

# POBREZA ABSOLUTA Y RELATIVA EN BOLIVIA

Rodrigo Mogrovejo<sup>1</sup>

**Palabras clave:** *Economía en Bolivia, pobreza, pobreza de ingresos, pobreza de capacidades, discriminación de pueblos indígenas, discriminación de género.*

## Resumen

El carácter multidimensional de la pobreza obliga a estudiar no sólo un tipo de ella, sino una variedad de pobreza. Por lo tanto, en el presente artículo estudiaremos la incidencia de la pobreza en Bolivia en sus dos concepciones teóricas, la absoluta y la relativa. En cuanto a la primera, se hace referencia a la pobreza de ingresos y a las necesidades básicas insatisfechas que padece la población, y respecto a la segunda, o pobreza relativa, se describe la pobreza más allá de su pobreza de ingresos, es decir, con un enfoque más próximo a la pobreza de capacidades. Por consiguiente, para abordar este último punto se dedica una especial atención a la discriminación de género y la marginalización de la cultura y las lenguas vernáculas de los pueblos indígenas.

## Summary

*The multidimensional nature of poverty requires not only studying a type of it, but a variety of poverty. Therefore, in this article we will study the incidence of poverty in Bolivia on both theoretical concepts, the absolute and relative. Regarding the first, refers to income poverty and unmet basic needs that people have, and for the second or relative poverty, poverty is described beyond their income poverty with a focus that is closer to the poverty of capabilities. Therefore, to address this final section deals with special attention to gender discrimination and marginalization of culture and the vernacular languages of indigenous peoples.*

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Estudios Sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (HEGOA), Correo electrónico: rodrigo@mogrovejo.org

## **1. Pobreza de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas**

Aproximadamente el 60% de los bolivianos se encuentra por debajo de la línea moderada de la pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes (dos dólares por día) para satisfacer sus necesidades básicas, y el 37% no puede cubrir ni tan siquiera sus necesidades alimentarias mínimas con un dólar diario (indigencia o pobreza extrema). Tal situación repercute en que la tasa de mortalidad infantil sea una de las más altas del continente latinoamericano: 49 por mil en 2008, frente 27 por mil que representa el promedio de la región (PNUD, 2006:293; UDAPE, 2009:1). No obstante, la mortalidad infantil y la pobreza de ingresos en Bolivia han disminuido desde los años noventa, aunque la disminución de la pobreza de ingresos se ha desarrollado a un ritmo muy lento y poco sostenido<sup>2</sup>. Por ejemplo, en 12 años de crecimiento económico sostenido (1996-2008), la incidencia de la pobreza moderada y la incidencia de la pobreza extrema apenas han disminuido en un 5%. Por otro lado, como en otros países, la incidencia de la pobreza es mayor en el medio rural que en el urbano. Así, en 2008, la pobreza de ingresos extrema en el área rural boliviana alcanza al 53% de su población, pero si se analiza la pobreza moderada, este porcentaje se incrementa al 74% (ver tabla 1).

---

<sup>2</sup> La mortalidad infantil en Bolivia en 1990 registraba una tasa de 125 por mil. Así pues, los avances alcanzados en la reducción de la tasa de mortalidad infantil desde 1990 demuestran que los seguros gratuitos de maternidad y niñez, especialmente potenciados desde la llegada de Evo Morales al poder, tuvieron un efecto importante en la salud de estos grupos poblacionales (UNICEF, 2009:1).

**Tabla 1: Pobreza de ingresos en Bolivia (1996-2008)**

% de población bajo la línea de la pobreza	1996	1999	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008
<b>Total</b>									
Incidencia de pobreza moderada	64,0	63,5	66,4	<b>63,1</b>	63,3	59,6	59,9	60,1	<b>59,3</b>
Incidencia de pobreza extrema	41,2	40,7	45,2	38,8	39,5	36,7	37,7	37,7	32,7
<b>Área urbana</b>									
Incidencia de pobreza moderada	51,9	51,4	54,5	54,3	53,9	48,2	50,3	50,9	51,2
Incidencia de pobreza extrema	23,7	23,5	27,9	26,2	25,7	20,5	23,4	23,7	22,0
<b>Área rural</b>									
Incidencia de pobreza moderada	84,4	84,0	87,0	77,7	78,8	80,1	76,5	77,3	74,3
Incidencia de pobreza extrema	67,8	69,9	75,0	59,7	62,3	65,6	62,3	63,9	53,3

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: INE, 2009; UDAPE, 2009; 2010.

Por otro lado, la vinculación entre las carencias monetarias y las no monetarias en Bolivia, a través del estudio del índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ilustra de una manera más completa el alcance de la pobreza bajo una concepción absoluta. En este sentido, el nivel de la pobreza de ingresos (medida por la línea de la pobreza) es sensiblemente más elevado que el nivel de la pobreza no monetaria (medida por las carencias en educación, agua potable, saneamiento básico y calidad de la vivienda). Así pues, según el último censo de población y vivienda del año 2001 (CNPV 2001), el índice NBI alcanza al 58,6% de la población, frente a un 63,12% de la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza moderada. Sin embargo, esta tónica general se invierte en el campo: la población del área rural boliviana tiene un índice de necesidades básicas insatisfechas que supera ampliamente a la población rural que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza (90,9% frente al 77,69%, con datos del año 2001) (UDAPE, 2009:1; INE, 2009:1) (ver tabla 2)

**Tabla 2: Necesidades básicas insatisfechas en Bolivia**

%	1976	1992	2001
Nacional	85,5	70,9	<b>58,6</b>
Urbano	66,3	53,1	39,9
Rural	98,6	95,3	90,9

Fuente, UDAPE, 2009; INE, 2009.

Por lo tanto, la situación de la pobreza en Bolivia puede ser calificada como crónica o estructural, en la medida en que las carencias son tanto de ingresos como de necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, como indica el programa de base de datos MECOVI (2002), gestionado por el BID, la CEPAL y el Banco Mundial, sólo el 35% de los bolivianos pueden ser considerados como no pobres en las dos dimensiones, y un significativo 15% de la población tiene satisfechas ciertas necesidades básicas (educación, vivienda, agua y servicios sanitarios), pero aún no resuelve su problema de ingresos.

Es decir, un contingente importante de la población boliviana (15%) enfrenta problemas para traducir la satisfacción de sus necesidades básicas en oportunidades económicas. Sin embargo, y pesar del elevado índice de NBI, el país alcanzó durante los años noventa sustanciales progresos para proporcionar mejores condiciones de vida a su población. Así pues, la proporción de su población con necesidades básicas insatisfechas se redujo entre 1992 y 2001, especialmente en el área urbana. Los servicios de saneamiento, educación y salud fueron los que mayor cobertura alcanzaron. Por ejemplo, en el área rural, la educación fue el servicio que mayor cobertura alcanzó en el período citado, reduciéndose en un 19,2% (ver tabla 3).

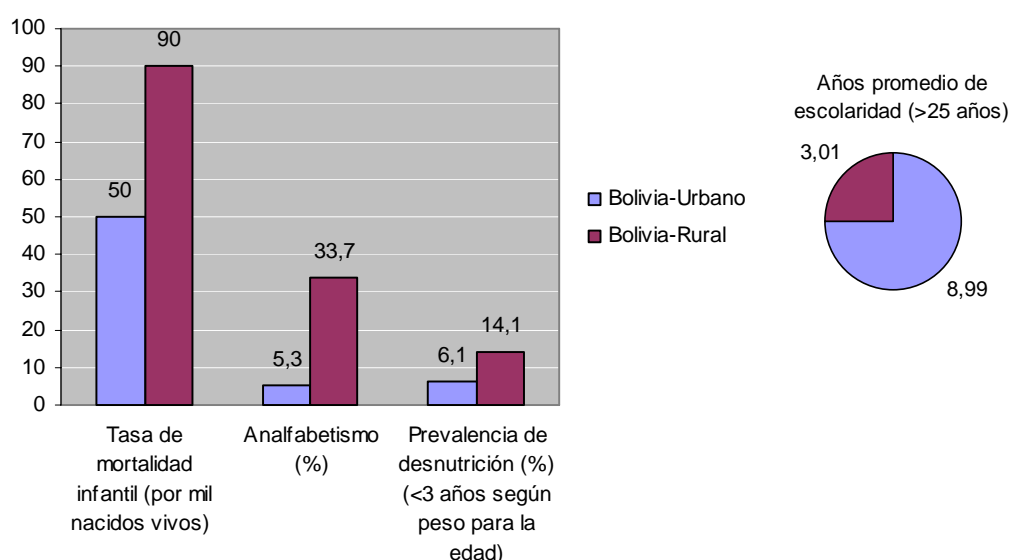
**Tabla 3: Relación entre pobreza de ingresos y carencias no monetarias en hogares de Bolivia (1992-2001)**

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	1992			2001		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Índice agregado	70,9	53,1	95,3	58,6	39,9	90,8
Material de vivienda	48,2	22,5	83,6	39,6	15,6	75,7
Espacio de vivienda	80	76,3	85,1	70,8	68,9	76,3
Servicios de saneamiento	75,9	60	97,6	58	44,3	78,9
Servicios de energía	51,8	21,2	93,8	43,7	14,1	91,2
Educación	69,1	53,9	90,1	52,5	36,5	70,9
Salud	53,6	44,2	66,6	37,9	31	54,5

Fuente: MECOVI, 2002.

