década de 1990, algunos estudios (UDAPSO, 1995) detectan una brecha en expansión, mientras que otros (CEPAL, 1999) detectan una brecha de reducción. Del mismo modo, Jemio (2000) y la CEPAL (1999) reportan un deterioro en la distribución del ingreso a mediados de la década de 1990, mientras que el Banco Mundial (2000) tiende a sugerir lo opuesto.

La incidencia de la pobreza rural y urbana medida con el índice de NBI para los años de 1976, 1992 y 1998, sugiere que hubo casi ningún progreso en las áreas rurales y una reducción de casi la mitad de la pobreza urbana entre 1976 y 1998.

Entre los resultados de Thiele (2001) están que las diferencias regionales son tan pronunciadas que se puede hablar de una brecha campo-ciudad grande y creciente en las condiciones de vida. Asimismo, las personas sin ninguna educación formal tienen tres veces más posibilidades de encontrarse entre los pobres que aquellas personas con más de 12 años de educación. Solamente se puede lograr una reducción dramática en la probabilidad de ser pobre luego de completar el ciclo completo de 12 años. Especialmente en las áreas urbanas, aquellos que desertaron luego de 7 u 8 años no se encuentran mucho mejor que aquellos que no asistieron al colegio; la única graduación formal que se recibe luego de 12 años de educación sirve como una importante llave que abre puertas para trabajos mejor pagados.

El crecimiento y el cambio estructural tienden a afectar las oportunidades de obtener ingresos y el costo de vida de la mayoría de los individuos, por lo tanto cambia su ingreso primario real. Asimismo,



las reformas del gasto público pueden afectar el nivel de sus ingresos secundarios y la provisión de servicios básicos (Thiele, 2001).

La evolución de la pobreza urbana, mostrada anteriormente por Thiele (2001), tiene similar comportamiento y sugiere un impacto del crecimiento en su reducción. Y, ciertamente, estudios empíricos han estimado una elasticidad significativamente negativa del índice de incidencia de pobreza con respecto al crecimiento (Nina y Rubio 2000; Wodon et ál. 2000). Sin embargo, con niveles de aproximadamente -0,6 a -0,7, esta elasticidad es baja en la perspectiva internacional. Por ejemplo, para una muestra de otros doce países latinoamericanos, se ha estimado una elasticidad promedio de -1 (Wodon et ál. 2000).

Según Thiele (2001) para el caso de Bolivia no se puede identificar una relación estadística significativa entre el crecimiento y la desigualdad. Aparte del crecimiento agregado, los cambios en la estructura de producción sectorial, en el ingreso por distintos factores y el empleo pueden haber afectado a la pobreza y la desigualdad. El sector de actividad y el tipo de empleo se encuentran entre los principales factores que determinan la probabilidad de que un individuo sea pobre.

Al interior de la agricultura, sin embargo, el segmento moderno orientado a las exportaciones ha ganado importancia sustancialmente en detrimento del segmento tradicional, mucho más orientado al mercado interno, donde la mayoría de los pobres del área rural ganan su sustento.

En el mismo estudio se indica que durante el período de 1989-1999 los empleados de oficina experimentaron, de lejos, los más grandes incrementos en sus ingresos reales. Mientras que el crecimiento del ingreso para los obreros es mayor al promedio de 20,8%, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia virtualmente se estancaron. La creciente prima por calificación para los empleados de oficina sugiere disparidades en el mercado de trabajo urbano, y los magros resultados para los trabajadores por cuenta propia señalan una caída relativa de las oportunidades de ingresos del sector informal.

En lo que se refiere a la asignación de la inversión pública, uno de los cambios más significativos fue la caída en la participación de la agricultura de más de 10% en 1990 a menos de 5% en 1998. Esto puede haber hecho que la inversión pública sea más regresiva, ya que en el caso de la agricultura tiende a ser más pro-pobres que en otros sectores.

Las conclusiones de Thiele (2001) son: primero, que el progreso en el alivio de la pobreza en Bolivia, desde 1985, solamente ha sido moderado, dados los éxitos en la estabilización de la economía y el restablecimiento del crecimiento. Segundo, que la pobreza rural se estancó en un nivel muy alto y la agricultura tradicional, donde la mayoría de los pobres rurales ganan su sustento, está rezagada del resto de la economía. Tercero, que la migración puede, y lo hará, ayudar a resolver este problema, pero no puede soportar sola todo el peso. Por tanto, una de las principales prioridades debería ser el incrementar la productividad de la agricultura tradicional.

Para facilitar el acceso de los pobres al empleo formal, según Thiele (2001), se requiere de una estrategia de dos ejes. Por el lado de la demanda, debería revisarse la posibilidad de que la compleja y costosa regulación del trabajo, que incrementa los costos laborales en hasta 40% o 60% por encima del salario básico, pueda ser flexibilizada a fin de reducir las barreras entre los mercados laborales formal e informal. Por el lado de la oferta, sólo una mejor educación puede hacer a los pobres más atractivos para los empleadores formales.

¿Por qué la equidad es importante para el desarrollo?

Por un lado, la equidad es importante por un sentido de justicia. Las personas consideran que no es justo que algunos grupos de la población tengan oportunidades inferiores a las de otros grupos; no todas las personas albergan este sentimiento, pero sí la mayoría. Por otro, se considera que la equidad es un instrumento para lograr desarrollo, a través del no desperdicio de potencial y a través de la calidad de las instituciones.

En el primer caso, en mercados imperfectos la



desigualdad de oportunidades es generada por las diferencias de poder y riqueza, lo que se traduce en desperdicio de potencial productivo y una asignación no eficiente de los recursos. En mercados de capitales que funcionarían perfectamente, cualquiera que tuviera una oportunidad de inversión rentable podría tomar dinero en préstamo para financiarla o vender capital social de una firma creada para acometer esa inversión. Pero, como los mercados no funcionan perfectamente, el crédito se raciona entre los clientes en perspectiva, y las tasas de interés difieren considerablemente entre prestatarios.

En Bolivia, la tasa de interés sobre créditos es mucho más alta que la tasa de interés sobre depósitos, que casi es cero. Esto hace que el costo de oportunidad de tomar un crédito sea mucho más alto que el costo de oportunidad de utilizar el dinero propio. Esto, a su vez, hace que los que tienen dinero inviertan más que los que no tienen dinero. Asimismo, al estar racionado el mercado financiero para los clientes con conexiones y dinero, las tasas de interés para éstos si quieren tomar préstamos, serán más bajas, reduciendo su costo de oportunidad aún más. Finalmente, las entidades financieras exigen garantías para conceder créditos, garantías que los pobres no tienen, por lo que no podrán acceder a créditos.

Los mercados de tierras también tienen imperfecciones asociadas con la falta de titulación clara, concentración de la propiedad de la tierra y mercados imperfectos de arrendamiento.

El mercado de capital humano también es imperfecto, porque muchas de las decisiones sobre inversión en capital humano son tomadas por los padres en nombre de sus hijos, es decir, quienes reciben directamente los rendimientos de la inversión efectuada no son los que tomaron la decisión. Por otro lado, la ubicación, contactos y discriminación —por género, casta, religión o raza—, influyen sobre los retornos esperados. El efecto es que los grupos que se sienten discriminados reducen el esfuerzo, su desempeño baja y su autoestima también. Una vez más, se produce una interdependencia: los individuos que creen serán discriminados en el mercado laboral, no invierten en capital humano, por lo que sus oportunidades de conseguir un mejor trabajo son limitadas, como

lo es su capacidad para generar ingresos, y así circularmente. De esta manera los estereotipos se auto-realizan, los miembros del grupo que se sienten discriminados no invierten en educación, por lo que los demás confirman su prejuicio contra ese grupo. En otras palabras, el sistema de creencias de una sociedad limita y restringe el comportamiento y accionar de los individuos.

En el segundo caso, el desarrollo de las instituciones está asociado a la desigualdad económica y política. Las instituciones, sean económicas o políticas, fijan los incentivos y restricciones para las personas en sus decisiones, así como configuran el contexto donde funcionan los mercados. Son las personas las que establecen estas normas para que funcionen las instituciones que regirán a la sociedad, por lo que procurarán que éstas últimas las beneficien. Son las instituciones producto del sistema político, y en éste se refleja la distribución de poder. En ese sentido la desigualdad de poder conduce a la formación de instituciones que perpetúan las desigualdades políticas, económicas y sociales.

A medida que las sociedades se hacen más equitativas, en el sentido de mayores oportunidades para todos en su conjunto, los sectores marginados y especialmente los pobres pueden beneficiarse tanto por el lado de mayor participación en el proceso de desarrollo, como por el lado de los beneficios propios de la equidad, es decir, mejores instituciones, menor conflicto y eficiencia económica. Las políticas que conducen a una mayor equidad llevan, entonces, a disminuir la pobreza, directamente, mediante la expansión de las oportunidades para los pobres, e indirectamente, mediante mayores niveles de desarrollo sostenido.

Una mayor desigualdad de ingresos hace que disminuya la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento. En otras palabras, el impacto del crecimiento (en una misma medida) sobre la reducción de la pobreza, es significativamente mayor cuando la desigualdad inicial de ingresos es menor (IDM, 2006: 7).

Si la desigualdad decrece durante un período de crecimiento, generalmente la pobreza disminuye más que si la desigualdad no hubiera cambiado. Una mayor desigualdad de ingresos reduce la efectividad



del crecimiento económico futuro en términos de disminución de la pobreza absoluta de ingresos.

Ante altos niveles iniciales de desigualdad, la reducción de la pobreza se dificulta. No se puede negar el hecho de que el crecimiento económico es el factor clave en la reducción de la pobreza, aunque si bien es indispensable, no es suficiente. Cuando se crece a tasas mayores, se espera que la pobreza también se reduzca más rápidamente. Esto depende de la elasticidad de la pobreza respecto al crecimiento. El primer método para analizar la pobreza urbana en Bolivia en el período 1989-1997 fue utilizado por Hernani (1999); los coeficientes estimados de la elasticidad de la pobreza al crecimiento fueron inelásticos y los valores se encontraron en el rango -0,69 a -0,75.

En otro trabajo, Nina & Rubio (2000) estimaron que las elasticidades netas de la pobreza al crecimiento fueron inelásticas, con valores de -0,72 y -0,51 a nivel de hogares e individual, respectivamente. Por otro lado, analizando las elasticidades de pobreza para el sector formal e informal, los autores observaron que pese al leve aumento del ingreso per cápita informal, es un sector de alta elasticidad; es decir que, incrementos pequeños podrían disminuir significativamente la pobreza del sector informal. Esta característica estaría mostrando que medidas económicas que buscan incrementar los ingresos del sector informal contribuirán a disminuciones significativas de la pobreza. En ese sentido, la introducción de políticas para la formalización del sector a cambio de políticas de fomento para incrementar su producción y capital de trabajo, serían opciones que se debería considerar en la estrategia para la reducción de la pobreza.

En otro trabajo, Andersen y Evia (2003) sostienen que estimaciones realizadas por UDAPE sobre la elasticidad de la pobreza ante cambios en el nivel de ingreso, muestran que ante un incremento de 1% del ingreso per cápita, la población pobre se reduce en un 0,6% en el área urbana, y un 0,3% en el área rural. Por tanto, concluyen que el crecimiento en Bolivia definitivamente no ha sido un crecimiento pro-pobre.

La variación en los niveles de pobreza se explica, por una parte, por el crecimiento económico, y por

otra, por la distribución subyacente de los ingresos relativos. Las reducciones de desigualdad para una tasa de crecimiento dada agregan un “componente de redistribución” al “componente de crecimiento”, lo que conduce a una reducción más rápida de la pobreza. El efecto del crecimiento sobre la pobreza disminuye ante niveles de desigualdad mayor; aunque en general esta relación es siempre negativa, es decir, mayor crecimiento mayor reducción de la pobreza, incluso en países altamente desiguales.

La elasticidad de reducción de la pobreza al crecimiento es más alta en sociedades más igualitarias. Por tanto, si se reduce la desigualdad de ingresos, el efecto sobre la pobreza será inmediato y de largo plazo, es decir, se reduce la pobreza en el corto plazo, y se hace que en el largo plazo el crecimiento reduzca más rápidamente la pobreza.

iii) Políticas públicas promotoras de equidad

Al diseñar políticas para el desarrollo es necesario tomar en cuenta los trueques (trade-offs) que se generan, pero al mismo tiempo, debe considerarse todos los beneficios que la equidad produce. Por un lado, no existe dicotomía entre crecimiento y equidad, sino que es importante tomar en cuenta a la política pública en su conjunto y la justicia del proceso que está por detrás. Por otro lado, el diseño de las políticas públicas debe incluir el análisis del contexto político y social, sin embargo, la búsqueda de la equidad no puede ser pretexto de una mala política económica.

Principalmente, las políticas públicas que pretenden nivelar el campo de juego para todos los miembros de la sociedad deberían enfocarse en: inversión en capacidades humanas; promover el acceso a tierra, infraestructura y justicia; y promover mercados justos.

En lo que se refiere a las capacidades humanas, éstas son fundamentalmente dos: educación y salud. Por ejemplo, invertir en la primera infancia puede tener importantes efectos sobre la salud y educación, lo que condiciona (positivamente) el proceso de aprendizaje posterior. La educación tiene la capacidad de reducir la brecha de oportunidades



entre los individuos, nivelando el campo de juego para los menos favorecidos. Se debe asegurar un nivel mínimo de capacidades para poder desarrollarse satisfactoriamente en la sociedad y en la economía global. Si bien el acceso a la educación es fundamental, éste debe reforzarse con educación de calidad. La interacción entre salud y educación es elemental, ya que personas con mejor salud pueden aprovechar mejor la educación, y personas más educadas procurarán mejor salud para sí mismas y para su entorno.

En este ámbito, las políticas públicas deben asegurar que la dotación de capacidades humanas no esté condicionada por las circunstancias de nacimiento del individuo. Muchas veces las políticas públicas agudizan, en lugar de atenuar, las desigualdades al momento de nacimiento, por ejemplo, proveyendo salud en las áreas urbanas pudientes, y olvidando las áreas rurales marginadas.

Estas capacidades humanas se complementan con el acceso a otros productos: justicia, tierra e infraestructura. Por el lado de la justicia, las instituciones legales pueden hacer respetar los derechos políticos de los ciudadanos y evitar la captura del Estado por parte de los privilegiados. Asimismo, al proteger los derechos de propiedad de todos y sancionando la discriminación en los mercados, se puede nivelar el terreno en el campo de las oportunidades económicas y asegurar la inversión necesaria. Por el lado del acceso a la tierra, se debe mejorar el funcionamiento de este mercado y proveer mayor seguridad de la tenencia a los grupos más pobres, no necesariamente a través de la propiedad. Por otro lado, el suministro equitativo de infraestructura: caminos, agua, saneamiento básico, electricidad y comunicaciones, es fundamental, ya sea que estos servicios sean provistos por el sector público o por el sector privado debidamente regulado.

Por otro lado, una buena política tributaria es movilizar fondos suficientes y al mismo tiempo no distorsionar los incentivos y comprometer el crecimiento lo mínimo que sea posible. El gasto público debe jugar el papel primordial en llevar activamente adelante la equidad. Se puede lograr un sistema tributario general moderadamente progresivo, sin grandes costos de eficiencia. Por

ejemplo, exenciones para productos alimenticios básicos y un papel más amplio para los impuestos sobre la propiedad. Cuando los ciudadanos pueden confiar en la provisión efectiva de servicios, tienden a estar más dispuestos a pagar impuestos.

Por el lado de los mercados, promover la justicia al interior de ellos es básico para la equidad, sean estos mercados financieros, laborales, o de productos. Se debe lograr acceso igualitario a financiación, de manera que personas o firmas que estuvieron restringidas de créditos formales, puedan acceder a éstos. Esto se logra no solamente a través de microcrédito, que es un instrumento clave para llegar a los pobres, sino que también a través de la ampliación general del acceso al crédito. En el mercado laboral se debe promover el equilibrio entre flexibilidad y protección, es decir, equilibrio entre la protección de los empleos para los trabajadores, con la necesaria flexibilidad para las firmas, que es vital para el crecimiento dinámico y la creación de empleo.

Finalmente mencionar a la estabilidad macroeconómica como elemento clave para promover equidad, o al menos para no afectar a los pobres. Cuando se presentan crisis macroeconómicas, éstas tienden a afectar en mayor proporción o con mayor severidad a los pobres, quienes no cuentan con las herramientas para hacerles frente, además que las soluciones tienden también a afectarlos negativamente. Es por estos motivos que las autoridades deben ser muy prudentes en el manejo macroeconómico, pues pueden afectar a los más vulnerables, incluso si la política pública procuraba mejorar su posición. Es conocido que políticas públicas populistas no sólo afectan el crecimiento, sino que al final terminan yendo en desmedro de la equidad.

Otras políticas públicas para combatir la desigualdad incluyen: redistribuir activos, redistribuir el acceso al capital, microcrédito, derechos a tierras, puestos de trabajo y programas de bienestar, acción afirmativa para romper con los estereotipos, y mejorar el acceso a los sistemas de justicia. La redistribución correcta —que da ingresos a las madres embarazadas, que entrega dinero a los ancianos, que dé acceso a crédito a los pequeños productores, o poder a los excluidos— puede incrementar los recursos como



la tierra, el capital humano y el capital físico, así como reducir la desigualdad de oportunidades. Lo fundamental es “identificar oportunidades para dirigir recursos hacia la gente pobre que esté en posición de hacer buen uso de los mismos” (IDM, 2006: 78).

