



Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente

Análisis de
Situación de
la Población



2012

Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente

Análisis de Situación de la Población 2012

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
SINOPSIS	7
I. INTRODUCCIÓN	15
II. EL CONTEXTO NACIONAL	19
A. El nuevo Estado plurinacional y autonómico	19
B. Las grandes transformaciones demográficas	22
C. El contexto económico	23
D. El contexto social	28
E. Avances respecto a compromisos internacionales de desarrollo social asumidos por el país	36
III. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POBLACIÓN	45
A. La concepción del desarrollo	45
B. Pobreza, desigualdad y exclusión como fenómenos multidimensionales resultantes de un desigual ejercicio de derechos	45
C. Vulnerabilidad y reproducción intergeneracional de la pobreza	46
IV. LA DINÁMICA DE POBLACIÓN EN BOLIVIA	49
A. Tendencias agregadas de la población	49
B. Población y salud	60
C. Población y educación	79
D. Población y territorio	101
E. Población y medio ambiente	128
F. Género y población	142
G. Adolescentes y jóvenes: Un grupo que reclama una mirada y atención especiales	166
H. La población adulta mayor	181
I. La información socio demográfica como instrumento de análisis para la gestión de políticas públicas y la participación social	192
V. RELACIONES E IMPACTOS: INCIDENCIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	197
A. Dinámica de población y reducción de la pobreza	197
B. Dinámica de población: impactos en la formación de recursos humanos	213
C. Impactos de la dinámica de población en el mercado laboral	218
D. Implicaciones de la salud sexual y reproductiva y género en la pobreza, malnutrición y desigualdad	219

VI. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES	225
A. Algunas conclusiones generales	225
B. Principales desafíos en materia de Población y Desarrollo	227
C. Oportunidades para la acción: Opciones de política	227
D. El rol estratégico del UNFPA	244
Referencias bibliográficas	247
Anexo 1: Glosario de términos	259

PRESENTACIÓN

El año 2007, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), publicaron el primer Análisis de Situación de la Población denominado “Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente”. El documento pretendía, en ese entonces, aportar elementos clave para el diálogo político y la construcción de consensos en relación a los grandes temas de población y desarrollo, aportando evidencias para la construcción conceptual y operativa del paradigma del Vivir Bien.

A cinco años de dicho ejercicio investigativo y luego de un periodo de importantes transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales, originadas en el Proceso de Cambio hacia la consolidación del Estado Plurinacional, presentamos en esta ocasión una nueva versión del documento “Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente”, como otro producto de un largo proceso colaborativo que en materia de investigaciones tiene este Ministerio con el Fondo de Población de Naciones Unidas.

El documento que se pone a su consideración, actualiza y recupera en forma clara y precisa los aspectos más importantes de la dinámica demográfica y su relación con los diferentes ámbitos del desarrollo. El estudio identifica los principales desafíos que enfrenta el país en relación a la pobreza y la desigualdad, e incorpora en el análisis los temas que durante los últimos años han adquirido relevancia en la arquitectura del Estado Plurinacional de Bolivia, como son las autonomías, la despatriarcalización, la interculturalidad, la descolonización y el cambio climático.

Este trabajo coordinado constituye, asimismo, un aporte valioso al proceso de Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional, y de manera particular, al proceso de diseño del nuevo ciclo programático del UNFPA en Bolivia (2013 – 2017). Estamos seguros que los resultados contenidos en este documento servirán para orientar y fortalecer una agenda de trabajo participativa y estratégica, sustentada en las prioridades nacionales.

Viviana Caro
Ministra de Planificación del Desarrollo

Jaime Nadal
Representante del UNFPA en Bolivia

SINOPSIS

Naturaleza y actores del análisis de población

La presente versión del Análisis de Situación de la Población busca dar continuidad a los esfuerzos de diálogo sobre temas de población desarrollados entre 2006 y 2007 bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación del Desarrollo. En dicha oportunidad, el Gobierno de Bolivia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) llevaron adelante un proceso de diálogo sobre población que se plasmó en la publicación del estudio denominado “Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente”, presentado en junio de 2007. El presente documento se caracteriza por constituir una versión actualizada del estudio mencionado, actualización que consistió, primero, en la incorporación de nuevos tópicos relevantes para el análisis de la población derivados principal, pero no exclusivamente, de la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009; y segundo, en una actualización, en todo cuanto ha sido posible, de la información estadística contenida en el estudio.

El estudio es un aporte a los esfuerzos de investigación que realizan el Gobierno de Bolivia y el UNFPA con miras a contar con un marco de trabajo compatible con los desafíos que enfrentan el Estado y el mundo en el ámbito de la población. Se busca que este trabajo se encuentre debidamente alineado con las prioridades establecidas en la Constitución Política del Estado, las Leyes Orgánicas y el Plan Nacional de Desarrollo, y sea consistente con el espíritu de los procesos de reforma del Sistema de las Naciones Unidas y de los cambios en la arquitectura y los objetivos de la cooperación internacional.

El documento se elaboró con la participación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Justicia, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Autonomía, Ministerio de Culturas y el UNFPA. Mediante el desarrollo participativo del análisis, se buscó primero lograr un instrumento de referencia nacional en materia de población y, segundo, lograr la debida apropiación de las autoridades nacionales con miras a su empleo para el diseño e implementación de políticas sociales y económicas.

Esta versión del análisis de población se concibe como un hito más de un proceso continuo de estudio, reflexión y diálogo sobre población; que en gestiones venideras podrá beneficiarse de manera significativa de los resultados del próximo censo nacional de población y vivienda.