En resumen, pese a los progresos señalados en la satisfacción de necesidades básicas, importantes brechas en materia de desarrollo subsisten entre las zonas urbanas y las zonas rurales de Bolivia, presentando estas últimas unas cifras sensiblemente peores (ver figura 1). Por tanto, el perfil de la pobreza boliviana presenta dos características esenciales: (1) la presencia de regiones, principalmente rurales, con elevados déficits en el acceso a servicios básicos y reducidas oportunidades económicas; y (2), la existencia de zonas donde el problema se centra en el desaprovechamiento de los avances sociales acaecidos en las últimas décadas en Bolivia, para promocionar las oportunidades económicas de su población.

**Figura 1: Brechas urbano-rurales (indicadores sociales en Bolivia) año 2002**



Fuente: INE, 2002.

Por otra parte, y retomando el análisis de la pobreza de ingresos en Bolivia, resulta notoria la validación empírica que ha realizado la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia (UDAPE) respecto al impacto del crecimiento económico en la lucha contra la pobreza. Esta institución indica, en el documento *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, que en el periodo ubicado entre los años 1986 y 1997 el crecimiento promedio real per cápita anual (2%) de la economía boliviana redujo la pobreza de ingresos del país en un punto porcentual anual (UDAPE, 2001:26). Asimismo, si se analiza

el periodo entre los años 1998 y 2008, el crecimiento promedio real per cápita (3,14%) redujo, en promedio, la pobreza de ingresos en un 0,8% anual (Fundación Jubileo, 2009:5, 20). Así pues, esta reducción del número de hogares pobres e indigentes sugiere que el vínculo entre crecimiento y pobreza de ingresos existe, aunque esta relación en Bolivia es ciertamente débil.

Además, la anterior apreciación sugiere un dato a ser considerado en el estudio de la pobreza boliviana: no sólo el ritmo de crecimiento boliviano durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio fue insuficiente para reducir más aceleradamente su pobreza de ingresos, sino que la disminución de esta pobreza ha sido menor en la última década. Así pues, la reducida capacidad del crecimiento económico para traducirse en tasas menores de pobreza se puede explicar por las condiciones de distribución del ingreso en la economía boliviana. En efecto, según estimaciones oficiales de medidas de desigualdad en Bolivia, Fernando Valdivia (2000), en su estudio *Medición de la pobreza*, observa un deterioro en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini habría aumentado entre 1990 y 1997, pasando del 0,53 al 0,56, cuando el promedio de la región se mantuvo en torno al 0,52<sup>3</sup>. Del mismo modo, durante los primeros años del nuevo milenio el coeficiente de Gini continuó incrementándose hasta alcanzar el 0,60 en 2005. No obstante, un año después, período que coincide con la llegada de Evo Morales al poder, el coeficiente comenzó a reducirse y, en 2007, alcanzó un 0,56 (UDAPE, 2009:1).

Por lo tanto, todo parece indicar que las políticas públicas implementadas por el nuevo Gobierno boliviano, a partir de 2006, si bien no han logrado impactar más decididamente en la reducción de la pobreza de ingresos, sí han favorecido la mejor distribución de éstos; asimismo, tales políticas han ayudado

---

<sup>3</sup> En el mismo sentido, aunque con otro tipo de datos, investigadores como Hernany *et al.* (2001:203-207), en su trabajo *Bolivia: efectos de la liberalización sobre el crecimiento, distribución y pobreza*, muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso empeoró notablemente entre 1989 y 1997. El incremento del coeficiente de Gini, según este estudio, se sitúa en torno al 12 y el 9%, considerando los ingresos laborales y los ingresos totales del hogar. Además, los autores atribuyen el aumento de la desigualdad en Bolivia a una mayor presencia de empleos que exigen una mayor cualificación.

a elevar algunos de los indicadores de desarrollo humano del país.

Finalmente, otro tipo de estudios, dirigidos por Miguel Urquiola (1994) y Ricardo Jordán y Rodrigo Martínez (2009:33, 22), corroboran las tendencias mencionadas sobre la pobreza urbana en Bolivia. Estos autores señalan, por ejemplo, que si bien el impacto del crecimiento sobre la pobreza boliviana nunca fue negativo, tampoco tal impacto ha sido equitativo, pues la población que se benefició del impacto del crecimiento fue aquella que contaba con un mayor capital humano. Por consiguiente, la pobreza tendió a concentrarse en hogares cuya cabeza de familia ostentaba un reducido capital humano y, por ende, una inserción laboral precaria en el sector informal.

Por otro lado, pese al crecimiento económico que Bolivia ha experimentado desde los años ochenta, ha habido una reducción en las oportunidades de obtención de empleo: en 1996 la tasa de oportunidad de obtención de empleo era de -0,8, mientras en 1999 era de -1,6. Asimismo, la tasa de desempleo abierto (población económicamente activa) pasó de 2,7% en 1996 a 5,4% en 2005; del mismo modo, a partir de 2006, inicio del Gobierno de Evo Morales, se ha producido un importante incremento de esta tasa, pues en 2009 alcanzó un 11% (UDAPE, 2009:1; CEDLA, 2009:1). Además, la trayectoria de la economía boliviana sugiere que el problema de la pobreza de ingresos no sólo radica en la falta de oportunidades de empleo, sino también en la baja productividad y remuneración del trabajo. Los ingresos laborales en Bolivia, generalmente, no permiten ni tan siquiera satisfacer las necesidades básicas de los hogares. A ello contribuye el hecho de que el aumento de la población que demanda empleo contribuye a una disminución de salarios (Grossman, 2000:265-266).

Por otra parte, aludiendo a la productividad del trabajo en Bolivia, George Gray Molina (2001) señala que la estructura productiva boliviana carece de una clase media empresarial. Por un lado, la gran empresa concentra el 65% del PIB y genera menos del 10% del empleo, mientras que la microempresa emplea al 83% de la población activa, pero produce apenas una cuarta parte del valor agregado nacional. Así pues, el producto por trabajador da cuenta de la productividad aproximada de las unidades económicas en Bolivia y dibuja un

panorama de la concentración de su renta. Por otra parte, en la microempresa el producto medio por trabajador no permite igualar el ingreso equivalente necesario para cubrir las necesidades básicas de un individuo. Por consiguiente, sostiene Gray Molina (2001:685): “en Bolivia la mayor parte de la población trabaja para ser pobre”.

En este sentido, según afirma Benjamín Grossman (2000:259-263) con datos de UDAPE (2009), no es exagerado sugerir que el ajuste estructural de los años ochenta ha ocasionado una mayor precarización de las condiciones de trabajo. En efecto, en el período entre 1989 y 2007, ocho de cada diez empleos nuevos han sido generados por el sector informal, predominando los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Asimismo, el sector privado empresarial, que debió haber relevado al sector público en la creación de empleo, se mostró incapaz de absorber esta mano de obra, que fue a engrosar los sectores informales y familiares, precisamente los sectores con menores niveles de productividad.

Por lo tanto, como señala Grossman (2000:277-279), la creciente informalización que ha experimentado el empleo urbano, si bien ha impedido un aumento del desempleo abierto, ha absorbido la fuerza de trabajo y ha reducido los niveles de productividad e ingresos con relación a los sectores modernos de la economía. Asimismo, la relación entre la baja productividad de los sectores tradicionales bolivianos (agricultura, minería, industria) y la escasa reducción de la pobreza de ingresos también ha limitado el crecimiento de la economía. El diferencial de productividad existente entre los sectores tradicionales y los sectores dinámicos y modernos (hidrocarburos, transporte, comunicaciones, financiero, etc.) ha tendido a empeorar la distribución del ingreso en la economía boliviana.