Políticas mutuamente reforzadoras y decisiones institucionales en pos de mayor equidad, pueden ayudar a lograr mayor crecimiento y desarrollo de la economía. Las políticas públicas bien diseñadas que alcancen a los verdaderos destinatarios, lograrán que las oportunidades para obtener capacidades se distribuyan equitativamente y, de esta manera, lograr mayor eficiencia y productividad en el ámbito económico, y mayor cohesión social y menor conflicto, por el lado social-político.

Otras políticas públicas pueden ir en desmedro de la equidad, como la descentralización, que puede agravar las desigualdades regionales, ya que existen regiones con menor capacidad fiscal, lo que haría que las desigualdades interregionales se profundicen. Es por esto que, en ese caso, son necesarias transferencias fiscales redistributivas para igualar el terreno de juego.

V. Aspectos que incentivan el desarrollo y la equidad

i) Educación

La educación y la pobreza tienen una relación circular: la falta de educación, ya sea básica o secundaria, forzaría a que los hogares se empleen en actividades de baja productividad, lo que a su vez los fuerza a mantenerse en la pobreza por los bajos salarios percibidos en esas actividades. Esta pobreza a su vez los lleva a invertir poco en educación. El resultado es que los hogares pobres no pueden sacar de la pobreza a sus hijos, y estos últimos tampoco lo podrán hacer en el futuro. Los hijos de hogares pobres están en desventaja para el futuro por la baja educación recibida y la futura baja productividad e ingreso. Este círculo vicioso asegura la transmisión y la persistencia de la pobreza de generación en generación.

La educación es una condición indispensable para que las personas puedan lograr mayores niveles de

bienestar y, de esta manera, contribuyan al desarrollo de la sociedad y al crecimiento del país. Existe una relación muy estrecha entre acceso a educación y mejora de indicadores sociales. Y este efecto es aún mayor en las mujeres, dado que una mujer mejor educada será más saludable y tendrá menos hijos, y tendrá más oportunidades para incrementar el ingreso del hogar. La madre también es un educador positivo para los hijos. Los hijos, por tanto, tendrán mejores niveles de salud y educación.

Sin embargo, la inversión en educación es sin lugar a dudas una inversión de largo plazo, y no existe razón alguna para pensar que el gasto corriente en este sector esté relacionado con la productividad actual de la fuerza laboral. La inversión corriente en educación afectará los ingresos futuros de los estudiantes actuales, lo cual implica que la mayoría de los beneficios de esta inversión se materializarán décadas más tarde.

Mercado (1993) establece que las altas tasas de participación de los miembros del hogar en el mercado laboral penaliza la posibilidad de que los hijos asistan a la escuela. Los bajos ingresos de los padres “obligan” a que los hijos también trabajen, sacrificando horas de escuela por horas de trabajo, para poder lograr los niveles mínimos de ingreso requeridos por el hogar. Esto se traduce, posteriormente, en peores condiciones laborales (en términos de habilidades), y menores niveles de ingreso, lo que refuerza el trabajo infantil en el futuro.

Por otro lado, para Lünstedt (2008) la mejora de la educación no sólo tiene que ver con acceso y cobertura, sino principalmente es una cuestión de calidad. De hecho, aumentar la inscripción de niños y mantenerlos en la escuela es sólo un medio para un objetivo mayor, que es el equipar a las personas con una serie de competencias necesarias para que puedan llevar vidas productivas y logren sus objetivos integrados totalmente a sus sociedades y comunidades. Sin embargo, el enfoque normalmente ha sido el de incrementar cobertura, como está establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, antes que calidad. Si bien los países están logrando altas tasas de cobertura, es decir, están expandiendo sus sistemas educativos en términos de cantidad, el objetivo final, que es



entregar un servicio de alta calidad y preparar a la juventud para el futuro, no está siendo alcanzado.

Fields et ál. (1998) y Andersen (2001), por ejemplo, encuentran que en Bolivia la educación determina más de dos tercios de las variaciones salariales explicadas, mientras otras variables, como experiencia, género, etnia, sector laboral y área geográfica en su conjunto, explican sólo una pequeña fracción. La relevancia del análisis de la educación como variable explicativa en la determinación de los ingresos, sin embargo, ha sido simplificada al uso de los años de escolaridad, dejando de lado factores relevantes como los determinados a través de la calidad de la enseñanza; los que excluidos pueden conducir a resultados altamente sesgados. De esta forma, el análisis empírico de la calidad educacional se hace relevante para determinar la desigualdad del ingreso en Bolivia; especialmente para estudiar las diferencias encontradas por género y etnia.

El análisis de Andersen y Muriel (2002) parte de la apreciación de que existen varios estudios en el país mostrando que el nivel de instrucción (años de escolaridad) del individuo es el factor más importante en explicar las diferencias salariales. Sin embargo, para las autoras dichos trabajos no consideran las discrepancias en la calidad de la enseñanza en las escuelas, lo que puede también explicar parte de la señalada desigualdad. Adicionalmente, se observa empíricamente que existe discriminación en términos salariales por género y etnia; una vez más, parte de esta segregación puede ser explicada por la diversidad en la calidad educacional.

Dado que la relación de la calidad educacional con el ingreso laboral no se ha estudiado en el país, el trabajo de Andersen y Muriel (2002) identifica inicialmente los indicadores, proxies de calidad, con base a estudios realizados para otros países, características propias de Bolivia y disponibilidad de información estadística. Un primer análisis de los datos muestra que, a excepción de la tasa alumno/profesor y los años de experiencia, las áreas urbanas se encuentran mejor dotadas con escuelas de calidad que las rurales. Los datos permiten observar también que los jóvenes indígenas (entre 17 y 27 años), que se encontraban en 1999 en el mercado laboral, tuvieron una enseñanza más precaria que los no indígenas, cuando se la evalúa a través de los

indicadores de calidad. Adicionalmente se aprecia que las mujeres jóvenes y trabajadoras tuvieron acceso a escuelas con relativamente mejor calidad educacional que los hombres.

El estudio econométrico apunta los siguientes resultados relevantes. Primero, la calidad educacional afecta los niveles salariales; es decir, cuanto mejores sean los indicadores de calidad en las escuelas, los trabajadores instruidos en éstas tendrán más posibilidades de percibir un salario mayor. Este resultado es altamente intuitivo si se considera que mejores niveles de educación hacen, entre otros motivos, que el individuo sea más productivo y, por lo tanto perciba una renta más alta.

Segundo, los problemas de discriminación salarial contra los jóvenes indígenas en Bolivia disminuyen drásticamente cuando se considera calidad educacional; especialmente cuando se incluye en el análisis los niveles de educación y salarios de los padres. En este último caso, y una vez controlados otros factores (años de escolaridad, experiencia, sector laboral, etc.), se encuentra que alrededor del 50% de las diferencias salariales de jóvenes indígenas versus no-indígenas es explicado por las discrepancias en la calidad educacional de las escuelas.

Por último, los resultados obtenidos de estudios anteriores sobre la discriminación salarial contra las mujeres no se modifican con la inclusión de los indicadores de calidad educacional. Esto sugiere que existen problemas importantes de segregación en el mercado laboral que provocan que las mujeres (en promedio) estén dispuestas a aceptar un empleo con ingresos menores que los hombres.

Según Andersen y Wiebelt (2003) las escuelas públicas en Bolivia poseen una calidad educativa extremadamente baja. Los estudiantes de las escuelas privadas obtienen mejores resultados y la brecha cualitativa entre las escuelas privadas y las públicas es una de las más grandes de América Latina. La mala calidad de la educación implica que cada año extra de educación no incrementa de manera suficiente la productividad de la gente. A veces se escucha el argumento de que los trabajadores en Bolivia están sobre-calificados para el tipo de trabajo que desempeñan, sin embargo



este hecho sólo es cierto en términos de cantidad, no en términos de calidad.

Andersen, Mercado & Muriel (2003) muestran que existe una gran desigualdad en atención escolar entre indígenas y no-indígenas. Un menor nivel educativo y una menor calidad de la educación representan la mayor parte de la diferencia en ingresos en áreas urbanas y rurales, entre castellano-hablantes y población indígena. Esta diferencia de ingresos es posteriormente exacerbada por el trabajo al que accede la población indígena: ventas, agricultura, servicios domésticos, y otros trabajos de bajos ingresos en el sector informal y de auto-empleo.

Es más, parece haber un trueque (trade-off) entre calidad y cobertura. Al tratar de incrementar la cobertura se sacrifica la calidad de la educación impartida. Y esto se hace especialmente serio entre la educación pública y privada, y más aún entre la educación urbana y rural. La mala calidad de la educación pública implica que existe una brecha muy grande entre las capacidades de la gente no-calificada que sólo tiene una educación primaria pública y la gente calificada que tiene una educación superior y probablemente privada. La gran brecha en capacidades genera una brecha aún más grande en salarios, porque la gente altamente calificada es escasa (relativa a la demanda para ellos), mientras que hay una oferta abundante de gente poco calificada (Andersen, 2003).

De acuerdo a Andersen (2003) y Andersen y Wielbelt (2003), la abundancia de gente con poca calificación significa que los salarios que comandan en el mercado de trabajo son muy bajos e incluso bajo de la línea de pobreza. Por otro lado, la escasez de gente bien calificada (frecuentemente educada en el exterior) significa que ellos pueden demandar salarios muy altos, en comparación con el costo de vida en Bolivia. Esta situación crea gran desigualdad y mucha pobreza. También implica que la movilidad social es muy baja, ya que los pobres no pueden pagar una educación de alto nivel para sus hijos y por eso tienen una desventaja grande en el mercado de trabajo, lo que hace que la pobreza se mantenga generación tras generación.

Andersen (2003) propone que mejorar la calidad de la educación pública disminuiría la brecha de

calificaciones, haciendo a la gente con educación pública más útil y a la gente con educación alta y privada menos escasa. Esto, a su vez, reduciría la brecha en salarios mejorando la distribución de ingresos. Un buen sistema educativo también ayudaría a hacer más iguales las oportunidades de los niños de diferentes niveles socioeconómicos. De esta manera se rompería el círculo vicioso de pobreza-mala calidad de educación-pobreza.

Una mejora de la educación básica tiende a redistribuir los ingresos: los trabajadores no-calificados ganan relativamente, ya que la demanda de este factor se incrementa; mientras que los capitalistas y los trabajadores calificados pierden relativamente, ya que el capital y el trabajo calificado se vuelven menos escasos.

Por otro lado, cuando un grupo se siente discriminado, racionalmente tiende a invertir menos en su capital humano, principalmente en educación, que lo que habría invertido en ausencia de esos estereotipos, ya que considera que su inversión no rinde los resultados esperados, o rinde menos que en otros grupos. Por ejemplo, una persona que sabe que es parte de un grupo discriminado, decidirá no invertir en educación universitaria porque sabe que de cualquier forma no podrá acceder a mejores puestos de trabajo, donde sería mejor remunerado. Es racional no invertir, ya que de cualquier modo conseguirá un trabajo que no necesita esa formación universitaria. Asimismo, si los padres ven o sienten que la educación que están recibiendo sus hijos es de mala calidad y no producen o producirán en el futuro los resultados prometidos, entonces racionalmente decidirán no enviar a sus hijos a la escuela.

Para Mercado e Ibielt (2006) los jóvenes cuyos hogares tienen mayor carencia en términos de cubrir sus necesidades básicas, presentan una brecha educativa más alta, lo que estaría dando cuenta del hecho de que no solamente la pobreza por ingresos afecta a la inversión en capital humano, sino que la pobreza patrimonial también tiene un efecto importante.

El estudio muestra que una elevada proporción de los hogares que destinan una proporción muy pequeña de sus gastos a la educación de sus hijos,



tienen como jefe de hogar a una persona de origen indígena; así tenemos que en el quintil más bajo de ingresos, donde solamente se destina un 2,31% de los gastos a la inversión en educación, el 78,2% son hogares con jefes de hogar indígenas; en el otro extremo, es decir en el quintil más alto de ingresos, donde se destina un 13,31% de los gastos a la educación de los hijos, solamente un 25,3% de los hogares tienen como jefe de hogar a un indígena.

Con base en los anteriores datos cabría apoyar la hipótesis de los autores de que los grupos indígenas no valoran la educación de sus hijos en la misma medida que los grupos no indígenas, sin embargo este análisis está afectado por el nivel de ingreso de los hogares; es decir, si son indígenas son también pobres y, por ende, destinan una pequeña proporción de su gasto a la educación de sus hijos, pudiéndose seguir que no es el hecho de que sean indígenas lo que les conduce a no invertir en educación, sino de lo que se trata es que son pobres y ello no les permite destinar mayores recursos a la inversión en el capital humano de sus hijos. Estos resultados llevan a los autores a confirmar, por lo menos de manera inicial, la hipótesis de que los grupos indígenas al tener una visión distinta respecto a la inversión en la educación de sus hijos, invierten menos.

Por otro lado, la evidencia internacional muestra que las intervenciones tempranas en la educación de los niños, es decir, desarrollo infantil temprano, antes de que los niños lleguen a la escuela formal, generan mayores retornos que intervenciones posteriores. Los niños con intervenciones tempranas aprovechan más la educación primaria y secundaria, tienen una perspectiva laboral y de ingresos mejor, la posibilidad conflicto y crimen se reduce, y la siguiente generación estará en mejores condiciones. En Bolivia existe muy poca educación preescolar, por lo que sería un área de intervención pública muy redituable.

Justamente en esa línea, a pesar de que no se presenta evidencia empírica para ello, Andersen (2002B) sugiere que puede ser una ventaja educar a los niños inclusive antes de los seis años. La mayoría de las familias de clase media-alta en Bolivia envían a sus niños al pre-kínder, cuando tienen aproximadamente cuatro años, lo que implica que

estos niños desarrollan un firme hábito de asistir a la escuela, un hábito de estudiar y aprender, haciendo improbable que abandonen la escuela de manera prematura. Los niños que han asistido a la escuela inicial tienen una ventaja de dos o tres años por encima de los niños pobres a los que no se les permite ingresar al sistema de educación pública hasta después de su sexto cumpleaños.

En el área rural de Bolivia muchos niños retrasan el inicio de la escuela hasta que tienen siete u ocho años (Urquiola, 2000). Esta es una edad muy tardía para establecer un hábito de estudio sólido y la probabilidad que estos principiantes atrasados abandonen la escuela es muy alta. Se debería proveer instalaciones para la educación inicial en las escuelas públicas y en segundo término, debería asegurarse que los niños no comiencen a asistir a la escuela demasiado tarde.

Andersen (2002B) propone: primero, es necesario mejorar la calidad de la educación pública, de tal manera que los niños educados en escuelas públicas puedan competir con los niños educados en escuelas privadas. De otra manera, la educación pública será poco útil, y de manera racional los niños pobres abandonarán la escuela y harán algo más productivo. Es importante que un bajo ingreso familiar no impida al niño una educación adecuada. Segundo, las escuelas públicas deberían proveer instalaciones para la educación inicial, de tal manera que los niños pobres no se encuentren en desventaja desde el inicio. Y tercero, dado que es sustancialmente más barato proporcionar una educación de calidad en áreas urbanas, se debería promover la migración rural-urbana a fin de hacer uso más eficiente de los fondos disponibles.

El reducir la desigualdad en la adquisición de capacidades humanas (educación, salud y protección social) es central para igualar las oportunidades de la gente y para que logren una vida productiva. Como se mencionó anteriormente, dotar de estas capacidades a la población más vulnerable y excluida, aumenta la productividad, la innovación y la cohesión social, lo que ayuda a la reducción de la pobreza, lo que a su vez es positivo sobre el desarrollo.

Para Gray Molina (2010) los ingresos aumentan con



la educación, pero se incrementan más rápidamente y a un nivel mayor para los individuos no-indígenas. Los retornos de la educación son mayores para los no-indígenas en todos los niveles de educación, pero como era previsible son mayores para aquellos con 15 o más años de educación (educación terciaria). Esto muestra que si bien la brecha educativa se está cerrando entre los indígenas y no-indígenas, los retornos de la educación aún tienen un patrón que incrementa la desigualdad en el mercado laboral. Como lo menciona Andersen (2003), la “buena noticia” es que la desigualdad de ingresos ya no está determinada por brechas étnicas, sino por brechas educativas en mercados laborales segmentados.

Si bien todas estas capacidades humanas son importantes y necesarias para reducir las desigualdades de una sociedad, también se necesitan otros activos —como tierra, infraestructura, etcétera—, acceso a mercados y la seguridad de las personas y la propiedad.

ii) Salud

La mala salud, desnutrición o la falta de servicios de salud, pueden influir directamente en las oportunidades de las personas a través de menor rendimiento escolar o menor rendimiento laboral. Y esta diferencia se traduce en otras diferencias en otros ámbitos del bienestar para la misma persona, o en peor salud para sus hijos, por lo que se genera una diferencia intergeneracional. Las derivaciones de la desigualdad en salud son: menor educación, menor prosperidad económica y consecuencias para generaciones futuras.

Las personas que son pobres en general tendrán peor salud y utilizarán menos los servicios de salud disponibles. Por otro lado, características como etnia, raza, cultura y ubicación, también influyen sobre la salud. La diferencia de salud entre los grupos se debe a la falta de acceso a información o a servicios de salud de calidad. Al reducir las diferencias de salud, o mejor dicho, al elevar la salud de los menos privilegiados, se elevaría la eficiencia de las personas, por lo que tendrían más posibilidades de llevar una vida productiva.

Salud y educación se encuentran muy relacionadas. Se ha encontrado que la mortalidad infantil es

mayor cuando la madre tiene menos educación. Del mismo modo, niños malnutridos tienen atraso en estatura y peso respecto a la media, lo que se traduce en menor rendimiento escolar. Los pobres tienen menos probabilidades de acceder a servicios de salud de alto impacto, como cuidado pre y post natal, atención calificada en el parto o alimentación complementaria. Por otro lado, personas discapacitadas tienen más probabilidades de ser pobres.