Los ejes articuladores del análisis de población

El enfoque del ***Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** está orientado a abordar el análisis de los temas relevantes de Población y Desarrollo desde el prisma general de la reducción de las inequidades y la pobreza, en un marco de búsqueda del fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos. Se busca, asimismo,

integrar en la medida de lo posible nuevas dimensiones para el análisis de los fenómenos de población: interculturalidad, la descolonización y la despatriarcalización, reconociendo que en algunos de estos casos sus marcos conceptuales y operativos se encuentran aún en proceso de construcción.

Respecto al enfoque metodológico del estudio, si bien hasta los años noventa las tendencias agregadas de la población (el tamaño, la tasa de crecimiento y la distribución espacial de la población) concentraban la preocupación pública y la atención de los/as expertos/as y los gobiernos, el amplio consenso alcanzado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) significó un cambio de paradigma al centrar el foco de atención en las personas como sujetos de derechos. A partir de entonces ha pasado a un primer plano la consideración de las condiciones de vida de las personas, sus capacidades y el grado de ejercicio de sus derechos, los cuales determinan en gran parte las opciones y los comportamientos individuales, que dan lugar a las tendencias de la población. Este cambio en el énfasis no significa que los agregados demográficos tiendan a desaparecer como objeto de atención; de hecho, se considera que su relevancia para las políticas públicas aumenta, aunque por razones distintas a los enfoques del pasado.

Las tendencias agregadas de la población

Bolivia inició el Siglo XX con una población de 1.6 millones de habitantes, que a mediados de 2010 alcanzó a 10.4 millones. En el período 1950-2000 el crecimiento anual promedio de la población boliviana fue 2.3 por ciento, muy similar al promedio de América Latina. Las proyecciones oficiales muestran que en las siguientes décadas la población boliviana continuará experimentando incrementos importantes, aunque con tasas de crecimiento paulatinamente menores, para llegar a 12.4 millones de habitantes en 2020 y a 16.7 millones en 2050. En el futuro inmediato, resulta de crucial importancia tener en cuenta que el crecimiento poblacional en los próximos quince años será cualitativamente distinto al observado entre 1990 y el presente, pues los mayores incrementos de la población se registrarán en los grupos en edades activas y en los/as adultos/as mayores: entre 2005 y 2020 la población de 20 a 64 años se incrementará en 48 por ciento y la de 65 y más lo hará en 63 por ciento; mientras que aquella de entre 0 y 19 años crecerá solo 12 por ciento.

Aunque más tardíamente que otros países de América Latina, Bolivia ha experimentado cambios importantes en los niveles de fecundidad: en 1950, las mujeres bolivianas tenían, en promedio, 7 hijos; cifra que cayó especialmente desde mediados de los setenta hasta el actual promedio de 3.5 hijos por mujer reportado por la ENDSA 2008, que empero sigue siendo elevada si se compara con los estándares sudamericanos o latinoamericanos. Por su parte, la mortalidad infantil, que superaba las 160 muertes por cada mil nacidos vivos en 1960, comenzó a descender de manera marcada desde mediados de los años 70, registrándose actualmente 50 muertes por cada mil nacidos vivos. Estos descensos en la fecundidad y la mortalidad determinan que desde mediados de los noventa Bolivia haya alcanzado un estado de transición demográfica moderada, con una tasa de natalidad todavía alta (alrededor de 30 por mil) y una tasa de mortalidad moderada de alrededor de 9 por mil.

El hecho de que el país se encuentre en un estadio temprano de la transición demográfica implica entre otros aspectos que tiene una población predominantemente joven: el CNPV de 2001 la edad mediana de la población era 20 años, mientras que en 2010 la misma llegó a 21 años. Las proyecciones disponibles señalan que en 2010 71 por ciento de la población se encontraba en el rango de edad de 0 a 34 años, 23 por ciento en el de 35 a 59 años y 7 por ciento corresponde a la población mayor a 60 años.

Como resultado de la reducción de la natalidad y la mortalidad, es posible avizorar la llegada de la denominada *Oportunidad Demográfica*, que se deriva de una relación de dependencia más baja: la proporción relativa de personas en edades dependientes respecto al grupo en edades activas caerá marcada y sistemáticamente en los próximos años hasta alrededor de 2050. Esta situación implica la presencia de oportunidades de mayor ahorro e inversión, mejora de las condiciones de vida familiar y posibilidades de inserción laboral, especialmente de las mujeres. El aprovechamiento de la *Oportunidad Demográfica* o *Bono Demográfico*, sin embargo, no es automático pues dependerá en gran medida de la capacidad del país para fortalecer la empleabilidad de los recursos humanos, y especialmente de la capacidad del Estado de generar inversiones públicas y privadas capaces de generar puestos de empleo para absorber la creciente oferta laboral.

El Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente, muestra cómo la orientación de los asentamientos poblacionales y de la migración interna ha seguido distintos patrones a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, principalmente al influjo de cambios de los epicentros de las oportunidades de desarrollo social y de los proyectos de vida individuales. Estos cambios se registraron al menos en tres momentos de la historia de manera muy intensa: primero con el paso de la era de la minería de la plata a la del estaño; segundo, desde los años 50 como resultado de la denominada “marcha al oriente” y tercero, en los años 80 a raíz del colapso de la minería del estaño. Según las estadísticas oficiales, hacia 2001 cerca al 15 por ciento de la población boliviana –unos 1.2 millones de personas– había cambiado de residencia dentro de Bolivia.