En resumen, a lo largo de este subapartado hemos señalado que el crecimiento económico que ha experimentado Bolivia desde los años ochenta ha generado una distribución desigual del ingreso y sólo ha sido capaz de impactar marginalmente en beneficio de los pobres. Tal incremento marginal se ha dado en la medida en que éstos, aunque han incrementando su fuerza



laboral, lo han hecho a través de su inserción en mercados de trabajo informal en condiciones precarias. Además, esta inserción se ha producido, particularmente, en los sectores más vulnerables de la economía, los cuales cuentan con unos niveles estructurales de baja productividad. Por lo tanto, parece acertado afirmar que la teoría del goteo del crecimiento económico, o *trickle down policy*, no se ha materializado en Bolivia, confirmándose la aseveración del enfoque del desarrollo humano que sostiene que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para eliminar la pobreza de ingresos y la insatisfacción de las necesidades básicas.

## **2. Pobreza y discriminación de género en Bolivia**

Prosiguiendo con el estudio de la pobreza en Bolivia, el presente apartado se orienta al análisis de una pobreza más centrada en su concepción relativa. Por tanto, el estudio de la discriminación de género como una de las causas del fenómeno de la pobreza ayuda a explicar la gravedad de este fenómeno en el país. En efecto, Bolivia, como la mayoría de países en vías de desarrollo, mantiene unas enormes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. El informe del PNUD (2009:196) lo coloca, en su Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), en el puesto 91 de 182 países. Al mismo tiempo, Bolivia con un IDG de 0,728, en la región supera únicamente a Guatemala, Nicaragua y Haití<sup>4</sup>.

Por otra parte, la descomposición del citado índice ofrece puntos de análisis adicionales en cuanto a la inequidad de género específicamente en las áreas de salud, de educación y de distribución de ingresos. Por ejemplo, el índice de género en materia de salud se sitúa en Bolivia en el 0,747, en materia de educación en el 0,865 y en la distribución de ingresos en el 0,57 (PNUD, 2007-2008:328). De esta manera, aunque el grado de disparidad educativa es elevado, la inequidad por género en la distribución de ingresos es aun más considerable. El informe de género de Bolivia del PNUD (2002a:66) arguye que

---

<sup>4</sup> El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) equivalente a “1” corresponde a una situación de completa igualdad entre hombres y mujeres, y “0” corresponde a una situación de completa inequidad.

esta disparidad de ingresos se debe estrictamente a razones de orden cultural, puesto que, por el contrario, la participación femenina en el mercado laboral (urbano) es una de las más elevadas si se la compara con la de otros países de la región y del mundo, ya que la brecha de género<sup>5</sup> en el empleo en Bolivia alcanza a 1,54<sup>6</sup>.

No obstante, otro índice del PNUD (2009:201) denominado Índice de Potenciación de Género (IPG) —que da cuenta de la participación económica, política y profesional de las mujeres— asigna en 2007 a Bolivia un valor de 0’511, lo que le ubica en el puesto número 78 de 182 países, por lo que se le ha otorgado el calificativo de “país desigual”<sup>7</sup>. Así pues, la participación política es uno de los factores que ubican al país en esta tan desigual situación. Sin embargo, como se analizará más adelante, la participación política de las mujeres está experimentando un notable incremento en los últimos años. En lo que respecta a la participación económica, profesional y técnica, el IPG muestra un elevado nivel de equidad, situación que confirma la ubicación de Bolivia cerca de países como Suecia (ver tabla 4).

**Tabla 4: Índice de Potenciación de Género en Bolivia**

Año	Valor	Participación política	Participación económica y	Ingreso
-----	-------	------------------------	---------------------------	---------

<sup>5</sup> La brecha de género es la diferencia entre las tasas masculina y femenina en la categoría de una variable.

<sup>6</sup>La brecha de género en el empleo de Suecia, por ejemplo, alcanza con datos del año 2002 una cifra de 1,51. Países en vías de desarrollo como Paquistán y Argentina, alcanzan niveles en esta brecha de género de 2,56 y 2,12 respectivamente (cuanto menor sea la “brecha”, más cerca estaremos de la igualdad).

<sup>7</sup> El IPG pretende captar la desigualdad de género en esferas clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones. Así, se centra más en las oportunidades que se ofrecen a las mujeres que en sus capacidades. En cierta forma puede decirse que el IPG resulta más un indicador de empoderamiento que de bienestar. Para ello se utilizan los siguientes indicadores: (1) para reflejar la participación económica y la facultad de adopción de decisiones: el porcentaje de participación de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos y el porcentaje de participación en empleos profesionales y técnicos; y (2) para recoger la participación política: el porcentaje de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios.

			profesional	
2002	0,449	0,370	0,928	0,048
2007	0,511	-	0,936	-

Fuente: PNUD; 2002a:67; 2009.

Sin embargo, la elevada participación laboral de las mujeres bolivianas es inversamente proporcional a la segregación sexual de sus ocupaciones<sup>8</sup>. Por ejemplo, según el índice de segregación ocupacional por sexo en el trabajo, en una escala de 0 a 0,5, donde 0,5 representa inequidad total, Bolivia alcanza un índice cercano a este máximo. Este índice, además, se ha incrementado entre 1992 y 2007 de 0,294 a 0,461. Esto quiere decir que, si bien la equidad de género en la participación laboral progresó positivamente, la equidad relativa a la calidad de ésta tendió más bien a disminuir<sup>9</sup> (Criales, 2000:8; Gálvez, 2001:25-26; PNUD, 2002a:67, PNUD, 2009:201).

Asimismo, el estudio de Thelma Gálvez (2001:12) *Aspectos económicos de la equidad de género*, concluye que la distribución de la carga y responsabilidad económica recae de manera prácticamente equitativa entre hombres y mujeres (esto sin tomar en consideración el trabajo doméstico). No obstante, los beneficios de este esfuerzo se distribuyen especialmente entre los hombres, entre otras cosas porque ellos tienen en sus manos virtualmente la totalidad de las decisiones políticas.

---

<sup>8</sup> La segregación ocupacional por sexo es la tendencia a que hombres y mujeres se empleen en diferentes ocupaciones, separados unos de otros en la estructura ocupacional. Esta separación significa exclusión social de las mujeres porque se ubican, en términos generales, en ocupaciones con menor estatus y en condiciones de trabajo menos favorables (Guzmán, 2003:27-28).

<sup>9</sup> La categoría en el empleo en Bolivia para el año 2006 presentó la siguiente composición: 34% de los trabajadores se concentró en la categoría de trabajador por cuenta propia; 27% en la de trabajador familiar o aprendiz sin remuneración y 24% en la de empleado. Los hombres registraron una mayor presencia como trabajadores por cuenta propia (38%), le siguió la categoría de empleado (26%), trabajador familiar (17%), obrero (12%), y patrón o empleador (6%). En cambio, en el caso de las mujeres, éstas registraron una mayor presencia como trabajadoras familiares o aprendices sin remuneración (39%), le siguió la categoría de trabajador por cuenta propia (30%), empleado (21,7%), empleo doméstico (5%), obrero (2%), y patrón, empleador o socio (2%) (Coordinadora de la Mujer, 2008:43-44).

Con todo, desde la década de los noventa Bolivia ha avanzado en la reducción de la brecha de equidad de género: su IDG pasó de 0,549 en 1993 a 0,728 en el año 2007 (Naciones Unidas, 2001:6; PNUD, 1996:157; 2009:196). En lo que respecta al adelanto educativo, se aprecia una significativa disminución de la asimetría entre hombres y mujeres en la matrícula inicial, primaria y secundaria, pues la brecha de las tasas de matriculación entre hombres y mujeres pasó de 10,9% en el año 1993 a 6,1% en el año 2007. Sin embargo, no se puede decir lo mismo cuando se compara el grado de avance de algunos componentes económicos del IDG. Por ejemplo, en lo que respecta a la distribución de los ingresos, la disminución de la brecha entre hombres y mujeres, desde la década de los noventa, no tuvo grandes progresos, pues pasó de 2.598 dólares en 1997 a 2.024 dólares en 2007 (INE, 2001; PNUD, 1996:157; 1999:140; 2009:196) (ver tabla 5).