Si bien los indicadores de salud —mortalidad infantil o esperanza de vida al nacer— en Bolivia mejoraron en el último tiempo, sigue existiendo una gran diferencia entre el área urbana y rural, y entre los distintos grupos de la sociedad. Sin embargo, “la desigualdad de salud no necesariamente decrece a medida que la salud general mejora, pero sí es posible un proceso virtuoso de esa naturaleza” (IDM, 2006: 23).

Por otro lado, Klasen et ál. (2004) notan la importante influencia de la fertilidad sobre el crecimiento pro-pobre, donde una reducción de la tasa de fertilidad puede tener una contribución significativa a la reducción de la pobreza y la desigualdad. La tasa de pobreza está altamente correlacionada con el tamaño del hogar. Si la reducción de la fertilidad alcanza a los pobres, es probable tener un gran impacto en reducción de pobreza, como lo tuvo en otros países (este del Asia y Brasil).

Andersen y Evia (2003) establecen que había avances importantes en indicadores no-monetarios, sin embargo, el incremento en el nivel de educación, las mejoras en salud, la expansión del sistema vial y la llegada de electricidad no se tradujeron en un aumento en la capacidad de crear ingresos en el área rural. Klasen et ál. (2004) y Bonifaz y Lünstedt (2010), también apuntan en esa línea, considerando que si bien las mejoras en materia social (salud y educación) han sido importantes y necesitan ser sostenidas, su impacto sobre la pobreza monetaria se materializará en el largo plazo y requerirán de medidas complementarias que apoyen al sector productivo. Por tanto, el gasto público no debiera concentrarse únicamente en los sectores sociales, sino incrementar el gasto para fortalecer lo productivo entre los pobres. Klasen et ál. (2004) sugieren que los esfuerzos por fortalecer



las cadenas productivas, pueden ser un primer paso en ese sentido.

iii) El mercado de trabajo

Por el lado del mercado laboral, las desigualdades ocupacionales tienen como resultado desigualdad de ingresos, y ésta persiste durante largos períodos. Según Klasen et ál. (2004) existe una gran dicotomía entre el comportamiento de los agentes económicos urbanos y sus contrapartes rurales. La función de producción no es consistente entre ellos en términos de tecnología, escala de producción, habilidad de los trabajadores y productos. Estos factores estructurales que hacen a la economía boliviana son los que limitan la efectividad de las políticas públicas.

Thiele y Wiebelt (2003) establecen que la participación laboral de las mujeres de hogares pobres se ha incrementado substancialmente, lo cual tiene por efecto la disminución de las disparidades de ingreso entre los hogares, mientras que aumenta la desigualdad de salario.

Gasparini et ál. (2003) descompusieron los cambios en desigualdad en el ingreso laboral del hogar en ciudades capitales entre 1993 y 1997 y en áreas urbanas y rurales de 1997 a 2002. Entre 1993 y 1997 encontraron un leve incremento del ingreso laboral del hogar en las ciudades capitales, lo cual es producto de: un incremento en la brecha de empleo entre los altamente educados y los menos educados, a un pequeño cambio en la desigualdad de la educación, y un incremento sustancial de la tasa de retorno de características no observables, mientras que los retornos de la educación se igualaron. Entre 1997 y 2002 la desigualdad en el ingreso laboral del hogar aumentó considerablemente en ciudades capitales y aquí todos los factores (retornos de la educación, desigualdad en el trabajo, desigualdad en educación, y desigualdad en los retornos de los no observables) contribuyeron a este incremento en la desigualdad. La importancia en el aumento de la desigualdad en características no observables apunta a un incremento dispar en los retornos de características tales como: calidad de la educación, conexiones en el mercado laboral, y habilidades no medibles. Si bien reducir la desigualdad en la

educación y el trabajo podrían servir para reducir la desigualdad y reducir la pobreza, los altos retornos a la desigualdad en no observables apuntan a una profunda segmentación de la economía boliviana.

Para Klasen et ál. (2004) la economía boliviana sufre de una alta segmentación, siendo los pobres largamente aislados del proceso de crecimiento y de generación de ingresos, el cual tiende a favorecer a las áreas urbanas así como a los sectores agroindustriales y basados en la explotación de recursos naturales.

Por tanto, los autores sugieren que una estricta regulación del mercado laboral formal, especialmente respecto a la protección por despido y los altos costos para formalizarse, restringen el acceso de los trabajadores rurales y de los trabajadores urbanos pobres, quienes predominan en el sector informal y de auto-empleo.

Thiele (2001) propone que para facilitar el acceso de los pobres al empleo formal se requiere de una estrategia de dos ejes. Por el lado de la demanda, debería revisarse la posibilidad de que la compleja y costosa regulación del trabajo, que incrementa los costos laborales en hasta 40% o 60% por encima del salario básico, pueda ser flexibilizada a fin de reducir las barreras entre los mercados laborales formal e informal. Por el lado de la oferta, sólo una mejor educación puede hacer a los pobres más atractivos para los empleadores formales.

Asimismo, Thiele y Wiebelt (2003) establecen que la desigualdad urbana medida por el ingreso declinó bastante, justo a partir del período hiperinflacionario. Los trabajadores de “cuello-blanco” son los que experimentaron el mayor incremento del ingreso real. Este incremento en el “premio por habilidades” para los trabajadores de cuello-blanco sugiere una incremental disparidad en el mercado laboral urbano, y los magros resultados para el auto-empleo apuntan hacia un declive relativo de las oportunidades de ingreso en el sector informal.

Por otro lado, Mercado y Aguilar (2005) analizan si al interior de la base donde se desarrollan las actividades laborales en Bolivia, se reflejaba que el mercado promueve una menor desigualdad



en la distribución del ingreso. Es decir, cuando más cercanas están las actividades laborales de la lógica del mercado, menor es la desigualdad en la distribución de los ingresos. La hipótesis es que, efectivamente, se podría esperar que cuando más alejadas estén las actividades laborales de un mercado competitivo, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos de sus miembros.

La pobreza, no necesariamente está relacionada con la desigualdad en la distribución del ingreso, es decir, que no existe necesariamente una fuerte asociación entre mayores niveles de pobreza y elevada desigualdad en la distribución del ingreso. Esta asociación perversa, que se presenta en algunos países, se explica por la baja movilidad social (Mercado, et ál. 2003).

Según el estudio, la distribución de los ingresos en las actividades asalariadas es menos desigual que en las actividades no asalariadas, es decir, cuanto más alejadas estén las actividades laborales del mercado, mayor será la desigualdad que se presente a su interior.

Los autores señalan, como una primera aproximación, que la diferencia en la desigualdad por género de los trabajadores que realizan su actividad bajo relaciones laborales de contratación es muy reducida. Por el contrario, en el caso de las actividades más alejadas del “mercado”, la desigualdad es mayor en el caso de las mujeres que en el caso de los hombres. De allí se sigue que cuanto más alejadas estén las actividades laborales de la lógica del mercado, mayor es la penalización en contra de las mujeres en lo referente a la desigualdad en la distribución del ingreso.

La desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en el “no mercado”, es decir que la desigualdad es mayor en las actividades laborales más alejadas de la lógica de mercado que en las actividades sujetas a condiciones de contratación asalariadas. La desigualdad por género, en contra de las mujeres, es menor en las actividades laborales más cercanas a una lógica de mercado. La desigualdad del ingreso es mayor en las actividades laborales que no se desarrollan bajo la lógica del mercado, así como también que la desigualdad es más alta para las mujeres en el “no mercado” que

en el “mercado”. La desigualdad en la distribución de ingresos de los trabajadores que trabajan en el sector empresarial es menor que la desigualdad que se presenta en los ingresos de los trabajadores insertos en el sector semi-empresarial y en el sector familiar.

La distribución del ingreso se hace más desigual en tanto se da un alejamiento de las condiciones laborales de mercado, aunque como ya se destacó, la diferencia entre el sector empresarial y el sector semi-empresarial no es muy grande. Es interesante observar, a este nivel de desagregación, que la desigualdad para las mujeres, al interior de su propio grupo, es más alta en el sector empresarial que en el semi-empresarial.

En resumen, cuanto más alejadas están las actividades laborales de la lógica del mercado, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso.

Landa (2003) establece que el principal factor que incide sobre la pobreza urbana y rural es el desempleo, ya que para la mayoría de los hogares bolivianos el empleo es la única fuente de ingreso. Como en los anteriores estudios, determina que la pobreza urbana aumentó, pero que la rural lo hizo a tasas mayores. Esto se debe a que cada vez existe una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, sin importar que el crecimiento de la economía aumente o disminuya.

iv) Ingreso y pobreza

La desigualdad medida por riqueza puede variar enormemente con la medida por consumo o ingreso, lo mismo que la desigualdad por ingreso con la medida por consumo o gasto. La desigualdad medida por ingresos, como es el caso de Bolivia, tiende a ser mayor.

Que exista una diferencia en los ingresos no es malo, siempre y cuando esta diferencia sea producto del esfuerzo y trabajo duro de los individuos. Es más, esa diferencia puede volverse en un incentivo para que otros individuos trabajen más duro o inviertan, sea en capital físico o en educación, sabiendo que el producto de este esfuerzo o educación extra será bien recompensado. Lo que importa en última instancia, una vez más, no es el ingreso o resultado



final, sino el proceso que lo genera.

Klasen et ál. (2004) encuentran que existen grandes diferencias en los niveles de pobreza entre el área urbana y rural. Las tasas de pobreza en el área urbana responden rápidamente a las oportunidades económicas (para bien o para mal), mientras que la pobreza en el área rural sigue su propia dinámica. El ingreso urbano está más relacionado con las condiciones macroeconómicas, mientras que el ingreso rural depende de las condiciones climáticas y de la economía de la coca. En pueblos y áreas rurales la dinámica de la pobreza no está alineada a situaciones y condiciones macroeconómicas.

En el estudio de Klasen et ál. (2004) concluyen que hubo un incremento de la desigualdad en ciudades capitales entre 1999 y 2002, lo que sugiere que los pobres de las áreas urbanas han sido afectados negativamente en esos años. En otras áreas la desigualdad parece haberse reducido. En todo caso, el coeficiente de Gini en 2002 es similar al de 1999, lo que sugiere que el desarrollo de la población urbana, incluida la población pobre, está estrechamente vinculado a las condiciones macroeconómicas, sea cuando éstas van bien o cuando sufren los embates de crisis internacionales. En contraste, los pobres del área rural han sido indiferentes a las mejoras o deterioros de la situación macroeconómica y el comportamiento de su pobreza ha seguido otra lógica.

Fields et ál. (1998) encuentran que el grado de desigualdad en el área urbana de Bolivia es alto. Utilizando la metodología de Gini y posteriormente una regresión del tipo Mincer, el estudio concluye que la desigualdad en el país es muy elevada, alcanzando un valor de 0,56, y que además esta desigualdad es mayor para mujeres e indígenas.

En lo que se refiere a la desigualdad regional, Gasparini (2003) afirma que los actuales niveles de desigualdad en América Latina son altos (i) comparados con décadas anteriores, (ii) comparados con países en otras regiones del mundo, y (iii) según las percepciones de los latinoamericanos, el latinobarómetro considera que casi el 90% de la población cree que la distribución actual es injusta o muy injusta. Hernani (2002) y Jemio (2000), encuentran que Bolivia es uno de los países más

desiguales de la región, y que gran parte de la desigualdad está originada en la escasa participación de los pobres. Hernani (2002) resalta el hecho de que los esfuerzos para mejorar la redistribución del ingreso deben ampliarse, no sólo por temas relativos a la justicia social, sino porque una redistribución desigual limita el crecimiento total que un país pueda alcanzar.

Asimismo, Ochoa y Zapata (2007) concluyen que existe una distribución desigual entre la población de los benéficos del crecimiento económico. A pesar de que el crecimiento beneficia a los pobres, se resalta el hecho de que los ricos reciben la mayoría de las ganancias en épocas de bonanza económica, y confrontan menores pérdidas en épocas de crisis.

Rivero y Jiménez (1999), y Pérez de Rada (1997), encuentran que la desigualdad en el ingreso en el área urbana se debe a la discriminación salarial por género y por etnia. Posteriormente, concluyen que este hecho es un incentivo adicional para participar del sector informal de la economía, donde estos grupos pueden lograr mejores oportunidades.

Por otro lado, Landa (2003) presenta un resumen de una encuesta de percepción de América Latina, donde el 92% de las personas encuestadas consideran que la distribución del ingreso en Bolivia es injusta o muy injusta. Según este estudio, existe evidencia que en el caso boliviano se acentuó la desigualdad a lo largo de la década de los noventa. Hay cada vez mayor desigualdad en la distribución del ingreso, a pesar de la desaceleración de la economía. Vale decir que los ricos son cada vez más ricos y los pobres mucho más pobres.

Klasen et ál. (2004) hicieron una descomposición de la reducción de pobreza entre una contribución al crecimiento y una contribución a la desigualdad. Aproximadamente dos tercios del 10% de reducción de pobreza son atribuibles al crecimiento, y un tercio atribuible a un cambio en la distribución que favorece a los pobres. El efecto redistribución ayudó a reducir la pobreza en Bolivia entre 1989 y 1999 en las áreas urbanas, mientras que en las áreas rurales no tuvo efecto. Entre 1999 y 2002 este componente sirvió para incrementar la pobreza en toda Bolivia. Por tanto, durante todo el período de análisis, este componente redistributivo tuvo un efecto positivo



sobre la pobreza, es decir, la incrementó, por lo que la reducción de pobreza que se dio fue producto del componente crecimiento y de un desarrollo favorable de los precios pagados por los pobres.

En las ciudades capitales el crecimiento fue anti-pobre con los pobres ganando menos que los ricos (especialmente por el período a partir de 1999), mientras que fue pro-pobre en ciudades intermedias, y moderadamente pro-pobre en el área rural. Como un todo, sí hubo crecimiento pro-pobre de 1,9% a 2,2% entre 1989 y 2002, debido principalmente al alto crecimiento pro-pobre en ciudades intermedias y áreas rurales. Asimismo, la tasa de crecimiento pro-pobre fue mayor a la tasa de crecimiento media, lo que sugiere que el crecimiento fue acompañado por una reducción de la desigualdad.

Para ellos, el nivel y profundidad de pobreza en el área rural es tan alto que incluso un considerable crecimiento pro-pobre no logra sacar a muchos de la pobreza, pero sí reduce la brecha de pobreza. De manera que el problema de la pobreza en Bolivia no es que el crecimiento durante los años 90 haya sido anti-pobre, sino que el crecimiento no ha sido suficientemente alto y que el nivel de desigualdad era tan alto que los pobres siguen siendo pobres, a pesar de mejoras en los ingresos. Considerando el punto de partida, habría tomado probablemente otra década de un crecimiento similar para lograr resultados serios en reducción de pobreza, especialmente en el área rural.

El vínculo entre desarrollo económico y desarrollo social se mide a través de la relación crecimiento económico y reducción de la pobreza. En Bolivia esta relación fue calculada por Thiele y Wiebelt (2003) y encontraron que la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento es del orden de -0,6 a -0,7. Esta elasticidad es baja si se compara a nivel internacional.

El trabajo de Gray Molina y Espinoza (2007) profundiza en el tema y busca establecer una relación entre ciudadanía y desarrollo humano en Bolivia. Al respecto, una de las principales conclusiones que encuentran es que el desarrollo humano fue históricamente “sin ingresos”. Los avances sociales no estuvieron acompañados por avances económicos. Aunque las tasas de

crecimiento han sido positivas, el estudio introduce el tema de crecimiento empobrecedor, al establecer una tasa de crecimiento mínima, por debajo de la cual el crecimiento demográfico no es neutralizado. Esto se debe a que la estructura de generación de ingresos en Bolivia tiene la forma de una pirámide invertida —base estrecha—, es decir, la minoría de la población se queda con la mayoría del ingreso.

Gray Molina & Wanderley (2007) establecen que el crecimiento en Bolivia históricamente ha sido de base estrecha, lo que ha ocasionado que se generen ingresos, pero no mejoras en el empleo ni reducción de la pobreza. Este crecimiento de base estrecha significa, según los autores, crecimiento de la cúpula productiva pero no de la base micro-productora.

Igualmente, Escobar (2002) encuentra que la pobreza aumentó en Bolivia debido a la concentración de la riqueza, la elevada desigualdad en la distribución del ingreso —que empeora el problema de la concentración de la riqueza—, y la exclusión del acceso al trabajo estable. El análisis concluye que los rasgos del mercado laboral son un factor crucial para explicar el mayor empobrecimiento. En Bolivia el impacto redistributivo de la política social es muy reducido, debido a que el bienestar de las familias depende del ingreso autónomo. Entonces, la posibilidad de cerrar brechas en los ingresos, a través del crecimiento, es incompatible con el actual funcionamiento de la economía. Es importante aclarar que la autora incorpora en esta lógica el hecho de que las influencias externas —que agrupa en el término “globalización”— son las causantes de que la configuración de la economía no pueda tener más que una visión capitalista y neoliberal.

En otro estudio, Jiménez y Landa (2004) analizan la aplicación de metodologías de crecimiento pro-pobre (PPG) al caso boliviano. Para tal efecto, realizan una equivalencia entre el PPG y el crecimiento de base ancha. Los autores utilizan tres distintas metodologías de PPG para llegar a la principal conclusión de que desde 1989 hasta 2002, no ha existido en Bolivia un PPG. Además, al comparar ingresos concluyen que quienes están por debajo de la línea de pobreza, no lograron aumentar sus ingresos en términos reales. Esto se debe a que el crecimiento logró un incremento en



la desigualdad.

