

## El Cambio en Bolivia

Recibido: 26-05-2017

Aprovado: 04-12-2017

(PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. La Paz, PNUD, 2015)

Carlos Ernesto Ichuta Nina\*

El Informe de Desarrollo Humano: El nuevo rostro de Bolivia, presentado en diciembre de 2015 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el cuarto trabajo de investigación que dicha institución llevó a cabo para dar cuenta del estado del desarrollo humano en los nuevos tiempos que le toca vivir al país, desde que en 2006 se produjo el ascenso de Evo Morales al poder. Dichos trabajos estudian en ese sentido las transformaciones estructurales que vienen ocurriendo en el país, durante la última década.

En el primer informe: La economía más allá del gas (PNUD, 2005), el PNUD abordó el periodo de culminación de la crisis política y social que azotó al país por el lapso de cinco años y que estuvo definido por la demanda de nacionalización de los hidrocarburos y la realización de la Asamblea Constituyente. No obstante, el documento analiza las posibilidades de diversificación económica y productiva del país sobre la base de aquella demanda, cuestionando el carácter históricamente extractivista y mono-productor del país.

En el segundo informe: Niños, niñas y adolescentes en Bolivia (PNUD, 2006), el PNUD analiza el proceso de evolución sociodemográfica del país y los cambios que se fueron dando en la dinámica de su crecimiento con la constitución de una pirámide poblacional de base estrecha. En función de ello el informe establece la necesidad de atender a 4 millones de nuevos actores que constituían el principal recurso humano en tiempos de cambio y de transformación social, política y cultural en el país.

En el tercer informe: El estado del Estado (PNUD, 2007), el PNUD reflexiona el tema a la luz de la realización de la Asamblea Constituyente pensando en la posibilidad de nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado. Esto por la existencia de una ciudadanía asociada al modelo de libre mercado y la necesidad de constitución de una ciudadanía colectiva que fuera capaz de reclamar por el cumplimiento de sus derechos.

---

\* Profesor Asociado de Tiempo Completo del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco. Email: carlosernesto75@hotmail.com

Diez años después, el PNUD da cuenta del nuevo rostro de Bolivia a través de un Informe de Desarrollo Humano que viene a llenar un vacío en la medida en que los rezagos económicos, sociales y culturales persisten y los diagnósticos empíricos, respecto al proceso que viene viviendo el país, son todavía ausentes.

De hecho, tras los tres primeros informes, El nuevo rostro de Bolivia sistematiza por primera vez datos oficiales del Censo 2012, sobre la base de tres evidencias que constituyen al mismo tiempo el marco de análisis del informe. En primer lugar, el nivel de crecimiento económico alcanzado por el país durante la última década, que le llevó en los últimos años a ser considerado incluso una excepción en la región. En segundo lugar, el aumento del ingreso de los trabajadores que permitió que un segmento de la población superara el cerco de la pobreza. Y en tercer lugar, el crecimiento de la población que daría cuenta de la existencia de un bono demográfico que constituiría el principal recurso humano del proceso de cambio que vive el país.

Sin embargo, el informe plantea que ese proceso de transformación habría venido ocurriendo principalmente en las regiones metropolitanas, por lo que considera como unidades de análisis las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz y los 16 municipios conurbanos que concentrarían el 46% de la población boliviana. A partir de ello, el trabajo propone una mirada crítica del proceso de cambio desde el enfoque del desarrollo humano, que consiste en indagar los logros alcanzados por el gobierno en relación con la consideración del rol de la ciudad como espacio de mejora en el bienestar de los ciudadanos. Todo ello sobre la base de una perspectiva multidimensional que consiste en analizar ese nivel de bienestar de los ciudadanos no solamente a través de las condiciones objetivas de los habitantes sino también a través de sus percepciones, por lo que metodológicamente el estudio se basa tanto en datos cuantitativos como cualitativos.