Al influjo de la movilidad poblacional interna y de manera consistente con lo que se observa a nivel mundial, desde la segunda parte del Siglo XX Bolivia vive un proceso acelerado de urbanización. Una particularidad del caso boliviano es que el crecimiento urbano radica más en movimientos migratorios que en procesos de crecimiento vegetativo, lo cual ha dado lugar a una elevada concentración poblacional en las principales ciudades: hacia 2001, 60 por ciento de la población urbana vivía en Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz de la Sierra.

Población, desigualdades y derechos

La incidencia de la pobreza, aunque se ha reducido en años recientes, sigue siendo elevada y determina que seis de cada diez bolivianas y bolivianos (unos 6 millones de personas) sean pobres, y que tres de cada diez (3 millones de personas) vivan sumidos en la extrema pobreza.

El desarrollo del estudio permitió apreciar que en Bolivia subsisten marcadas desigualdades sociales y económicas. La pobreza, exclusión, desigualdad y en definitiva la falta de oportunidades, que son en gran parte reflejo de un incompleto ejercicio de los derechos de la persona, se presentan en dimensiones diversas: i) en la *dimensión residencial*, con diferencias importantes entre los indicadores económicos, sociales y demográficos de las poblaciones urbanas y rurales e incluso dentro de las ciudades; ii) en la *dimensión educativa*, con indicadores totalmente desfavorables en el caso de la población con bajo nivel educativo o sin educación formal; iii) en la *dimensión territorial*, donde se aprecian condiciones socio económicas muy diferenciadas entre departamentos, pisos ecológicos y municipios; iv) en la *dimensión socioeconómica*, ámbito en el cual se observan condiciones de vida diferenciadas entre la población más pobre y otros estratos y v) en la dimensión indígena, con indicadores sistemáticamente desfavorables para la población indígena del país.

Adicionalmente, una desigualdad que se manifiesta al interior de cada una de las categorías arriba mencionadas es la *desigualdad de géneros*. La evidencia permite comprobar la situación de desventaja de la mujer, independientemente si ella pertenece al quintil inferior o al superior de riqueza, de si vive en el campo o en la ciudad, si es indígena o si no lo es, o si tuvo o no la oportunidad de lograr un buen desarrollo educativo.

El Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente, evidencia cómo las familias bolivianas más pobres son también las que tienen una alta vulnerabilidad demográfica, expresadas en tasas de fecundidad y relaciones de dependencia más elevadas, índices de mortalidad infantil más altos, menor acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, mayor incidencia de la mortalidad materna, menos educación y mayor ocurrencia de la jefatura de hogar adolescente. En conjunto, todas estas características implican un cúmulo de adversidades que pueden extender el círculo intergeneracional de la pobreza.

Existen también vulnerabilidades asociadas al ciclo de vida de la persona. Por ejemplo, los datos muestran cómo los/as adolescentes y jóvenes, que cuentan con mayor capital educativo que las generaciones precedentes, se enfrentan a dificultosos procesos de inserción social y laboral; y en el campo de la salud, se encuentran muy expuestos a problemáticas como el embarazo no deseado y la insuficiente protección frente a enfermedades de transmisión sexual. El estudio demuestra también cómo, en términos relativos, el grupo poblacional de los/as adultos/as mayores será el que más crecerá en los siguientes años. Sin embargo, de no tomarse oportunamente medidas de política orientadas a lograr una mayor protección económica e incrementar el acceso a servicios de salud adecuados, el proceso de envejecimiento poblacional del país podría darse en un contexto de pobreza y desprotección.

Principales desafíos en Población y Desarrollo

El principal desafío que enfrenta la sociedad boliviana es reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, en un marco de inclusión y de respeto por la diversidad de la población. Esta pretensión naturalmente trasciende por mucho la temática de Población y

Desarrollo, pero definitivamente la incluye como uno de sus ámbitos más importantes. El diálogo desarrollado en el marco de **Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** permitió identificar algunos de los principales desafíos para el país en materia de Población y Desarrollo:

En materia conceptual, las características del Estado boliviano definido por la Constitución Política del Estado recientemente promulgada imponen la necesidad de concebir ámbitos y categorías para el análisis de los fenómenos de población que estén adaptados y resulten conceptualmente apropiados para caracterizar la situación de la población en un Estado intercultural y diverso.

En lo económico, es imperioso aprovechar en toda su dimensión la *Oportunidad Demográfica* que tendrá el país durante las próximas cuatro décadas. Ello demanda la necesidad de entablar alianzas estratégicas de naturaleza público-privada para lograr adecuadas condiciones de empleabilidad de los recursos humanos; y emprender una dinamización sustancial de la economía que permita capitalizar la mayor disponibilidad relativa de fuerza de trabajo y la dinámica potencial del círculo virtuoso ahorro-inversión.

En el campo de la salud, destacan los retos de conseguir una reducción más importante de la mortalidad materna y la mortalidad en la niñez, que pese a los progresos logrados permanecen entre las más elevadas de América Latina. A ello se suman como desafíos importantes la necesidad de lograr una maternidad deseada, segura y saludable; ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva; atender la demanda insatisfecha de planificación familiar y adecuar los servicios y presupuestos en salud a las necesidades generadas por el envejecimiento de la población.

En educación, se requiere profundizar los avances logrados para dotar a la educación de un carácter intercultural; superar la inequidad intergeneracional en el acceso a la educación; lograr un mayor acceso y permanencia de la mujer a la educación -incluida la superior- y lograr que el proceso educativo formal y alternativo inculque en los y las bolivianos y bolivianas el respeto a la diversidad y los derechos humanos de las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, así como el reconocimiento y respeto de la igualdad entre géneros.