Komives et ál. (2004) corroboran la conclusión de que en Bolivia no se alcanzó un PPG, basándose en que hay poca claridad en los gobiernos y la cooperación sobre cómo definir, medir y alcanzar este PPG. El análisis concluye en primer lugar que la estabilidad macroeconómica de un país es prerrequisito para que el PPG se dé. En segundo lugar, concluyen que las reformas estructurales macro que se implementaron en el país a partir de 1985 tuvieron el efecto de preparar el escenario económico para el crecimiento, pero que al mismo tiempo hicieron muy poco por cambiar las inequidades en Bolivia.

Asimismo, Klasen (2006) busca evaluar la efectividad de las políticas macroeconómicas sobre este crecimiento. El estudio parte del supuesto de que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el PPG. Concluye en primer lugar que el crecimiento generado por las reformas estructurales hizo muy poco por cambiar las inequidades existentes en Bolivia. En segundo lugar, afirma que solamente con crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, se puede alcanzar un PPG, ya sea con una orientación de políticas de inversión social, políticas del Consenso de Washington, o ambas. Por último destaca que con los resultados obtenidos, reducir la pobreza e inequidad en Bolivia a través del gasto ya no es una opción.

En lo que se refiere al desarrollo rural, Toranzo y Wiggins (2006) realizan un análisis al tratamiento que se le dio dentro la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). El trabajo observa que la estrategia dio prioridad a las políticas sociales y no así a las productivas, además que las políticas públicas nunca fueron guiadas por la EBRP, debido a que las políticas planteadas fueron muy generales, y el nuevo gobierno no las consideró como propias.

Por otro lado, Komives et ál. (2003) hacen un análisis crítico de lo que significó la EBRP desde sus principios. Este estudio concluye que el objetivo de los gobiernos al convocar a Diálogos Nacionales para la elaboración de la respectiva estrategia, fue obtener el alivio de la deuda. Esto hizo que no exista una relación estrecha entre procesos participativos

y las distintas estrategias.

Según N. Morales (2008) aunque el porcentaje de participación en el proceso ha sido elevado, el Diálogo Nacional no ha sido exitoso como estrategia de inclusión. La razón principal que la autora encuentra es que la estrategia fue elaborada muy superficialmente, lo que significó muchos problemas en su diseño. Adicionalmente analiza el rol de la descentralización en el proceso y concluye que es una traba al logro de objetivos, ya que los municipios, desde que se implementó la participación popular, no logran ejecutar su presupuesto anual en su totalidad.

Booth y Piron (2004) concluyen que el primer Diálogo Nacional tuvo efectos institucionales particulares; aunque no contribuyó directamente a resolver problemas de la agenda política, sí logró avances en el desarrollo político: descentralización y participación popular. Adicionalmente establecen que la EBRP es un instrumento débil para el aprovechamiento efectivo de la ayuda internacional, principalmente debido a que Bolivia no tiene un modelo de gasto de mediano plazo, que le permita plasmar requerimientos en planes concretos.

Asimismo, para Klasen et ál. (2004) el proceso de la EBRP resultó un fracaso porque fue muy ambicioso, hubo una seria desconexión entre la consulta y la elaboración de la estrategia, estaba muy focalizado en determinar cómo repartir los recursos del HIPC, no hubo una discusión profunda sobre elaboración de políticas económicas, y no se le dio prioridad al fortalecimiento de las capacidades productivas de los pobres.

En simulaciones realizadas por Thiele y Wiebelt (2003), bajo supuestos optimistas, las tasas de crecimiento (5%) y de reducción de pobreza (aproximadamente 30%) propuestas en la EBRP pueden ser alcanzadas, pero ante shocks externos éstas pueden no lograrse. Además añaden que la evolución de la pobreza es muy probable que se mantenga desigual, con mejoras considerables en el área urbana y una alta persistencia en el área rural.



v) Lugar de residencia

Existen diferencias espaciales dentro de los países, que muestran que las áreas o regiones más pobres tienen menos acceso a bienes públicos, por ejemplo infraestructura, lo que da como resultado una menor productividad de parte de los hogares en estas áreas. Es decir, el lugar de residencia es un determinante importante de la pobreza.

La infraestructura tiene un rol muy importante en la desigualdad. Si bien la geografía física puede influir directamente en la pobreza, es la diferencia en la dotación de infraestructura, dependiendo del área geográfica, la que influye más sobre la pobreza y la desigualdad. En ese sentido, en la medida que aumente la provisión de infraestructura vial y de comunicaciones, se reducirá la brecha de desigualdad regional. La infraestructura ayuda a estar conectado con el resto del país y el mundo.

Según Klasen et ál. (2004) el crecimiento que se dio en Bolivia en la década de los años 90, se concentró en áreas con menor pobreza, mientras que las regiones más pobres experimentaron tasas de crecimiento menores al promedio y por tanto menores tasas de reducción de la pobreza. La alta desigualdad inicial de ingreso, acceso a tierra y étnica, está haciendo que el crecimiento no logre los resultados en reducción de pobreza, y la alta fragmentación étnica hace que el diseño de políticas para un crecimiento pro-pobre sea aún más difícil.

Ellos también añaden que la evolución de la pobreza y el crecimiento en las áreas urbanas han variado en función al ingreso de capital extranjero. En cambio, el desarrollo rural es más dependiente de las condiciones climáticas y de la falta de capital público y privado.

Para Thiele (2001) las diferencias regionales son tan pronunciadas que se puede hablar de una brecha campo-ciudad grande y creciente en las condiciones de vida. También añade que los cambios en la estructura de producción sectorial y en el ingreso por los factores y el empleo pueden haber afectado la pobreza y la desigualdad. El sector de actividad y el tipo de empleo se encuentran entre los principales factores que determinan la probabilidad de que un individuo sea pobre. En ese sentido, al haberse

privilegiado la agricultura de exportación por sobre la agricultura tradicional, donde se encuentra ubicada la población rural pobre, la brecha urbano-rural se habría agrandado.

Jiménez y Lizárraga (2003) demuestran, a través de la metodología de Gini, que la distribución de los ingresos en el sector rural presenta mayor desigualdad que en el sector urbano. Además concluyen que la desigualdad en el área rural es el resultado de un proceso de concentración de recursos naturales y productivos en manos de pocas personas. Encontraron que las áreas rurales de los valles y el altiplano son las regiones más desiguales; al contrario la concentración del ingreso es menor en zonas del llano, aspecto que podría estar relacionado con el mayor valor de los productos agropecuarios en dicha región.

En otro estudio, Villegas (2006) se concentra en descomponer la desigualdad de ingresos en el área rural para encontrar sus principales determinantes. Siguiendo la metodología del trabajo de Fields (1997), el estudio encuentra que el principal determinante de la desigualdad en la distribución de los ingresos en el área rural —contrariamente a lo que sucede en el área urbana— no es la educación. El principal factor para explicar las diferencias en la distribución son las diferencias de ingreso existentes entre actividades agrícolas y no agrícolas, ambas en el sector rural.

Toranzo y Wiggins (2006) afirman que en Bolivia se hizo muy poco para fomentar la agricultura en el occidente —tierras altas—, situación muy diferente en el oriente del país —tierras bajas—. Desde 1985, aunque hubo avances en las políticas rurales, no se realizó un cambio en el patrón de desarrollo agropecuario.

Por otro lado, Kay (2005) se enfoca en el tema de la inversión, ya que alega que debido a que no quedan más tierras para repartir, la forma de reducir la pobreza rural es aumentando la productividad. Específicamente, plantea invertir en tecnología y en la recuperación de suelos degradados. Entonces, volviendo al tema de la EBRP, el estudio concluye que para lograr desarrollo rural, se necesita de una estrategia que establezca la interacción productiva entre los diferentes sectores de la economía.



Del mismo modo, Kay y Urioste (2005) se centran en la reforma agraria y sus implicaciones sobre la pobreza rural. Luego de un análisis detallado de la pobreza rural, los autores concluyen que la reforma de 1953 no ha podido superar la pobreza rural, aunque sí ha existido un aumento en las condiciones de vida. Respecto a este último punto, es importante el hecho de que concuerda con los trabajos anteriores, ya que se detalla explícitamente que las mejoras en el bienestar de la población se dieron primordialmente en educación y salud.

Byerlee, Diao y Jackson (2005) examinan la contribución del desarrollo rural a un crecimiento pro-pobre, analizando la experiencia de 12 países en desarrollo, entre ellos Bolivia. El estudio se sustenta en el hecho de que el sector rural juega un papel muy importante en la lucha contra la pobreza, debido al elevado porcentaje de pobres y “extremadamente pobres” que contiene. Dos principales conclusiones se desprenden que realizan un aporte significativo a la bibliografía. En primer lugar encuentran que la contribución del sector rural al crecimiento de los países disminuye con transformaciones estructurales en la economía, debido a que se está produciendo una transformación de economía agraria a una urbana. En segundo lugar, a pesar de todas las dificultades que enfrenta, el desarrollo rural es determinante en la lucha contra la pobreza. Entonces, la estrecha relación es observada principalmente en los recursos naturales y el acceso a mercados, como los dos grandes mecanismos de transmisión.

Un tema muy ligado al lugar de residencia, es decir, a lo urbano-rural, es el tema étnico. Gran parte de la población rural, sino casi su totalidad, es también indígena. Bolivia es uno de los países más diversos étnicamente en América Latina, con un índice de fragmentación étnica de 0,74 en 1998, comparado con el promedio de América Latina y el Caribe de 0,42 (Alesina et ál., 2003). De acuerdo a Klasen et ál. (2004) la división urbana-rural y la étnica están relacionadas y son parte de un legado de alta discriminación hacia la población indígena, poco éxito en la modernización de la agricultura tradicional, y poco éxito en generar un ingreso en el área rural del altiplano y valles, que vaya más allá de la economía de la coca. En ese estudio encuentran que la brecha de pobreza de aquellos que hablan un

idioma indígena, es casi el doble de alta cuando la línea de pobreza moderada es aplicada, y tres veces mayor cuando se utiliza la línea de pobreza extrema.

Asimismo, el tema de trabajo formal-informal, también se encuentra vinculado a las restricciones urbano-rurales. En el mismo trabajo, Klasen et ál. (2004) consideran que la división formal-informal está relacionada con: regulación del mercado laboral urbano formal muy estricta, bajo acceso al crédito por parte de productores informales y otras barreras a la formalización, pocas oportunidades para que los trabajadores migrantes puedan entrar a la economía formal, y el pequeño tamaño de la economía formal.

De la misma manera, la migración es uno de los temas clave en esta brecha entre el campo y la ciudad. En ese sentido, según Klasen et ál. (2004), la migración actualmente no parece ser un mecanismo confiable para asegurar una rápida convergencia de las disparidades regionales, por lo que es poco probable que contribuya a la reducción de la pobreza. Además, los migrantes urbano-rurales mantienen una estrecha conexión con el área rural, por lo que la segmentación entre ambas áreas no es tan importante para este grupo de personas. Finalmente, el desempeño de las ciudades intermedias ha sobrepasado aquel de las ciudades capitales y área rural, por lo que se han convertido en receptoras de considerable inmigración. De modo que fomentar la migración de las áreas rurales a estas ciudades intermedias podría tener un impacto importante en la reducción de la pobreza.

También proponen, entre las políticas que pueden ayudar a incrementar la productividad de los pobres, especialmente en las áreas rurales donde la pobreza es más persistente, el mejorar el acceso al crédito por parte de los pequeños productores y también la inversión en bienes públicos como infraestructura rural, investigación agrícola y el desarrollo de variedad de semillas más productivas. Asimismo, el subsidio de actividades en las que la mayoría de los pobres están empleados o la implementación de programas de transferencia directa, que pueden ayudar a incrementar el ingreso de los hogares pobres.

Además advierten que la implementación de



proyectos gasíferos es probable que no impacten positivamente a las áreas rurales, por lo que se incrementaría la desigualdad.

Mercado e Ibiert (2006) sugieren que los flujos migratorios pueden ser vistos como un mecanismo de inversión mediante el cual los individuos, y por ende los hogares, están dispuestos a sacrificar las condiciones en las que viven, apostando por mejores opciones en otro ámbito geográfico. Además añaden que serían los flujos migratorios los que determinan, o por lo menos influyen, sobre las diferenciales salariales; así, en el corto plazo, la migración reducirá las diferencias de salarios entre regiones, mientras que en el largo plazo estas diferenciales desaparecerían.

Por otro lado, Andersen (2002B) considera que el bajo nivel de productividad es la principal razón para los elevados niveles de pobreza rural, el cual está asociado a la falta de servicios básicos tales como salud, educación, electricidad, agua potable y acceso a caminos. Una de las razones por las que no se cuenta con estos servicios básicos en el área rural de Bolivia es que la población rural se encuentra dispersa en vastas áreas de terreno montañoso o boscoso. La densidad de la población de Bolivia es de sólo aproximadamente ocho personas por kilómetro cuadrado, ubicándose entre las más bajas en el mundo. Esto encarece en gran medida el extender los servicios públicos a todas las personas. La única forma factible de extender los servicios básicos a la gran mayoría de los bolivianos es hacer que éstos se muevan a lugares donde es posible entregar estos servicios a un costo razonable. Esto significa la urbanización.

Sin embargo, la autora cree que puede existir un problema real, que sean las personas más educadas y capaces las que migran de las áreas rurales a las urbanas, dejando atrás a comunidades rurales muy débiles, compuestas por personas mayores o no educadas, que no son capaces de luchar efectivamente contra la pobreza. Este problema es equivalente al problema de la fuga de cerebros de los países en desarrollo. Mientras que ambos tipos de migración contribuyen al crecimiento y el desarrollo en su conjunto, empleando a los recursos humanos donde son más productivos, también contribuyen a un incremento en las desigualdades

en los niveles de vida entre las regiones de origen y de destino de los migrantes.

Para Andersen (2002B) la migración rural-urbana no constituye un problema serio en Bolivia, ni para los migrantes ni para las ciudades anfitrionas. Al promover la migración rural-urbana a través de políticas sensibles, es probable que se pueda reducir varios de los problemas que Bolivia enfrenta. Concluye que es probable que el incentivar la migración rural-urbana sea una de las formas más económicas de reducir la pobreza en Bolivia, ya que la provisión de servicios básicos tales como la electricidad, el agua potable, escuelas y servicios de salud para la población, es mucho más económica cuando las personas están agrupadas en poblados o ciudades. Adicionalmente, las economías de escala en las ciudades generan oportunidades económicas e incrementan los ingresos de la población.

En otro trabajo, Andersen (2002A) establece que la evidencia presentada sobre la relación entre la urbanización y la movilidad social sugiere una razón adicional para incentivar la migración rural-urbana en Bolivia. Es mucho más barato, por economías de escala, para el gobierno proporcionar educación de buena calidad cuando los alumnos están congregados en centros urbanos.

vi) Acceso al poder/Poder de agencia

La distribución de la agencia política (poder político) y los bienes económicos (poder económico) influyen en las decisiones de política disponibles para una sociedad (IDM, 2006). La estructura del sistema político y del sistema económico determinan las opciones de acción pública. Sin embargo, estas estructuras pueden modificarse a través de un cambio en el poder político y en las políticas públicas.

Las personas tienen distinta capacidad para influir en el diseño y dinámica de las instituciones — gobierno, acceso a la tierra, control de la fuerza laboral, regulación del mercado— y de las políticas públicas que emergen de éstas, de manera que instituciones intrínsecamente desiguales emanarán políticas desiguales, que harán que las desigualdades de esas capacidades permanezcan en el tiempo. Para combatir la pobreza, la capacidad para influir



sobre las instituciones que gobiernan la sociedad es tan importante como el acceso a educación, salud o infraestructura, porque justamente son estas instituciones las que delinearán las políticas en estos otros ámbitos.

Grandes desigualdades en derechos y poder políticos, generan instituciones poco inclusivas, más bien elitistas, que desgastan o inhiben los procesos de desarrollo.

En general, sobre todo en el pasado, aunque no deja de ocurrir en el presente, los grupos marginados —y en general los más necesitados— tienen poco acceso al poder político y a la burocracia, ya sea nacional o local; estos ámbitos estaban reservados para una clase privilegiada, de tal forma que las políticas públicas implementadas reflejaban los intereses de estos últimos, sin importar las necesidades de los primeros. De esta manera “la falta de voz ampliamente distribuida tiene como resultado patrones de asignación de recursos y generación de ingresos que están lejos de ser igualitarios” (IDM, 2006: 36). Las desigualdades se perpetúan de generación en generación.

La desigualdad de “agencia” se refiere precisamente a la capacidad que tienen las personas o grupos de influir, transformar o reproducir esas instituciones. Cuando un grupo que sufre desigualdad acepta tal desigualdad como “dada”, entonces refuerza la desigualdad y las instituciones o procesos que la propician. Es decir, las desigualdades se perpetúan cuando las personas aceptan una desigualdad, llevando a formas de agencia distorsionadas. Al aceptar las desigualdades, los grupos marginados agudizan su situación desigual. Por otro lado, cuando un grupo acepta su condición sin creer poder hacer algo para remediarla, bajan los incentivos para mejorar, e incluso pueden degenerar en actividades ilegales, que son más rentables.

Las desigualdades de agencia son tanto productos de instituciones dominantes como fuentes de esos arreglos institucionales. El mantenimiento de tales arreglos refleja y reproduce a la vez la distribución de poder entre la gente. La desigualdad de agencia suele conducir a instituciones que reproducen esa desigualdad.