El trabajo se divide así en cinco capítulos. El primero aborda el crecimiento demográfico y el contexto económico; el segundo, la situación y la calidad del empleo; el tercero, la provisión de servicios básicos en términos de acceso a salud y educación; el cuarto las condiciones de habitabilidad en las ciudades; y el quinto capítulo la seguridad ciudadana. El estudio cierra con conclusiones a modo de un conjunto de recomendaciones de política pública orientadas a asegurar las condiciones de desarrollo humano de los bolivianos.

En el primer capítulo el informe revela la existencia de un bono demográfico, debido al crecimiento de la población en un 20%, respecto de hace una década. Hoy, Bolivia contaría con una población de 10.059.856 habitantes y una pirámide poblacional de base estrecha, lo que supondría la reducción de las tasas de fecundidad y mortalidad; además, la población se

concentraría mayormente en el área metropolitana por lo que las ciudades contarían con una gran proporción de población en edad productiva. Sin embargo, las ciudades no habrían estado preparadas para tal cambio por lo que la inapropiada asignación de ingresos, la inadecuada prestación de servicios y la falta de fuentes de empleo limitarían las condiciones de bienestar de los ciudadanos.

Además, el informe resalta que el proceso de cambio no dependió de la modificación del modelo productivo por lo que la estructura económica seguiría siendo muy débil debido a su elevado nivel de informalidad. Sin embargo, la nacionalización de las empresas y la demanda internacional de materias primas habría permitido el crecimiento de la economía a una tasa promedio del 4%, durante los últimos diez años, gracias a lo cual el gobierno pudo implementar una serie de políticas de redistribución de la riqueza, mediante el alza de los salarios en un 94%, y la ejecución varios programas sociales entre los que destaca la distribución de bonos a diferentes grupos poblacionales. Por efecto de ello los estratos medios habrían crecido, tanto que hasta 2013 representaban el 56% de la población, y en las regiones metropolitanas constituían el 65% de los habitantes.

Justamente, en el segundo capítulo el informe señala que el principal generador de empleo sería el sector informal de pequeña escala y baja productividad, que entre 2001 y 2012 habría ocupado alrededor del 58% de la población urbana y el 70% de la población rural. Por tanto, la brecha de ingresos laborales entre los distintos segmentos del mercado seguiría siendo muy grande por lo que las clases emergentes se encontrarían en condición de vulnerabilidad. Esto debido a la baja calidad en las condiciones de empleo, la ausencia de estabilidad laboral, la limitada cobertura de seguro social, la ausencia de asociación sindical y el creciente problema del subempleo. Estos hechos son tan patentes, que en las regiones metropolitanas sólo el 19% de los ocupados aportaría a las Administradoras de Fondos de Pensiones, sólo el 28% contaría con seguro de salud, sólo el 29% trabajaría sobre la base de un contrato escrito y sólo el 57% trabajaría 48 horas a la semana.

Por tanto, si bien el crecimiento del producto interno bruto habría provocado una relativa reducción de la desigualdad, el modelo económico “pro-pobre” habría beneficiado sobre todo a ciertos segmentos de las áreas urbanas sin poder asegurar, sin embargo, las condiciones económicas de los grupos sociales emergentes.

La evidencia de ese hecho lo constituiría el tema del acceso y cobertura de los servicios de salud y educación que forman parte del tercer capítulo del informe. Sin embargo, los logros en esos ámbitos serían notablemente distintos ya que en 2014 el país fue declarado libre de analfabetismo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura, lo que supuso el éxito del Programa Nacional de Alfabetización “Yo sí puedo”, que fue implementado en 2006. Ello debido además a la implementación de una serie de programas sociales en el campo educativo, como el Bono Juancito Pinto, que es equivalente a 30 dólares anuales y se otorga a niños y adolescentes con el fin de asegurar su continuidad en los estudios.