En materia de Territorio y Medio Ambiente, se hace necesario generar mayores oportunidades económicas en todo el país de acuerdo a las potencialidades y ventajas comparativas de los diferentes territorios, esta vez en el contexto autonómico; aprovechar de manera proactiva el potencial del proceso de urbanización para mejorar la calidad de vida de la población; explotar el potencial de las remesas en pro del desarrollo; preservar la relación favorable entre la disponibilidad de recursos ambientales y las necesidades de recursos naturales de la población y lograr soluciones sostenibles de los conflictos de uso y/o acceso a la tierra.

En cuestiones de género, es imperativo continuar desarrollando esfuerzos por superar las desigualdades de género existentes en el país, promoviendo el ejercicio pleno de los

derechos de las mujeres; lograr un mayor empoderamiento y autonomía de la mujer; superar las barreras de acceso al trabajo y la desprotección laboral de la mujer; profundizar los avances logrados en la participación política de la mujer y combatir todas las formas de violencia en razón de género.

En el ámbito generacional, resulta de gran importancia brindar atención especial a los diferentes grupos etarios de la población, que tienen necesidades, aspiraciones y demandas diferenciadas. Así, respecto a los/as adolescentes y jóvenes, resalta la necesidad de buscar maneras para atenuar las dificultades de inserción laboral; perfeccionar y generar programas de formación técnica compatibles con los nuevos requerimientos del mundo laboral; enfrentar la problemática del embarazo en la adolescencia; promover el acceso efectivo de los/as adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva y buscar mecanismos para lograr una mayor participación e integración social de los/as jóvenes. Respecto al adulto mayor, es necesario adaptar los sistemas de salud a la nueva estructura etaria de la población caracterizada por una mayor y creciente participación de adultos/as mayores y extender de manera significativa la cobertura de la seguridad social de largo plazo.

Estructura del documento

El **Estado Plurinacional de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** está estructurado de la siguiente manera: luego de la sección introductoria, la Sección II contiene una visión general del contexto nacional en el cual se desenvuelven los fenómenos de población, y donde destaca la caracterización del Estado plurinacional y autonómico. Esta sección aborda también, desde una perspectiva general, la dinámica de población y analiza el contexto económico, socio-cultural, político e institucional. Analiza, finalmente, la situación del país frente a los compromisos internacionales, con énfasis en el Programa de Acción de la CIPD y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Sección III plantea el marco conceptual para el análisis de población en Bolivia, con énfasis en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo. Este marco conceptual se desarrolla bajo la premisa de buscar la necesaria compatibilidad con los postulados de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que llama a complementar el estudio de los grandes agregados poblacionales con una visión centrada en los comportamientos individuales de las personas.

En la Sección IV, se estudian de manera específica las principales características de los procesos de población, con énfasis en temas de interés definidos entre el Gobierno de Bolivia y el UNFPA a partir de las prioridades nacionales de desarrollo. Estos temas son i) la relación entre la población y la salud, la educación, el territorio y el medio ambiente; ii) dos temas generacionales: adolescentes y adultos mayores; iii) el tema transversal de género y iv) la situación del país en términos de producción y difusión de información socio-demográfica.

La Sección V muestra algunas relaciones empíricas entre los factores de población, reproducción y género y sus implicaciones para las políticas públicas. El análisis se aborda desde una perspectiva que destaca la necesidad de reducir la pobreza y la desigualdad y de ampliar las capacidades y protección de los derechos de los grupos de población más desfavorecidos, como requisitos básicos para la salida de la pobreza.

Finalmente, la Sección VI presenta los principales desafíos que el país enfrenta en el ámbito de Población y Desarrollo, e incluye recomendaciones para las políticas públicas identificadas como fruto del diálogo y trabajo conjunto con autoridades y técnicos del Gobierno de Bolivia.

Fuente: UNPFA



I. INTRODUCCIÓN

1. Con el propósito de lograr que la temática poblacional sea considerada de manera integral en los planes y políticas de desarrollo, el Gobierno de Bolivia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas han asumido el desafío de formular, de manera conjunta el presente Análisis de Situación de la Población. Este análisis se encuentra alineado y tiene como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La concepción del desarrollo planteada en el Plan se basa en el Vivir Bien, concepto propio de las culturas originarias del país, y que entiende al ser humano – sujeto del análisis de población– viviendo en comunidad, y en armonía con el entorno que lo rodea. El presente documento pretende recoger esta concepción, por lo cual aborda el análisis de los factores de población en un territorio y en relación con el medio ambiente. El desarrollo del estudio busca contribuir a la identificación de algunos de los principales desafíos que enfrenta el país a través de un enfoque que resalta las relaciones entre la dinámica de la población y los procesos sociales, económicos, políticos y culturales.

2. Esta versión del Análisis de Situación de la Población busca dar continuidad a los esfuerzos de diálogo sobre Población y Desarrollo realizados entre 2006 y 2007. Bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, entre 2006 y 2007 el Gobierno de Bolivia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas llevaron adelante un fructífero proceso de diálogo sobre población. Este esfuerzo se plasmó en el estudio denominado *“Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente”*, que fue presentado en junio de 2007. El diálogo contó, en aquella oportunidad, con la participación de diversas reparticiones de los ministerios de Planificación del Desarrollo, de Salud y Deportes, de Educación y Culturas y de Justicia; y se extendió a la Asamblea Constituyente.