**Tabla 5: Brechas de género de tasas de matriculación combinada y de participación del ingreso proveniente del trabajo en Bolivia**

Tasas de matriculación combinada	Hombre	Mujer	Brecha de género	Ingreso percibido estimado (PPA en US\$)	Hombre	Mujer	Brecha de género
<b>1993</b>	73,1%	62,2%	10,9%	<b>1997</b>	4.187	1.589	2.598
<b>2007</b>	89,7%	83,6%	6,1%	<b>2007</b>	5.222	3.198	2024

Fuente: PNUD, 1996; 1999; 2009.

Por su parte, desde la década de los noventa, el Índice de Potenciación de Género (IPG) ha tenido un avance positivo, de 0,380 en 1993 a 0,511 en 2007. Un análisis de los diferentes componentes de este índice muestra, en primer lugar, cómo el mayor porcentaje de avance, por ejemplo entre 1993 y 2001, se dio en la participación económica y profesional de las mujeres bolivianas (70%). Del mismo modo, se evidenció un apreciable avance en la participación política (15,5%) (INE, 2001).

Por otro lado, a pesar que los índices de género propuestos por el PNUD tendieron a reducirse en Bolivia, en los años noventa la feminización de la pobreza sigue siendo un fenómeno alarmante, especialmente entre la población rural. Según datos del año 2007 provistos por el Viceministerio boliviano de la Mujer (VMM, 2007:19), las elevadas tasas de fecundidad, los

bajos niveles de educación, la escasa cobertura de salud y la precariedad de los empleos inciden en la pobreza femenina boliviana. Así pues, la tasa de fecundidad registrada en Bolivia (4,4 hijos) ha incidido en la perpetuación de la pobreza en el país<sup>10</sup>. En tal sentido, se comprueba que las mujeres bolivianas más vulnerables son las que cuentan con las mayores tasas de fecundidad. Por ejemplo, las mujeres analfabetas alcanzan unas tasas de fecundidad de 6,9 hijos, y las mujeres indígenas monolingües de 6,5 hijos<sup>11</sup>.

En cuanto a la salud se refiere, el 52,92% de las mujeres del área urbana dan a luz en un centro de salud; pero en el área rural este porcentaje desciende al 22,03%. En relación al empleo, a pesar de los incrementos en la participación económica, ya mencionado en este subapartado, el porcentaje de mujeres en edad de trabajar alcanza a un 50,72%, pero la tasa de empleabilidad remunerada sólo cubre el 36,45% de esa población. Asimismo, en el área rural la participación económica de las mujeres desde los años noventa se ha comportado de forma contraria a las tasas de participación económica urbana, porque desde principios de los años noventa disminuyó de 52,35% en 1990 a 40,18% en 2007<sup>12</sup> (VMM, 2007:9, 21; PNUD, 2009:196)

Además, según datos del Informe del Viceministerio de Género de Bolivia (2007), las mujeres rurales participan en el mercado laboral con una fuerza de trabajo estacional, tanto en la producción agrícola tradicional de pequeña escala o de subsistencia, como en la agricultura moderna de exportación. Del mismo modo, en los casos en que se contrata a las mujeres de forma individual, normalmente éstas ganan la mitad del sueldo del varón. Asimismo,

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que la población femenina representa al 50,16% de la población total boliviana.

<sup>11</sup> La tasa de analfabetismo de las mujeres en Bolivia alcanzó hasta el año 2007 el 14%, pero la mayor tasa de analfabetismo se encontró en el área rural, donde alcanzó el 37,91%.

<sup>12</sup> Los ingresos promedio que obtienen las mujeres en Bolivia las sitúa en una situación de desventaja respecto a la de los hombres. A nivel nacional existe una diferencia de 483 Bolivianos (Bs.) frente a 889 Bs. (60 dólares frente a 111 dólares), a nivel urbano la diferencia se sitúa de 773 Bs. frente a 1.351 Bs. (97 dólares frente a 169 dólares), y en el área rural se registra la mayor diferencia de 95 Bs. frente a 346 Bs. (12 dólares frente a 43 dólares) (VMM, 2007:23; tipo de cambio con año base del 2003).

el 38,8% que se declara trabajadora independiente no recibe remuneración por su trabajo. En promedio, las mujeres rurales ganan la mitad de lo que ganan los hombres. La mayor diferencia se presenta en la agricultura, donde las mujeres reciben apenas el 29% de las ganancias masculinas y la mujer indígena gana incluso menos de la mitad de lo que ganan las mujeres no indígenas.

Por otra parte, las mujeres están representadas en el mercado laboral boliviano mayoritariamente en determinadas ramas que han ocupado tradicionalmente: servicios comunales, servicios sociales y personales, hostelería, comercio y educación. Los hombres, en cambio, están asociados a sectores como la construcción, el transporte y la explotación de minerales (CEPAL, 2005:9).

Asimismo, la incidencia de la pobreza de ingresos según la situación de empleo es alta tanto para mujeres como para hombres, con una incidencia mayor para las mujeres en casi todos los grupos de situación de empleo, con excepción de los trabajadores por cuenta propia. Del mismo modo, según el área geográfica, se evidencia una alta incidencia de pobreza en las mujeres en categorías específicas como obreras, trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras familiares, registrándose las más altas en el área rural (ver tabla 6).

**Tabla 6: Incidencia de pobreza de ingresos moderada en Bolivia según categoría de empleo y género (2006)**

Situación en el empleo	Total		Urbano		Rural	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Obrero	56%	71%	56%	71%	56%	72%
Empleado	27%	22%	27%	22%	26%	22%
Cuenta propia	69%	57%	57%	55%	78%	61%
Trabajo familiar	81%	83%	60%	68%	88%	86%
Empleado de hogar	30%	51%	35%	54%	29%	31%
Otros (patrones)	29%	19%	29%	19%	31%	17%
<b>Total</b>	54%	56%	41%	43%	72%	74%

Fuente: Coordinadora de la Mujer, 2008.

Resumiendo, la población femenina boliviana, en especial la rural, tiene un largo camino por recorrer para alcanzar niveles de desarrollo humano acordes con los promedios de la región. Desde la década de los años noventa se han

ido incrementando las capacidades relativas a la educación y la salud, pero no en una proporción sostenible y acelerada como para poder eliminar la pobreza de ingresos de Bolivia. Finalmente, sobre la capacidad de generación de ingresos por las mujeres bolivianas, se puede indicar que desde los años noventa el aumento de ésta fue limitado y no reflejó el incremento de la participación económica que experimentaron las mujeres en las áreas urbanas.

Por otra parte, cabe destacar que la debilidad institucional que ha venido afectando a Bolivia ha impedido que sus políticas públicas hayan incorporado de forma amplia y efectiva un enfoque de género<sup>13</sup>. Las prioridades de política, durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio, estuvieron orientadas a los derechos de las personas. Así, las políticas públicas de género se centraron más bien en el reconocimiento de los derechos de las mujeres que en la redistribución de sus ingresos (Farah *et al.*, 2006:5, 12).

Por otro lado, desde el cambio de gobierno del año 2006, se pueden distinguir dos momentos en la institucionalidad pública de género en Bolivia. El primero se caracterizó por una negación radical de los avances de género acontecidos desde los años noventa. En efecto, se consideró que el enfoque de género implementado se fundamentaba en un concepto occidental vinculado a políticas neoliberales, el cual por tanto no abarcaba ni recuperaba las culturas indígenas y originarias. El segundo momento se distingue —más bien— a raíz de la elaboración del Plan Quinquenal de las Mujeres 2008-2012, en el marco de los lineamientos del PND y de sus programas sectoriales<sup>14</sup> (Coordinadora

---

<sup>13</sup> Desde 1994, tras la apertura y funcionamiento de la Subsecretaría de Asuntos de Género y Generacionales (SAGG), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible, se sucedieron nueve equipos directivos de este órgano, cada uno de ellos con la misión de elaborar un nuevo plan. No obstante, éstas eran removidas antes de implementar dichos planes.

