

Wanderley, Fernanda

**Working Paper**

## Bolivia: Los avances sociales y laborales en el periodo de boom económico y los desafíos con el fin de la bonanza

Documento de Trabajo, No. 02/18

**Provided in Cooperation with:**

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

*Suggested Citation:* Wanderley, Fernanda (2018) : Bolivia: Los avances sociales y laborales en el periodo de boom económico y los desafíos con el fin de la bonanza, Documento de Trabajo, No. 02/18, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/204287>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



*Documento de Trabajo IISEC-UCB No. 02/18, Junio 2018*

## Bolivia: Los Avances Sociales y Laborales en el Periodo de Boom Económico y los Desafíos con el Fin de la Bonanza

Fernanda Wanderley  
Instituto de Investigaciones Socio Económicas  
Universidad Católica Boliviana “San Pablo”

Junio de 2018

Este documento fue elaborado con el apoyo de la Fundación Milenio y en el marco de la Red de Observatorios de la Deuda Social de Universidades Católicas de América Latina (Red ODSAL), con sede en la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL).

# Bolivia: Los Avances Sociales y Laborales en el Periodo de Boom Económico y los Desafíos con el Fin de la Bonanza

Fernanda Wanderley\*  
IISEC-UCB

Junio de 2018

## Resumen

Al inicio del siglo XXI, Bolivia presentó mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad monetaria siguiendo la tendencia de América Latina. El análisis de la evolución del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) también muestra una tendencia positiva. Sin embargo, todavía persisten diferencias significativas por área geográfica - urbana y rural- y entre los departamentos. El período entre 2004 y 2014 se caracterizó por una bonanza económica excepcional debido, principalmente, al incremento de la demanda y los precios internacionales de las materias primas. A partir de 2014, la caída del precio de estaño, hidrocarburos y otras materias primas marcó la desaceleración del ciclo expansivo de la economía internacional y de los precios de las materias primas y el inicio de un ciclo de retracción económica en la región.

Considerando la histórica dependencia de la economía regional a los booms y colapsos de los precios de los recursos naturales y, consecuentemente, de los negativos efectos económicos y sociales provocados por una marcada volatilidad de nuestros mercados, las siguientes interrogantes se imponen: ¿Cuáles fueron los factores más importantes para la mejora de los indicadores sociales en el periodo de boom económico? y ¿qué políticas se requieren para sostener la mejora de los indicadores

---

\* E-mail: fernandawanderley38@gmail.com

sociales y seguir ampliando el bienestar de la población boliviana? El objetivo del documento es presentar los avances sociales y los problemas persistentes para lograr el bienestar social de todos y todas las bolivianas con base en los últimos indicadores oficiales disponibles y en estudios secundarios, y las explicaciones sobre los factores que incidieron en las mejoras sociales. El documento ofrece una síntesis de los principales desafíos que todavía enfrenta el país.

**Código JEL:** I31, I32, I38, I24, J21, J31

**Palabras clave:** Pobreza, Desigualdad, Sistema de protección social, empleo, ingresos y salarios, políticas sociales.

### **Abstract**

At the beginning of the 21st century, Bolivia presented improvements in the indicators of poverty and monetary inequality following the trend of Latin America. The analysis of the evolution of the Unsatisfied Basic Needs Index (NBI) also shows a positive trend. However, significant differences still persist by geographic area - urban and rural - and between departments. The period between 2004 and 2014 was characterized by an exceptional economic bonanza, mainly due to the increase in demand and international prices of raw materials. As of 2014, the fall in the price of tin, hydrocarbons and other raw materials marked the slowdown in the expansive cycle of the international economy and the prices of raw materials and the beginning of a cycle of economic retraction in the region.

Considering the historical dependence of the regional economy on the boom and collapse of the prices of natural resources and, consequently, on the negative economic and social effects caused by a strong volatility of our markets, the following questions are imposed: What were the most important factors for the improvement of social indicators in the period of economic boom?, and what policies are needed to sustain the improvement of social indicators and continue to expand the well-being of the Bolivian population? The objective of the document is to present the social advances and the persistent problems to achieve the social well-being of all Bolivians based on the latest available official indicators and secondary studies, and explanations about the factors that affected the social improvements. The document offers a synthesis of the main challenges that the country still faces.

**JEL code:** I31, I32, I38, I24, J21, J31

**Keywords:** Poverty, Inequality, Social protection system, employment, income and salaries, social policies.

## **Introducción**

Según el último censo poblacional de 2012, la población boliviana ascendió a 10.059.856. Bolivia presenta un proceso continuo de urbanización llegando a 67,5% de la población en el área urbana y el 32,5% en el área rural. La esperanza de vida al nacer también fue ascendente y para 2014 fue estimada en 71,3 años (73,9 para las mujeres y 68,7 para los varones). En términos de distribución etaria, el 59,9% tenía entre 15 y 59 años, el 31,4% entre 0 y 14 años y 8,7% con más de 60 años. Bolivia muestra un proceso de envejecimiento de la población siguiendo la tendencia en la región, sin embargo todavía presenta un bono demográfico importante, esto es, la población en edad de trabajar (15 a 59 años) supera a la población dependiente (menores a 15 y mayores a 60 años). La fecundidad es todavía una de las más altas en América Latina con una estimación de 3 hijos por mujer en 2014 pese a la tendencia descendiente entre los censos.

Al inicio del siglo XXI Bolivia presentó mejoras en los indicadores de pobreza y desigualdad monetaria siguiendo la tendencia de América Latina. Sin embargo todavía persisten diferencias significativas por área geográfica - urbana y rural-. Se observa una diferencia de pobreza moderada urbana rural de 26.91 puntos porcentuales y una diferencia de pobreza extrema urbana rural de 25.31 puntos porcentuales en 2017.

Los indicadores monetarios nos presentan una dimensión de las condiciones de vida de la población y es necesario complementar el análisis con indicadores de acceso a bienes y servicios básicos. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mide el acceso de la población a educación, salud, vivienda y servicios de agua y alcantarillado. El análisis de la evolución del NBI también muestra una tendencia positiva. Sin embargo, la desigualdad urbana rural por NBI es aún mayor que los indicadores monetarios, de alrededor de 52 puntos porcentuales según el Censo de Población de 2012. También son significativas las diferencias de NBI entre los departamentos.

El periodo de análisis se caracterizó por una bonanza económica excepcional debido, principalmente, al incremento de la demanda y los precios internacionales de las materias primas. En este periodo el desempeño económico fue muy favorable con un crecimiento promedio del PIB de 4,27% entre 2000 y 2014. De 2009 a 2013 la economía creció al 5% anual y en 2013 la tasa de

crecimiento fue de 6,78%. El PIB per cápita real pasó de US\$ 998 en 2000 a US\$ 1.771 en 2013. La tasa de inflación promedio entre 2000 y 2014 se mantuvo en alrededor del 5,29% anual.

Este excepcional choque positivo de ingresos permitió un salto significativo del flujo de recursos disponibles en la economía boliviana. La política fiscal en estos años fue expansiva con un incremento destacable tanto del gasto como de la inversión pública. Solo como referencia, la inversión pública pasó de 629 millones de dólares en 2005 a 5.065 millones de dólares en 2016, mientras el gasto público subió en un promedio aproximado anual de 27% entre 2005 y 2015. De igual manera las remesas internacionales también fueron significativas.

El notable crecimiento económico en Bolivia siguió la tendencia en la región latinoamericana. El PIB per cápita de América Latina y el Caribe en 2015 estaba 99% por encima del de 2005. Asimismo, la tasa de inflación promedio de la región ha sido menor a los dos dígitos en los últimos diez años, contrariamente a las altas tasas registradas en las décadas de 1980 y 1990.

En Bolivia, el dinamismo económico, principalmente en el sector terciario compuesto por finanzas, comercio, servicios, construcción y transporte, así como el mayor nivel de empleo y de remuneración contribuyeron para las mejoras significativas en los indicadores de pobreza y desigualdad monetaria. Sin embargo todavía persisten desigualdades territoriales, de género y etnicidad en distintas dimensiones.

A partir de 2014, la caída del precio de estaño, hidrocarburos y otras materias primas marcó la desaceleración del ciclo expansivo de la economía internacional y de los precios de las materias primas y el inicio de un ciclo de retracción económica en la región. Considerando la histórica dependencia de la economía regional a los booms y colapsos de los precios de los recursos naturales y, consecuentemente, de los negativos efectos económicos y sociales provocados por una marcada volatilidad de nuestros mercados, las siguientes interrogantes se imponen: ¿Cuáles fueron los factores más importantes para la mejora de los indicadores sociales en el periodo de boom económico? y ¿qué políticas se requieren para sostener la mejora de los indicadores sociales y seguir ampliando el bienestar de la población boliviana?

El objetivo del documento es presentar los avances sociales y los problemas persistentes para lograr el bienestar social de todos y todas las bolivianas con base en los últimos indicadores oficiales disponibles y en estudios secundarios, y las explicaciones sobre los factores que incidieron en las mejoras sociales. De esta forma el documento ofrece una síntesis de los principales desafíos que todavía enfrenta el país.

El documento está organizado de la siguiente manera. La primera parte analiza la evolución de los indicadores de pobreza monetaria en el período 2006-2017. La segunda presenta la evolución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. La tercera analiza la multidimensionalidad de la pobreza a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y profundiza las condiciones de vivienda, acceso a servicios básicos, acceso a educación y salud. La cuarta parte se orienta a las evidencias de movilidad social y del aumento de la clase media. La quinta parte estudia los cambios del ingreso laboral. La sexta analiza la evolución de la estructura laboral. La séptima presenta las características del sistema de protección social. Con base en los análisis de los acápite anteriores, la octava parte analiza las causas para la disminución de los indicadores de pobreza y desigualdad monetaria. Finalmente el documento concluye con consideraciones sobre las políticas necesarias para sostener los logros sociales y avanzar en la construcción de un sistema de protección social universal y comprensivo.

## 1. La disminución de la pobreza monetaria

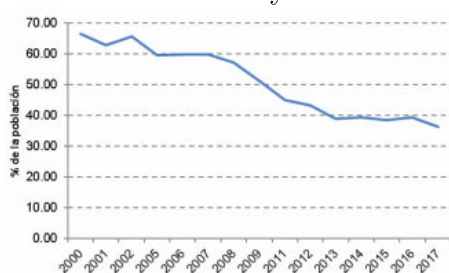
En la primera década del siglo XXI Bolivia presentó mejoras significativas en los indicadores de pobreza moderada y pobreza extrema<sup>1</sup>. La pobreza moderada

---

<sup>1</sup> La línea de pobreza moderada, establece el monto monetario requerido para que una persona satisfaga sus requerimientos mínimos de alimentación, vivienda, vestimenta, transporte, salud y otros bienes y servicios. Para su cálculo se emplea el *multiplicador de Orshansky* cuyo valor se multiplica a la línea de pobreza extrema, para Bolivia en 2015 estos valores se encontraron entre Bs. 550 y Bs. 870 dependiendo del departamento y área urbana y rural, representando aproximadamente 53% del salario mínimo que fue de Bs. 1656. La línea de pobreza extrema, establece el monto monetario que requiere una persona para consumir alimentos que satisfagan sus requerimientos calóricos mínimos. En el caso de Bolivia los requerimientos calóricos varían dependiendo del departamento y el área geográfica, en promedio este valor se encuentra alrededor de 2.100 kilocalorías (Mena y Jiménez, 2013). Para 2015 el monto monetario requerido

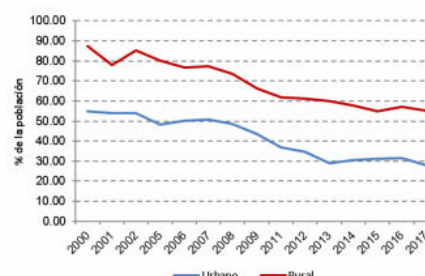
descendió de 66,62% en 2000 a 36,46% en 2017. La pobreza extrema descendió de 45, 56% en 2000 a 17,13% en 2017. La mejora en los indicadores sociales desagregado por área geográfica también fue significativa. La pobreza moderada urbana descendió de 54,76% en 2000 a 28,17% en 2017 y la pobreza moderada rural de 87,42% a 55,08% en 2017. La pobreza extrema urbana pasó de 28,42% en 2000 a 9,33% en 2017. La pobreza extrema rural de 75,61% a 34,64% entre 2000 y 2017. Es importante notar que la diferencia urbano rural de la incidencia de pobreza moderada y extrema permaneció significativa.

Figura 1. Pobreza moderada (Ingreso) Urbana y Rural



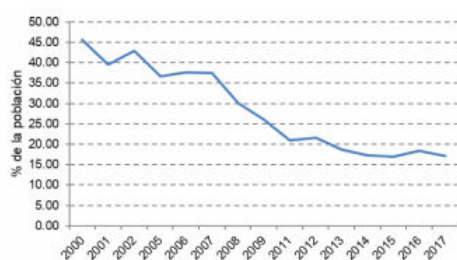
Fuente: ODSB, UCB.