En este marco, el presente Análisis de Situación de la Población se caracteriza por constituir una actualización

del estudio producido conjuntamente en 2006-2007 derivada de dos esfuerzos principales: 1) la actualización, en todo cuanto ha sido posible, de la información estadística incluida en el trabajo; y 2) la incorporación de temas emergentes del proceso de transformación del Estado registrado en años recientes, dictados principalmente por la promulgación, en 2009, de la Constitución Política del Estado.

3. Existe un amplio consenso en que la pobreza, la desigualdad y la exclusión son rasgos que caracterizan las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales en el país. La pobreza y desigualdad medidas por el ingreso o el consumo son parte de un conjunto mayor de desigualdades y exclusiones que abarcan los ámbitos económico, social, político e inclusive cultural y que afectan a la mayor parte de la población boliviana. La pobreza y la desigualdad, entendidas en un sentido amplio son, a su vez, resultado de un desigual ejercicio de derechos de amplios grupos poblacionales. Por tanto, el Análisis de Situación de la Población aborda el estudio de los temas de población desde la perspectiva general de la reducción de la pobreza y de la desigualdad en un marco de derechos. Para ello, recurre a la provisión de evidencias empíricas desagregadas según residencia, grupos etarios y condición socioeconómica, entre otros. Asimismo, el análisis incorpora de manera transversal las perspectivas étnica, de género y generacional. Por ello, los datos globales se complementan con información para “urbano/rural”, “mujer/hombre”, “indígena/no indígena”, “adolescentes y jóvenes”, “personas adultas mayores”, entre otros, con el fin de lograr una adecuada comprensión de los fenómenos poblacionales.

4. El Análisis de Situación de la Población es el resultado de un proceso de diálogo político y técnico con actores nacionales de diferentes sectores. El presente análisis aspira a constituirse en un instrumento de referencia nacional, por lo cual se desarrolló de manera participativa.

Fueron parte del diálogo representantes del Ministerio de Planificación del Desarrollo (Despacho de la Ministra y Viceministerio de Planificación y Coordinación), Ministerio de Salud y Deportes (Viceministerio de Salud y Promoción), Ministerio de Justicia (Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina), Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Viceministerio de Medio Ambiente); Ministerio de Autonomía (Viceministerio de Autonomía Departamental y Municipal); Ministerio de Culturas (Despacho de la Ministra y Viceministerio de Descolonización y Despatricularización) y Servicio Estatal de Autonomías.

5. Mediante el desarrollo conjunto y participativo, el Análisis de Situación de la Población busca lograr los siguientes objetivos:

- ▶ Contribuir al trabajo de posicionamiento de los temas de Población y Desarrollo que desarrolla el UNFPA en los ámbitos público, privado, académico y de la sociedad civil,
- ▶ Proveer elementos de juicio para la profundización o incorporación del tratamiento de los temas de Población y Desarrollo en las políticas públicas,
- ▶ Contar con un análisis de población adecuado al nuevo contexto histórico, político, institucional, económico y social por el que atraviesa el país,
- ▶ Contar con un análisis de población, resultante de un trabajo coordinado entre el Gobierno de Bolivia y el Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFPA), que cuente, además, con la participación de otros actores en un proceso amplio y participativo de diálogo.

6. El estudio intenta mostrar en qué medida y por qué caminos los factores demográficos inciden en la pobreza y, por tanto, cuáles son sus implicaciones para el Vivir Bien. Los factores de población no son neutrales a la hora de analizar los procesos económicos y sociales y por tanto, como plantea el UNFPA, el conocimiento de la dinámica de la población es esencial a la hora de analizar la evolución

y los determinantes de la pobreza y la desigualdad. Las implicaciones de política resultantes son de máxima relevancia: no podrán lograrse los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que quizás sintetizan como nunca antes las aspiraciones de la comunidad internacional por superar la pobreza- sin acometer, de manera frontal, los retos en materia de Población.

7. El contenido del documento está planteado como un proceso acumulativo de evidencias, argumentos y recomendaciones orientados a la acción, desde lo general a lo particular. Para la elaboración del presente documento se siguieron en gran parte los lineamientos de la Guía para el Análisis de Situación en Población, elaborada por la División Técnica del UNFPA, que a su vez propone orientar el análisis en concordancia con los lineamientos de acción emanados de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994). En cada uno de los temas abordados, se parte de un análisis de las tendencias y cambios más agregados a nivel de la dinámica de población en su relación con la salud, la educación y el territorio, entre otros. Luego, se pasa a un análisis más detallado sobre las dimensiones demográficas de la desigualdad, la exclusión y la marginación que permite identificar las brechas causadas por el desigual ejercicio de derechos. La parte analítica propiamente dicha, culmina con un estudio de las relaciones e impactos entre la dinámica de población y los fenómenos sociales y económicos, que permite deducir conclusiones operativas sobre las implicaciones para las políticas públicas. A partir de estos análisis, enmarcados en el contexto económico, socio-cultural, político e institucional, se muestran finalmente los desafíos y oportunidades que enfrenta el país en materia de población, proveyéndose como corolario recomendaciones de política pública.

8. El resto del documento se encuentra organizado de la siguiente manera: Luego de la presente introducción, la Segunda Sección presenta el contexto nacional dentro del cual tienen lugar los fenómenos poblacionales. La Tercera Sección presenta un breve marco conceptual para el análisis de población, mientras que en la Cuarta se desarrolla el análisis de la problemática nacional abordando análisis sectoriales, generacionales y otros específicos

y sus vínculos con la población. En la Quinta Sección se analizan los principales nexos entre los componentes de la dinámica de población y su incidencia real o potencial para las políticas públicas. Finalmente, las conclusiones del estudio, expresadas en términos de desafíos, oportunidades y recomendaciones de política, cierran el documento en la Sexta Sección.