<sup>14</sup> El marco conceptual en que se basa el Plan Quinquenal 2008-2012, propone cuatro ejes: (1) el reconocimiento de las relaciones injustas entre hombres y mujeres de base patriarcal, asumiendo ésta no sólo como una herencia colonial, sino como fruto de un patriarcado y un machismo boliviano, indígena y popular. Se le asigna el mismo valor político al concepto de género que al concepto de clase; (2) la recuperación del “par andino” (*chacha/warmi*) —superando su mitificación— como relación complementaria entre hombres y mujeres; (3) la revalorización del modelo de comunidad indígena, justificando que la comunidad se encuentra

de la Mujer, 2008:17-19). Este plan, además, se fundamenta en la nueva Constitución Política del Estado, marco jurídico que, a su vez, sienta las bases para un delineamiento de políticas públicas de género en Bolivia. No obstante, como sostiene un estudio de la Coordinadora de la Mujer (2008:19), el enfoque de género propiciado por el Gobierno de Evo Morales, aunque contiene fines de inclusión e igualdad, se aleja de aspectos más transversales por su excesiva centralidad en los pueblos indígenas y originarios.

Sobre las medidas legislativas adoptadas para proteger los derechos de las mujeres en Bolivia, desde fines de los años ochenta, éstas han recibido influencias de diversas corrientes de pensamiento; desde aquellas que tienen un fuerte asidero en dos condiciones asociadas a la mujer —la reproducción biológica y la maternidad— hasta aquellas que derivan de los principios de la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, desde hace aproximadamente tres décadas, se han introducido leyes y reformas legales que reconocen la igualdad y la protección de las mujeres en los ámbitos de la salud, la violencia, la participación política, los derechos civiles y familiares, y la regulación laboral de las trabajadoras del hogar. Además, es importante señalar que la nueva gestión gubernamental ha incrementado, en materia de género, un cuerpo legislativo importante, especialmente establecido en la nueva Constitución<sup>15</sup>.

---

constituida por mujeres y hombres; y (4) la redistribución del trabajo dentro del hogar, la redistribución de los beneficios del trabajo y de la producción, y el reconocimiento desde el Estado de la necesidad de formular políticas reparadoras.

<sup>15</sup> Entre las leyes y los decretos supremos más importantes en materia de género, se puede mencionar los siguientes: la Ley 975 para la Protección de la Maternidad (1988), la Ley 1551 de Participación Popular (1994), la Ley 1565 de Reforma Educativa (1994), la Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica (1995), la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996), el Decreto Supremo 24864 para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997), la Ley 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral (1997), la Ley 996 de Reformas al Código de Familia (1998), la Ley 2273 para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2001), la Ley 2426 del Seguro Universal Materno Infantil (2002), la Ley 2450 de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar (2003), la Ley 3460 de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucédáneos (2006); y la Ley 3773 de Solidaridad con Víctimas de Agresiones Sexuales (2007) (Coordinadora de la Mujer, 2008: 125-128).



Los artículos de esta nueva Constitución que incluyen la igualdad de género y los derechos de las mujeres expresan, entre los elementos más importantes: (1) la positivización del principio de igualdad y de no discriminación; (2) las garantías normativas y protectivas para el logro de la equidad de género bajo la perspectiva de los derechos de las mujeres; y (3) el reconocimiento y valorización del trabajo doméstico (CPE, 2008).

Sin embargo, la legislación actual en materia de género en Bolivia enfrenta todavía dificultades en su aplicación. La falta de formación de recursos humanos, la escasa difusión de información y conocimientos de las reformas legales, por parte de los funcionarios y la población en general, y los excesivos procedimientos burocráticos, en particular en el sistema de administración de justicia, son algunos de los factores que inciden en una deficiente aplicación de las leyes. Asimismo, a pesar de la implementación de las reformas legales, que han constituido parte de las estrategias para promover la igualdad de las mujeres en relación a los hombres, aún subsisten normas discriminatorias (Coordinadora de la Mujer, 2008:19-20).

Por otra parte, como se ha señalado en párrafos anteriores, la participación política de las mujeres en Bolivia se ha incrementado desde los años noventa. La Ley 1779 de de Reformas y Complementación al Régimen Electoral de 1997, conocida como “Ley de Cuotas”, incorporó la obligación de promover la igualdad de oportunidades de género en los militantes de los partidos políticos, así como impulsó la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular. Esta ley fijó que al menos el 30% de los candidatos a diputados debían ser mujeres. Asimismo, se aprobaron también otras disposiciones legales para incorporar a la mujer en listas de los partidos políticos para elecciones municipales y nacionales, debiendo alcanzar en algunos casos tal participación al 50% (Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004) (Farah *et al.*, 2006:12-16).

Así pues, todas estas medidas han desempeñado un papel fundamental para que las mujeres bolivianas participen en los espacios públicos y en la toma de

decisiones políticas. Sin embargo, como sostienen Farah *et al.* (2006), tales medidas no han sido asumidas por su carácter correctivo (luchar contra las desigualdades políticas que padecen las mujeres), sino simplemente por su carácter concesional (cumplir con los objetivos internacionales de equidad de género y con la presión de organismos femeninos de la sociedad civil boliviana).

En las elecciones nacionales de 2005, el país eligió a 1 senadora de un total de 27 senadores; 3 diputadas uninominales de un total de 72; y 17 diputadas plurinominales de 75<sup>16</sup>. Estas cifras reflejan que no se llegó a cumplir la cuota del 30%<sup>17</sup>. Sin embargo, en las elecciones de diciembre de 2009 esta cuota si se alcanzó: 47% de participación femenina en el Senado, con 17 senadoras de un total 36 senadores; y 25% en la Cámara de Diputados, con 33 diputadas de 130. Por tanto, la vigente Asamblea Legislativa Plurinacional tiene una representación femenina de un 30%, es decir, 50 mujeres asambleístas de un total de 166 (Coordinadora de la Mujer, 2008:30; 2009:1; Farah *et al.*, 2006:16, 25).

Finalmente, se puede concluir que la representación política de las mujeres a nivel nacional y a nivel local esta experimentado grandes avances, pero que, sin embargo, esta participación aún encuentra resistencias culturales, institucionales, familiares, comunitarias y organizacionales; de modo que el ejercicio de las mujeres en la función pública boliviana todavía no es pleno.

---

<sup>16</sup> Son llamados diputados plurinominales a aquellos que son elegidos de forma plurinomial, es decir, legisladores que no son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, sino de acuerdo a su orden de inscripción o voto interno por su partido en las listas de candidatos plurinominales.

<sup>17</sup> En el poder ejecutivo, el primer Gobierno de Evo Morales contó con 4 mujeres ministras de un total de 20 ministros. Por otra parte, las mujeres bolivianas han incrementado su participación como candidatas al cargo de alcalde, del 29,4% en 2000 al 35,9% en 2005. De esta manera, un 8,5% de alcaldes en Bolivia son mujeres.

### **3. Pobreza y marginalización de los pueblos indígenas en Bolivia**

Prosiguiendo con el estudio de la pobreza boliviana bajo una concepción relativa, a continuación analizaremos la marginalización y discriminación que padecen los pueblos indígenas. Pero antes de entrar en el análisis es preciso recordar que Bolivia es uno de los países de América Latina con una población mayoritaria de habla originaria nativa, solamente superado por México y Perú (Albó, 1999:3, 8). El país, además, cuenta con una gran variedad y riqueza étnica, cultural y lingüística, que se refleja en la existencia de 36 pueblos indígenas que se ubican en todo su territorio. Entre los pueblos más importantes se encuentran el Quechua y el Aymara, los cuales habitan principalmente los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Sin embargo, la mayor diversidad étnica se encuentra en la región amazónica boliviana, en donde viven 24 pueblos indígenas, sobre todo en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando<sup>18</sup> (Valenzuela, 2004:16).

Sin embargo, el idioma oficial y de uso predominante en Bolivia es el español, aunque existen distintos grados de apropiación de éste por parte de la población indígena, existiendo aún comunidades monolingües de habla nativa en áreas rurales. Por lo tanto, la diversidad lingüística es una de las características inherentes al país. En cualquier caso, según el censo del INE (2001), se puede afirmar que el castellano, el quechua, el aymara y el guaraní son los idiomas más hablados tanto en el ámbito rural como en el urbano (ver tabla 7).

---

<sup>18</sup> Los 36 pueblos indígenas identificados según Albó (1999) y Valenzuela (2004) son: el Aymara, el Quechua, el Uru (Chipaya-Murato), el Guaraní, el Chiquitano, el Guarayo, el Ayoreo, el Tapiete, el Weenhayek (Mataco), el Paiconeca, el Araona, el Baure, el Canichana, el Cavineño, el Cayuvaba, el Chacobo, el Chimán, el Itonama, el Jaquiniano, el Leco, el Machineri, el More, el Masetén, el Movima, el Mojeño, el Nahua, el Pacahuara, el Sirionó, el Tacana, el Toromona, el Yaminahua, el Yuquí, el Yuracaré, el Ese Ejja, el Guarasugwe y el Afroboliviano.