Para poder promover la equidad es necesario cambiar la estructura actual de poder, ya que las instituciones privilegian los intereses de unos pocos poderosos, a expensas de unos muchos marginados. Por tanto, para que las instituciones sean más democráticas y promuevan ellas mismas la equidad, es fundamental incrementar la participación de los grupos excluidos.

En el pasado, las estructuras verticales, aisladas y no transparentes en la toma de decisiones, no permitieron que los grupos menos favorecidos tengan acceso al poder, siendo éste reservado para las élites que habían cooptado el proceso político. Era necesaria una democratización del poder local, a través de la participación popular que empoderó a la sociedad civil. Con el proceso de participación popular se combinaron y complementaron la democracia representativa con la democracia participativa, dándoles mayor voz a los marginados y excluidos, fortaleciendo la sociedad civil y expandiendo en rango de actores sociales que participan en la vida política, de manera que las políticas públicas ahora sí reflejen las necesidades de la población. De esta manera se mejoró la accesibilidad, la transparencia y la responsabilidad del gobierno local.

Romper esas trampas de desigualdad y mejorar los términos mediante los cuales los pobres son “reconocidos” por otros, comienzan con la creación de una “capacidad de aspirar” y, lo que es igualmente importante, de una “capacidad de comprometerse”. Esto incluye ser capaz de visualizar futuros alternativos, tener la convicción de que es deseable y posible salir de la pobreza, y ser capaz de participar más significativamente en foros donde se tomen decisiones que afecten su bienestar.

vii) Movilidad social

La pobreza se ha convertido en un problema endémico. Siguiendo a Mercado et ál. (2005), al parecer en Bolivia no se trataría de una pobreza dinámica —en la que la población entra y sale en algún momento de sus vidas de acuerdo a distintos factores— sino de una pobreza estática, donde la población pobre fue, es y seguirá siendo pobre, y



esto se transmite de generación en generación, con pocos casos que logran romper con esta condición. La pobreza dinámica está asociada con una alta movilidad social, mientras que la pobreza estática con una movilidad social baja. En este sentido, no existe incentivo para que la población pobre se esfuerce e invierta, ya que es muy poco probable que logre salir de la pobreza. En consecuencia, la pobreza en Bolivia sería muy difícil de aliviar y reducir, ya que tendría un carácter persistente en el tiempo.

En ese sentido, la pobreza está fuertemente vinculada a los bajos niveles de movilidad social. Movilidad social se entiende como igualdad de oportunidades o la probabilidad de que una persona pueda alcanzar una mejor posición social independientemente de su posición original.

La movilidad social se refiere a la relación que existe entre el nivel socio-económico de los padres y los hijos. Juntas, la movilidad social y la desigualdad del ingreso, describen la “justicia” de una distribución del ingreso. Si el ingreso se encuentra distribuido de una manera muy desigual y la movilidad social es baja, entonces existe una gran brecha entre los ricos y los pobres, y existen pocas posibilidades de que los pobres crucen esa brecha. Sin embargo, una distribución desigual del ingreso se torna mucho menos preocupante si la movilidad social es alta, ya que entonces es relativamente fácil que las familias pobres mejoren su situación en el tiempo y entre generaciones.

Entre los factores que afectan la movilidad social están: educación —calidad y acceso—, discriminación laboral, acceso al mercado de crédito, y el nivel de urbanización. Probablemente el más importante sea el sistema educativo, que determinará cuán iguales son las oportunidades entre diferentes grupos de adolescentes. Si las oportunidades son relativamente iguales, se observará una alta movilidad social y, viceversa, si las oportunidades son muy desiguales. En el área rural la educación es de menor calidad y los niños y niñas entran a estudiar más tarde y es más probable que dejen la escuela, ya que son también mano de obra en sus hogares. De esta manera los pobres, y especialmente los del área rural, tendrán un menor nivel educativo, lo que condicionará su movilidad

social.

Por el lado del mercado de trabajo, la discriminación puede ser: de género, por condición étnica, por afinidad política o por conexiones de clases —familiares—. Y es el mercado laboral el que determinará el nivel de ingreso de las personas, por lo que determinará su capacidad de movilidad social.

Otro factor potencialmente importante es el mercado matrimonial: si las personas tienden a casarse solamente al interior de su propia clase, las costumbres matrimoniales tienden a reducir la movilidad social.

Un tercer factor que parece afectar el grado de movilidad social es el nivel de urbanización. La urbanización también ayuda a la movilidad social, ya que en el área urbana hay mejores niveles educativos y de servicios, y un mercado laboral mayor. A lo largo de América Latina, los países más urbanizados parecen tener los niveles más elevados de movilidad social. Esto sugiere que los adolescentes urbanos pueden tener una mayor movilidad social que los adolescentes rurales.

Finalmente, el crecimiento de la población de igual forma es mencionado como un factor que afecta a la movilidad social, siendo una relación negativa, es decir, a mayor tasa de crecimiento de la población, menor movilidad social.

Como se mencionó, la baja movilidad social genera un círculo vicioso de pobreza, en el cual los hogares que fueron pobres ayer, serán pobres hoy y lo seguirán siendo en el futuro, generándose una pobreza intergeneracional. Este proceso empobrecedor se refuerza por dos factores: la discriminación étnica y de género, las cuales reducen aún más los niveles de movilidad social. La baja movilidad social se explica por los altos niveles de discriminación étnica y de género. Según Mercado et ál. (2005) la movilidad social es un elemento clave para incentivar el crecimiento. Si la movilidad social es baja, no existe incentivo para que la gente invierta en capital humano o físico, ya que éste no les proporcionará ningún beneficio, y sin inversión no hay incremento de la productividad, la cual es fundamental para el crecimiento.



Para Klasen et ál. (2004) Bolivia se caracteriza por un “legado de alta desigualdad económica y social con una dimensión fuertemente étnica”. Igualmente, Andersen (2002A) asegura que Bolivia se encuentra entre los países con menor movilidad social en la región, junto con Guatemala, Brasil, Ecuador y Nicaragua. Por otro lado, Chile, Argentina, Uruguay y Perú se encuentran entre los países con mayor movilidad social.

De acuerdo a Mercado y Leitón (2009), la baja movilidad social significa que las personas están atascadas en la escala de distribución de ingresos año tras año, y generación tras generación. Si los aspectos sociales tienen importancia, entonces la posibilidad de ascenso social es limitada, por lo que existiría baja movilidad social. Por tanto, los esfuerzos de las personas por salir de la pobreza, como la educación, el trabajo arduo, el ahorro y la inversión, no tendrían los mismos efectos; no existiría un vínculo entre esfuerzo y reducción de pobreza. De este modo, como las personas no esperan que su esfuerzo sea recompensado en el futuro, la baja movilidad social reduce los incentivos para el crecimiento, generándose un círculo vicioso en lugar de uno virtuoso, en el que el esfuerzo se ve traducido en ascenso social.

Andersen (2002), por otro lado, encuentra que la baja movilidad social en Bolivia se debe principalmente a un sistema inadecuado de educación pública, un alto grado de apareamiento selectivo y a una insuficiente migración rural-urbana. Como consecuencia de ello la pobreza tiende a ser bastante persistente en el tiempo. Más aún, una baja movilidad social implica un uso ineficiente del talento innato e incentivos pobres para el trabajo y el estudio, lo que impide que la economía boliviana alcance su tasa de crecimiento potencial.

Hubo tres intentos previos de estimar la movilidad social en Bolivia (Behrman, Birdsall & Székely, 1998; Dahan & Gaviria, 2000; y Andersen, 2001B). La idea básica que está por detrás de estos estudios es medir cuán importantes son los antecedentes familiares en la determinación de los resultados educativos de los jóvenes. Si los antecedentes familiares son importantes para determinar el nivel educativo de los jóvenes (y a través de éste los niveles futuros de ingresos) se considera que la movilidad

social es baja. Si los antecedentes familiares no son importantes, la movilidad social es alta.

Behrman, Birdsall & Székely (1998) y Andersen (2001B, 2002) miden la influencia de los antecedentes familiares de manera directa, en regresiones que utilizan la brecha educativa como la variable dependiente y los antecedentes familiares como variables explicativas. Dahan & Gaviria (2000) miden la influencia de los antecedentes familiares de manera indirecta, calculando la correlación de la brecha educativa entre hermanos.

Según Andersen (2002), la brecha educativa promedio para los adolescentes en Bolivia es 2,33 años, pero es mucho mayor en las áreas rurales (3,76) que en las áreas urbanas (1,58) y mucho más alta para adolescentes de familias pobres que para aquellos de familias más ricas. La variable más importante para explicar la variación en las brechas educativas es el nivel de educación de los padres. Un adolescente cuyo padre tiene una educación de 10 años, tendrá una brecha educativa 1,5 años menor a aquella de un adolescente cuyos padres no tienen ninguna educación, controlando las demás variables.

El segundo factor más importante identificado en la investigación es la residencia. Los adolescentes que viven en áreas urbanas tienen, en promedio, un año menos en la brecha educativa que los adolescentes que viven en áreas rurales, manteniendo todo lo demás constante. Esto puede ser un reflejo tanto de una menor demanda por educación como de una menor oferta. El tercer factor más importante es el ingreso adulto per cápita del hogar. Un mayor ingreso reduce las brechas educativas de manera significativa.

Otro resultado encontrado por el estudio es que los adolescentes indígenas generalmente tampoco se encuentran en desventaja. Otro resultado inesperado es que las adolescentes mujeres generalmente no se encuentran en desventaja.

En otro estudio, Leitón et ál. (2004) tratan de ver si la desigualdad en la educación se incrementó, para lo cual las variables explicativas se catalogan como “récord familiar”, en el que se incluyen el nivel de educación de los padres, el ingreso del



hogar, la condición étnica de los padres, entre otros. Si las variables fueran estadísticamente significativas para explicar la brecha educativa, entonces se trataría de una baja movilidad social. Los resultados mostraron que la brecha de educación se incrementó. Al parecer, si bien los niveles de educación se han incrementado para los indígenas, especialmente los hombres, el hecho de ser indígena limita la posibilidad de cerrar aún más la brecha. Esto demuestra que si bien se han hecho muchos esfuerzos en la década de los años 90 por mejorar las condiciones sociales, educación sobre todo, y reducir la pobreza, los resultados no son los esperados, aumentando la brecha educativa.

Las conclusiones que extrae Andersen (2002) de este análisis de las brechas educativas en Bolivia son las siguientes: las adolescentes mujeres, los adolescentes de hogares cuya cabeza de hogar es una mujer, los adolescentes de hogares cuya cabeza de hogar está soltera, y los adolescentes indígenas, no se encuentran particularmente en riesgo de no recibir una educación adecuada. El gran problema es vivir en el área rural. Existen dos soluciones obvias para este problema, según la autora. La primera es migrar de las áreas rurales a las urbanas; la segunda es mejorar ampliamente el acceso a educación barata y de alta calidad en las áreas rurales.

Las diferencias en las brechas educativas reales, ajustadas por calidad, son mucho mayores entre los ricos y los pobres de lo que el análisis previo sugiere. Es probable que los sesgos sean grandes en países como Bolivia, donde el sistema de educación pública cubre de manera bastante completa a toda la población, pero tiene una muy baja calidad, comparado con las escuelas privadas. Andersen (2003) y Mercado et ál. (2005) concluyen que la baja movilidad social es causada por los niveles bajos de calidad de la educación pública, lo que se convierte en uno de los factores determinantes de la dinámica de la pobreza en Bolivia.

Mercado et ál. (2005) sugiere que si bien tal vez no se necesite más educación o mayor calidad en la educación, lo que sí se necesita es un mejor y más flexible sistema educativo, que sea capaz de ofrecer una educación individualizada, apropiada para los talentos e intereses de cada niño. El sistema educativo debería ayudar a que cada niño identifique

sus talentos únicos y asegurarles la posibilidad de desarrollarlos, de manera que cada persona pueda volverse tan productiva como sea posible durante su futura vida laboral. De esta forma el capital humano en la sociedad puede ser usado de manera más óptima, permitiendo tasas de crecimiento mayores.

La correlación para los países de América Latina entre la edad a la que se comienza a asistir a la escuela y la movilidad social es $-0,54$ y la correlación entre la edad a la que se comienza a asistir a la escuela y las brechas educativas de los adolescentes es $0,66$; indicando que es más ventajoso enviar a los niños a la escuela a los seis años que a los siete.

El hecho de que las mujeres tengan una menor movilidad en Bolivia, sugiere que puede existir una gran cantidad de talento entre las mujeres, que no está siendo utilizado de manera óptima desde una perspectiva de crecimiento.

El mercado matrimonial puede funcionar ya sea para incrementar o disminuir la movilidad social, dependiendo del grado de selectividad de las uniones. Si las personas tienden a casarse solamente con personas de su propia clase socio-económica, entonces la movilidad social se encuentra restringida por costumbres matrimoniales. Si, por otro lado, las personas a menudo se casan fuera de su clase, entonces la movilidad social es promovida por el mercado matrimonial. Adicionalmente, la desigualdad podrá ser menor, dado que los recursos son distribuidos de manera más pareja entre todos los hogares.

En Bolivia, el mercado matrimonial contribuye a una baja movilidad social, ya que la correlación entre los niveles de educación de los cónyuges es extremadamente alta. Mientras es claro que las costumbres matrimoniales en Bolivia contribuyen a una baja movilidad social, la política pública no puede hacer mucho para cambiar esta situación. Leitón et ál. (2004) encontraron que el mercado de matrimonios corresponde a altos niveles de discriminación, y que la estructura de este mercado impone una estrategia de discriminación per se dentro de los grupos sociales.

Existe una tendencia en países altamente



urbanizados a tener una mayor movilidad social que los países menos urbanizados, probablemente debido a que es más fácil para los gobiernos proporcionar una educación adecuada para todos si los niños se encuentran agrupados en centros urbanos. La relación positiva entre las tasas de urbanización y la movilidad social ($\rho=0,55$) lleva a sospechar que es probable que los adolescentes urbanos tengan una mayor movilidad social que los adolescentes rurales.

En lo que se refiere al tema indígena y de género, Andersen (2002) encuentra que las mujeres indígenas son las que peor paradas están, con un índice de movilidad social aún más bajo.

En otro estudio, Andersen (2005) estudia la movilidad social, pero desde el punto de vista laboral. El objetivo del estudio es encontrar los patrones de comportamiento de la búsqueda de trabajo en Bolivia. El trabajo comprueba la hipótesis de que en Bolivia los trabajadores calificados son escasos y que los puestos en el sector público son atractivos para la población. Entonces, a partir de ambos factores, el sector privado no puede captar ni mantener a los trabajadores que necesita. Este hecho se debe a dos motivos principales: los trabajadores calificados están en constante búsqueda de empleos mejores, y el sector privado tiene dificultades para mantener a sus trabajadores. Para finalizar, la autora realiza propuestas de políticas públicas a manera de revertir esta situación para poder desarrollar el sector productivo. Estas propuestas se pueden agrupar en dos grandes categorías que son: aumentar la oferta de trabajadores capacitados a través de la educación, y aumentar la seguridad jurídica en el país, de manera de aumentar así las inversiones en el sector productivo.

No solamente Bolivia experimenta tasas de crecimiento mucho más bajas de lo esperado, debido en parte al bajo nivel de movilidad social, sino que el impacto del crecimiento en la pobreza es también muy bajo, comparado con otros países en desarrollo. Nina y Rubio (2000) muestran que la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento fue solamente de $-0,75$ durante el período 1989-1997, lo que significa que un incremento del crecimiento del PIB de 1% sólo baja el nivel de pobreza en 0,75%. Este bajo impacto puede ser en

parte explicado por el bajo nivel de movilidad social en Bolivia.

La conclusión de los varios estudios es que Bolivia tiene una muy baja movilidad social, inclusive de acuerdo a estándares latinoamericanos. Es probable que esta baja movilidad social restrinja el crecimiento de largo plazo, debido a que el capital humano no es utilizado eficientemente. El incrementar la movilidad social debería, por lo tanto, ser de alta prioridad; no solamente facilitaría mayores tasas de crecimiento de largo plazo, sino que haría más probable un crecimiento de mayor calidad, dado que las políticas requeridas para mejorar la movilidad social son pro-pobres.

Finalmente, y como bien menciona Mercado et ál., “mientras que un alto crecimiento requiere de una alta movilidad social, esta no es una condición suficiente; además requiere que las actividades productivas rindan mayores retornos al talento que las actividades improductivas” (2005, 22).

viii) Género

La desigualdad de género afecta directamente el bienestar de la mujer y a la toma de decisiones en casa, lo que afecta a las inversiones en los hijos y en el bienestar familiar. Lastimosamente, los padres invierten menos en ellas que en ellos. En todo el mundo en desarrollo las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de matricularse en la escuela secundaria y en la universidad. Por eso, típicamente trabajan en ocupaciones menos lucrativas.

La desigualdad de género es el resultado de un conjunto de desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas superpuestas que se refuerzan mutuamente. Estas causas hacen que la mujer tenga menos acceso a derechos de propiedad, riqueza y educación, y además limita su acceso a los mercados laborales y a esferas de actividad por fuera de su casa. Esto a su vez restringe su capacidad para influir en las decisiones del hogar. Sin embargo, los patrones parecen indicar que cuando las mujeres salen mejor libradas, los hijos se benefician más que cuando los hombres salen mejor librados.

El Informe sobre desarrollo humano y género en



Bolivia (2003), afirma que las capacidades en que las mujeres en Bolivia se encuentran más adelantadas son educación y participación económica y social. En cambio la generación de ingresos es la capacidad en la que más rezagadas están. Por estos motivos, concluye que al interior de Bolivia existen grandes disparidades de equidad de género.