Fuente: UNPFA



II. EL CONTEXTO NACIONAL

A. El nuevo Estado plurinacional y autonómico

9. Bolivia experimenta un proceso de profundos cambios desde el año 2000. A inicios del 2000, Bolivia atravesó un período de tensiones sociales e inestabilidad política que derivó, hacia 2005, en el adelanto de las elecciones generales y la victoria del Movimiento Al Socialismo (MAS). En atención a la demanda social, expresada en el período pre-eleccionario, a inicios de su mandato el 2006, el recientemente electo presidente Evo Morales, convocó a la Asamblea Constituyente, que fue electa y sesionó entre 2006 y 2008. El proceso constituyente, que incluyó un referéndum aprobatorio del texto, realizado el 25 de enero de 2009, concluyó a inicios de ese año con la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) el 7 de febrero de 2009.

10. El Gobierno de Bolivia planteó el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo económico, social y cultural. La propuesta consiste en un Estado plurinacional inclusivo, que valore a las personas y a los pueblos, y su relación armónica con el medio ambiente, posibilitando el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas para que bolivianas y bolivianos vivan bien. Consiste, además, en buscar la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación; en el logro de un patrón equitativo de distribución del ingreso y la riqueza, y el ejercicio pleno de los derechos sociales, políticos, culturales y económicos de toda la población. Esta visión se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (PND), presentado en junio de 2006; y comenzó a materializarse con la promulgación de cinco leyes orgánicas que dan forma al marco institucional del Estado, a saber: Ley del Órgano Judicial, Ley del Órgano Electoral Plurinacional; Ley del Tribunal

Constitucional Plurinacional; Ley del Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

11. Bolivia adoptó, a partir de 2009, la forma de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. La CPE, promulgada en 2009, establece que este nuevo Estado reconoce como valores supremos la unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, y distribución y redistribución de los productos y bienes sociales.

12. La descolonización y la interculturalidad constituyen bases fundamentales de la construcción del nuevo Estado. El Art. 9 de la CPE, que se refiere a los fines y funciones esenciales del Estado, señala como uno de ellos: “Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.” El mismo artículo del texto constitucional continúa señalando como otro fin y función esencial del Estado: “Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.”

13. En el marco de la interculturalidad y la descolonización, el Estado boliviano reconoce los alcances de la justicia indígena originario campesina. En diciembre de 2010 fue promulgada la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, que establece la jurisdicción indígena originario campesina con igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y otras jurisdicciones legalmente reconocidas (Art. 3). Esta Ley tiene por objeto “regular los ámbitos de vigencia, dispuestos en la Cons-

titución Política del Estado, entre la jurisdicción indígena originario campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre ambas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico". (Ministerio de Justicia, 2011). La Ley 073 establece que están sujetos a la jurisdicción indígena originario campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino (Art. 9); y que esta jurisdicción reconoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, de acuerdo a su libre determinación¹.

El Ministerio de Justicia destaca que el proceso de consulta y validación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional fue realizado "en estricto apego a instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas de la cual son titulares, con una metodología de diálogo de saberes (...) La Ley 073 establece la afirmación del Estado, a las instituciones jurídicas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, garantizando el pleno ejercicio a la libre determinación de las naciones y pueblos; a que las autoridades de las distintas jurisdicciones, al momento de administrar justicia, deben hacer una interpretación intercultural que tome en cuenta las diferentes identidades culturales del Estado plurinacional" (Ministerio de Justicia, 2011).

14. El Estado Plurinacional de Bolivia adopta como sistema de gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. La Carta Magna establece que la democracia se ejerce de forma directa y participativa (a través del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea y el cabildo, que tendrán carácter deliberativo y la consulta

¹ En consideración a la observada profusión de linchamientos en el país en los lustros precedentes, muchas veces atribuida a la aplicación de la denominada "justicia comunitaria", el Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina destaca reiteradamente que, en el marco de la justicia indígena originario campesina, está terminantemente prohibida la pena de muerte, y que el linchamiento, que es considerado una violación a los derechos humanos, no está permitido en ninguna jurisdicción (Entrevista a la Sra. Isabel Ortega, Viceministra de Justicia Indígena Originario Campesina. 29 de septiembre de 2011).

previa, entre otros); de forma representativa (con elección de representantes por voto universal, directo y secreto) y de forma comunitaria (elección, designación o nominación de autoridades por normas y procedimientos propios de los pueblos y naciones indígena originario campesinas, entre otros).

15. Los mecanismos de participación y control social tienen el propósito de materializar la democracia participativa, y marcan el inicio de una nueva etapa en la interacción entre sociedad y Estado en Bolivia. El marco constitucional establece diversos mecanismos para el ejercicio de la democracia directa, señalando entre otros que: "El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales" (Art. 341 CPE). Asimismo, y no menos importante, en un Estado descentralizado, la CPE establece que el pueblo ejercerá control social sobre la calidad de los servicios públicos y que las entidades del Estado son responsables de generar espacios de participación y control social. La instauración de estos mecanismos ha comenzado a ser regulada en el marco normativo post-constituyente, por ejemplo mediante la incorporación, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de disposiciones orientadas a materializar la participación y el control social en los marcos normativos de los gobiernos subnacionales.

16. El Estado Plurinacional prohíbe y sanciona toda forma de discriminación. La CPE y la Ley contra toda forma de discriminación, prohíben y sancionan toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona (Art. 14 CPE).