Figura 2. Pobreza moderada (Ingreso)



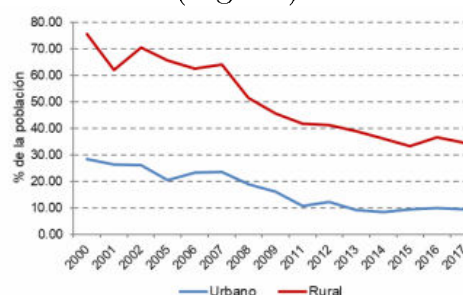
Fuente: ODSB, UCB.

Figura 3. Pobreza extrema (Ingreso) Urbana y Rural



Fuente: ODSB, UCB.

Figura 4. Pobreza extrema (Ingreso)



Fuente: ODSB, UCB.

La brecha de pobreza por condición étnica se achicó significativamente entre 2000 y 2017, sin embargo persiste la desigualdad. En 2017, el 47,24% de la población indígena estaba en situación de pobreza moderada y el 23,91% en pobreza extrema. En contraposición el 23,24% de la población no indígena era

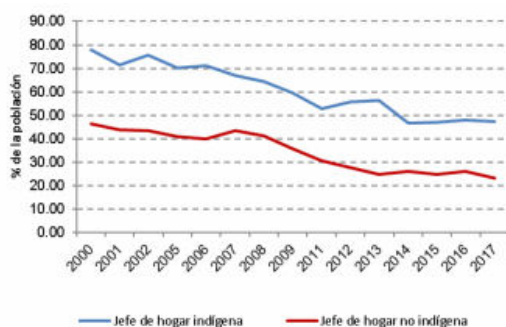
---

para cubrir estas necesidades se encontró entre Bs.313 y Bs. 440, representando aproximadamente 27% del salario mínimo nacional.



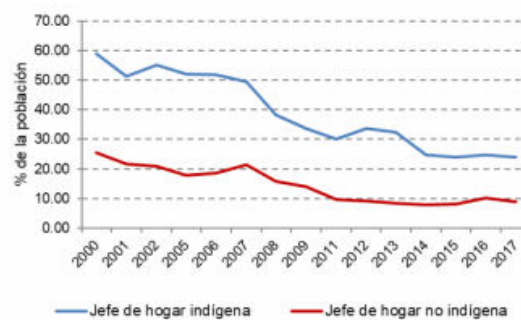
pobre moderada y 8,95% pobre extrema. Ser indígena y vivir en el área rural incrementa la probabilidad de estar en situación de pobreza.

Figura 5. Pobreza moderada por condición étnica



Fuente: ODSB, UCB.

Figura 6. Pobreza extrema por condición étnica



Fuente: ODSB, UCB.

## 2. La desigualdad de ingresos

La desigualdad ha disminuido en América Latina y Bolivia según el Coeficiente de Gini<sup>2</sup> entre otros indicadores de distribución de ingresos. En América Latina el Coeficiente de Gini pasó de 0,54 en 2002 a 0,49 en 2013 y en Bolivia pasó de 0,61 a 0,46 en el mismo periodo. La reducción más importante ocurrió entre 2005 y 2011. En los años siguientes se mantuvo relativamente estable. La disminución de la desigualdad por área geográfica muestra un patrón similar. En el área urbana el coeficiente bajó de 0,54 en 2000 a 0,39 en 2017. En el área rural este pasó de 0,69 a 0,54 en este periodo.

---

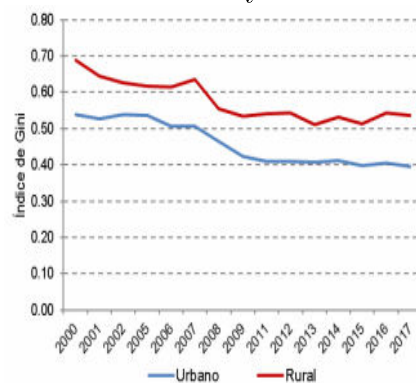
<sup>2</sup> El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad que se basa en la curva de Lorenz. Puede adoptar valores entre 0 y 1 donde 0 denota una sociedad con perfecta igualdad y 1 una sociedad con perfecta desigualdad. La curva de Lorenz es un elemento gráfico que resume las características del ingreso de una población. En el eje vertical se expresa el porcentaje acumulado del ingreso correspondiente a la población (ordenada según sus ingresos) y en el eje horizontal se tiene a la población acumulada. Adicionalmente se grafica una línea de 45 grados que representa la perfecta igualdad. El índice de Gini conforma el área entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad. A mayor distancia entre ambas curvas, mayor el coeficiente de Gini.

Figura 7. Desigualdad – Índice de Gini



Fuente: ODSB, UCB.

Figura 8. Desigualdad – Índice de Gini – Urbano y Rural



Fuente: ODSB, UCB.

El Coeficiente de Gini tiene sesgos metodológicos que son importantes considerar para su adecuada interpretación. En los países como Bolivia donde la fuente de información para calcular el indicador son los ingresos capturados a partir de encuestas de hogares, el Coeficiente de Gini solo captura la distribución de recursos frecuentemente ganados, principalmente laborales. Estas encuestas no captan la distribución de la riqueza (el valor neto de inmuebles, acciones y ahorro, entre otros) debido a la limitación de las encuestas para incorporar los estratos más altos de la población. En este sentido, la medición de desigualdad en Bolivia no se refiere a la distribución de la riqueza. En otras palabras el decil más rico del indicador de desigualdad en Bolivia no se refiere al grupo más rico de la población. La fuente más adecuada para captar la distribución de la riqueza es administrativa a través de la declaración de renta anual de la población, un instrumento que no se adopta en Bolivia.

Con base en el Coeficiente de Gini es correcto afirmar que en Bolivia ocurrió una disminución de la diferencia entre los ingresos de la clase media trabajadora y los ingresos de la clase baja trabajadora. Y es incorrecto afirmar que en Bolivia ocurrió una mejora en la distribución de la riqueza y, por lo tanto, un acercamiento entre ricos y pobres.

### 3. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Los indicadores monetarios son insuficientes para medir las condiciones de vida de la población. El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mide el acceso de la población a bienes y servicios de primera necesidad – educación, servicios de salud, vivienda y servicios básicos de agua y alcantarillado –. La pobreza por NBI disminuyó consistentemente entre los censos de 1976, 1992, 2001 y 2012 tanto a nivel nacional como departamental. Esto indica que la reducción de la pobreza monetaria fue acompañada de mejoras en las condiciones de vida de la población.

Figura 9. Pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (% de la población)

	1976	1992	2001	2012
Bolivia	85,5	70,9	58,6	44,9
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	54,5
La Paz	83,2	71,1	66,2	46,3
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	45,5
Oruro	84,5	70,2	67,8	47,0
Potosí	92,8	80,5	79,7	59,7
Tarija	87,0	69,2	50,8	34,6
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	35,5
Beni	91,4	81,0	76,0	56,4
Pando	96,4	83,8	72,4	58,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística- Censo de Población y Vivienda, Unidad de Análisis de Políticas Económicas.

Pese a la mejora en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la desigualdad urbano rural es todavía significativa. Según el último censo de 2012, el 79,8% de la población rural tenía necesidades básicas insatisfechas en contraposición al 28,2% de la población urbana. También se observa desigualdades importantes de NBI por departamentos. Los departamentos con los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas son Potosí (59,7), Pando (58,8%), Beni (56,4) y Chuquisaca (54,5). Los departamentos con los índices de NBI más bajos son Santa Cruz (35,5) y Tarija (34,6). (UDAPE, 2016)

### Servicios básicos y Vivienda

En términos de acceso a servicios básicos, el 94,2% de la población urbana y el 72,1% de la población rural tenían acceso a una fuente mejorada de agua<sup>3</sup> en 2014. En el mismo año el 81,6% de la población urbana y el 32,1% de la población rural tenían acceso a una instalación mejorada de saneamiento<sup>4</sup>. En relación a energía eléctrica, el 99,3% de las viviendas en el área urbana y el 71,5% en el área rural contaban con este servicio. Es interesante notar que el 52,7% de los hogares utilizaba leña como combustible para cocinar en el área rural en 2014. Las mejoras en acceso a servicios básicos fueron significativas sin embargo la desigualdad urbano rural persiste.

Figura 10. Acceso a servicios básicos por área geográfica.

	2014		
	TOTAL	URBANO	RURAL
ACCESO A FUENTE MEJORADA DE AGUA	87,6	94,2	72,1
ACCESO A INSTALACIÓN MEJORADA DE SANEAMIENTO	65,3	81,6	32,1
ENERGÍA ELÉCTRICA	90,1	99,3	71,5
LEÑA COMO COMBUSTIBLE PARA COCINAR	18,5	1,8	52,7

Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE, 2016 y Dossier estadístico 26, UDAPE.

Las diferencias en la calidad de la vivienda en Bolivia por área geográfica también son significativas. Mientras el 58,8% de las viviendas en el área rural presentaba déficit cualitativo incluyendo tipo III y IV de déficit cuantitativo<sup>5</sup>, el 34% de las viviendas en el área urbana estaba en esta situación en 2014.

<sup>3</sup> Fuentes mejoradas de agua en el área urbana incluyen cañería de red dentro de la vivienda, cañería de red fuera de la vivienda, pero dentro del lote o terreno, pileta pública y pozo entubado/perforado

<sup>4</sup> Instalación mejorada de saneamiento básico en el área urbana incluye servicio sanitario con arrastre de agua a la red de alcantarillado, a una cámara séptica o baño ecológico y en el área rural a servicio sanitario con arrastre de agua a la red de alcantarillado, a una cámara séptica, a un pozo de absorción, letrina de pozo con loza o baño ecológico (baño de compostaje).

<sup>5</sup> Déficit cualitativo incluye los hogares que presentan malas condiciones de habitabilidad y de servicios básicos. En cuanto a habitabilidad se considera deficitaria a la vivienda con hacinamiento (más de 3 personas por dormitorio) y con carencia de un cuarto exclusivo para cocinar. En cuanto a servicios básicos se considera deficitaria a la vivienda con deficiencias en los servicios de agua y saneamiento, y sin disponibilidad de energía eléctrica. Se incluyen a las

Figura 11. Déficit cualitativo incluyendo tipo III y IV de déficit cuantitativo

		INCLUYE LAS CATEGORÍAS iii y iv	
	TOTAL HOGARES	HOGARES CON DÉFICIT CUALITATIVO	%
TOTAL	2.878.990	1.211.268	42,1
URBANO	1.920.031	652.910	34,0
RURAL	958.959	558.358	58,2

Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE, 2016.

### Educación

Según el Censo 2012, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más fue de 10,3% en el área rural y de 2,7% en el área urbana. La mayor tasa de analfabetismo se registró en la población femenina que vive en el área rural (16%) y la menor en la población masculina que vive en el área urbana (1%). Como se puede observar, persisten desigualdades por área geográfica y sexo.

Figura 12. Analfabetismo por sexo y área geográfica

	2012		
	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	5,1	2,7	10,3
MASCULINO	2,4	1,0	5,2
FEMENINO	7,7	4,2	16,0

Fuente: CNPV, 2012.

Los indicadores de escolaridad también mejoraron en las últimas décadas. En relación a los años promedio de estudio de la población de 15 años o más, las diferencias por área geográfica siguen significativas: 5,1 años en el área rural y 10,7 años en el área urbana en 2014. La diferencia por sexo no es tan significativa: 9,6 años en la población masculina y 8,6 años en la población femenina. La diferencia de años de escolaridad por etnicidad es pronunciada: 6,7 años en la población indígena y 11 años en la población no indígena en el mismo año.

---

viviendas con déficit cuantitativo en las categorías III y IV que son aquellas con precariedad en sus paredes, techos y pisos.

Figura 13. Años promedio de estudio por área geográfica, sexo y etnicidad

	2014		
	TOTAL	URBANO	RURAL
AÑOS PROMEDIO DE ESTUDIOS	9,1	10,7	5,6
INDÍGENA	6,7	8,3	5,1
NO INDÍGENA	11	11,7	6,8
HOMBRES	9,6	n.d.	n.d.
MUJERES	8,6	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Dossier Estadístico 26 UDAPE.

El acceso escolar se refiere a los alumnos que se inscriben y que asisten a la escuela, independientemente del curso y nivel en el que se encuentren. Según el Censo 2012, la tasa de asistencia alcanzó a 87,1% de la población de 4 a 17 años (87,3% varón y 86,9% mujer). Esto quiere decir que aproximadamente 9 de cada 10 niños(as) y adolescentes entre 4 y 17 años estaban inscritos y asistían a alguna unidad educativa, pública o privada.