Por otro lado, el hecho de que las mujeres tengan una menor movilidad en Bolivia, sugiere que puede existir una gran cantidad de talento entre las mujeres que no está siendo utilizado de manera óptima, desde una perspectiva de crecimiento (Andersen, 2002).

Calderón y Larrea (2004) analizan las acciones específicas de género, planteadas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), para encontrar en qué medida contribuyen a una reducción de las desigualdades de género, además de perseguir el crecimiento de base ancha. El trabajo encuentra que aunque la desigualdad de género ha disminuido en el país, ésta aún persiste. Además profundiza en que los avances no se deben a la implementación de la EBRP, ya que ésta sólo sirvió para ordenar las acciones sectoriales hacia un objetivo común.

Así, siguiendo a la EBRP, Farah (2003) afirma que el modelo de crecimiento planteado por ésta no define con claridad los objetivos de equidad de género. Entre las principales críticas a esta estrategia, la autora menciona que no se presenta discusión sobre causas de las desigualdades sociales ni sobre las características de la distribución de ingresos y la pobreza. Entonces, las estrategias planteadas para luchar contra la pobreza no pueden tener claridad al respecto.

La autora establece que en el mercado de trabajo existió una masiva participación de las mujeres en el último quinquenio, más que nada por emprendimientos personales, y que la EBRP no tiene un planteamiento concreto para coadyuvar en el tema. La razón es que es un planteamiento muy teórico que no encuentra vías concretas de entrar en la práctica.

Como se mencionó anteriormente, Thiele y Wiebelt (2003) encuentran que la participación laboral de

las mujeres de hogares pobres se ha incrementado sustancialmente, lo cual tiene por efecto la disminución de las disparidades de ingreso entre los hogares, mientras que aumenta la desigualdad de salario.

Para Klasen et ál. (2004) Bolivia tenía una alta desigualdad de género en varios indicadores de bienestar: capital humano, acceso a recursos, y oportunidades de ingreso. Sin embargo, con el tiempo estas desigualdades se han eliminado, cerrando muchas de estas brechas. Es de particular importancia la brecha de educación, ya que puede tener importantes efectos sobre el crecimiento y el desarrollo humano; a través del impacto directo que puede tener eliminar la distorsión artificial que limita el potencial de la mujer para contribuir al desarrollo económico, y a través del impacto indirecto que tiene la educación femenina sobre la fertilidad, la mortalidad y la educación de los hijos.

En el mismo estudio, los autores concluyen que el género del jefe del hogar parece no tener efecto sobre la pobreza. En todo caso, hogares con mujeres como cabeza del hogar son menos pobres que hogares con hombres como jefes de hogar, lo cual es muy común en América Latina. Asimismo, brechas de educación por género parecen haber desaparecido. Sin embargo, las mujeres siguen estando en desventaja en otras áreas, especialmente en el mercado laboral. Encontraron que las mujeres tienen menos oportunidades de empleo y sufren además de brechas salariales. Peor aún, las mujeres migrantes a áreas urbanas tenían que aceptar salarios aun menores que las otras mujeres no migrantes, que ya tenían salarios bajos (Pianto et ál., 2004). Este tipo de discriminación laboral reduce el crecimiento económico por las distorsiones inherentes a la discriminación. Es más, puede tener un efecto adverso en la reducción de la pobreza, dado que el ingreso de las mujeres incrementa su poder de negociación dentro del hogar, lo cual se ha encontrado que incrementa la inversión en educación, salud y nutrición de los hijos.

Mercado y Aguilar (2005) encuentran que la desigualdad por género, en contra de las mujeres, es menor en las actividades laborales más cercanas a una lógica de mercado. Asimismo, en el estudio de Andersen y Muriel (2002) los resultados obtenidos



de estudios anteriores, sobre la discriminación salarial contra las mujeres, no se modifican con la inclusión de los indicadores de calidad educacional. Esto sugiere que existen problemas importantes de segregación en el mercado laboral que provocan que las mujeres (en promedio) estén dispuestas a aceptar un empleo con ingresos menores que los hombres.

En otro estudio, en relación al hecho de que las mujeres tengan una menor movilidad en Bolivia, Andersen (2002) sugiere que puede existir una gran cantidad de talento entre las mujeres, que no está siendo utilizado de manera óptima desde una perspectiva de crecimiento.

ix) Macroeconomía

Las políticas macroeconómicas son la mejor manera de lograr equidad y crecimiento. El primer problema es acceso a los mercados, que son inequitativos cuando personas con información privilegiada acceden al capital, a los buenos empleos y a mercados de productos de manera privilegiada.

La inestabilidad macroeconómica es tanto causa como consecuencia de la desigualdad. La asociación entre estabilidad macroeconómica y crecimiento a largo plazo está bien determinada, y, por lo general, el crecimiento conlleva la expansión de las oportunidades para todos. La distribución de las ganancias de ingreso resultantes del crecimiento económico, es tan desigual como las primeras distribuciones del ingreso. Más aún, debido a que el modelo de poder y de riqueza puede influir en la distribución de las pérdidas, la inestabilidad macroeconómica, bien sea en forma de volatilidad o de inflación alta, pueden tener efectos diferenciales inequitativos —y grupos diferentes tienen capacidades diferenciales para lidiar con las conmociones posteriores.

De acuerdo al IDM (2006), cuando se da una apertura comercial, los que se benefician al principio son las clases medias, no favorece a los más pobres. Se producen aumentos temporales de la desigualdad, como sucedió en Bolivia en los años 90. Esta situación es aceptable si es que las mismas condiciones del mercado permiten a las personas se adapten a los nuevos incentivos de éste y mientras

tanto existan redes de protección social para los que pierden en el proceso.

El mercado laboral determina primordialmente las oportunidades económicas o, por lo menos, actúa de mediador respecto de esas oportunidades —en el mercado formal y en el informal—. Los salarios y las condiciones de empleo en el mercado laboral afectan la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias. El funcionamiento del mercado laboral afecta profundamente la equidad de un trabajador a otro, en patrones de acceso al trabajo y entre trabajadores y empleadores.

Instituciones “débiles y desiguales” tienen influencia causativa en la inestabilidad macroeconómica. La inestabilidad es la consecuencia de conflictos de distribución que las instituciones no manejan con eficacia. La inestabilidad macroeconómica es la consecuencia de fallas en el manejo de los conflictos sociales.

Por otro lado, la inflación elevada y las crisis macroeconómicas pueden ser especialmente perjudiciales para los pobres, quienes están menos preparados para manejar conmociones adversas. Asimismo, durante las crisis disminuyen sistemáticamente las participaciones de la mano de obra y nunca se recuperan después.

La pregunta clave es cuál es el patrón de ganadores y perdedores de la inestabilidad macroeconómica. Algunas personas acaudaladas pierden hasta la camisa. Pero existen fuertes tendencias para que pierdan los pobres, a veces, perdiendo mucho. Por ejemplo, para comenzar, los primeros que sacan el dinero del país son los acaudalados, con información y acceso a sistemas bancarios internacionales. Y, en efecto, es posible que obtengan ganancias de capital cuando se derrumban los precios internos de los activos y la tasa de cambio va en contra de la moneda nacional. En segundo lugar, los receptores de los rescates fiscales son quienes están dentro del sistema financiero: depositantes, acreedores y dueños del patrimonio de las empresas, quienes sistemáticamente están en mejor situación que quienes no están dentro del sistema.

En ese sentido, distintos estudios en Bolivia sobre los efectos de las políticas y reformas



macroeconómicas muestran distintos resultados. Thiele y Wielbelt (2003) concluyen que con más reformas estructurales, Bolivia podría lograr un mayor y más sostenible crecimiento, y que con esto los pobres del área urbana se beneficiarían, mientras que la situación de los pobres rurales mejoraría sólo marginalmente. Por tanto, la brecha de ingreso entre el área urbana y rural tenderá a ampliarse, si es que no se focalizan medidas a favor de los pobres rurales.

Según Klasen et ál. (2004) las condiciones iniciales en la aplicación de la NPE eran desfavorables para vincular a los pobres con el proceso de crecimiento. Entre éstas están: distribución de la población desigual, alta desigualdad inicial (de tierra, otros activos, capital humano, e ingreso), y ventaja comparativa de actividades capital-intensivas como la agroindustria y la extracción de recursos. Es por esto que los pobres no se beneficiaron.

Las políticas macroeconómicas implantadas en Bolivia se focalizaron en lograr estabilidad, liberalización económica y crecimiento, con poco interés directo en temas de distribución. Según su análisis, la estructura económica de Bolivia es altamente capital-intensiva y los principales productos de exportación: petróleo, gas, minería, y soya, tienen escaso vínculo con los pobres. A partir de la NPE la política macroeconómica fue principalmente de estabilización y liberalización. Se trató de asegurar una inflación baja y estable, lo que se logró por más de 20 años. Y dado que la inflación tiende a dañar desproporcionalmente más a los pobres, esta política macroeconómica es probable que haya ayudado en la reducción de la pobreza.

Además añaden que aunque la dolarización de la economía per se no es ni buena ni mala para los pobres, sí efectivamente aumenta la vulnerabilidad del país ante shocks externos del tipo de cambio, lo cual puede afectar más a los pobres, quienes no tienen los instrumentos para hacer frente a tales shocks.

El sistema impositivo no es progresivo, para lo cual sugieren se pueda revertir vía un impuesto al ingreso a aquellos trabajadores del sector formal, un impuesto en serio a la propiedad de la tierra o

a otros activos, o un incremento en los impuestos sobre los productos que nos son consumidos por los pobres.

Además existe una restricción muy grande en el acceso al crédito para productores informales y auto-empleados. En el área rural el crédito es virtualmente imposible, excepto para grandes productores.

Si bien la descentralización puede ser una forma de aumentar la gobernabilidad e igualmente puede fomentar el gasto pro-pobre, también puede generar nuevos problemas como la falta de capacidad, bajo control fiscal, y la falla en centrarse en temas de pobreza. Si la falta de capacidad u otras debilidades institucionales estuvieran correlacionadas con la pobreza en un municipio, entonces se puede exacerbar aún más las desigualdades existentes entre los municipios ricos y los pobres.

Por otro lado, Andersen y Evia (2003) estudian la efectividad de la ayuda externa en Bolivia, y según los cálculos realizados por los autores, en términos de nivel de ingresos promedios, también hay un efecto temporal positivo durante los cuatro años de mayor ayuda, sin embargo quienes ganan más son los trabajadores calificados, que están entre los más ricos en Bolivia, mientras que el grupo más grande y más pobre, los pequeños propietarios rurales, pierden en todos los años en comparación con el escenario base (donde no existe ayuda adicional). Esto significa que la ayuda externa, en contra de sus intenciones, tiende a aumentar la desigualdad y profundizar la pobreza.

De acuerdo a simulaciones realizadas por los autores, en el caso más optimista, la ayuda externa tiene un efecto positivo y permanente en la tasa de crecimiento a través de la creación de capital público, y un efecto favorable en pobreza urbana. Sin embargo, el modelo predice que la ayuda tiene poca capacidad para reducir la pobreza rural y esto fue confirmado con la experiencia real. Durante la última década la ayuda fue fuertemente enfocada en el área rural, mientras la pobreza rural casi no ha bajado.

Sin embargo, los autores opinan que la ayuda externa también puede estimular la formación de hábitos y



valores menos deseables. Por ejemplo, con ayuda masiva, la gente puede aprender que no es necesario sembrar antes de cosechar; es posible demandar y recibir, sin contribuir. De hecho, con una ayuda fuertemente dirigida a los pobres, los beneficiarios pueden percibir que cuanto menos siembran, más ayuda reciben. Peor aún, los beneficiarios aprenden que ellos mismos no son responsables y capaces de salir de la pobreza, que el cambio tiene que venir de afuera. Frecuentemente se percibe que son los demás quienes tienen la culpa de la pobreza y que es responsabilidad de ellos el sacarlos de la pobreza. Esta es una mentalidad sumamente peligrosa y contra-productiva, ya que justifica la pasividad de los pobres en vez de movilizar su fuerza interna para mejorar, crecer y salir de la pobreza.

“En vez de motivar a los pobres para salir de la pobreza, la ayuda externa puede resultar siendo como una madre sobreprotectora, que claramente quiere lo mejor para sus hijos, pero al mismo tiempo que ella les cuida, ayuda y protege contra todos los peligros, ella contribuye a la postergación de su desarrollo e independencia” (Andersen & Evia, 2003: 25).

En lo que se refiere a la Inversión Extranjera Directa (IED), en general se la considera como que promueve el crecimiento en el país receptor, al incrementar en la inversión total y mejorar la eficiencia a través de la introducción de nuevas tecnologías y mejores prácticas empresariales. Sin embargo, para que estos beneficios se hagan realidad, se depende o requiere la existencia de ciertos canales a través de los cuales la tecnología y las prácticas empresariales puedan efectivamente lograr afectar a la economía.

En los países en desarrollo, la evidencia empírica muestra una relación positiva entre IED y crecimiento, aunque no existe consenso en quién afecta a quién. Evidencia de corte transversal apoya la hipótesis que la IED requiere de ciertas condiciones iniciales para lograr promover el crecimiento.

En el caso de Bolivia, Nina & Te Velde (2003) encontraron que ni la educación ni el desarrollo del mercado financiero interactúan significativamente con la IED. El comercio, por otro lado, parece

tener un efecto complementario sobre la IED. Sólo cuando el ratio de comercio/PIB es mayor al 52%, la IED aumentará el crecimiento. Esto sugiere que políticas que promuevan las exportaciones incrementarían el impacto de la IED. La falta de efectos complementarios entre la IED con la educación y con el desarrollo de mercados financieros, indican que la contribución de la IED al crecimiento económico puede haber sido limitada por las condiciones locales.

Por otro lado, los autores igualmente notan que la capacidad de aprovechar los beneficios de la IED también dependerá de su distribución sectorial. En Bolivia, la IED se destinó principalmente a sectores intensivos en capital e intensivos en mano de obra calificada, como los sectores de hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones. Estos sectores tienen pocos vínculos con la economía local, por lo que es bajo el impacto de los posibles beneficios.

Respecto al efecto de la IED sobre la desigualdad, éste puede analizarse a través del efecto sobre la desigualdad de salarios y sobre la desigualdad no-salarial. De acuerdo a Te Velde (2003) el impacto de la IED sobre la desigualdad salarial puede analizarse a través de los siguientes efectos: i) Efecto sobre la composición: las firmas extranjeras pueden tener distinta intensidad de habilidades frente a las firmas locales; ii) Efecto del cambio tecnológico en las habilidades, ya que la IED puede inducir a un crecimiento rápido de la productividad del trabajo en ambas, las firmas extranjeras y locales; iii) Efecto en el poder de negociación salarial: los trabajadores con ciertas capacidades tienen mayor poder de negociación que los trabajadores no capacitados; y iv) Efecto en la capacitación y educación: las firmas extranjeras normalmente llevan a cabo más entrenamiento y capacitación que las firmas locales. El efecto de la IED sobre el ingreso no-salarial puede ser indirecto, por ejemplo a través de políticas públicas o asociaciones entre la firma extranjera, el gobierno y las comunidades locales.

La evidencia empírica muestra que algunos países latinoamericanos han experimentado un incremento en la desigualdad salarial producto de la IED. En el caso de Bolivia, Te Velde (2003) encontró que la IED es significativamente responsable del incremento observado en la desigualdad salarial urbana durante



el período 1987-1997. Asimismo, Vedia (2002) encontró que los sectores capital-intensivos tienen una correlación significativamente positiva con el quinto quintil de la distribución del ingreso urbano. Los salarios reales de los trabajadores en los sectores capital-intensivos han experimentado un súbito incremento desde 1996.

Los trabajadores en estos sectores tienden a ser más educados y la IED está concentrada precisamente en estos sectores, que son intensivos en mano de obra calificada, creando escasez de mano de obra calificada, por lo que los salarios en esos sectores suben, incluso como una medida para proteger su inversión en la capacitación de sus recursos humanos. Andersen & Faris (2002) encontraron que la expansión del sector de hidrocarburos mayormente beneficia a los grupos que inicialmente tenían los ingresos más altos, es decir, a los trabajadores capacitados. Asimismo, Jemio & Wiebelt (2002), encontraron que la IED empeora ligeramente la distribución del ingreso.

En otro estudio, Nunnenkamp et ál. (2006) investigan los efectos distributivos de la IED, y los resultados de las simulaciones del estudio sugieren que la IED aumenta el ratio de inversión de Bolivia, promueve el crecimiento económico, y reduce la pobreza. Sin embargo, la distribución del ingreso se vuelve más desigual. En particular, la IED agranda la disparidad de ingreso entre las áreas urbanas y rurales, confirmando los hallazgos anteriores.

x) Políticas redistributivas

Por el lado de la protección social, las familias pueden enfrentar crisis con acciones que reducen sus oportunidades futuras, como ventas de urgencia u omisión de cuidados médicos, de escuela o de consumo de alimentos. En este sentido, ayudándoles a mejorar los riesgos, los programas de protección social expanden las oportunidades de los pobres y elevan la eficiencia general.

Los programas distributivos pueden tener impactos importantes en el mejoramiento de oportunidades. Los programas sociales de pensiones mejoran el acceso de los receptores a crédito, gracias a la regularidad del pago de las pensiones, y conducen a mayores inversiones en el capital físico del hogar

y en el capital humano de sus hijos y mayores. Es importante que la protección social permanente pueda ayudar a reducir la necesidad de programas compensatorios especiales por cada reforma que se haga (políticas vigentes para compensar a los perdedores). Los problemas de diseño son de particular interés, porque los programas deficientemente diseñados pueden tener grandes consecuencias negativas sobre la eficiencia.