**Tabla 7: Población boliviana según idioma que aprendió a hablar en su niñez por zona geográfica (a partir de los 4 años)**

Bolivia	Urbano %	Rural %	Total
Quechua	30,4	69,6	21,0%
Aymara	40,1	59,9	13,8%
Guaraní	22,4	77,6	0,6%
Otro nativo	27,8	72,2	0,4%
Castellano	79,5	20,5	64,2%
Total	63,2	36,8	100,0%

Fuente: INE, 2001.

Los pueblos indígenas bolivianos, además de su lengua, conservan sus tradiciones, su cultura y su religión<sup>19</sup>. Asimismo, de acuerdo con el censo de población y vivienda (CNPV) (2001), el 62% de la población boliviana se auto identifica como miembro de algún pueblo indígena y señala su pertenencia a alguno de los siguientes pueblos: 30,7%, quechua; 25,2%, aymara y 6,1% a alguno de los 33 grupos étnicos restantes. Por otra parte, los quechuas y aymaras representan la inmensa mayoría rural andina (alrededor del 90%), pero en el oriente y sur de Bolivia los diversos grupos indígenas, que son minoría respecto a la población total, viven mucho más entrelazados con otros inmigrantes andinos, conocidos como “collas” (Albó, 2006:14-16).

Por otro lado, la definición y el tamaño de la población indígena en Bolivia es un tema controvertido. La información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística INE (2001) revela, como ya se señaló el párrafo anterior, que el 62% de la población boliviana (de 15 o más años de edad) se identifica como perteneciente a algún pueblo indígena. Sin embargo, como sostiene Ángela Meentzen (2007:169), lo excepcional en el censo boliviano fue que partió de una sobrevaloración de la población indígena en términos de cifras oficiales. El CNPV de 2001 no ofrecía ninguna opción para una autoidentificación como mestizo, razón por la cual los censados tuvieron que optar entre una identidad como blancos o la pertenencia a un pueblo indígena. Por otro lado, otro informe de la misma institución (INE, 2003:164) rebaja el porcentaje que representa la población indígena al 49% del total, acudiendo a

---

<sup>19</sup> Aproximadamente el 40% de la población indígena boliviana no habla el castellano y conserva sus tradiciones, vestimentas, lenguas y estilos de vida (Albó, 2006:14-16).

criterios basados en el idioma, la actividad económica y la localización geográfica. A pesar de estas diferencias en las cifras, la información recogida por los censos y las encuestas ha representado un avance importante, por cuanto han incorporado preguntas que amplían los criterios para la identificación de esta población.

El estudio de Ramiro Molina y Xavier Albó (2006), titulado *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, propone una definición de la condición étnico-lingüística boliviana. Esta combina la declaración de autopertenencia con el idioma que se emplea y con el idioma materno. Este concepto asigna una mayor importancia a la autopertenencia y considera parte de la población indígena a todas las personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena u originario, pero también incluye a los que declaran no pertenecer y hablan idiomas nativos y/o han aprendido a hablarlos desde su niñez. Así pues, la utilización de este criterio muestra la multiplicidad de las características lingüísticas y adscriptivas de la población, y constituye una propuesta valiosa para identificar la multiculturalidad que caracteriza a la sociedad boliviana.

El concepto de Molina y Albó, además, permite identificar a los pueblos indígenas de las tierras bajas bolivianas (el oriente boliviano) que están perdiendo su idioma nativo o que no aprendieron a hablar en él, pero por la cualidad de adscripción recuperan su identidad indígena. Estos autores señalan también que, en Bolivia, hablar en idiomas nativos en algunas ciudades no necesariamente es una condición necesaria para considerarse indígena. Por tanto, el uso del criterio de autopertenencia proporciona elementos que permiten identificar a la población indígena boliviana.

En el presente subapartado se adopta la definición de la condición étnico-lingüística boliviana para medir la pobreza de ingresos y de capacidades de los pueblos indígenas en Bolivia.

El 32% de la población boliviana padece de una pobreza extrema de ingresos. Ahora bien, con datos de 2007, el 47,2% de la población indígena, a diferencia del 25% de la población no indígena, padece de esta pobreza —es decir que

no dispone ni siquiera de un dólar diario para cubrir sus necesidades básicas—. Así, la incidencia de la pobreza extrema en la población indígena es casi el doble que en la no indígena (Naciones Unidas y UDAPE, 2006:32; UDAPE, 2010) (ver tabla 8).

**Tabla 8: Pobreza de ingresos según condiciones étnicas en Bolivia**

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Incidencia de pobreza moderada (%)	64,0	63,6	63,5	66,4	63,1	63,3	63,1	59,6	59,9	60,1	59,3
Indígena	n.d.	n.d.	73,1	76,0	69,4	71,0	70,1	67,9	69,3	66,5	n.d.
No Indígena	n.d.	n.d.	45,1	54,1	51,9	53,3	49,1	49,7	46,0	51,8	n.d.
Incidencia de pobreza extrema (%)	41,2	38,1	40,7	45,2	38,8	39,5	34,5	36,7	37,7	37,7	32,7
Indígena	n.d.	n.d.	50,6	56,1	46,0	48,7	42,0	47,4	48,8	47,4	n.d.
No Indígena	n.d.	n.d.	21,8	31,1	25,9	27,5	19,4	24,2	21,3	25,2	n.d.

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: UDAPE, 2010.

Por otro lado, según la tabla, si se hace referencia a la pobreza moderada (dos dólares diarios para cubrir necesidades básicas), con datos del 2007, un 66% de la población indígena sufriría la misma, frente a un 51% de la población no indígena. Además, el estudio *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia* de Rodrigo Valenzuela (2004:5) estima que el 67% de los jefes de hogar que hablan idiomas nativos sufren una pobreza moderada, en comparación con el 37% entre los jefes de hogar que sólo hablan el castellano. Por consiguiente, este autor concluye que la diferencia étnica y lingüística en los hogares bolivianos constituye un factor explicativo de su pobreza.

Del mismo modo, el estudio de Lykke Andersen *et al.* (2003:34-35) sostiene que las personas que sólo hablan castellano obtienen entre un 15% y un 27% más ingresos que las personas que cuyo idioma materno es indígena y que no hablan otro. Por lo tanto, los hogares indígenas tienen una menor probabilidad de salir de la trampa de la pobreza de ingresos, habida cuenta de su dificultad en la inserción laboral, especialmente debido a la discriminación que padecen y por su menor dotación de capital humano.

Respecto a la evolución de la pobreza de ingresos moderada entre las personas indígenas en la década de los noventa y principios del nuevo milenio, hay que destacar que la reducción de ésta fue del 6%. Por el contrario, resulta significativo que la población no indígena no experimentó reducción alguna, sino un incremento del 6% en dicha tasa. Una explicación puede ser que la población indígena partía de unos porcentajes mucho más altos, con lo que es más lógico que haya disminuido. No obstante, el incremento de esta tasa en la población no indígena puede deberse a la reducción de las tasas de empleo urbano en el país.

En suma, como señalan Harry Patrinos y Guilleto Hall (2005:5), ser indígena aumenta la probabilidad de caer en la trampa de la pobreza de ingresos (16% en 1990 y 13% en 2004). Por lo tanto, no sorprende que el ingreso laboral de la población indígena se vea superado en 2,2 veces por el ingreso de los trabajadores no indígenas, un ratio que entre las mujeres alcanza el 2,4. Estudios como el de Wilson Jiménez y Fernando Landa (2004:12, 23-26), *Pobreza indígena en Bolivia*, analizan algunos de los determinantes que explican estas diferencias salariales. El bajo capital humano, por ejemplo, es el principal determinante, que otorga el 70% de la explicación de este fenómeno. El estudio señala también que las bajas percepciones de los retornos educativos, a través de ingresos o salarios, agravan tal situación.

Sin embargo, las tasas de participación laboral de los trabajadores indígenas son más altas que las registradas por la población no indígena, y su desempleo también es más bajo, debido probablemente, como lo señalan Jiménez y Landa (2004), a la concentración de estos pueblos en áreas rurales y a su focalización económica en la agricultura tradicional. De esta manera, cerca del 84% de los trabajadores indígenas tiene un trabajo informal, comparado con un 67% de los trabajadores no indígenas; por otra parte, alrededor del 80% de las mujeres indígenas se encuentran autoempleadas, mientras que el autoempleo entre mujeres no indígenas alcanza al 53% (CIMDM, 2003:12-13).