La tasa de asistencia escolar desagregada por grupos etarios indica el acceso por niveles educativos. La tasa más alta corresponde al grupo en edad de asistir a la educación primaria (6 a 11 años) de 96,5%. La tasa de asistencia de la educación secundaria (12 a 17 años) fue de 88,7%. La tasa más baja corresponde a la educación inicial (4 y 5 años) con 52,7% en 2012. Esto muestra que los desafíos principales en acceso escolar están en educación inicial y en la continuidad de los estudios en secundaria.

La tasa de asistencia escolar por edad simple muestra el porcentaje de personas que asiste a la escuela de una determinada edad respecto al total de la población que tiene esa misma edad. Este indicador permite observar las edades más propensas al abandono escolar. Se observa una diferencia significativa por área geográfica. En el área rural, el abandono escolar empieza a los 12 años y va en aumento progresivo hasta los 18 años. En el área urbana, el abandono empieza a los 14 años y también va en aumento hasta los 18 años, pero en menor proporción en comparación con el área rural. A los 17 años, edad correspondiente a el 6° de secundaria, sólo el 63% asiste a la escuela en el área rural y el 80% en el área urbana en 2014 (UDAPE, 2016). No se observa diferencia significativa entre las niñas y los niños hasta los 16 años.

La diferencia por etnicidad es significativa. Los indígenas son los que presentan más dificultades para asistir a la escuela a partir de los 12 años con una diferencia aproximada de 5 puntos porcentuales (UDAPE, 2016). La tasa de término a 6º de primaria alcanzó al 91,1% de las niñas y 90,2% de los niños. La diferencia más importante ocurre en la 6º de secundaria con 66% de adolescentes mujeres y 59,6% de adolescentes hombres culminando los estudios en 2014.

Las principales barreras en el logro de la educación universal son el acceso a educación inicial y la superación del abandono escolar principalmente en secundaria. Se identifica que las personas de etnicidad indígena y los grupos de ingreso menores aún tienen problemas para continuar la educación secundaria. De igual manera persiste el desafío de la calidad de la educación, para el cual no se cuenta con indicadores en Bolivia.

### **Acceso y calidad de la salud**

En 2011 la mortalidad materna en Bolivia era de 160 por cada 100,000 nacidos vivos. Esta cifra global puede ser aún mayor para algunas poblaciones vulnerables. Como indicio de esto, de acuerdo al Estudio Nacional de Mortalidad Materna realizado en 2011, el 68% de las muertes en dicho año ocurrieron entre las mujeres indígenas; lo que revela una sobre-representación si se toma en cuenta que sólo el 40% de las mujeres mayores a 15 años pertenecen a un pueblo indígena de acuerdo al CPV de 2012 (Ministerio de Salud, 2016). Este estudio, también advirtió sobre la mortalidad entre las mujeres de 14 a 19 años. Sin embargo, el informe no proporciona datos específicos a cada grupo, solo proporciona datos de la proporción de muertes en referencia al total. Esta información no es suficiente para evaluar la situación de cada grupo. Por ejemplo, si existen más mujeres que dan a luz entre 20 y 29 años, esto se refleja también en la proporción de muertes en este rango de edad<sup>6</sup>.

También se observa desigualdades importantes en el territorio nacional. La tasa de mortalidad materna más alta se registró en La Paz (289), seguida de Potosí (255), Cochabamba (188). Las más bajas se registraron en Santa Cruz (60), seguida de Tarija (63) y Pando (68). (UDAPE, 2016). Según los datos de

---

<sup>6</sup> La última ENDSA data del año 2008, que es el último año para el que se podrían realizar desagregaciones de los indicadores de mortalidad materna.

la Encuesta Post censal de mortalidad materna en 2015, se estimó que del total de muertes maternas registradas, la principal causa fue hemorragia (37%), seguido de causas externas (23%), hipertensión (12%), y aborto (8%) y el restante (20%) otras causas como infecciones, cáncer y parto prolongado.

La atención del parto se analiza con base en dos indicadores: la proporción de partos que fueron atendidos por personal sanitario calificado<sup>7</sup> y la proporción de partos que fueron tratados en algún establecimiento de salud<sup>8</sup>. Como referencia para ambos indicadores se utiliza el último parto de las mujeres en edad reproductiva, es decir entre 15 y 49 años. A nivel nacional, la evolución del indicador fue positiva; en el año 2015 la proporción de partos atendidos por personal calificado llegó a un 91.4% y la atención por un médico el 84% de estos. Sin embargo, es importante observar las diferencias territoriales. En 2015, la atención de partos realizada con personal calificado fue de 85% para el altiplano, 91.5% para los valles y 97.6% para los llanos. El departamento de Potosí sigue siendo el departamento con la proporción más baja, con 79.7% de partos atendidos por personal calificado. Mientras tanto, Santa Cruz tiene la cobertura más alta, la cual llegó a 98.8%.

A nivel de área geográfica, en la región urbana la cobertura de atención calificada del parto fue de 95.8% y el área rural fue de 81.8% en 2015. Al considerar la desagregación por etnicidad, se aprecia que para el último año de observación (2013)<sup>9</sup> 68% de las embarazadas indígenas tuvieron atención calificada. Por otro lado, esta proporción llegó a 97% para las embarazadas no indígenas (IISEC-Fundación Jubileo, 2017). Finalmente, al desagregar por quintiles de ingreso, se observa que el estrato de ingreso más bajo presenta también los niveles más bajos de atención calificada. A medida que se escala sobre los niveles de ingreso, sube la proporción de atención calificada en el parto (Idem).

---

7 Se considera que un parto fue atendido por personal calificado si este fue atendido por: Médico, Enfermera o auxiliar de enfermería, responsable o promotor de salud, o partera.

8 Se considera que un parto fue atendido en un establecimiento de salud si se realizó la atención en: Establecimientos de salud de las cajas, establecimiento de salud atendido por enfermera o auxiliar de enfermería, establecimiento de salud público atendido por algún médico, establecimiento de salud privado, según las categorías de la EH 2015. Para la MECOVI 2002 las categorías contabilizadas como establecimientos de salud son: Hospital público, centro de salud, puesto de salud, caja de salud, hospital privado o clínica.

9 El último año del que se tienen datos para este nivel de desagregación es el 2013.



El lugar donde se atendió el último parto es un indicador complementario al tipo de personal que lo atiende. A nivel nacional en 2015 se presentó una cobertura de parto institucional de 80%. Este promedio nacional difiere entre regiones: 80.2% en el altiplano, 80.2% en el valle y 94.8% en los llanos. Los niveles más bajos entre departamentos se presentaban, nuevamente, en Potosí y La Paz, mientras que los más altos en los departamentos de los llanos. Hasta 2015, el departamento de Tarija presentaba el avance más importante; mientras que el departamento de Potosí mantenía el porcentaje más bajo. A nivel regional, el altiplano siguió siendo el espacio con menor cobertura de parto institucional en 2015, a pesar de ser el lugar donde se incrementó más la atención en comparación al 2002.

En la desagregación por ingreso se evidencia una tendencia similar a la de la atención al parto por personal calificado. El grupo de ingresos más bajos posee los niveles más precarios de atención de partos en establecimientos de salud. En 2015, el 74% de los partos de personas en este grupo de ingreso fueron atendidos en establecimientos de salud; mientras que los demás quintiles poseen niveles superiores al 90%, con excepción del segundo estrato. (IISEC y Fundación Jubileo, 2017).

Las diferencias o disparidades más importantes respecto a la atención del parto en establecimientos de salud se hallan entre indígenas y no indígenas, y entre estratos de ingreso. Respecto a diferencias de etnicidad, si bien la evolución de la atención en establecimientos de salud para mujeres pertenecientes a grupos indígenas fue considerable, esta no fue suficiente para anular la brecha. A 2013 aún existe cerca de un 40% de mujeres que conciben a su hijo en sus propios domicilios, exponiendo tanto a la madre como al hijo a una situación peligrosa que puede incrementar la mortalidad materna y neonatal.

La tasa de mortalidad en la niñez (menores a 5 años) muestra brechas importantes entre áreas geográficas y entre departamentos del país. Según UDAPE (2016), la tasa de mortalidad de la niñez en el área rural fue de 86,8 por mil nacidos vivos y en el área urbana de 42,6 en 2008. El departamento con la mayor tasa fue Potosí (126) y el departamento con la menor tasa fue Santa Cruz (46).

Según la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición de 2012, la desnutrición crónica en menores de 3 años fue más alta en el área rural (25,9%) en comparación con el área urbana (14,6). También se observa diferencias significativas entre los departamentos. La más alta fue registrada en Potosí (42,5%) y la más baja en Santa Cruz (11,2%).

La mortalidad entre niños menores a 5 años sigue siendo la más alta de la región. Específicamente, la mortalidad neonatal ha reducido en menor manera que la mortalidad post-neo natal y la mortalidad en la niñez. A pesar de los avances significativos, aún existen diferencias en términos de acceso a servicios de salud. Adicionalmente, se identifican situaciones de riesgo en el embarazo, relacionadas a una cobertura deficiente de los controles pre-natales y a las altas tasas de embarazo adolescente.

Por otro lado, el desarrollo de los últimos 15 años se plasma en el cambio relativo de las causas de muerte en el país. Las enfermedades transmisibles, nutrición, y condiciones de embarazo dejaron de ser las principales causas de muerte. Por otro lado, enfermedades como el cáncer, las condiciones cardiovasculares y las lesiones intencionadas aumentaron su cuota en los casos de muerte. Esto indica la existencia de problemáticas que emergen a la par del desarrollo económico: salud preventiva, nutrición y violencia. Es necesario lograr un mayor entendimiento de la magnitud y dimensiones que son afectadas por estos temas.

#### **4. Movilidad social y la nueva clase media**

Los indicadores de movilidad social también son positivos en el período analizado. El índice de movilidad (Berhman et al 1998) mide la porción de la brecha educativa de los jóvenes no explicada por el nivel de educación de los padres y el nivel de ingresos de la familia. Según el estudio de Castellani y Zenteno (2015) con base en el modelo de Andersen (2001), el Índice de Movilidad Social muestra mejoras continuas pasando de 0,81 en 2000 a 0,91 en 2013. Esto significa que los factores familiares (nivel educativo de los padres y el nivel de ingresos de la familia) bajaron su incidencia sobre la porción de la brecha educativa de los jóvenes entre 13-19 años de 19% en 2000 a 13% en 2006 a 9% en 2013. La desagregación del índice por áreas geográficas, por género y etnicidad también ha progresado, principalmente en el área rural y para las

mujeres en la segunda mitad de la década. Según este índice, Bolivia presenta niveles de movilidad social entre los más altos en la región.

El estudio de Castellani y Zenteno (2015)<sup>10</sup> indica que la clase media en Bolivia ha duplicado pasando de 18% a 38% de los hogares entre 2000 y 2012. El incremento más significativo ocurrió a partir de 2006. Mientras que la reducción de la pobreza rural se tradujo en el incremento de la población en una situación de vulnerabilidad, en el área urbana significó el incremento de la clase media. Se observa que la clase media (hogares con un ingreso per cápita entre US\$10 Y US\$50) ascendió 18,1% en 2000 a 38,6% en 2012, es decir se ha duplicado. La clase media en situación de vulnerabilidad (hogares con un ingreso per cápita entre US\$4 Y US\$10) también expandió de 28,6% en 2000 a 35,5% en 2012. La mayor expansión ocurrió entre 2006 y 2012. La clase pobre (hogares con un ingreso per cápita de menos de US\$ 4) disminuyó en este periodo pasando de 51,2% en 2000 a 24% en 2012. Como se mencionó anteriormente las fuentes de información utilizadas subestiman la clase alta y por lo tanto no es un buen indicador de este estrato. Las diferencias entre urbano y rural fueron significativas. Por un lado se observa que el incremento de la clase media vulnerable proveniente de los que estaban en una situación de pobreza fue más acentuado en el área rural, mientras que la reducción de la pobreza en el área urbana resultó en un aumento de la clase media.

Figura 14. Tamaño de la clase media en Bolivia (% de hogares 2000-2012)

Umbrales	Nacional			Urbano			Rural		
	2000	2006	2012	2000	2006	2012	2000	2006	2012
Pobres (<\$4)	51.2	43.3	24.0	33.7	28.8	12.6	81.7	68.0	47.5
Vulnerables (\$4-\$10)	28.6	30.0	35.5	37.6	36.4	38.1	12.9	19.3	30.2
Clase Media (\$10-\$50)	18.1	24.5	38.6	25.7	32.0	46.9	11.6	11.6	21.5
Alta (>\$50)	2.0	2.2	1.9	3.1	2.9	2.4	1.1	1.1	0.8

Fuente: Castellani y Zenteno (2015)

El Informe de Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe (2017) utiliza la misma clasificación de estratos sociales y coincide con el estudio de Castellani y Zenteno en términos del mayor incremento de la clase media vulnerable y de la clase media en Bolivia, siguiendo el patrón general de los países de América Latina. El estudio también muestra que la tendencia de

<sup>10</sup> El estudio sigue la propuesta de medición de la clase media de Lopez-Calva y Ortiz-Juárez (2014).

movilidad social es tanto ascendente (salida de la pobreza) como descendiente (retorno a la situación de pobreza) y, por lo tanto, es importante considerar el efecto neto de ambos movimientos. De igual manera es importante comprender las condiciones de la nueva clase media vulnerable para implementar medidas que precautelen su regresión a la pobreza y, al mismo tiempo, favorezcan la salida de la pobreza de los que se mantuvieron en esta condición en el contexto de fin del boom económico.