Pero en el caso de la salud las noticias no serían tan halagüeñas debido al aumento del número de prestaciones y prestatarios y la ausencia de plenas condiciones para la atención de la población que incluso habría derivado en el rebasamiento de la capacidad de los centros hospitalarios. Además, en el afán de mejorar el servicio de salud el gobierno priorizó únicamente el fortalecimiento de las áreas administrativas y técnicas del Ministerio de Salud, repercutiendo ello en la dilación de los programas de carácter universal y la priorización de los programas focalizados y asociados a la solución del problema de la desnutrición. Como el caso del Bono Madre-Niño/Niña Juana Azurduy, que siendo equivalente a 40 dólares es entregado desde los primeros días de embarazo hasta que el niño o niña cumplan 10 días de nacido; a partir de ello y hasta cumplidos los dos años, el niño o niña recibe alrededor de 210 dólares en 33 meses de controles médicos. Ello sujeto a la condición de la asistencia regular de la madre a cuatro controles prenatales, la atención del parto y el post parto.

No obstante, a partir del año 2015 el gobierno amplió la entrega del subsidio prenatal que sólo beneficiaba al sector formal de los trabajadores. Sin embargo, este Subsidio Universal Prenatal por la Vida, que es valuado en 21 dólares, es otorgado a las mujeres de cinco o más meses de embarazo sólo hasta el periodo de parto.

El estudio revela así un importante incremento de la cobertura de partos y la reducción de la tasa de mortalidad materna de 300 a 190 mujeres por cada 100 mil nacidos vivos. Pero en términos generales la cobertura de los seguros de salud sería muy limitada, ya que sólo beneficiaría a los trabajadores del sector formal que representarían el 30% de los empleos. Por tanto, gran parte de la población se vería obligada a destinar sus recursos a gastos médicos en centros privados, debido además a su bajo nivel de satisfacción con los servicios de salud públicos. Diferente sería el nivel de satisfacción de la población con los servicios de educación, ya que a pesar de que el gobierno rechazó toda forma de evaluación internacional, el 64% de bolivianos se encontraría satisfecho con la calidad de la educación.

En esa línea, en el cuarto capítulo el informe aborda los aspectos referidos a las condiciones de bienestar de la población, como el acceso a vivienda digna y la disponibilidad de espacios de esparcimiento social. Aunque en las metrópolis el número de viviendas se habría duplicado en 20 años, de 635.732 a 1.281.731, tres de cada 10 hogares presentarían

condiciones de hacinamiento. En La Paz, por ejemplo, sólo seis de cada 10 viviendas serían de buena calidad y sólo el 55% de hogares se declararía satisfecho con su vivienda. Sólo cinco de cada 10 viviendas contarían con un baño privado y siete de cada 10 con acceso a alcantarillado, aunque el nivel de satisfacción con el servicio de suministro de agua sería proporcional al número de beneficiarios.

En cuanto al servicio de energía eléctrica, aunque el estudio no reconoce los logros del gobierno en la ampliación de la cobertura de este servicio, que llegó a poblaciones rurales que históricamente yacían en penumbras, hoy más del 90% de las viviendas serían beneficiadas con este servicio. Otro de los logros derivados de las condiciones políticas que permitieron el ascenso de Morales al poder, consiste en el acceso al servicio de gas domiciliario que en 2014 llegó a cubrir 16 de los 20 municipios metropolitanos. Hoy, el 88% de viviendas contaría con conexión a este servicio, aunque los sectores más pobres aún carecerían de él.

El problema realmente acuciante en las ciudades que afectaría a todos los sectores sociales sería el problema del transporte público, tanto que sólo el 28% de los hogares se sentiría satisfecho con el servicio. Este problema hizo posible incluso que el gobierno implementara el servicio de transporte por cable, específicamente en las ciudades de La Paz y Oruro, a través del Teleférico, cuyo impacto, sin embargo, no es reportado por el informe.