El peligro con los programas de seguro social en países con un sector formal reducido, e impuestos elevados para financiarlos, es que pueden incrementar aún más la informalidad en el mercado laboral. Por otro lado, los programas de asistencia social son focalizados para un cierto grupo de la sociedad, necesitan el respaldo amplio de la población y un peso a la hora de la decisión política.

En cuanto a políticas de redistribución, de acuerdo a Morales (2008), un crecimiento más alto de la economía puede provenir de una mejor distribución del ingreso. De acuerdo con las simulaciones del modelo EGC de Andersen (2007), la distribución del ingreso mejoraría sustancialmente con el esquema de distribución directa de la renta hidrocarburífera, con relación a una situación en la que no se efectuara esa distribución.

Para Morales (2008) la distribución directa de la renta hidrocarburífera mejoraría, sin ambigüedad alguna, la distribución actual del ingreso. Con la distribución directa, se corregiría, a bajo costo, la situación que se tiene actualmente de una distribución muy desigual del ingreso. Al mejorar la distribución del ingreso se reduciría el conflicto entre los distintos agentes de la economía, lo que a su vez repercutiría en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. La sociedad más igualitaria que resultaría de la distribución directa, al disminuir la puja distributiva y la consecuente politización de las decisiones económicas, aumentaría la eficiencia de la economía.

En lo que se refiere a las transferencias monetarias condicionadas (TMC), aún es temprano para evaluar si estas políticas tuvieron un efecto positivo o negativo sobre la pobreza y las desigualdades. Para Medinacelli y Mokrani (2010), si bien los bonos —Juancito Pinto y Renta Dignidad, en



el caso de este estudio— tendrían el objetivo de llegar a la población más vulnerable, mejorando las condiciones de vida y de esta manera reduciendo la pobreza, los autores se preguntan, por un lado, si es que el diseño de los bonos incluye el análisis profundo de cómo llegar a la población objetivo para lograr los resultados esperados; y por el otro, más importante aún, cuál será el impacto de estos bonos sobre la redistribución del ingreso y la pobreza, tomando en cuenta que su financiamiento depende de los ingresos por hidrocarburos, los cuales a su vez dependen de los precios internacionales.

Los bonos, especialmente el Juancito Pinto y el Juana Azurduy, son transferencias monetarias condicionadas, que consisten en la entrega de un monto de dinero sujeta al cumplimiento de algún requisito específico, como ser la asistencia a clases —y pasar de año— o la asistencia a controles prenatales y postnatales. Este tipo de programas han probado ser muy eficaces en lograr ambos objetivos, alivio de la pobreza y cumplimiento de algún propósito social —educación o salud, aunque esto no significa un aumento en la calidad del servicio—, en los países donde fueron aplicados, México (Progresá) y Brasil (Bolsa Escuela). Sin embargo, este tipo de instrumento debe ser parte de un sistema más amplio de protección social, parte de una política social y económica de largo plazo, no simples proyectos coyunturales, ya que no lograrían el objetivo de reducción de la pobreza a largo plazo, y, por otro lado, la población puede sentir el bono como un derecho adquirido que muy difícilmente se lo podrán quitar.

El tema delicado, para el caso boliviano, es el financiamiento de estos bonos, ya que éste depende de los ingresos por hidrocarburos. Por un lado, la pregunta es sobre la sostenibilidad de este beneficio, dado que está sujeto al precio de los hidrocarburos; por el otro lado, la pregunta de fondo es si este es el mejor uso de estos ingresos por hidrocarburos.

De acuerdo al estudio, los bonos Juancito Pinto y Renta Dignidad efectivamente llegan a la población más pobre —el primero es evidentemente progresivo, mientras que el segundo menos— y de esta manera reducen la pobreza en 0,8% y la pobreza extrema en 1,1%, y contribuyen a la disminución de la desigualdad en 1,5%. La pregunta que cabe hacer,

es si estos resultados sobre pobreza y desigualdad son suficientes para lograr el objetivo —según los Objetivos de Desarrollo del Milenio— de reducir la pobreza a la mitad hasta el 2015 —a esa tasa anual, la pobreza habrá disminuido 4% a 5%.

xi) Instituciones, justicia, tierra y otros

Las sociedades que crean instituciones para generar una prosperidad sostenida son equitativas en aspectos importantes. Debido a que el talento y las ideas están distribuidos en toda la población, es crucial que la propiedad de toda la gente sea segura y que haya igualdad ante la ley para todos, no sólo para algunos. Circunstancias predeterminadas no deberían limitar las oportunidades de innovación o inversión de nadie. Esto supone que un buen ambiente institucional no bloquee el ingreso a nuevas líneas empresariales y que el sistema político provea acceso a servicios y bienes públicos a todos. En resumidas cuentas, “las instituciones tienen que ser equitativas” (IDM, 2006: 80).

En sociedades donde existe una gran diferencia entre ricos y pobres, es decir, en sociedades con alta desigualdad económica, existirá también gran desigualdad política, donde los ricos tienen el poder e influencia para lograr que las instituciones los beneficien.

Las instituciones y la desigualdad política afectan al desarrollo. Las instituciones que aseguran derechos de propiedad y dan seguridad jurídica a las inversiones, tienen un efecto positivo sobre el proceso de desarrollo. A su vez, una mayor igualdad política puede influir positivamente sobre la construcción de instituciones económicas más equitativas; aunque la relación puede ir en contrasentido, es decir, las estructuras económicas son las que determinan el poder político.

“Las élites pueden verse forzadas por amenazas de desorden social, a promover la prosperidad de la gran mayoría de los ciudadanos” (IDM, 2006: 87). La prosperidad a largo plazo exige controles y compensaciones institucionalizadas, no contingentes, sobre el poder y las capacidades de la élite para ajustarse a las circunstancias cambiantes. Sin embargo, es posible que incluso soluciones condicionales transitorias lleven a un cambio



permanente, porque el crecimiento suelta la rienda a transformaciones que inducen cambios benéficos en las instituciones.

Se debe procurar un círculo virtuoso de cambios en las instituciones, distribución más amplia del poder económico y político, y el consecuente cambio en las instituciones. Los cambios económicos pueden llevar a una mejor distribución del poder político, lo que a su vez lleva a mejores instituciones y a una sociedad más equitativa.

Cuando la democracia da derechos ciudadanos a los relativamente pobres, ellos normalmente pueden usar esa democracia para inclinar a su favor las instituciones económicas y la distribución del ingreso en la sociedad. Es el Estado, el mercado y la sociedad quienes pueden generar conjuntamente las instituciones, las políticas y los espacios que necesitan para producir resultados equitativos de desarrollo.

Por el lado de la justicia, si los sistemas de justicia son inequitativos, pueden perpetuar las desigualdades existentes en una sociedad, manteniendo el poder de las élites o siendo cooptados por éstas, y reproduciendo prácticas discriminatorias. Por otro lado, sistemas judiciales inaccesibles, tanto por incompatibilidad de normas, tradiciones, falta de conocimiento de parte de la gente, o por temas económicos, son también sistemas inequitativos. Por tanto, para lograr equidad es necesario un sistema judicial que promueva la equidad, que sea accesible a la población en su conjunto y que las élites no puedan apropiarse de él.

Respecto a la tierra, ésta representa un activo vital para los pobres. Poseer tierras ofrece un medio de sustento para muchos, facilita el acceso a los mercados crediticios, tiene un valor de seguros, genera mayor productividad, mayor propensión a invertir en activos físicos y humanos, determina la influencia en la política local, permite la participación en redes sociales e influye en la dinámica interna del hogar.

En consecuencia, se debe buscar el acceso a la tierra por parte de los más pobres, brindando seguridad de tenencia, mejorando el funcionamiento de los mercados de tierras y ejecutando una redistribución

agraria con eficiencia de costos.

En el trabajo de Klasen et ál. (2004) se menciona que en Bolivia, el coeficiente de Gini para desigualdad en el acceso a tierras fue de 0,768 en 1989, lo que indica una alta concentración de tierras, similar al caso de otros países latinoamericanos (Deininger & Squire, 1998).

Asimismo, la infraestructura social (agua, alcantarillado, saneamiento básico) y productiva (electricidad, riego, caminos, comunicaciones) son fundamentales para el desarrollo de un país y para reducir la desigualdad. Esta infraestructura es provista básicamente por el Estado, por tanto quienes tienen poder político son los que deciden qué, cuánto y dónde invertir. Dotar de acceso a la infraestructura social y productiva genera mayor productividad y acceso a los mercados, ampliando de esta manera las oportunidades económicas.

En lo que se refiere al sistema impositivo, según el IDM (2006) existe un círculo vicioso de usuarios gratuitos e incrementos de la tasa de tributación, con consecuencias negativas para las finanzas del Estado, la calidad de prestación de servicios y la cohesión social. Las mismas instituciones que influyen en la calidad y cobertura de la prestación de servicios, también afectan el empeño tributario general.

En la medida en que los servicios prestados lleguen a ser el reflejo de los deseos del electorado más amplio, en vez de los deseos de unos pocos privilegiados, la participación y la responsabilidad pueden fortalecer el esfuerzo fiscal.

Para el esfuerzo fiscal puede ser perjudicial la elevada desigualdad en la distribución del poder político y la riqueza. Como las élites están en la capacidad de procurarse muchos sustitutos privados para servicios prestados por el sector público, que van desde seguridad pública hasta educación y vías, el pequeño segmento más rico de la población no está dispuesto a pagar más impuestos para prestar servicios públicos.

Otro aspecto relativo a los ingresos tributarios, es que las rentas sobre la explotación de recursos naturales pueden aliviar las restricciones fiscales



al gasto y, en principio, proveer recursos para una prestación equitativa de servicios.

La ayuda extranjera también puede debilitar el contrato social de manera muy similar a la forma en que lo debilitan las rentas sobre la explotación de recursos naturales, haciendo a los gobiernos menos responsables ante el interés público.

La transparencia y la responsabilidad de las instituciones, y la vinculación entre servicios públicos adecuados y los impuestos que los financian, probablemente son los factores determinantes de primer orden de una recaudación exitosa de rentas. La contribución primaria de la tributación es la de ofrecer los recursos para financiar un gasto que refuerce la equidad.

El IDM (2006) sugiere ciertos principios básicos para movilizar rentas fiscales de manera que minimicen los costos de eficiencia, sin socavar al mismo tiempo la equidad: 1) Las bases impositivas tienen que ser tan amplias como sea posible; 2) Las tasas impositivas tienen que ser tan bajas como sea posible; 3) Impedir que los impuestos indirectos sean regresivos; 4) Aumentar las recaudaciones de impuestos sobre el ingreso personal; 5) Utilizar más los impuestos a la propiedad; 6) Considerar los impuestos de herencia; 7) Evitar impuestos implícitos.

Según Klasen et ál. (2004) el sistema impositivo en Bolivia no es progresivo y el sistema de gasto público en general alcanza a los pobres, pero no es particularmente bien dirigido.

VI. Conclusiones

Dados los magros resultados que tuvo la implementación del modelo “neoliberal” de desarrollo en Bolivia a partir de la segunda mitad de la década de los años 80, modelo que privilegió la estabilidad económica y la liberalización comercial, y sobre todo la falta de resultados en términos de reducción de pobreza y disminución de desigualdades —antes bien profundizó muchas de esas desigualdades—, se hace imperioso repensar un modelo de desarrollo que promueva la equidad y la justicia distributiva a partir de políticas públicas inclusivas, tanto en el área económica como política.

Si bien Bolivia logró estabilidad macroeconómica y política con la aplicación de las reformas estructurales, el crecimiento económico durante la década siguiente no pasó de ser modesto, 2,5% promedio anual, y la desigualdad se profundizó. Por un lado, indicadores sociales como salud o educación mejoraron ostensiblemente; por el contrario, el crecimiento económico no fue suficiente para reducir la pobreza y la inequidad, más bien se ampliaron las brechas socioeconómicas existentes, generándose exclusión social y marginalización de una parte de la sociedad, tal vez la mayor parte, que no vio ni recibió los beneficios de las reformas (Bonifaz y Lünstedt, 2010).

En Bolivia, dadas sus características históricas de fragmentación, alta desigualdad y el carácter primario-exportador de su economía, las reformas estructurales tuvieron distintos efectos sobre la configuración socioeconómica y política del país. Bolivia experimentó un acelerado proceso de cambio social y demográfico, caracterizado por la alta urbanización y la mejora de indicadores sociales —educación y salud—, como se mencionó antes. Sin embargo, estas mejoras en lo social no se tradujeron en mejoras económicas —ingreso, pobreza y desigualdad—; el crecimiento económico se habría hecho cada vez más volátil y aunque sí hubo una reducción de la pobreza, ésta seguiría siendo bastante alta y concentrándose desproporcionadamente en el área rural, donde también se incrementaron los niveles de desigualdad.

Según Gray Molina (2010) los procesos de migración, urbanización, caídas en las tasas de fertilidad y mejoras en la educación y esperanza de vida, han cambiado la estructura de la sociedad boliviana. Desigualdades grupales han cambiado de clivajes antiguos (basados en clase o etnia) a clivajes nuevos (basados en habilidades, género y edad, dentro de una configuración de clase/etnia cambiante). Las desigualdades, por tanto, han perdurado. Las clases sociales emergentes enfrentan retos relacionados a la economía, trabajo y mercado de productos. Se ha estado dando un proceso de igualación —brechas sociales entre indígenas y no-indígenas y entre hombres y mujeres se han ido cerrando—, pero las desigualdades han cambiado de viejos clivajes (indígena versus no-indígena, urbano versus rural)



hacia un proceso de diferenciación más complejo en función a la urbanización y migración. Las nuevas desigualdades, por tanto, están ocurriendo mayormente dentro del cambio social que se está dando, dentro de las identidades indígena/mestizo, dentro de las clases sociales emergentes, y dentro de las regiones, más que entre los sectores “moderno” y “tradicional” como lo fue en el pasado.

De acuerdo a la bibliografía revisada para este documento, se puede concluir lo siguiente. En primer lugar, que la equidad debe ser una búsqueda constante, por lo que se necesitan y deben promoverse redistribuciones de los grupos más ricos y poderosos hacia los más pobres, cuyas oportunidades son más limitadas. La desigualdad de oportunidades, como se vio, está asociada con ineficiencias y desperdicio de potencial económico. El poder político distribuido desigualmente está asociado con instituciones económicas igualmente desiguales y débiles, lo cual tiene un efecto adverso sobre la inversión y la innovación, dos elementos clave para el crecimiento económico. De esta manera, mayor equidad no sólo es buena por los valores de justicia que representa, sino porque es un instrumento útil para lograr crecimiento, desarrollo y prosperidad de largo plazo.

En segundo lugar, al considerar los trueques de política entre equidad y eficiencia, es necesario tener en cuenta todos los beneficios de la equidad a largo plazo —incluido el desarrollo de instituciones mejores y más inclusivas—. Una sociedad con mayor equidad significa que es una sociedad con menor conflicto y es más cohesionada, donde la economía es más eficiente y productiva, la calidad de las instituciones es mayor y éstas son inclusivas, por lo que hay mayor crecimiento, mayor reducción de la pobreza y mayores oportunidades.

En tercer lugar, todas las categorías de la política económica —macro y micro— tienen efectos tanto sobre la eficiencia (y el crecimiento) como sobre la equidad (y la distribución). Por tanto, hay pocas perspectivas de mejoras importantes en la orientación y logros de la intervención gubernamental mientras no haya un cambio significativo en la balanza del poder político, tanto a nivel estatal como local. Las políticas públicas que pretenden nivelar el campo de juego para todos los

miembros de la sociedad deberían enfocarse en: inversión en capacidades humanas; promover el acceso a tierra, infraestructura y justicia; y promover mercados justos.

Siendo que la educación es uno de los instrumentos clave para reducir las desigualdades en otras áreas, las principales recomendaciones de los estudios revisados establecen que la calidad educacional afecta los niveles salariales, es decir, cuanto mejores sean los indicadores de calidad en las escuelas, los trabajadores instruidos en éstas tendrán más posibilidades de percibir un salario mayor; la mala calidad de la educación implica que cada año extra de educación no incrementa de manera suficiente la productividad de la gente. Asimismo, al tratar de incrementar la cobertura, se sacrifica la calidad de la educación impartida.

En ese sentido, primero proponen que mejorar la calidad de la educación pública disminuiría la brecha de calificaciones, haciendo a la gente con educación pública más útiles y a la gente con educación alta y privada menos escasas. Esto, a su vez, reduciría la brecha en salarios, mejorando la distribución de ingresos. Un buen sistema educativo también ayudaría a hacer más iguales las oportunidades de los niños de diferentes niveles socioeconómicos. De esta manera se rompería el círculo vicioso de pobreza-mala calidad de educación-pobreza.

Por otro lado, intervenciones tempranas en la educación de los niños, es decir, desarrollo infantil temprano, antes de que los niños lleguen a la escuela formal, generan mayores retornos que intervenciones posteriores. En Bolivia existe muy poca educación preescolar, por lo que sería un área de intervención pública muy redituable. Se debería proveer instalaciones para la educación inicial en las escuelas públicas y se debería asegurar que los niños no comiencen a asistir a la escuela demasiado tarde.

Finalmente, dado que es sustancialmente más barato proporcionar una educación de calidad en áreas urbanas, también se propone promover la migración rural-urbana a fin de lograr un uso más eficiente de los fondos disponibles.