El informe profundiza la situación de la nueva clase media en situación de vulnerabilidad en el sentido de que este grupo tiene mayor probabilidad de caer en situación de pobreza que los otros grupos si ocurren cambios en sus fuentes de ingreso tanto laboral como de transferencias directas. Los desastres naturales son otra amenaza que afecta especialmente a los estratos más empobrecidos. Esto es aún más grave debido al menor acceso de este grupo a otras dimensiones del bienestar social distintas al ingreso como, por ejemplo, el acceso a educación, salud, vivienda y servicios básicos, trabajo decente y jubilación contributiva. Este menor acceso se debe a un sistema de bienestar con menor cobertura y menos comprensivo de Bolivia, como analizamos más adelante.

## **5. Evolución de los ingresos laborales reales**

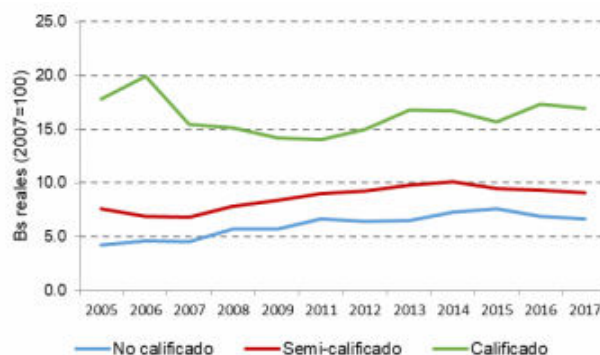
Bolivia ha incrementado 448% el Salario Mínimo Nacional nominal entre 2005 y 2018, pasando de \$us 54 a \$us 296. Según el Ministerio de Economía y Finanzas el incremento del salario mínimo real entre 2006 y 2016 fue por encima de la inflación con la mejora acumulada de 85% del poder adquisitivo de la población<sup>11</sup>. La política de incremento del salario base y la expansión de las ocupaciones en el sector de servicios, principalmente de las menos calificadas en un contexto de boom económico, explican en gran medida una nueva dinámica de los ingresos laborales en comparación con el periodo anterior a 2005 (Wanderley y Vera, 2017).

---

<sup>11</sup>([http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com\\_prensa&ver=prensa&id=3741&categoria=5&seccion=306](http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id=3741&categoria=5&seccion=306))

Se observa el incremento del ingreso real inversamente proporcional al nivel de calificación<sup>12</sup> de los trabajadores, invirtiendo la tendencia antes de 2005. Es así que el ingreso medio por hora de los trabajadores no calificados (ningún nivel educativo o primaria incompleta) aumentó de 4,2 bolivianos en 2005 a 7,6 bolivianos en 2015 y 6,6 en 2017, mientras que el ingreso medio por hora de los trabajadores calificados (nivel universitario o técnico superior) descendió de 17,8 bolivianos en 2005 a 15,7 bolivianos en 2015 y a 16,9 en 2017. La disminución de la retribución de la educación ocurrió principalmente para los varones en este periodo. (Idem)

Figura 15. Ingreso laboral real por hora según calificación



Fuente: ODSB, UCB.

Esta tendencia se observa tanto para los trabajadores asalariados como para los no asalariados. En ambos sectores, los ingresos medio mensual y por hora de los trabajadores no calificados y semi-calificados incrementaron entre 2005 y 2015, mientras que la situación inversa ocurrió con los trabajadores calificados. Estos tuvieron una disminución de sus ingresos medios reales tanto mensual como por hora en este periodo. La excepción ocurrió para las mujeres asalariadas formales que incrementaron sus ingresos medios reales.

<sup>12</sup> Las personas no calificadas son aquellas que no tienen educación o que no completaron el ciclo primario. Las personas semi-calificadas culminaron primaria y secundaria. Las personas calificadas tienen alguna educación luego de culminar el bachillerato.

Figura 16. Ingresos medios en bolivianos reales de los ocupados independientes entre 25 y 60 años por grado de calificación

Nivel de calificación y sexo	Ingresos	2005	2007	2009	2011	2013	2015
No calificados							
Hombre	Ingreso mensual	797,5	937,9	1041,4	1314,7	1246,3	1484,3
	Ingreso por hora	3,9	4,8	5,2	6,7	6,4	7,0
Mujer	Ingreso mensual	626,4	612,2	929,7	1070,2	871,0	1291,4
	Ingreso por hora	4,2	3,8	5,5	6,3	5,4	8,1
Semi-calificados							
Hombre	Ingreso mensual	1641,5	1309,9	2030,6	2026,3	2129,6	2020,2
	Ingreso por hora	8,9	7,2	9,3	9,7	10,4	9,8
Mujer	Ingreso mensual	1159,4	932,5	1594,8	1378,9	1675,5	1601,0
	Ingreso por hora	7,3	5,5	7,8	8,6	9,4	9,4
Calificados							
Hombre	Ingreso mensual	3260,9	3544,6	2421,7	2341,6	2620,1	2409,9
	Ingreso por hora	18,3	17,3	13,2	12,2	14,5	14,4
Mujer	Ingreso mensual	2417,4	1823,6	1353,4	1659,6	2018,0	1736,7
	Ingreso por hora	19,6	10,6	10,6	10,8	13,8	11,4

Fuente: IISEC-Fundación Jubileo, 2017

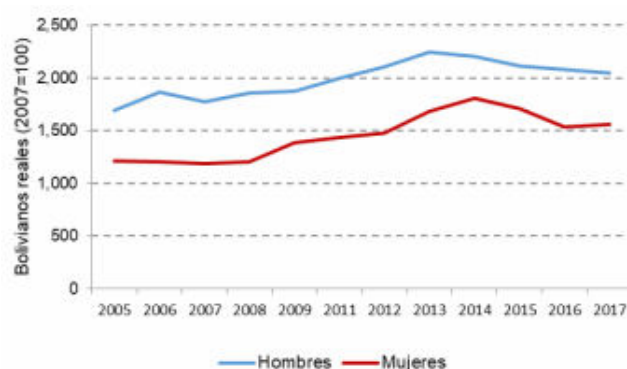
Figura 17. Ingresos medios en bolivianos reales de los ocupados independientes entre 25 y 60 años por grado de calificación

Nivel de calificación y sexo	Ingresos	2005	2007	2009	2011	2013	2015
No calificados							
Hombre	Ingreso mensual	1106,4	1254,2	1637,8	1710,8	1979,6	1825,3
	Ingreso por hora	5,3	5,9	7,5	7,8	9,4	8,5
Mujer	Ingreso mensual	703,1	755,3	957,1	983,0	1115,1	1117,1
	Ingreso por hora	3,9	3,9	5,2	5,3	6,3	6,2
Semi calificados							
Hombre	Ingreso mensual	1445,4	1563,5	1826,9	1962,6	2170,7	2041,6
	Ingreso por hora	7,0	7,3	8,3	9,2	10,3	9,7
Mujer	Ingreso mensual	924,8	1056,0	1244,5	1140,6	1278,7	1424,1
	Ingreso por hora	6,0	6,3	7,1	6,7	7,3	7,9
Calificados							
Hombre	Ingreso mensual	3279,3	2949,1	2516,4	2655,9	3126,1	2959,3
	Ingreso por hora	19,4	16,3	15,4	15,4	18,4	16,8
Mujer	Ingreso mensual	2236,1	2178,5	1919,7	2048,2	2442,4	2520,5
	Ingreso por hora	14,9	14,6	14,3	14,5	17,0	16,8

Fuente: IISEC-Fundación Jubileo, 2017

Las diferencias de remuneración medio real entre hombres y mujeres disminuyeron entre 2005 y 2015 en todos los niveles de formación tanto por hora como por mes. Sin embargo las brechas de ingreso mensual entre hombres y mujeres no se cerraron.

Figura 18. Ingreso medio mensual real por género



Fuente: ODSB, UCB.

Las brechas de ingreso por género persistieron aun controlando por nivel de calificación. En 2015 las trabajadoras no calificadas recibieron en promedio 79 bolivianos de cada 100 bolivianos que recibieron los trabajadores no calificados. Entre los semi-calificados (con primaria o secundaria completa) la brecha de género era de 76 y entre los calificados de 84 (con nivel universitario completo). Llama la atención la brecha mayor del ingreso medio mensual en relación a la brecha del ingreso por hora. Esto indica una diferencia significativa de las horas trabajadas entre hombres y mujeres.

## 6. Estructura laboral<sup>13</sup>

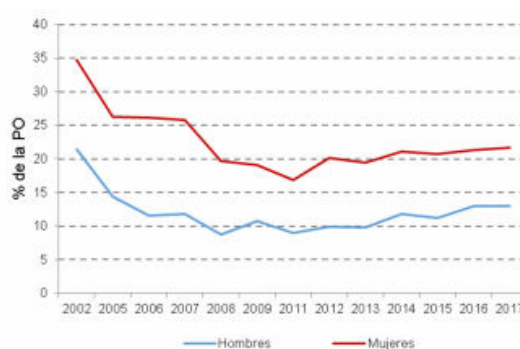
En el acápite anterior se analizó como la dinámica laboral, en el contexto de boom económico, favoreció la expansión del trabajo y de las remuneraciones en las actividades que exigen menos calificación y principalmente en los sectores no transables y al margen de la regulación laboral. Esto es, el mercado de trabajo dejó de recompensar la formación educativa. En el presente acápite se analiza la estructura laboral y los cambios en la participación ocupacional por sexo, sector, relación laboral y calidad del empleo.

La brecha de participación laboral por sexo se mantuvo significativa en alrededor del 20% a favor de los varones. Esto es, el 58,28% de las mujeres y el 79,82% de los varones entre 14 y 60 años estaban ocupadas o buscando trabajo a nivel nacional en 2017. La tasa de desempleo también muestra diferencia

<sup>13</sup> Esta sesión se basa en el estudio realizado por el IISEC-Fundación Jubileo, 2017.

significativa por sexo: 4,71% entre la población femenina y 3,28% entre la población masculina entre 14 y 60 años en 2017. Es importante notar que Bolivia no tiene seguro desempleo y un indicador complementario para evaluar la calidad de la inserción laboral es el subempleo total. En 2017 este indicador fue de 16,73% para el total de la población ocupada. Las diferencias del subempleo entre hombres y mujeres es significativa: El 21,72% de las mujeres y el 13% de los hombres estuvieron subempleados en 2017. Es importante notar el incremento del subempleo a partir de 2013.

Figura 19. Subempleo por sexo

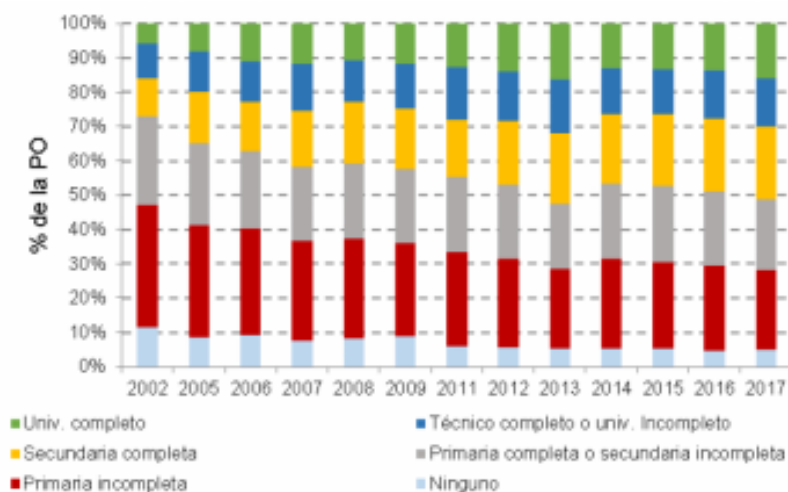


Fuente: ODSB, UCB.

El nivel de educación de la población económicamente activa mejoró en este periodo. La población ocupada con ningún nivel de educación disminuyó de 11,41 en 2002 a 4,88% en 2017. La población ocupada con primaria incompleta descendió de 35,65% a 23,35% y con secundaria incompleta de 25,80% en 2002 a 20,37% en 2017. La Población ocupada con secundaria completa ascendió de 11,27% en 2002 a 21,47%, con técnico completo o universitario incompleto de 10,09% a 14,12% y con universitario completo de 5,79% a 15,81% entre 2002 y 2017.