17. La CPE provee un amplio marco de reconocimiento de los derechos y ratifica la vigencia de los tratados internacionales suscritos por el país. El Título II de la CPE (Derechos fundamentales y garantías) establece un marco de derechos considerablemente más amplio que las constituciones previas, señalando que los derechos reconocidos por ella son inviolables, interdependientes, indivisibles y progresivos. Asimismo, ratifica la vigencia de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia (Art 13. CPE).

Los derechos definidos por la CPE son los derechos fundamentales; los derechos civiles; los derechos políticos, los derechos sociales, los derechos económicos (al medio ambiente, a la salud y seguridad social, al trabajo, al empleo y a la propiedad), los derechos culturales y el derecho a la comunicación e información. Asimismo, se definen los derechos para grupos poblacionales específicos a saber: Los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; los derechos de la niñez, adolescencia y juventud; los derechos de las familias –

entre ellos los derechos sexuales y los derechos reproductivos-; los derechos de las personas adultas mayores; los derechos de las personas con discapacidad; los derechos de las personas privadas de libertad y los derechos de las usuarias/os y de las consumidoras/consumidores. Este marco de derechos resulta suficientemente amplio, pertinente y abarcador para impulsar el cumplimiento de los planes de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo en 1994 (CIPD); de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 (CMM); de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer realizada en 1979 (CEDAW) y de la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York, llevada a cabo el año 2000.

18. Bolivia ha adoptado para sí la forma de un Estado descentralizado con autonomías. La promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009 y de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en julio de 2010, marca el inicio de un proceso de profundización de la

Tabla 1. Constitución y facultades de los gobiernos autónomos

Tipos de autonomía		Facultades		
		Legislativa	Reglamentaria	Ejecutiva
Autonomía Departamental	Constituido por una asamblea Departamental, con facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito departamental; y un Órgano Ejecutivo. El Ejecutivo está dirigido por el Gobernador electo por sufragio universal.	✓	✓	✓
Autonomía Municipal	Constituido por un Concejo Municipal, con facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito municipal; y un Órgano Ejecutivo, presidido por el Alcalde electo por sufragio universal.	✓	✓	✓
Autonomía Indígena Originario Campesina	El autogobierno de pueblos indígenas en territorios ancestrales que actualmente habitan se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios, en armonía con la Constitución y la Ley.	✓	✓	✓
Autonomía Regional	Se constituye por una Asamblea Regional, con facultad deliberativa, normativo administrativa y fiscalizadora en el ámbito regional.	No	No	✓

descentralización en Bolivia, cuyos primeros antecedentes datan de la década de 1920. No fue hasta mediados de los noventa cuando, mediante las leyes 1551 de Participación Popular y 1654 de Descentralización Administrativa, el proceso de descentralización avanzó de manera muy marcada en el país, especialmente en lo concerniente a la municipalización. La emergencia del Estado autonómico implica la creación de cuatro tipos de autonomías: departamental, municipal, indígena originario campesina (AIOC) y regional. La autonomía implica la elección directa de autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno (ejecutivo y legislativo).

Los gobiernos autónomos departamental y municipal están constituidos por órganos legislativos (asambleas departamentales y concejos municipales) y ejecutivos (gobernador y alcaldes. A su turno, los gobiernos de la AIOC se ejercen de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios, en armonía con la Constitución y la Ley. Un resumen de las principales características y facultades de los gobiernos autónomos se presenta en la Tabla 1.

19. El PND establece cuatro estrategias nacionales. En el nuevo contexto político e institucional vigente, el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales y sub-nacionales se realiza bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que establece cuatro grandes estrategias nacionales de desarrollo: 1) *Bolivia Productiva*, que abarca el sector económico e incluye un nuevo patrón y matriz productiva. Se trata de impulsar una economía estatal, privada y comunitaria con un rol más activo del Estado en la economía; 2) *Bolivia Digna*, que abarca el tema de los derechos de las personas, la exclusión y la marginalidad, incluye entre otros, los sectores de salud, educación y vivienda; 3) *Bolivia Soberana*, que abarca los temas relacionados con el contexto internacional; y 4) *Bolivia Democrática*, que contempla la profundización de la participación de la población boliviana en las diferentes esferas del quehacer nacional.

B. Las grandes transformaciones demográficas

20. El crecimiento de la población boliviana es similar al promedio de América Latina, aunque con tendencia a superarlo a partir del año 2000. Bolivia inició el siglo XX con una población de 1.6 millones de habitantes, la cual llegó a 8.3 millones a principios del siglo XXI; mientras que para el año 2020 el Instituto Nacional de Estadística (INE) proyecta una población de 12.4 millones. En los períodos 1950-2010 y 2010-2020, el crecimiento anual promedio observado y proyectado de la población boliviana alcanza a 2.2 por ciento y 1.4 por ciento respectivamente; mientras que el promedio de crecimiento en América Latina (AL) para los mismos períodos alcanza a 2.1 y 0.9 por ciento.

21. La población boliviana es joven, lo cual refleja que el país se encuentra en un estadio moderado de transición demográfica. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001, la edad promedio de la población era de 25 años y la edad mediana de 20 años. El rango de 0 a 9 años de edad concentraba el 26 por ciento de la población; el 32 por ciento se encontraba entre los 10 y 24 años y el 14 por ciento estaba entre los 25 y 34 años. Por su parte, solamente 5 por ciento de la población se encontraba compuesta por personas con más de 64 años de edad. Aunque los dos componentes del crecimiento natural de la población –fecundidad y mortalidad– han descendido sostenidamente en las décadas pasadas, sus niveles continúan siendo mayores en comparación con otros países de la región. Ello implica que Bolivia se encuentre en una etapa de transición demográfica moderada, una de cuyas características es la mayor presencia relativa de población joven.