En cuanto al mercado laboral, los estudios sugieren que existe una estricta regulación del mercado



laboral formal, lo que restringe el acceso de los trabajadores rurales y de los trabajadores urbanos pobres, por lo que éstos predominan en el sector informal y de auto-empleo. Por tanto, se propone que para facilitar el acceso de los pobres al empleo formal, se requiere de una estrategia de dos ejes. Por el lado de la demanda, debería revisarse la posibilidad de que la compleja y costosa regulación del trabajo, que incrementa los costos laborales en hasta 40% o 60% por encima del salario básico, pueda ser flexibilizada a fin de reducir las barreras entre los mercados laborales formal e informal. Por el lado de la oferta, sólo una mejor educación puede hacer a los pobres más atractivos para los empleadores formales.

Por otro lado, los estudios muestran que la densidad de la población de Bolivia es de sólo aproximadamente ocho personas por kilómetro cuadrado, la cual se encuentra entre las más bajas en el mundo. Esto encarece en gran medida el extender los servicios públicos a todas las personas. La única forma factible de extender los servicios básicos a la gran mayoría de los bolivianos es hacer que éstos se muevan a lugares donde es posible entregar estos servicios a un costo razonable. Esto significa la urbanización. De modo que fomentar la migración de las áreas rurales a estas ciudades intermedias, podría tener un impacto importante en la reducción de la pobreza.

Es probable que el incentivar la migración rural-urbana sea una de las formas más económicas de reducir la pobreza en Bolivia, ya que la provisión de servicios básicos tales como la electricidad, el agua potable, escuelas y servicios de salud para la población es mucho más económica cuando las personas están agrupadas en poblados o ciudades. Adicionalmente, las economías de escala en las ciudades generan oportunidades económicas e incrementan los ingresos de la población.

Otros estudios proponen —entre las políticas que pueden ayudar a incrementar la productividad de los pobres, especialmente en las áreas rurales donde la pobreza es más persistente— mejorar el acceso al crédito por parte de pequeños productores y también la inversión en bienes públicos como infraestructura rural, investigación agrícola y el desarrollo de variedad de semillas más productivas.

Asimismo, el subsidio de actividades en las que la mayoría de los pobres están empleados o la implementación de programas de transferencia directa, pueden ayudar a incrementar el ingreso de los hogares pobres.

En lo que se refiere a la movilidad social, las propuestas se pueden agrupar en dos grandes categorías que son: aumentar la oferta de trabajadores capacitados a través de la educación, y aumentar la seguridad jurídica en el país, a manera de aumentar las inversiones en el sector productivo. El incrementar la movilidad social debería, por lo tanto, ser de alta prioridad; no solamente facilitaría mayores tasas de crecimiento de largo plazo, sino que haría más probable un crecimiento de mayor calidad, dado que las políticas requeridas para mejorar la movilidad social son pro-pobres.

Klasen et ál. (2004), por otro lado, recomiendan que es urgente prestar atención a aquellas desigualdades profundamente enquistadas en la sociedad boliviana. Un plan nacional para redistribuir activos debería ser una prioridad; activos tales como la redistribución de tierras, o la transferencia de los beneficios producto de la explotación de los recursos naturales, o medidas para incrementar la voz y el poder de los más excluidos en el proceso de elaboración de políticas.

Asimismo, añaden que: 1) El crecimiento de la exportación de gas natural estimulará el crecimiento y reducirá la pobreza urbana de alguna manera, pero llevará a un incremento de la desigualdad y de la pobreza rural; 2) Reformas en los impuestos y en el mercado laboral tienen el potencial de aumentar el crecimiento y reducir la pobreza urbana, con poco impacto sobre la pobreza rural; 3) Si ambas se combinan con programas de transferencias dirigidos a los pobres rurales, también llevarán a reducir la pobreza del área rural; y 4) Otras intervenciones dirigidas a los pobres como ser el incremento en el acceso a crédito, tecnología agrícola, e infraestructura rural, tienen poco impacto en la reducción de la pobreza a mediano plazo, aunque los impactos son importantes a largo plazo.

Nunnenkamp et ál. (2006) sugieren que, primero, hay que eliminar la segmentación del mercado



laboral y, segundo, que la inversión pública en infraestructura complementaria podría ayudar a eliminar los factores que reducen la capacidad de absorción de la economía, que limitan el empleo productivo de los pobres.

En cuanto a las políticas redistributivas, se sugiere que la distribución del ingreso mejoraría sustancialmente con el esquema de distribución directa de la renta hidrocarburífera. Con la distribución directa se corregiría, a bajo costo, la situación que se tiene actualmente de una distribución muy desigual del ingreso. Al mejorar la distribución del ingreso se reduciría el conflicto entre los distintos agentes de la economía, lo que a su vez repercutiría en la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

Sin embargo, el tema delicado para el caso boliviano, es el financiamiento de los bonos, ya que éste depende de los ingresos por hidrocarburos. Por un lado, la pregunta es sobre la sostenibilidad de este beneficio, dado que está sujeto al precio de los hidrocarburos; por el otro lado, la pregunta de fondo, es si este es el mejor uso de estos ingresos por hidrocarburos.

VII. Bibliografía

Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S. & Wacziarg, R. 2003. "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* 8(2): 155-194.

Andersen, L. 2007. How best to use the extraordinary natural gas revenues in Bolivia? Results from a Computable General Equilibrium Model. La Paz: Fundación Milenio.

Andersen, L. & Evia, J. 2003. La efectividad de la ayuda externa en Bolivia. Documento de trabajo N° 09/03. La Paz: IISEC.

Andersen, L. & Wiebelt, M. 2003. La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo. Documento de trabajo N° 02/03. La Paz: IISEC.

Andersen, L. 2003. Educación en Bolivia: El efecto sobre el crecimiento, el empleo, la desigualdad y la pobreza. La Paz: IISEC-PIEB.

Andersen, L. 2002A. Baja movilidad social en

Bolivia: Causas y consecuencias para el desarrollo. La Paz: IISEC.

Andersen, L. 2002B. Migración rural-urbana en Bolivia: Ventajas y desventajas. Documento de trabajo N° 12/02. La Paz: IISEC.

Andersen, L. & Muriel, B. 2002. Cantidad versus calidad en educación: Implicaciones para pobreza. La Paz: IISEC.

Andersen, L. & Faris, R. 2002. Natural Gas and Income Distribution in Bolivia. Documento de Trabajo N° 01/02. La Paz: IISEC.

Andersen, L. 2001A. "Wage Differentials between Bolivian Cities". *Economía Política*. Vol. II, N° 1, pp. 48-62, La Paz.

Andersen, L. 2001B. Social Mobility in Latin America. Documento de trabajo N° 03/2000. La Paz: IISEC.

Banco Mundial 2006. Informe sobre desarrollo mundial: Equidad y desarrollo. Washington D.C.

Banco Mundial 2000. Bolivia: Poverty Diagnostic 2000. La Paz.

Banco Mundial 1996. Bolivia: Poverty, Equity, and Income: Selected Policies for Expanding Earning Opportunities for the Poor. LAC Country Department III Report 15272-BO, Washington, D.C.

Behrman, J.R., Birdsall, N. & Székely, M. 1998. Intergenerational Schooling Mobility and Macro Conditions and Schooling Policies in Latin America. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. (Mimeo)

Bonifaz, G. & Lünstedt, C. 2010. Los impactos de la globalización en la transición estatal boliviana. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

Both, D. & Piron, L. 2004. Politics and the PRSP Approach: Bolivia Case Study. Working Paper N° 238. Londres: ODI.

Byerlee, D., Diao, X., & Jackson, C. 2005. Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth. Country Experiences in the Post-Reform



- Era. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21. Washington D.C.: World Bank.
- Calderón, M. & Larrea, C. 2004. El enfoque de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- CEPAL 1999. Social Panorama of Latin America 1999. Santiago de Chile.
- Dahan, M. & Gaviria, A. 2000. Sibling Correlations and Social Mobility in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Deininger, K. & Squire, L. 1998. New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth. *Journal of Development Economics* 57(2): 259-287.
- Dworkin, R. 1981. What is Equality? *Philosophy and Public Affairs* 10(3): 185-246, 283-345.
- Escóbar, F. & Vásquez, C. 2002. Impacto socio-económico de las reformas financieras en Bolivia. Documento de trabajo N° 06/01. La Paz: IISEC.
- Farah, I. 2003. "Incorporación de la perspectiva de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza". En *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo: Bolivia y Perú*. Lima.
- Fields, G. S., Leary, J. B., Lopez-Calva L. F. & Perez-de-Rada, E. 1998. Education's Crucial Role in Explaining Labor Income Inequality in Urban Bolivia. *Development Discussion Paper N° 658*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Fields, G.S. 1997. Descomposición de la desigualdad en el área urbana de Bolivia. La Paz: UDAPE.
- Gasparini, L. 2003. *Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean*. World Bank LAC Flagship Report 2003. Washington, D.C.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., Gutierrez, F. y Marchionni, M. 2003. *Simulating Income Distribution Change in Bolivia: a Microeconometric Approach*. World Bank Poverty Assessment Background Paper. Washington DC (Mimeo).
- Gray Molina, G. 2010. *The Other Revolution: The Politics of Slow Change in Bolivia*. La Paz: University of Oxford-CRISE (Mimeo).
- Gray Molina, G. & Wanderley, F. 2007. *La economía más allá del gas: Entre la base estrecha y la base ancha*. Oxford: Universidad de Oxford (Mimeo).
- Gray Molina, G. & Espinoza, P. 2007. "Desarrollo humano sin ingresos. Tres hipótesis sobre desarrollo humano en Bolivia". En Fernando Calderón (eds.) *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hernani, W. 2002. "Pobreza, desigualdad y mercado de trabajo". En *Revista Estadísticas y Análisis N° 1*. La Paz: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Hernani, W. 1999. *La pobreza en el área urbana de Bolivia: Período 1989-1997*. Tesis de grado de licenciatura. La Paz: Departamento de Economía, Universidad Católica Boliviana.
- Jemio, L.C. & Wiebelt M. 2003. "¿Existe espacio para políticas anti-shocks en Bolivia? Lecciones de un análisis basado en un modelo de equilibrio general computable". En *Revista Latino Americana de Desarrollo Económico N° 1*. La Paz: IISEC.
- Jemio, L.C. 2000. "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Bolivia". En: L.C. Jemio y E. Antelo (Eds.), *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz.
- Jiménez, W. & Landa F. 2004. *¿Bolivia tuvo un crecimiento pro-pobre entre los años 1993 y 2002?* La Paz: UDAPE (Mimeo).
- Jiménez, W. & Lizárraga, S. 2003. *Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia*. La Paz: UDAPE.
- Kay, C. 2005. *Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural en Bolivia*. La Haya: Institute of Social Studies.
- Kay, C. & Urioste, M. 2005. *Bolivia's Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies*. Land, Poverty and Public Action Policy Paper N° 3. La Haya: Institute of Social Studies.
- Klasen, S. 2006. *Sub-National Growth and*



- Poverty Reduction in Bolivia: Achievements and Constraints. Londres: Paper drafted for DFID (Mimeo).
- Klasen, S., Grosse, M., Thiele, R., Lay, J., Spatz, J. & Wiebelt, M. 2004. Operationalizing Pro-Poor Growth Country Case Study: Bolivia. Göttingen: Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas, Universidad de Göttingen.
- Komives, K., Aguilar, J.C. & Dijkstra, A.G. 2004. Reducir la pobreza y crear riqueza en Bolivia, ¿cuál la contribución del proceso PRSP? La Haya: ISS (Mimeo).
- Komives, K., Aguilar, J.C., Larrea, C. & Dijkstra, A.G. 2003. La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿La nueva brillante idea? La Haya: ISS (Mimeo).
- Landa, F. 2003. Pobreza y distribución del ingreso en Bolivia: Entre 1999 y 2002. La Paz: UDAPE.
- Lünstedt, C. 2008. "What Works and Why in Projects Financed by The World Bank in Latin America: A Systematic Review of the Evidence". Dissertation MA in Development Evaluation and Management. Antwerp: University of Antwerp.
- Medinacelli, M. & Mokrani, L. 2010. "Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera". En *Umbral* (pp. 223-266), La Paz: CIDES-UMSA.
- Mercado, A. & Leitón-Quiroga, J. 2009. The Dynamics of Poverty in Bolivia. Documento de trabajo N° 02/09. La Paz: IISEC.
- Mercado, A. & Ibieta, J. 2006. Capital humano y migración. Documento de trabajo N° 06/06. La Paz: IISEC.
- Mercado, A. & Aguilar, T. 2005. Mercado y desigualdad. Documento de trabajo N° 09/05. La Paz: IISEC.
- Mercado, A., Andersen, L. & Brooks, A. 2005. Macroeconomic Policies to Increase Social Mobility and Growth in Bolivia. Documento de trabajo N° 03/05. La Paz: IISEC.
- Mercado, A., Andersen, L. & Muriel, B. 2003. "Discriminación étnica en el sistema educativo y el mercado de trabajo de Bolivia". En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* N° 1. La Paz: IISEC.
- Mercado, A. 1993. Capital humano. Taller de Investigaciones Socioeconómicas. La Paz: FES-ILDIS.
- Morales, J.A. 2008. Distribución directa a las personas de la renta hidrocarburífera: Impactos macroeconómicos. Documento de trabajo N° 07/08. La Paz: IISEC.
- Morales, N. 2008. "Un rompecabezas no resuelto. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el rol del Estado". En Alberto Cimadore (eds.) *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nina, O. & te Velde D. 2003. Foreign Direct Investment and Development: The Case of Bolivia. La Paz: Grupo Integral y ODI.
- Nina, O. & Rubio, M. 2000. Bolivia: Desempeño económico y pobreza. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York: Basic Books.
- Nunnenkamp, P., Schweickert, R. & Wiebelt, M. 2006. "Distributional Effects of FDI: How the Interaction of FDI and Economic Policy Affects Poor Households in Bolivia". Kiel Working Paper N° 1281. Kiel: Kiel Institute for the World Economy.
- Ochoa, M. & Zapata, D. 2007. "¿En qué magnitud el crecimiento beneficia a los pobres? Evidencia para Bolivia 1994-2002". En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* N° 9. La Paz: IISEC.
- Pérez de Rada, E. 1997. Discriminación salarial por género y etnia en ciudades principales de Bolivia. Documento de trabajo N° 47/97. La Paz: UDAPSO.
- Pianto, D., Tuannuri-Pianto, M. & O. Arias 2004. Rural-Urban Migration and Human Capital in Bolivia. Washington, D.C.: World Bank Poverty Assessment (Mimeo).



- PNUD 2003. Informe sobre desarrollo humano y género en Bolivia. La Paz.
- Psacharopoulos, G., S. Morley, A. Fiszbein, H. Lee, y B. Wood 1992. Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s. Washington, D.C.: World Bank, LAC Technical Department Report 27.
- Rawls, J. 1971. A Theory of Justice. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Rivero, R. & Jiménez, W. 1999. “Diferencias salariales en el mercado de trabajo urbano en Bolivia, 1981-1997”. En Revista de Análisis Económico N° 17. La Paz: UDAPE.
- Roemer, J. 1998. Equality of Opportunity. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Sen, A. Commodities and Capabilities. Amsterdam: North-Holland.
- Thiele, R. & Wiebelt, M. 2003. Attacking Poverty in Bolivia – Past Evidence and Future Prospects: Lessons from a CGE Analysis. Documento de trabajo N° 06/03. La Paz: IISEC.
- Thiele, R. 2001. El impacto social del ajuste estructural en Bolivia. Documento de trabajo N° 09/01. La Paz: IISEC.
- UDAPSO 1995. Bolivia: 1995 Poverty Profile. La Paz (Mimeo).
- Urquiola, M. 2000. “Educación primaria universal”. En: UNDP (2000) Remontando la pobreza: Ocho cimas a la vez. La Paz.
- Vedia, J.L. 2002. “Análisis de los cambios y determinantes en la concentración del ingreso urbano en Bolivia”. En Estadísticas & Análisis 1:149-250. La Paz.
- Velde, te D. 2003. Foreign Direct Investment and Income Inequality in Latin America: Experiences and Policy Implications. Documento de trabajo N° 14/03. La Paz: IISEC.
- Villegas H. 2006. “Desigualdad en el área rural de Bolivia: ¿Cuán importante es la Educación?” En Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico N° 6. La Paz: IISEC.
- Vos, R., H. Lee, y J.A. Mejía 1998. “Structural Adjustment and Poverty”. En: P. van Dijck (Ed.), The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation. Amsterdam.
- Wiggins, S. & Toranzo, C. 2006. El enfoque de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Rural. Estudio de caso: Bolivia. Londres: ODI.
- Wodon, Q. 2000. Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: World Bank Technical Paper 467.



Autor:

Christian Lünstedt Tapia es economista. Obtuvo su licenciatura en la Universidad Católica Boliviana y tiene estudios de maestría en Derecho y Economía en la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), y en evaluación y Gestión del Desarrollo en el Instituto de Gestión y Políticas de Desarrollo de la Universidad de Amberes (Bélgica). Ha realizado trabajos de investigación para distintas instituciones, como la Friedrich Ebert Stiftung, el PIEB FAO y la Universidad de Zurich, principalmente en temas relacionados con desarrollo económico, pobreza y desigualdad o desarrollo rural. Actualmente trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich Ebert Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia
Obrajes calle 14 | N° 5998
La Paz

Responsable

Philipp Kauppert, Director FES
Bolivia

Daniel Agramont, Coordinador
de Proyectos

Contacto

Tel: +591 2-2750005
Fax: + 591-2-2750090
www.fes-bolivia.org
Facebook: Fundación
Friedrich Ebert Bolivia
Twitter: @BoliviaFes

ISBN 978-99974-47-36-4