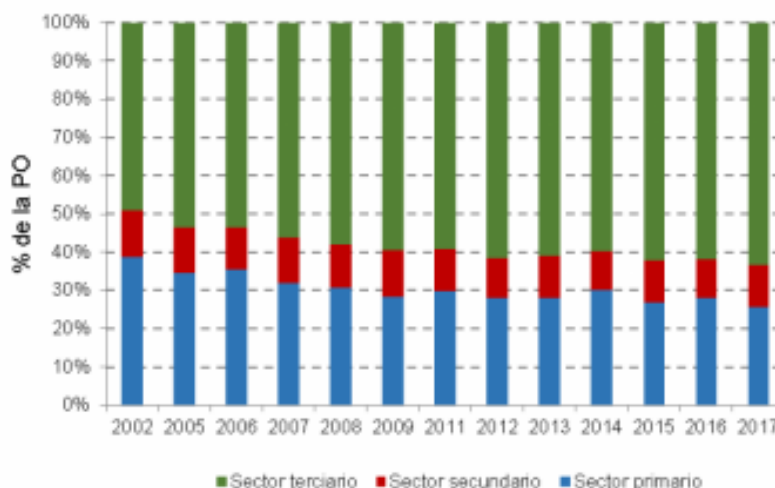
Figura 20. PO por nivel de calificación



Fuente: ODSB, UCB.

El ritmo de crecimiento de la población urbana en Bolivia se refleja en el decrecimiento significativo y constante de la población ocupada en el sector primario de la economía. De 34,5% en 2005 a 25,69% en 2017. La ocupación en el sector secundario no ha variado manteniendo su importancia relativa de alrededor del 11% en este periodo. El sector de servicios fue el que creció significativamente pasando de 53,6% a 63,47% entre 2005 y 2017. Tendencia similar se observa para hombres y mujeres.

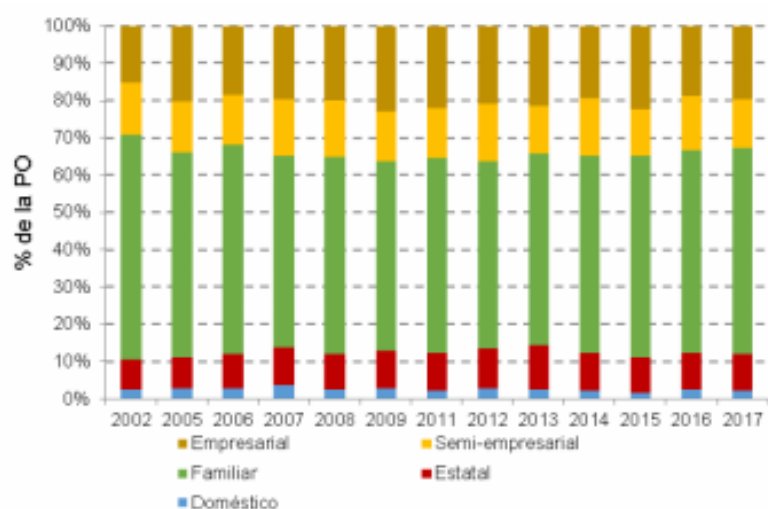
Figura 21. PO por sector de actividad



Fuente: ODSB, UCB.

Respecto a la población ocupada según sector de actividad<sup>14</sup>, el sector familiar siguió ocupando más de la mitad de la población ocupada total (55,31%) mientras que el sector semi-empresarial ocupó 12,9% y el empresarial 19,8% en 2017. La ocupación masculina y femenina incrementó en el sector estatal mientras decreció la ocupación femenina en el sector doméstico en este periodo. Esta misma tendencia se observa en la ocupación por tamaño de establecimiento.

Figura 22. PO por sector de actividad

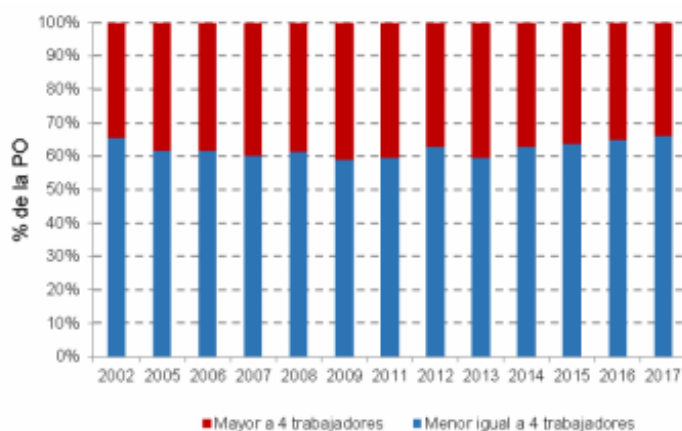


Fuente: ODSB, UCB.

En 2005 el 61,5% de la población ocupada tenía trabajo en establecimientos de menos de cuatro trabajadores, proporción que subió en 2017 a 65,92%.

<sup>14</sup> El sector doméstico está definido por los y las trabajadoras del hogar. El sector estatal lo conforman los ocupados en la administración pública. El sector familiar incluye trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. El sector semi-empresarial incluye obreros, empleados, patrones y cooperativistas que trabajan en establecimientos de hasta 4 personas. El sector empresarial se refiere a las mismas categorías de empleo pero en establecimientos con más de 4 trabajadores.

Figura 23. PO por tamaño del establecimiento económico



Fuente: ODSB, UCB.

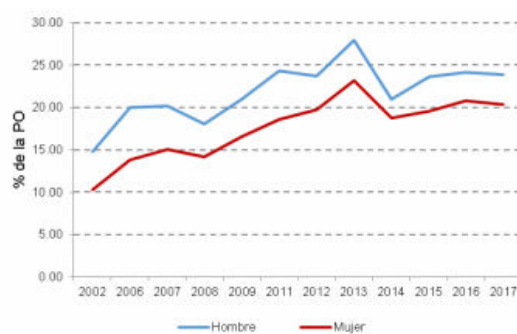
El análisis de la evolución de la cobertura de la seguridad social de largo y corto plazo y de la recepción de beneficios sociales de la población ocupada permite aproximar los cambios en la calidad del empleo. En este periodo se incrementó la cobertura de la seguridad de largo plazo (jubilación) tanto para hombres como para mujeres. La cobertura de la población ocupada pasó de 12,8% en 2002, a 17,3% en 2006 y a 22,35% en 2017. La cobertura masculina ascendió de 14,8%, a 20,0% y 23,86% en los mismos años. La cobertura de la población ocupada femenina subió de 10,3%, a 13,9% y 20,38% en este periodo. Pese al incremento de la población ocupada afiliada a un fondo de pensión, todavía solo el 22,35% estaba afiliado a una AFP en 2017; lo que significa que alrededor del 78% de la población ocupada siguió excluida del sistema de jubilación contributiva.

Figura 24. PO afiliada a una AFP



Fuente: ODSB, UCB.

Figura 25. PO afiliada a una AFP por sexo

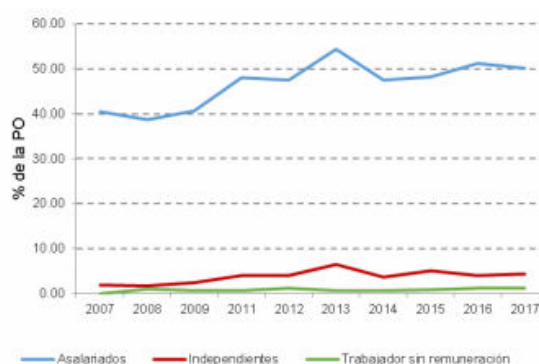


Fuente: ODSB, UCB.

El menor acceso a la jubilación por parte de la población ocupada femenina se observa en la diferencia del número de jubilados hombres y mujeres en los últimos años. Pese al incremento de las mujeres que se jubilaron desde 2005, estas no llegaron a superar el 25% del total de jubilaciones en 2015.

Cuando se analiza la afiliación a una AFP por categoría ocupacional, se observa que 50% de los y las trabajadoras asalariadas y el 95% de los y las trabajadoras independientes seguían al margen de la seguridad de largo plazo en 2017.

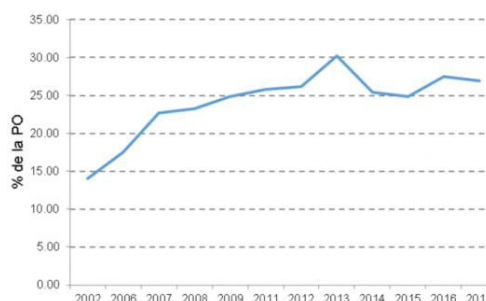
Figura 26. Población Ocupada afiliada a una AFP por categoría ocupacional



Fuente: ODSB, UCB.

La cobertura de la seguridad de corto plazo (de salud) expandió en este periodo. En 2002 14% de la población ocupada tenía seguro de salud, en 2006 subió a 17,5% y en 2017 a 26,94%. Esto significa que todavía el 73% de la población ocupada no contaba con un seguro de salud público o privado al final del periodo analizado. Las mujeres presentaron una cobertura superior a los varones.

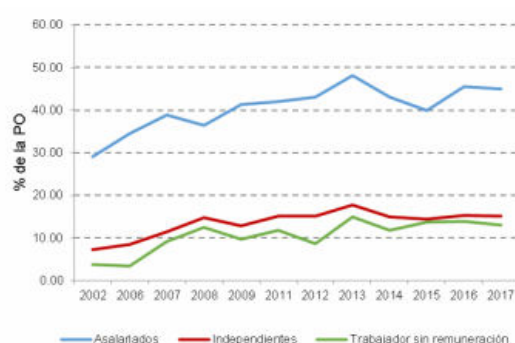
Figura 27. Población Ocupada con seguro social



Fuente: ODSB, UCB.

El análisis de la cobertura de seguro de salud entre asalariados y no asalariados indica el incremento de afiliados en ambos sectores. En 2017, 45,08% de los asalariados estaban afiliados a un seguro de salud, 15,12% de los independientes y 13,07% de los trabajadores no remunerados. Sin embargo el ritmo de incorporación todavía es lento: alrededor del 55% de los asalariados, 85% de los independientes y 87% de los trabajadores familiares aún no tienen cobertura de seguro de salud en 2017.

Figura 28. Población Ocupada con seguro social por categoría ocupacional



Fuente: ODSB, UCB.

Un indicador del grado de formalización de los trabajadores asalariados es el tipo de contrato. Se observa que en 2005 y 2015, el 45% de la población asalariada no firmó contrato. El cambio más importante ocurrió con el incremento de la proporción de la población ocupada que firmó contrato con fecha de vencimiento y la disminución de la que no tenía contrato firmado.

La afiliación a gremio, sindicato o asociación laboral es un indicador de la capacidad de representación colectiva de la población ocupada. Llama la atención la disminución de afiliación tanto de trabajadores como de trabajadoras entre 2005 y 2017, pasando de 19,55% a 12,85%. Situación que ocurrió tanto en el área rural como urbana.

El beneficio social de aguinaldo está reservado a la población asalariada. Se observa que la cobertura de este beneficio se incrementó de 37,6% en 2002 a 41,3% en 2005 a 42,9% en 2015 entre los trabajadores asalariados. Una proporción más alta de las mujeres se beneficiaron de aguinaldo en comparación con los varones. Sin embargo es importante notar que más de la mitad de la población asalariada no recibió este beneficio en 2015.

En conclusión, la estructura laboral siguió altamente concentrada en ocupaciones no asalariadas y al margen de la regulación laboral y la seguridad social, en unidades familiares y con menos de cuatro trabajadores. De igual manera y pese a la expansión de la cobertura de la seguridad social de corto y largo plazo en el periodo analizado, la mayoría de la población ocupada siguió sin seguro de salud y de jubilación.

## **7. El sistema de protección social y las políticas sociales**

Con la Constitución Política del Estado de 2009, Bolivia se configura como un Estado Plurinacional. El enfoque de derechos tiene un fuerte peso en la concepción y contenido de la CPE, de cuya visión derivan normas protectoras e igualitarias, expresadas en el Título II de Derechos Fundamentales y Garantías. Cuatro generaciones de derechos – derechos individuales, derechos sociales, derechos colectivos y derechos relativos al medio ambiente – fueron reconocidos definiendo un marco normativo inscrito en un fuerte constitucionalismo social.

Se reconoce derechos humanos fundamentales (la no violencia, prohibición al sometimiento a la servidumbre y esclavitud), derechos individuales, civiles y políticos; derechos sociales y económicos incluyendo el acceso a aquellos bienes y servicios imprescindibles para la subsistencia con criterio de universalidad (agua, alimentación, seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda y servicios básicos, seguridad social y trabajo digno); derechos colectivos como el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la consulta previa, libre e informada sobre sus territorios.