Además, la pobreza de ingresos indígena, especialmente la urbana, guarda

una relación directa con la inserción laboral precaria que los pueblos indígenas tienen en el sector informal de la economía, el cual proporciona unas escasas oportunidades de acceso a fuentes de ingresos sostenibles en el tiempo. En cambio, la pobreza indígena rural viene facilitada por la inadecuada infraestructura productiva, la reducida productividad agrícola y pecuaria, y la dificultad de acceso a mercados de bienes agropecuarios. Por tanto, a pesar de la mayor participación laboral de la población indígena, ésta ocupa el 67% de los empleos más vulnerables y precarios, y el 28% de los empleos semicualificados. Por último, sólo el 4% de los trabajadores indígenas ocupan puestos de trabajo que requieren una cualificación superior (Valenzuela, 2004:21).

Por otra parte, la desnutrición crónica también refleja la enorme brecha que separa a la población indígena de la no indígena. En 1989, la desnutrición de la población boliviana entre 0 a 3 años alcanzaba el 38,3%. Durante la década de los noventa y principios del nuevo milenio esta cifra se redujo hasta llegar al 24,2%. Pero este incremento no ayudó a reducir la actual brecha (de 1,8) entre población indígena y población no indígena; en otras palabras, por cada niño no indígena desnutrido hay 1,8 niños indígenas desnutridos. Asimismo, el 78% de los hogares indígenas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza no cuentan con acceso a agua potable y el 72% carecen de servicios sanitarios (CIMDM, 2003:35).

En otro ámbito, el estudio del INE (2003) indica que la población indígena presenta brechas educativas significativas respecto a la población no indígena. Por ejemplo, el 53% de los niños indígenas finalizan ocho años de educación primaria, frente a un 69,2% de los niños no indígenas. Por lo tanto, la relación indígena-no indígena respecto a la educación primaria completa es del 0,77. Asimismo, la relación entre la tasa de alfabetización de personas indígenas y no indígenas, hasta el año 2008, alcanzó a 0,93; en otras palabras, por cada cien personas no indígenas que sabían leer y escribir, existían 93 personas indígenas con esas capacidades. Sobre la mortalidad infantil, este índice alcanza a 49 defunciones antes de los cinco años por cada mil nacimientos, pero si nos referimos a la población indígena, ésta tiene tasas que casi doblan



a las de la población no indígena (87 frente a 45) (CIMDM, 2003:21, 23; INE, 2009:1).

Finalmente, se puede concluir que los pueblos indígenas bolivianos sufren una pobreza de ingresos que impide desarrollar sus capacidades humanas, lo que perpetúa, a su vez, la pobreza humana del país. Además, la marginalización que padecen estos pueblos se manifiesta en su precaria inserción en el mercado laboral, ya sea ésta formal o informal, y por su reducida representación política. Hay que subrayar que a pesar del incremento de la participación política de los pueblos indígenas, especialmente desde la llegada de Evo Morales al poder, ésta sigue siendo limitada.

Por otra parte, en lo referente a las políticas públicas en materia de integración de los pueblos indígenas, cabe observar ya antes de la llegada de Evo Morales al poder se habían formulado algunas de ellas. No obstante, todas ellas tuvieron una corta existencia o fueron sustituidas, poco tiempo después, por otras de sentido contrario<sup>20</sup>. Sin embargo, no todos los gobiernos aplicaron tales políticas, y cuando lo lograron hacer se orientaron principalmente hacia la diversidad cultural y a la lucha contra la pobreza de ingresos<sup>21</sup>. En contraposición, desde 2006, el gobierno de Morales, con su PND, califica su política general como “indígena”, razón por la cual elimina los organismos especiales para la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, y elimina las políticas específicas para los mismos (Meentzen, 2007:169-170).

---

<sup>20</sup> Entre 1990 y 2006, seis diferentes instancias de seis distintos ministerios estuvieron al frente de las políticas para los pueblos indígenas, sin que ninguna de ellas sobreviviera más allá de tres años.

<sup>21</sup> Entre las políticas públicas dirigidas a la integración económica, social y política de los pueblos indígenas anteriores a la asunción del poder por Evo Morales, se pueden citar las siguientes: la Reforma Agraria de 1956, el Pacto Militar Campesino de 1964, el Reconocimiento de la Educación Intercultural Bilingüe de 1992, la Reforma Educativa de 1994, la Participación Popular de 1994, el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República de 1994, la Descentralización Administrativa de 1995 y, finalmente, la creación de instituciones encargadas de implementar políticas públicas orientadas a pueblos indígenas en los años 1996, 1997, 2000 y 2002.

Cabe destacar que el inicio de la adopción de medidas legislativas para proteger los derechos de estos pueblos tuvo lugar en 1953 con la Ley de Reforma Agraria, que se sentó las bases del tratamiento del tema indígena, campesino y agrario<sup>22</sup>. La Reforma Agraria pretendía eliminar las diferencias étnicas y culturales e integrar a los pueblos indígenas en la sociedad nacional. Luego de aproximadamente cuarenta años, en 1991, el Congreso Nacional ratificó la suscripción del Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Ley 1257 de 1991)<sup>23</sup>. Así pues, la aprobación de tal Convenio fue el primer paso para el reconocimiento de los derechos indígenas en la legislación boliviana (Molina y Vadillo, 2007:29).

Tres años después, en 1994, se cambió el texto constitucional en su artículo 1, que hasta entonces establecía lo siguiente: “Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa”. Dicho artículo se modificó por: “Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos” (CPE, 1994). El nuevo artículo constituyó un principio constitucional que rigió y orientó la definición política del Estado, el cual fue desarrollado en las diferentes leyes, decretos, políticas, programas y proyectos de gobierno, y en la estructura administrativa del Estado.

Asimismo, este artículo se complementó con el artículo 171, que reconoce derechos específicos para los pueblos indígenas: establece que los pueblos indígenas son sujetos de derechos, y no solamente un conjunto de individuos

---

<sup>22</sup> En la legislación boliviana, la Ley de Reforma Agraria, con un espíritu integracionista, cambió la denominación de “indio” por la de “campesino”.

<sup>23</sup> El Convenio 169 de la OIT se constituyó en la referencia central para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de que su redacción es genérica y deja un margen para que los gobiernos, en cooperación con los pueblos indígenas, definan las medidas legislativas nacionales para su aplicación, el Convenio establece una serie de derechos mínimos que debe regir en cada país.

pertenecientes a un grupo étnico. Del mismo modo, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunitarias de origen (TCO), garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales; asimismo, instituye el reconocimiento de la identidad cultural, eliminando las concepciones integracionistas y de asimilación de las Constituciones anteriores. Del mismo modo, el artículo 171 reconoce el derecho a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Finalmente, da plenas facultades a las autoridades comunitarias indígenas para que puedan ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias para solucionar alternativamente sus conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que éstas no sean contrarias a la Constitución y a las leyes vigentes (CPE, 1994).

Otra de las leyes que se establecieron a favor de los pueblos indígenas fue la Ley 1551 de Participación Popular (1994), que definió como sujetos de la participación popular a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas y a las juntas vecinales. De tal forma, se reconoció: la existencia jurídica y política de los pueblos indígenas, el respeto a sus propias formas de organización y autoridad, y la participación institucionalizada en el control de la administración pública. Posteriormente, se aprobó el mismo año la Ley 1565 de Reforma Educativa, que propició una transformación global de la educación en el país, tomando en consideración la enorme diversidad multicultural y regional de Bolivia. Así pues, gracias a esta ley, se implementó la educación intercultural bilingüe y los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), encargados de formular políticas educativas bilingües (Molina y Vadillo, 2007:36-39).

Dos años después, en 1996, se promulgó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que establece que las TCO son tierras de dominio exclusivo de los pueblos indígenas. Posteriormente, el año 2000, se aprobó un Decreto Supremo 25894 que reconoce oficialmente las lenguas indígenas. Es importante señalar que las lenguas vernáculas bolivianas, a pesar de formar parte de las políticas públicas bolivianas desde 1994, dejan de ser legalmente marginadas sólo a partir del año 2000.