En cuanto al alumbrado de las calles, el 95% de los hogares metropolitanos contaría con este servicio, pero sólo el 49% se sentiría satisfecho. El 70% de la población metropolitana contaría con plazas y parques, pero sólo el 47% los utilizaría y un exiguo 22% se encontraría satisfecho. Estos datos que dan cuenta de una especie de encapsulamiento social, tal vez tenga que ver con el agudo problema de la inseguridad.

Precisamente, el quinto capítulo del informe aborda ese problema en las zonas metropolitanas, cuyo flagelo ha tendido a agravarse en la última década, aunque los niveles de violencia no llegan a ser similares a los de otros contextos. No obstante, en las grandes urbes se concentraría el 55% de los homicidios, el 53% de los robos agravados y el 40% de las violaciones denunciadas.

Tal problema podría estar asociado a la anomia generada por los procesos de cambio, no en vano el informe señala que el perfil de los victimarios estaría definido por el rezago escolar, la fractura familiar y el empleo de baja calidad. Sin embargo, el informe también señala que para el 86% de la población metropolitana el deterioro del espacio físico sería factor de victimización, así como la mala iluminación de las calles. Además, la percepción

sobre la ineffectividad de las instituciones del orden sería completamente negativa, lo que habría conducido a asumir medidas de protección individual o formas de organización social para hacerle frente a la delincuencia, las cuales suelen derivar, sin embargo, en conductas colectivas violentas.

Frente a ello, el informe plantea una agenda de acción dependiente del capital social; es decir, de la capacidad de organización de los ciudadanos para influir en las dinámicas que afectarían a la seguridad, la convivencia, la cohesión social y el control social con base en valores, normas y creencias afirmadas.

En ese tenor, en el último capítulo el informe sugiere una serie de acciones para enfrentar los resultados indeseados del proceso de cambio, a través de la política pública. Puntualmente recomienda: a) instituir la metropolización para obligar a los gobiernos locales a reconocer problemas comunes y enfrentarlos desde una perspectiva global, favoreciendo la coordinación institucional y el fortalecimiento de los mismos; b) hacer equitativos los servicios; c) crear empleo de calidad para fortalecer y diversificar el aparato productivo; d) generar entornos seguros para la transformación social; e) atender a los grupos que se encontrarían en situación de vulnerabilidad, especialmente a mujeres y jóvenes; f) establecer la corresponsabilidad ciudadana con el desarrollo humano, pasando del “derecho a tener derechos” al “compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad”, a fin de contraatacar los efectos de la delincuencia, mejorar el medio ambiente, las normas de convivencia, los espacios públicos, el consumo responsable del recurso agua y todos los factores sobre los cuales las acciones ciudadanas serían capaces de asegurar una mejor calidad de vida.

Aunque el informe hace depender dichas acciones del compromiso de los sujetos con su entorno y sin considerar las diferencias económicas y sociales que precisamente limitarían la acción colectiva, el mérito de la investigación consiste en aportar una visión del estado de cosas desde las condiciones objetivas de existencia de los ciudadanos, frente a la prolífica literatura que se produjo en los últimos diez años, teniendo como objeto de atención una serie de aspectos políticos, ideológicos y culturales.

Otra de las debilidades de la investigación consiste en no profundizar en la subjetividad de los entrevistados, puesto que más allá de la visión de un empleado público o un político, la gente de a pie que se enfrenta a la escasez del empleo, que padece del problema del transporte, que debe lidiar con la inseguridad para llegar a su vivienda de baja calidad, pero que tiene ante sí un gobierno con orientación progresista expresará probablemente una visión de la realidad menos acorde con la guerra de discursos que justifican o contradicen el advenimiento de “la nueva Bolivia”.

## Bibliografía

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).  
*Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. El estado del Estado en Bolivia.* La Paz, PNUD, 2007.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).  
*Informe Temático sobre Desarrollo Humano. Niños, niñas y adolescentes en Bolivia. 4 millones de actores del desarrollo.* La Paz, PNUD, 2006.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).  
*Informe Temático sobre Desarrollo Humano: La Economía más allá del gas.* PNUD, La Paz, 2005.