En este periodo el campo político se transformó con la mayor inclusión de actores de ascendencia popular y de mujeres en los poderes del Estado. Los impactos subjetivos de la revalorización política y simbólica de lo popular e indígena fueron profundos. Estos sectores se sintieron reivindicados en una sociedad estructurada por persistentes y profundos clivajes étnicos y de clase. A esta fuerza simbólica, se sumó la ascensión de una nueva clase media de origen popular y mejoras en el bienestar de la población en un contexto excepcional de crecimiento económico como analizamos en los acápite anteriores.

Bolivia siguió la tendencia en América Latina de retorno al paradigma de universalidad de la política social, el cual se funda en los conceptos de derechos sociales y de democracia como la extensión de las tres dimensiones de

ciudadanía (civil, política y social) (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017). Este paradigma se basa en cuatro principios: universalismo, solidaridad, eficiencia e integridad. El principio de universalismo entiende que la política social debe garantizar derechos a todos los ciudadanos y que, por lo tanto, los servicios y bienes definidos como derechos no pueden ser tratados como *commodities* o estar sujeto a la capacidad de compra de los ciudadanos. El segundo de solidaridad implica que el acceso de los más pobres a estos derechos requiere un sistema de financiamiento orientado a la construcción de sociedades inclusivas. El tercero se refiere al uso óptimo de los recursos de los programas de bienestar social. El cuarto expresa la necesidad que tanto la pobreza como la desigualdad sean atacadas integralmente. En el marco de la protección social se incluye el desafío de lograr empleo decente para todos los ciudadanos.

Según Ocampo y Gómez-Arteaga (2017), en la última década, los países de América Latina avanzaron hacia sistemas de protección social universales y comprensivos. Bolivia siguió esta tendencia. Sin embargo las diferencias entre los países siguen significativas. Según el Índice de Protección Social (SPI)<sup>15</sup>, Bolivia se ubicó en el grupo de países con sistemas de protección social menos universales y comprensivos en la región (SPI menor a 0.30), aunque mostró progreso en este periodo. Salvador, Paraguay, Nicaragua, Guatemala y Honduras son los otros países que acompañan Bolivia en este grupo. Los países con sistemas de protección social intermedia (SPI entre 0.60 y 0.35) están Venezuela, Colombia, Perú, México, Ecuador, República Dominicana y Panamá. En el grupo con sistemas de protección más universales y comprensivos (SPI mayor a 0.70) están Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil.

La arquitectura de la política social en Bolivia combina tres modelos: (i) sistema universal público, (ii) sistema segmentado y corporativo por tipo de inserción laboral y (iii) programas focalizados a grupos poblacionales. El ejemplo de política más importante del primer modelo en el país es el sistema educativo público, el cual es complementado con provisión privada, persistiendo

---

<sup>15</sup> El Índice de Protección Social (SPI) va de 0 a 1, siendo 1 el sistema más comprensivo y con una cobertura relativa más amplia, lo que implica menos desigualdad en afiliación a los sistemas de salud y jubilación para los diferentes tipos de empleo, mayor inclusión social y asistencia social mejor focalizada y gastos sociales más altos. El índice busca reflejar los principios de un estado de bienestar robusto. Debido a que eficiencia e integralidad son difíciles de medir, se utiliza el gasto público como variable proxy.

diferencias de calidad entre la educación pública y privada. El segundo modelo se aplica al sistema corporativo de salud, cuyo acceso depende del tipo de empleo, el cual es complementado con provisión privada (con y sin fines de lucro), programas dirigidos a grupos poblacionales y medicina tradicional. Los ejemplos más importantes del tercer modelo son el sistema universal no contributivo de jubilación para los adultos mayores, los bonos y subsidios para grupos poblacionales específicos para el acceso a salud, educación, vivienda y empleo principalmente. La arquitectura híbrida de las políticas sociales no es una característica única de Bolivia en la región, aunque los países latinoamericanos presenten diferencias importantes entre sí.

Además de los gastos en educación y salud, el principal instrumento de protección social desde 2006 se constituyó en la transferencia directa de recursos a través de los Bonos Sociales. Entre los más importantes según UDAPE (2016) están:

- Bono Juancito Pinto (2006) orientado a incentivar la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños, niñas en unidades educativas públicas de todo el territorio nacional. La transferencia monetaria directa de Bs 200 anuales a los niños y niñas que cumplen con una asistencia regular a clases del 1º de primaria al 6º de secundaria alcanzó según el Ministerio de Educación a 2.132.393 niños y niñas en 2014.
- Bono Juana Azurduy (2009) orientado a hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores a 2 años. La transferencia monetaria de Bs.50 por la asistencia a cada control prenatal (hasta un máximo de 4) y de Bs. 120 por la atención del parto asistido por personal de salud más un control postnatal. Para los niños y niñas menores a 2 años una transferencia de Bs. 125 por asistencia a cada control de crecimiento y desarrollo bimensual hasta que el niño o la niña cumpla los 2 años. En 2014 102.894 mujeres y 131.483 niños fueron beneficiados.
- Renta Dignidad (2008) que reemplazó el BONOSOL orientado a proteger a la población adulta mayor garantizando un nivel mínimo de ingreso. Consiste en una prestación vitalicia mensual de Bs. 250 a los no rentistas



y de Bs. 200 a rentistas. En 2015 923.916 adultos mayores fueron beneficiados.

- Renta Solidaria (2012) orientada a proteger a las personas menores a 60 años con discapacidad grave o muy grave a través de una ayuda monetaria para mitigar los mayores riesgos y shocks asociados a su condición. Consiste en un valor de Bs. 1000 entregados en una sola cuota anual. En 2015 22.112 personas fueron beneficiadas.

En salud, los principales programas fueron:

- Programa Desnutrición cero (2007) orientado a mejorar la alimentación y el cuidado integral de los niños y niñas menores a cinco años y mujeres embarazadas en período de lactancia. Este programa consiste en un incentivo municipal a través de transferencia monetaria al os GAM, condicionada al cumplimiento de requisitos estratégicos por un monto de Bs 350.000 para proyectos de inversión. En 2015 31 municipios fueron beneficiados.
- Subsidio Universal Prenatal (2015) orientado a contribuir a mejorar el estado nutricional de las madres gestantes. Consiste en la entrega de cuatro paquetes de productos alimenticios, equivalentes cada uno a un monto de Bs. 300 entregados mensualmente a partir del quinto mes de embarazo a mujeres no registradas en algún Ente Gestor de Seguro Social de Corto Plazo e inscritas en el Bono Juana Azurduy.
- Prestación de Servicio de Salud Integral (2014) orientado a la población menor a 5 años y mayor a 60 años, personas con discapacidad y mujeres en edad fértil que no tengan seguro social de corto plazo respecto a atenciones de salud sexual y reproductiva. Consiste en Asistencia médica gratuita.
- Seguro Universal Materno Infantil – SUMI (2003) que otorga prestaciones de salud, con carácter universal, integral y gratuito, a las mujeres embarazadas desde el inicio de gestación hasta los seis meses posteriores al parto y a los niños y niñas desde su nacimiento hasta los 5 años de edad. En 2013 20.171.063 prestaciones de salud realizadas a los beneficiarios.
- Seguro de Salud Para el Adulto Mayor- SSPAM (2007-2013) que otorga prestaciones de salud en todos los niveles de atención del Sistema de

Salud a ciudadanos mayores a 60 años de edad y que no cuenten con seguro de salud. En 2013 209.545 beneficiados.

- Programa Mi Salud (2013) atendido por médicos cubanos para atención primaria.
- Programa Nacional de Enfermedades No transmisibles.
- Programa Nacional de Salud Renal con la entrega de 212 equipos de hemodiálisis y la reducción del costo de tratamiento. En 2014 se registraron 112 mil personas afectadas con enfermedad renal crónica, de las cuales 2.200 recibieron tratamiento de terapia dialítica y 104 fueron sujetos a trasplante renal.

En educación destacan:

- Programa de Profesionalización de Maestros Interinos – PPMI orientado a profesionalizar a maestros y maestras interinos de Educación Regular y Educación Alternativa Especial del Servicio de Educación Pública. Primera fase (2006.-2011) Segunda Fase (2012-2015).
- Programa de Formación Complementaria para Maestros y Maestras en Ejercicio (PROFOCOM) (2012, 2013 y 2014) orientado a fortalecer la formación integral y holística con base en el Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo.
- Instalación de Telecentros Educativos Comunitarios (2006) que brinda acceso y uso adecuado de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC). Hasta 2014 se instalaron 516 Telecentros en todo el país.
- Programa Nacional de Alfabetización – PNA (2006-2008) orientado a revertir de manera gradual y controlada el analfabetismo absoluto y funcional de la población boliviana. 163.948 participantes hasta 2015. En 2008 Bolivia fue declarada territorio libre de analfabetismo.
- Programa Nacional de Post Alfabetización – PNP (2009) orientado a proporcionar educación primaria a los recién alfabetizados y a todas las personas mayores a 15 años que han abandonado o no han tenido acceso a la educación. 205785 participantes hasta 2015
- Infraestructura y Equipamiento Educativo (1999) orientado a mejorar y generar condiciones de infraestructura y equipamiento educativo en los diferentes niveles y ámbitos del Sistema Educativo Plurinacional. De

2006 a 2013 626 unidades educativas en 114 municipios fueron beneficiados.

- Una computadora por docente orientado a dotación de equipamientos a maestros. Hasta 2016 se entregaron 128.338 computadoras portátiles.
- Transformación curricular (2013) orientado a transformar la práctica educativa en el aula, la evaluación, la organización de los materiales educativos y las tecnologías en todo el Sistema educativo.

En vivienda y servicios básicos, los principales programas fueron:

- Programa de Vivienda Social y Solidaria – PVS (2006-2014) orientado a atender las necesidades habitacionales requeridas por los sectores de la población de menores ingresos a través de la dotación de vivienda. Hasta la conclusión del programa se crearon 53.227 unidades habitacionales.
- Agencia Estatal de Vivienda – AEVIVIENDA (2012) orientado a dotar soluciones habitacionales y hábitat a la población vulnerable y de menores ingresos a través de construcción de viviendas nuevas, mejoramiento, ampliación y/o renovación, dotación de viviendas bajo las modalidades de subsidio y crédito y reposición de viviendas de emergencia. En la gestión 2015 se realizaron 18.507 proyectos.
- Más Inversión para Mi Agua (2011) orientado a dotas de agua potable e incrementar las áreas cultivables bajo riego en los municipios rurales del país. Hasta 2015 se registraron 1.829 proyectos de agua y 949 proyectos de riego.

En relación a la titularización de tierras y seguro rural se destacan:

- Titularización de tierras (1997) orientado a lograr la titulación total de la propiedad agraria del país. Entre 1996-2005 se otorgaron 9.321.525 y de 2006-2014 63.187.501 títulos de derecho propietario de la tierra, comunitario, público y de carácter privado.
- Seguro Agrario Universal “Pachamama” (2013) que consiste en un beneficio de Bs 1000 por hectárea dañada por heladas, inundaciones, sequías y granizadas. En la Campaña 2012-2013 7.141 familias y la Campaña 2013-2014 23.425 fueron indemnizadas.

En trabajo y empleo, las políticas más importantes fueron:

- Incremento del Salario Mínimo de Bs. 500 en 2006 a Bs. 2000 en 2017.

- Nuevas normativas: Ley del Fuero Sindical (2006), Despenalización de la Huelga (2012), Ley General de Cooperativas (2013), Incorporación de los trabajadores municipales a la Ley General del Trabajo (2012), Derecho a licencia paternidad de tres días laborales (2012), Ley de la Trabajadora del Hogar (2003).
- Mi Primer Empleo Digno (2008) orientado a facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes (18 a 24 años) de escasos recursos. Según el Ministerio de Trabajo, 768 mujeres y 599 varones fueron beneficiados entre 2012 y 2014.
- Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (2012) que incluye capacitación laboral en puesto de trabajo de tres meses.
- A partir de 2007 se introduce modificaciones al sistema de pensiones como la pensión mínima para prestaciones de vejez en el sistema previsional contributivo que después pasó a ser parte de la Pensión Solidaria a partir de 2011 y otros cambios de montos y edades mínimas.
- En 2017 se instituye el Plan de Empleo Urgente con cinco programas. El primero es la creación de empleo a través de enlosetado en seis municipios (Oruro, Sucre, Potosí, Riberalta, Cobija y La Paz). Para ello se invertirán \$us 40 millones, con lo cual se proyecta la creación de 6.600 empleos. El segundo es un programa de protección y habilitación de áreas productivas, con mayor incidencia en Cochabamba y Santa Cruz, con el que se construirán defensivos para recuperar tierra productiva. “Una inversión de 40 millones de dólares. Se estima generar un mínimo de 5.000 empleos durante cuatro meses. El tercero es un programa de inserción laboral que consiste en la contratación de obreros y nuevos profesionales, cuya remuneración será cancelada por los privados, pero su capacitación, el pago de sus beneficios sociales y de su seguro en la Caja Nacional de Salud correrán por cuenta del Estado. Su aplicación será por tiempo limitado, dependiendo del acuerdo al que se llegue con la empresa privada. Se espera invertir 57 millones de dólares e estima generar como 45.000 empleos conjuntamente”, anunció. El cuarto es un incentivo a la generación de empleos en las contrataciones públicas. Morales explicó que las empresas que se presenten para adjudicarse alguna obra y proyecten una mayor cantidad de generación de empleo, “serán premiadas con 5% de calificación”. Y el quinto programa es el Fondo para el Capital Semilla, que implica la otorgación de créditos a micro y pequeñas

empresas de reciente creación. El monto destinado para ello es de \$us 9,4 millones. Este fondo será administrado por el Banco de Desarrollo Productivo y se proyecta financiar 300 nuevos emprendimientos.