Asimismo, el año 2004 se promulgó la Ley 2771 de Partidos Políticos, Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. A través de esta ley se abrió la posibilidad de participación política, electoral, a las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Un año después, en 2005, se promulgó la Ley 3058 de Hidrocarburos y la participación y consulta a los Pueblos Indígenas (Molina y Vadillo, 2007:45, 49). Finalmente en 2009 se aprobó, luego de un *referéndum* nacional, la nueva Constitución boliviana que amplía, respecto a la anterior, los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas en Bolivia.

En resumen, como sostiene Ángela Meentzen (2007:193), Bolivia es el país que posee la más amplia legislación sobre derechos indígenas. Sin embargo, las leyes no suelen cumplirse, razón por la cual muchas de ellas existen sólo en el papel. Desde 1990, el movimiento indígena se ha convertido en un visible protagonista político, y con ello los derechos indígenas han logrado una alta prioridad en la agenda política nacional. Pero en la mayoría de los casos estas políticas sólo fueron posibles gracias al apoyo explícito, técnico y financiero de donantes internacionales. Sin embargo, como ya se señaló párrafos más arriba, no se desarrollaron políticas públicas nacionales articuladas y continuas para los pueblos indígenas.

Por último, autores como Meentzen (2007:194) sostienen que el actual Gobierno de Evo Morales no cuenta con enfoques coherentes en las políticas públicas para los pueblos indígenas, a pesar de los notables cambios habidos en sus condiciones estructurales. Como señala esta autora, sin un organismo coordinador, encargado específicamente de asistir a los pueblos indígenas, el Gobierno boliviano tendrá serias dificultades para implementar una política articulada y coherente al servicio de éstos, a pesar de las importantes modificaciones legales, de la retórica oficial y de los abundantes recursos financieros provenientes de las exportaciones de gas natural. Por lo tanto, habrá que esperar y observar si el discurso oficial y la nueva legislación llegan a plasmarse en políticas públicas coherentes y articuladas para beneficio de los pueblos indígenas, con estrategias nacionales y planes de acción explícitos, a mediano y largo plazo, orientados a luchar contra su pobreza de ingresos y de

capacidades.

## 4. Conclusiones

Se puede concluir que en Bolivia existe una relación débil, pero proporcional, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza de ingresos. Por otra parte, la distribución del ingreso no ha sido equitativa en las últimas tres décadas; aunque desde la gestión gubernamental de Evo Morales (2006 – a la fecha) se ha producido un punto de inflexión al respecto. Con todo, la población femenina e indígena continúan siendo las más afectadas, especialmente, en la distribución del ingreso en el país.

## 5. Bibliografía

ALBÓ, Xavier (1999), *Iguals aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*, MECYD, Bolivia.

ALBÓ, Xavier (2006), *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, Documento de trabajo informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia, PNUD, septiembre, La Paz.

ANDERSEN, Lykke, Alejandro MERCADO y Beatriz MURIEL (2003), Discriminación étnica en Bolivia: en el Sistema Educativo y el mercado de trabajo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, marzo, La Paz.

CEDLA (2009), *Se destruyeron más empleo de los que se crearon*, Boletín Control Ciudadano 14, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, diciembre, La Paz.

CEPAL (2005), *Informe de la República de Bolivia, Viceministerio de la Mujer*, Trigésima octava reunión de la mesa directiva de la conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, septiembre, Mar del Plata.

CIMDM (2003), *Tercer informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio asociados al Desarrollo Humano, 2003–2004*, Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio, La Paz.

Coordinadora de la Mujer (2008), *Informe regional de derechos humanos y justicia de género, Bolivia 2008*, Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, La Paz.

CPE (1994), Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994, República de Bolivia, Honorable Congreso Nacional.

CPE (2008), *Nueva Constitución Política del Estado*, texto compatibilizado, versión oficial, República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, octubre.

CRIALES, Sergio (2000), *La desigualdad de género y el Desarrollo Humano en Bolivia: una aproximación cuantitativa y cualitativa*, Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Desarrollo Humano, La Paz.

FARAH, Ivonne, Cecilia SALAZAR, Roxana SÉLUM, Gloria ARDAYA, Carmen SÁNCHEZ, Martha VILLA y María CASTRO (2006), *Perfil de género Bolivia*, ASDI, La Paz.

Fundación Jubileo (2009), *Balance económico social*, Fundación Jubileo, octubre, La Paz.

Accesible en  
[http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/BALANCE\\_ECOSOCIAL\\_al\\_10\\_2009.pdf](http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/BALANCE_ECOSOCIAL_al_10_2009.pdf)  
(consultado el 16 de noviembre de 2009).

GALVEZ, Thelma (2001), *Aspectos económicos de la equidad de género*, CEPAL-ECLAC, Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo n° 35, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

GRAY MOLINA, George (2001) "Desarrollo pro-pobre: siete prioridades para la próxima agenda", MpD, junio, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.

GROSSMAN, Benjamín (2000), "El empleo" en Instituto Prisma (2000), *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia*, Plural Editores, La Paz pp. 259-279.

GUZMÁN, Flérida (2003), "Segregación sexual de sus ocupaciones, cambios y persistencias" en *E Journal UNAM*, n° 15, México D.F., pp. 27-28

HERNANY, Werner; Wilson JIMÉNEZ, y Rodney PEREIRA (2001), "Bolivia: efectos de la liberalización sobre el crecimiento, distribución y pobreza", en GANUZA, Enrique; Ricardo, PAES DE BARROS, Lance TAYLOR y Rob VOS, (eds.) (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, PNUD, CEPAL, pp. 201-254.

INE (2001), *Base de datos del censo 2001 de la población boliviana*, Instituto Nacional de Estadística boliviano.

INE (2002), Base de datos del Instituto Nacional de Estadística boliviano.

INE (2003), *Bolivia: características socio demográficas de la población indígena*, Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, La Paz.

INE (2009), "Base de datos del Instituto Nacional de Estadística". Accesible en [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo) (consultado el 03 de abril 2009).

JIMÉNEZ, Wilson y Fernando LANDA (2004), *Poverty and Indigenous Peoples in Bolivia, 1989-2002*, Poverty and Human Development 1994-2004, Background paper for report: Indigenous People, World Bank, Washington DC.

JORDÁN, Ricardo y Rodrigo MARTÍNEZ (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, CEPAL, enero, Santiago de Chile.

MECOVI (2002), Programa de base de datos gestionados por el BID, CEPAL y Banco Mundial.

MEENTZEN, Ángela (2007), *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina, Fundación Konrad Adenauer, agosto, Lima.

MOLINA, Ramiro y Alcides VADILLO (2007), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia, Una introducción a las normas, contextos y procesos*, CEBEM, diciembre, La Paz.

MOLINA, Ramiro y Xavier ALBÓ (2006), *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz.

Naciones Unidas (2001), *Metas de desarrollo de la cumbre del milenio. Progreso en Bolivia*, Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz.

Naciones Unidas y UDAPE (2006), *Pueblos indígenas originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Sistema de Naciones Unidas en Bolivia, Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE, Organización Internacional del Trabajo, Agencia Catalana de Cooperación, La Paz.

PATRINOS, Harry Anthony y Guillete HALL (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, The World Bank, mayo.

PNUD (1996), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (1999), *Informe sobre desarrollo humano. La mundialización con rostro humano*, Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (2002a), *Informe sobre desarrollo humano y género en Bolivia*, Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo, La Paz.

PNUD (2006), *Human Development Report 2006, Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.

PNUD (2007-2008), *Human Development Report 2007-2008, fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.

PNUD (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, Nueva York.

UDAPE (2001), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz.

UDAPE (2009), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 6 de abril de 2009).

UDAPE (2010), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 25 de febrero de 2010).

UDAPE (2010), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 25 de febrero de 2010).

UNICEF (2009), "Información por país Bolivia, Estadísticas". Accesible en [http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/bolivia\\_statistics.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/bolivia_statistics.html) (consultado el 17 de noviembre de 2009)

URQUIOLA, Miguel (1994), *Participando en el crecimiento: Expansión económica, distribución del ingreso y pobreza en el área urbana de Bolivia: 1989-1992 y proyecciones*, UDAPSO, La Paz, Bolivia.

VALDIVIA, Fernando (2000), "Medición de la pobreza en Bolivia: una reflexión sobre los indicadores usados y propuestos" en Instituto Prisma (2000), *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, Plural Editores, La Paz pp. 169-235.

VALENZUELA, Rodrigo (2004), *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia*, División de Desarrollo Social, serie 83, CEPAL, marzo, Santiago de Chile.

VMM (2007), *Bolivia, Informe Beijing*, Viceministerio de la Mujer (VMM), Ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz-Bolivia.