Políticas de equidad de género:

- Se observa avances normativos importantes y el incremento de la participación de mujeres en el Estado. Sin embargo fueron tímidas las políticas públicas para la implementación de las normas. La constitución y las normativas aprobadas en los últimos veinte años reconocen el principio de equidad de género en un conjunto amplio de espacios y dimensiones sociales, políticas y económicas. La experiencia sin embargo ha mostrado que la conquista de derechos de jure, aunque muy importantes, es insuficiente para el efectivo ejercicio de derechos. Si bien los logros formales no solo permiten exigir su cumplimiento, como también facilitan cambios culturales y amplían los compromisos con la equidad de género entre diferentes actores sociales, es evidente la persistencia de las barreras políticas, institucionales y culturales para garantizar los derechos sociales, políticos y económicos de las mujeres legalmente establecidos. Como resultado tenemos la ampliación de las brechas entre derechos *de jure*, cada vez más avanzados, y derechos *de facto*.
- La violencia contra las mujeres es la forma extrema de la persistencia de la discriminación y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. La violencia contra las mujeres en todos los ámbitos sociales es todavía un problema de primer orden: el acoso y violencia contra concejalas; las violaciones a niñas y adolescentes en el ámbito familiar, el feminicidio y la trata y tráfico de mujeres, solo para mencionar algunos. Otro serio problema es el embarazo adolescente que ha incrementado en los últimos años. De igual manera viejos desafíos para la igualdad de género siguen vigentes: la ampliación del acceso de las mujeres al trabajo digno, el establecimiento de condiciones equitativas de participación en los mercados, la eliminación de mecanismos discriminatorios al interior de las empresas y del Estado, la inclusión en los sistemas de seguridad de corto (salud) y largo plazo (pensiones) y la redistribución de la responsabilidad del cuidado entre Estado, sociedad y hogares.

- Pese al avance en la paridad de género en el Estado, no se avanzaron políticas integrales para la traducción de la normativa en medidas efectivas para superar las inequidades de género en Bolivia. Programas y acciones puntuales y no coordinadas, y debilidad institucional caracterizaron la gestión de política pública. Sin duda el esfuerzo de incidencia sobre la gestión de las políticas públicas involucra retos muy diferentes de aquellos que se presentan para la incidencia sobre leyes y normativas. No solo los procesos y resultados son diferentes como requieren de diferentes conocimientos y destrezas de parte del movimiento feminista y de las organizaciones comprometidas con la equidad de género. Sin embargo la entrada al nuevo siglo nos reclama aventurar nuevos senderos, quizás más inciertos pero sin duda impostergables.
- En esta línea y como ejemplo, Bolivia todavía no incluyó en la agenda pública el problema del cuidado como derecho social, siendo esta una plataforma muy potente para coordinar las demandas de políticas públicas orientadas a superar una de las principales barreras para equidad de género. Agenda que además tiene por objetivo romper los principales mecanismos de reproducción de las desigualdades de clase entre generaciones, articulando múltiples dimensiones de la equidad. El cuidado con corresponsabilidad entre el Estado (nacional y subnacionales), la sociedad, la familia y el mercado propone un nuevo modelo de bienestar social en que las familias y las mujeres ya no estén solas en la provisión de cuidado. El objetivo es la eliminación de las desigualdades de acceso y calidad de cuidado que reciben niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermos a través de la redefinición de los alcances y contenidos de las políticas y servicios sociales en los ámbitos de educación, salud, empleo, promoción económica, seguridad ciudadana, entre otros.

El presente documento no realiza una evaluación específica de estas políticas y programas. Para un análisis de los resultados de las políticas de empleo, renta dignidad, analfabetismo, microcréditos y crédito productivo y subsidios escolares, consultar el número especial de la Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico del IISEC-UCB (2015) con estudios de Werner L.

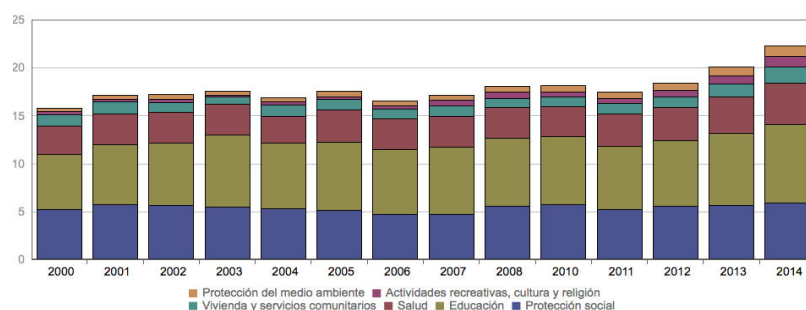
Hernani-Limarino, Paul M. Villarroel V., Christian Valencia disponible en la página: [www.iisec.ucb.edu.bo](http://www.iisec.ucb.edu.bo)

De igual manera es importante analizar las políticas fiscales (recaudación de impuesto y gasto) y su efecto en la disminución de la pobreza y la desigualdad multidimensionales. Según el estudio de Lusting (2017), los efectos de los impuestos indirectos netos anulan el efecto igualador de los impuestos y transferencias directas en Bolivia en el marco de un sistema impositivo regresivo donde la población de los estratos más pobres pagan más impuestos en relación a sus ingresos que la población de los estratos más ricos.

Los avances en las políticas sociales en la región se sostuvieron en el incremento del gasto social. Según Ocampo y Gómez-Arteaga (2017), el gasto social como porcentaje del PIB en América Latina sigue siendo mucho menor que en los países desarrollados pero mayor en relación a los países menos desarrollados. La distribución del gasto público entre transferencias directas, salud y educación en la región sigue el patrón de los países desarrollados con una mayor proporción dirigida a las transferencias directas (seguridad social y asistencia, pensiones no contributivas y beneficios o bonos) en relación a la salud y educación.

En Bolivia, el gasto social del sector público como porcentaje del PIB se incrementó en entre 2000 y 2014. En 2014 el gasto social público como porcentaje del PIB se distribuyó: 8,7% a educación, 5,8% en protección social, 4,30% en salud, 1,7% en vivienda y servicios comunitarios, 1,07% en actividades recreativas y cultura, 1,08% en protección ambiental. El gasto público en educación en porcentaje del PIB es uno de los más altos en la región. En 2014, el gasto del sector público fue superior a 22% del PIB. (Observatorio social CEPAL).

Figura 29. Gasto social del sector público, por funciones, 2000-2015 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Observatorio social CEPAL.

<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/bolivia>

En resumen, Bolivia se orienta a un sistema universal de bienestar social (no vinculado a la relación laboral o la capacidad de compra de sus ciudadanos(as)) y presenta gastos sociales en porcentaje del PIB altos en comparación con los otros países de la región. Sin embargo, Bolivia se ubica en el grupo de países con sistemas menos universales y comprensivos en la región, aunque mostró progreso en este periodo. Su modelo de política social es híbrido con una combinación de servicios públicos universales (educación), servicios segmentados y con base en la relación laboral (salud) y programas de transferencia directa (bonos y subsidios) a grupos poblaciones específicos. Todavía son grandes los desafíos para la expansión del sistema de bienestar universal y comprensivo.

## 8. Los factores explicativos de la disminución de la pobreza y la desigualdad por ingreso en Bolivia

Una amplia literatura buscó analizar los factores que explican la disminución de la pobreza y la desigualdad en América Latina y en Bolivia en particular. En relación a la pobreza y la desigualdad monetaria cuatro factores son mencionados: cambios demográficos, mejoras en el contexto macroeconómico, ampliación de las políticas sociales vía incremento del gasto social, y cambios en la dinámica laboral. Pese a que la discusión del peso relativo de cada uno de los factores es una discusión inconclusa, las evidencias indican que a partir de 2005 el factor más importante fue la expansión del trabajo y de las remuneraciones en las actividades que exigen menos calificación y principalmente en los sectores no



transables y al margen de la regulación laboral, como se observa en el análisis en el presente documento.

Hernani-Limarino y Uribe (2013), Hernani-Limarino et al. (2015), Castellani y Zenteno (2015), PNUD (2016), Canavire-Bacarreza y Rios-Avila (2017), entre otros, encuentran evidencias de que la disminución de la desigualdad de ingresos laborales se debió principalmente al rápido crecimiento del ingreso de los trabajos peor pagados y la estagnación del ingreso de los empleos que requieren mayores niveles educativos y mejor remunerados. Esta conclusión se explica además por la importancia del ingreso laboral en la composición de los ingresos de los hogares. Pese a la tendencia decreciente del peso relativo del ingreso laboral en relación al ingreso no laboral, en 2013 la composición de los ingresos per cápita de los hogares era de 79.1% de ingreso laboral y 20.4% de ingresos no laboral (Vargas y Garriga, 2016).

En otras palabras, los estudios convergen a que el contexto macroeconómico muy favorable con el incremento de la demanda y de los precios de las materias primas y la implementación de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de los trabajadores en el estrato social más bajo - a través del incremento del salario mínimo y la expansión de la regulación del mercado laboral<sup>16</sup>-, fueron factores importantes en la nueva dinámica laboral que dejó de recompensar la formación educativa: Las ocupaciones que requieren menos nivel de instrucción fueron las que tuvieron mayor incremento de remuneración tanto entre asalariados como no asalariado.

Sin embargo, la disminución de la desigualdad de ingresos y de pobreza no respondió a cambios significativos en la calidad del trabajo, la cual siguió altamente concentrada en ocupaciones no asalariadas, en unidades familiares y con menos de cuatro trabajadores. De igual manera y pese a la expansión de la cobertura de la seguridad social de corto y largo plazo en el periodo analizado, la mayoría de la población ocupada siguió sin seguro de salud y de jubilación. Muy preocupante fue el desacoplamiento entre incremento de los ingresos y la productividad laboral, y los desincentivos a la educación.

En términos de la desigualdad de género, la inserción ocupacional de las mujeres siguió caracterizada por trabajos independientes, en el sector familiar y

---

<sup>16</sup> Para más detalle de los cambios normativos en el mercado laboral, consultar Muriel, B. y R. Ferrufino (2014).

en establecimientos de menos de cuatro trabajadores. Las brechas de ingreso disminuyeron tanto por nivel de calificación, relación laboral y rama de actividad. Sin embargo las diferencias de remuneración de las mujeres en relación a los varones todavía persisten.

Con la caída de los precios internacionales de las materias primas en 2014, se pone en cuestión la sostenibilidad de esta la dinámica laboral en Bolivia con el posible achicamiento de los ingresos de las ocupaciones no transables muy asociadas al boom económico. Debido a la alta dependencia del contexto externo para las mejoras sociales es difícil prever qué pasará en los próximos años, dado la volatilidad de los precios de las materias primas<sup>17</sup>.

De la misma manera, el crecimiento económico de los últimos años permitió el incremento de los gastos públicos y la expansión de políticas y programas de transferencia directa con el incremento en los ingresos no laborales (transferencias, bonos y remesas). El peso del efecto crecimiento y redistribución del ingreso varió tanto por área geográfica como en los periodos. Según Hernani y Uribe (2013) la reducción de la pobreza en el área urbana se explica principalmente por la redistribución del ingreso entre 1999 y 2005 y después el efecto crecimiento predominó, mientras que en el área rural los cambios fueron resultado principalmente del crecimiento del ingreso. De igual manera el impacto de las políticas redistributivas también fue diferenciado por grupos poblacionales. En Bolivia el impacto de la renta dignidad para la población con más de 60 años fue el más significativo. (Vargas y Garriga, 2016 y Castellani y Zenteno, 2015). Igualmente importante es analizar la política fiscal y su efecto redistributivo. Como se mencionó en el acápite anterior, los efectos de los impuestos indirectos netos anuló el efecto igualador de los impuestos y transferencias y subsidios directos (Lusting, 2017).

El fin del ciclo expansivo puede afectar negativamente la capacidad de financiamiento de las políticas sociales tanto para sostener los logros alcanzados hasta la fecha, como también para superar las desigualdades territoriales, de género y étnicas todavía importantes principalmente en las áreas de educación, salud, vivienda, servicios básicos y trabajo. Las nuevas demandas de una clase media en expansión también serán otra fuente de presión social.

---

<sup>17</sup> Para mayor información sobre los precios de las materias primas, consultar <https://es.investing.com/commodities/>

En síntesis, las mejoras en los indicadores sociales en Bolivia estuvieron muy dependientes de un contexto excepcional de bonanza económica debido principalmente a la expansión de la demanda y del incremento de los precios de las materias primas exportadas que tuvieron impactos importantes en el incremento de las oportunidades laborales y los salarios/remuneraciones de los más pobres. A este contexto macroeconómico se agregan factores adicionales: los cambios demográficos, la implementación de políticas orientadas a la redistribución del ingreso laboral y la expansión de las políticas sociales principalmente en la transferencia directa de recursos no laborales. No menos importante es notar que las mejoras sociales a nivel nacional esconden desigualdades persistentes entre urbano rural, entre los departamentos, por condición étnica y de género, en el marco de un sistema de protección social todavía limitado en términos de universalidad y cobertura.

### **Consideraciones finales - los desafíos futuros**

En un contexto de fin de la bonanza económica y de volatilidad de los precios internacionales de las materias primas, es difícil prever las tendencias futuras del crecimiento económico y de las mejoras sociales. Como se ha argumentado en el presente documento, si los precios de las materias primas no se incrementan de forma sostenida en los próximos años será difícil mantener las mejoras sociales a través de la expansión de los ingresos laborales de las ocupaciones menos calificadas y de los estratos más empobrecidos. La segunda preocupación se refiere a la dificultad (y las consecuencias negativas) de expansión del gasto social sin cambios profundos en la arquitectura de las políticas sociales.

Los debates académicos y públicos en la región enfatizan la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo económico y social en el marco de la sostenibilidad ambiental y fiscal. Desarrollo económico es mucho más que crecimiento del Producto Interno Bruto en el corto plazo e implica la diversificación productiva en el marco de la sostenibilidad ambiental con mejoras significativas de la calidad del trabajo. Desarrollo social es mucho más que la reducción de la pobreza y la desigualdad monetaria e implica el acceso universal de bienes y servicios básicos de calidad (salud, educación, vivienda y servicios básicos, jubilación, cuidado, entre otros) para promover sociedades

diversas y, al mismo tiempo, inclusivas, equitativas y sostenibles ambientalmente.

La importancia de un nuevo paradigma de desarrollo que articule seriamente las políticas económicas, laborales, sociales y medioambientales es innegable. En este marco se requiere pensar la arquitectura institucional de toma de decisiones de políticas públicas en un marco democrático. Este no es un desafío fácil en el contexto político de los últimos diez años en que el derecho a la libertad de conciencia y expresión, y el principio de división e independencia de poderes, tan importantes para la convivencia democrática, han estado bajo continuo ataque y riesgo de regresión. La experiencia en los últimos diez años es muy preocupante en relación a ambos principios.

La sociedad boliviana enfrenta el desafío de ampliar los espacios de discusión e interlocución entre la sociedad civil y el Estado, los cuales se achicaron en los últimos años. La táctica del partido en funciones de gobierno de cuadrangular el debate público entre dos bandos y etiquetar los que están “a favor del gobierno” y los que están “en contra del gobierno” tuvo el efecto de empobrecer la discusión informada y plural sobre el modelo desarrollo que queremos los y las bolivianas.

No menos preocupante son los mensajes de intolerancia a voces discordantes, los cuales ocurrieron por diferentes vías: además de la negativa recurrente del gobierno a participar en debates no controlados por él, está el veto a personas e instituciones de la sociedad civil en iniciativas y proyectos que involucran el gobierno; la persecución a los medios de comunicación y periodistas; la judicialización de la política para acallar y neutralizar a los políticos de oposición; las amenazas a la cooperación internacional y a las ONG's que aborden temas como derechos indígenas, sostenibilidad ambiental y conflictos alrededor de recursos naturales. Se utilizan tácticas veladas de censura y presión indirecta y directa que viola el derecho a la libre expresión y circulación de ideas.

Con la proximidad de las elecciones en 2019 se abre un periodo de debate público sobre los avances y limitaciones de las políticas públicas de las últimas décadas y la construcción de proyectos integrados de desarrollo para la formulación de los futuros programas de gobierno.

Las nuevas políticas sociales deben orientarse a la construcción de un modelo de bienestar social universal y comprensivo. Esto implica fortalecer las políticas sociales en el marco de los principios de universalismo, solidaridad, eficiencia e integridad. El principio de universalismo entiende que la política social debe garantizar derechos a todos los ciudadanos y que, por lo tanto, los servicios y bienes definidos como derechos no pueden ser tratados como *commodities*, estar sujeto a la capacidad de compra de los ciudadanos o a la relación laboral. El segundo de solidaridad implica que el acceso de los más pobres a estos derechos requiere la reestructuración del sistema de financiamiento orientado a la construcción de sociedades inclusivas. El tercero se refiere al uso óptimo de los recursos de los programas de bienestar social. El cuarto expresa la necesidad que tanto la pobreza como la desigualdad sean atacadas integralmente. Estos desafíos requieren de cambios estructurales de la economía orientados a la diversificación productiva, el incremento de la productividad y de los niveles de educación/capacidades y de la expansión de empleos decentes para todos los ciudadanos. Es creciente el consenso sobre la necesidad de un piso mínimo de protección social universal.

La construcción de un modelo de bienestar social universal y comprensivo requerirá de una nueva arquitectura de política social y cambios en la estructura productiva y en el mercado laboral. La sostenibilidad de este modelo de bienestar demandará un nuevo sistema tributario progresivo y mayor eficiencia en la asignación presupuestaria en coordinación con la descentralización del Estado y un nuevo pacto fiscal.

La política integrada de cuidado desde el enfoque de derechos es un ejemplo de innovación en la política social muy potente para superar las principales barreras para equidad de género y la reproducción de las desigualdades entre generaciones. Esta política articula múltiples dimensiones de la equidad. Infelizmente esta política todavía no entró en la agenda pública en Bolivia mientras que otros países en la región están avanzando en su implementación. El cuidado con corresponsabilidad entre el Estado (nacional y subnacionales), la sociedad, la familia y el mercado propone un nuevo modelo de bienestar social en que las familias y las mujeres ya no estén solas en la provisión de cuidado. El objetivo es la eliminación de las desigualdades de acceso y calidad de cuidado que reciben niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermos a través de la redefinición de los alcances

y contenidos de las políticas y servicios sociales en los ámbitos de educación, salud, empleo, promoción económica, seguridad ciudadana, entre otros (Wanderley, 2012 y 2018; PNUD, 2016).

## Referencias Bibliográficas

- Andersen, L. (2001). "Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development", Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Documento de Trabajo No 03/2001. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets/publicacion/2001-3.pdf>
- Behrman, J.R., N. Birdsall y M. Székely (1998). "Intergenerational Schooling Mobility and Macro Conditions and Schooling Policies in Latin America", Research Department Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper 386.
- Canavire- Bacarreza, G. y F. Rios-Avila (2017). "On the Determinants of Change in Wage Inequality in Urban Bolivia", Journal of Human Development and Capabilities, 18:4.
- Castellani, Francesca y J. Zenteno (2015). "Pobreza y movilidad social en Bolivia en la última década", Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica n. IDB-TN-889.
- Capture Consulting (2017). "Estudio del Nivel Socioeconómico (NSE)". Cbba. <https://www.eldeber.com.bo/dinero/La-clase-media-crece-en-el-eje-central-y-llega-al-36-20171218-0109.html>
- Gasparini, L., Cicowiez, M., y Escudero, W. S. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Ed.
- Hernani-Limarino W. y A. Uribe (2013). "Pobreza monetaria: crecimiento y redistribución", LAJED No 20/2013. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/index.php/publicaciones-revista-lajed-iisec-bolivia>
- Hernani-Limarino W. et al. (2015). "Explicando los Cambios en Bienestar, Distribución del Ingreso y Pobreza en Bolivia Durante los Años 2000", Fundación ARU, Informe.
- IISEC-UCB y Fundación Jubileo (2018). *La Deuda Social en Bolivia. Una lectura desde los indicadores de pobreza, educación, salud y trabajo*. Segunda Edición.
- Instituto Nacional de Estadística (2000-2002) Encuesta de Mejoramiento de Condiciones de Vida. [Archivo de datos]. Puede encontrarse en <http://www.ine.gob.bo/>

- Instituto Nacional de Estadística (2003-2004) Encuesta Continua de Hogares. [Archivo de datos]. Puede encontrarse en <http://www.ine.gob.bo/>
- Instituto Nacional de Estadística (2005-2015) Encuesta de Hogares. [Archivo de datos]. Puede encontrarse en <http://www.ine.gob.bo/>
- Lopez-Calva, L.F. y E. Ortiz-Juárez (2014). “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class, *Journal of Economic Inequality*, Spring, 12 (1).
- Lusting, N. (2017). “El impacto del Sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del Proyecto Compromiso con la Igualdad (CEQ)”. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXXXIV (3), núm. 335.
- Mathers, C., & Ho, J. (2017). “WHO methods and data sources for global burden of disease estimates 2000-2015”. World Health Organization.
- Mathers, C., Stevens, G., Mahanani, W., Ma, D., Hogan, D., & Ho, J. (2016). “WHO methods and data sources for country level causes of death 2000-2015”. World health Organization.
- Mena, G y Jiménez, W. (2013). Trazando líneas: estimación de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza en Bolivia para el periodo 1999-2012. *Latin American Journal of Economic Development*, 20. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/index.php/publicacion/revista-latinoamericana-de-desarrollo-economico-no-20>
- Ministerio de educación del Estado Plurinacional de Bolivia. (2015). Dossier de estadísticas e indicadores educativos: Subsistema de educación regular. [Boletín] Datos obtenidos de: <http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/Dossier2014.pdf>
- Ministerio de educación del Estado Plurinacional de Bolivia. (2016). Estadísticas educativas, subsistema de educación regular. [Boletín] Datos obtenidos de: [http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/estadisticas\\_educativas.pdf](http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/estadisticas_educativas.pdf)
- Molina Tejerina, O. J. (2016). *Bolivia: más allá de la desigualdad en la distribución del ingreso*. La Paz, FES.
- Muriel, B. y R. Ferrufino (2014). “Ampliación de la Normativa Laboral en Bolivia (1999-2014)”. La Paz, Bolivia: Reporte para la Camara Nacional de Comercio.
- Ocampo, J. A. y N. Gómez-Arteaga (2017). “Protection System in Latin America: Toward Universalism and Redistribution”, Center for Studies on Inequality and Development (CEDE), Texto de Discusión n. 122.



- ODSB, UCB - Observatorio de la Deuda Social en Bolivia (ODBS), Universidad Católica Boliviana. Indicadores en línea. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/index.php/inicio-observatorio>
- Piketty, T., Georgiadis, M. D. L. P., Esquivel, V. E., Escobar, L. E. E. E., Kuntz Ficker, S., Ficker, S. K., ... & Lattes, Z. L. (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza/L'economie des inégalités* (No. 338.22). e-libro, Corp.
- PNUD (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. New York, PNUD.
- PNUD, (2015) “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, el nuevo rostro de Bolivia”. [http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp\\_bo\\_IDH2016.pdf](http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp_bo_IDH2016.pdf)
- Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (LAJED), Edición especial, Febrero de 2015.
- UDAPE (2016). *La Política Social en Bolivia*. La Paz.
- UDAPE, Dossier de estadísticas Vol.26. [Archivos de datos](2016). Datos obtenidos de [http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=38](http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38)
- Unesco. (2009). “Indicadores de la educación, especificaciones técnicas”, Institute of Statistics. <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf>
- Unesco. (2013) “Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015”
- UNICEF (2016) Child Mortality. Datos obtenidos de: <https://data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality/>.
- Vargas, J. P. y S. Garriga (2015). “Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia”, IMF Working Paper WP/15/265.
- Wanderley, F y H. Vera Cosso (2017). Las Dinámicas del Mercado de Trabajo Bolivia 2005-2015, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Documento de Trabajo No 01/2017. [http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets/publicacion/Dt\\_01\\_Dinamicas\\_del\\_Trabajo1.pdf](http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets/publicacion/Dt_01_Dinamicas_del_Trabajo1.pdf)
- Wanderley, F. (2011). *El cuidado como derecho social: situación y desafíos del bienestar social en Bolivia*. Lima: Organización Internacional del Trabajo,

*F. Wanderley/ Documento de Trabajo IISEC-UCB No 02/18, Junio 2018*

Programa Regional de Género y Trabajo Decente.  
[http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS\\_179769/lang--  
es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_179769/lang-es/index.htm)

Wanderley, F. (2018). La protección social desde la equidad de género y los derechos de la infancia, adultos mayores y personas con discapacidad. Una propuesta política sobre el derecho a cuidar y ser cuidado en América Latina. Documento de Trabajo IISEC. (En imprenta)