22. Una proporción elevada de la población boliviana es indígena. Las reformas constitucionales de 1994 y 2009 incluyeron, entre sus principales innovaciones, primero el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia, y segundo la noción de la plurinacionalidad como natural reflejo de un Estado cuya población es diversa. La caracterización de esta población para fines de análisis y

diseño de políticas no es trivial ni se encuentra exenta de consideraciones que pueden resultar contrapuestas. En este contexto, con base en los datos del CNPV 2001, el INE (2003) reporta una población indígena de 4.1 millones de personas, sobre una población total de 8.3 millones de habitantes, lo cual implica que 50 por ciento de la población boliviana en 2001 era indígena. Por su parte, CELADE y BID (2005), empleando la aproximación de condición étnico-lingüística, concluyen que del total de personas mayores a 15 años, 66 por ciento podía ser catalogada como indígena.

23. Aunque más tardíamente que otros países de AL, Bolivia ha comenzado a experimentar cambios en los niveles de fecundidad. Las estimaciones de fecundidad para 1994 dan cuenta de un nivel de fecundidad de 4.8 hijos por mujer, que descendió hasta 4.3 en 2000. Según sucesivas rondas de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA), la tasa global de fecundidad en el país registró nuevos descensos en años recientes, para situarse en 3.8 hijos por mujer hacia 2003 y en 3.5 hijos por mujer en 2008, un nivel similar al de Ecuador (3.2) pero bastante más elevado que los registrados por ejemplo en Perú (2.8), Paraguay (2.5) o Colombia (2.1).

24. La mortalidad materna ha descendido, pero todavía permanece en un nivel muy elevado. Según datos del INE correspondientes a 2003, la razón de mortalidad materna se estima en 229 muertes por 100,000 nacidos vivos. Esta razón se encuentra bastante por debajo de las 480 muertes estimadas para 1989, pero aún representa una de las más elevadas de América Latina. Los principales progresos en la reducción de la mortalidad materna se han registrado por el aumento de la cobertura de los denominados *partos institucionales* y con el incremento de la proporción de mujeres que acuden a los controles prenatales.

25. La mortalidad infantil y en la niñez se redujo significativamente, pero aún se mantiene elevada y con importantes rezagos respecto a otros países latinoamericanos. De acuerdo a la ENSA 2008, se estima que en Bolivia se registran 50 muertes infantiles

por mil nacidos vivos, con importantes diferencias entre áreas urbanas (43) y rurales (75). Este nivel de mortalidad es superado solamente por Haití en el contexto latinoamericano. Por su parte, la mortalidad en la niñez (hasta cinco años) registró un descenso significativo desde 131 muertes por mil nacidos vivos en 1994 hasta 75 y 63 calculadas para 2003 y 2008 respectivamente.

26. Las transformaciones demográficas en curso traen aparejados beneficios potenciales importantes. Como resultado de la reducción de la mortalidad infantil y de la niñez, que implican el aumento en la esperanza de vida de la población, además del descenso de la fecundidad, Bolivia ha comenzado a contar con la denominada *Oportunidad Demográfica*, una situación poderosamente favorable al desarrollo que se deriva de una relación cada vez más ventajosa entre la población en edades dependientes (menores a 15 años y mayores de 64 años) y la población en edades de trabajar. La disminución en la razón de dependencia ha comenzado a observarse en el país desde principios de los 2000, y se estima que se prolongará durante las próximas tres décadas. Empero, un aprovechamiento efectivo de esta oportunidad, implica la necesidad de crear o reforzar de inmediato las condiciones de empleabilidad de bolivianas y bolivianos que hoy son niños, niñas o jóvenes y, paralelamente, generar las condiciones para que el aparato productivo nacional pueda comenzar a absorber masivamente la creciente oferta laboral.

C. El contexto económico

27. El desempeño de la economía boliviana ha sido pobre en los últimos cincuenta años. Considerando el período comprendido entre 1960 y 2010, se ha observado un crecimiento de la economía nacional sistemáticamente más bajo que el alcanzado por el resto de AL. Así, en dicho período, el Producto Interno Bruto (PIB) del país registró un crecimiento real promedio de 2.8 por ciento, mientras que AL logró crecimientos del PIB del orden de 3.8 por ciento. La mayor pérdida de terreno que experimentó el país en términos de crecimiento se registró en la llamada

“década perdida” de los ochenta. Como resultado de la crisis de endeudamiento y gobernabilidad que derivaron en una hiperinflación, la economía boliviana permaneció estancada en los diez años de la década perdida (el producto creció -0.3 por ciento en diez años). Entre 1990 y 1998 se observó un crecimiento importante de la economía (4.4 por ciento en promedio), impulsado fuertemente por inversiones en empresas capitalizadas en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos y transporte. Entre 1999 y 2003, los efectos de las crisis cambiarias en Brasil y Argentina, unidos a políticas como la erradicación de la coca, entre otros, frenaron nuevamente el crecimiento de la economía nacional, que alcanzó un magro 1.9 por ciento en promedio anual. Pasado este período de crisis, el ritmo de crecimiento de la economía nacional se recuperó para situarse en un promedio anual de 4.5 por ciento entre 2004 y 2010.

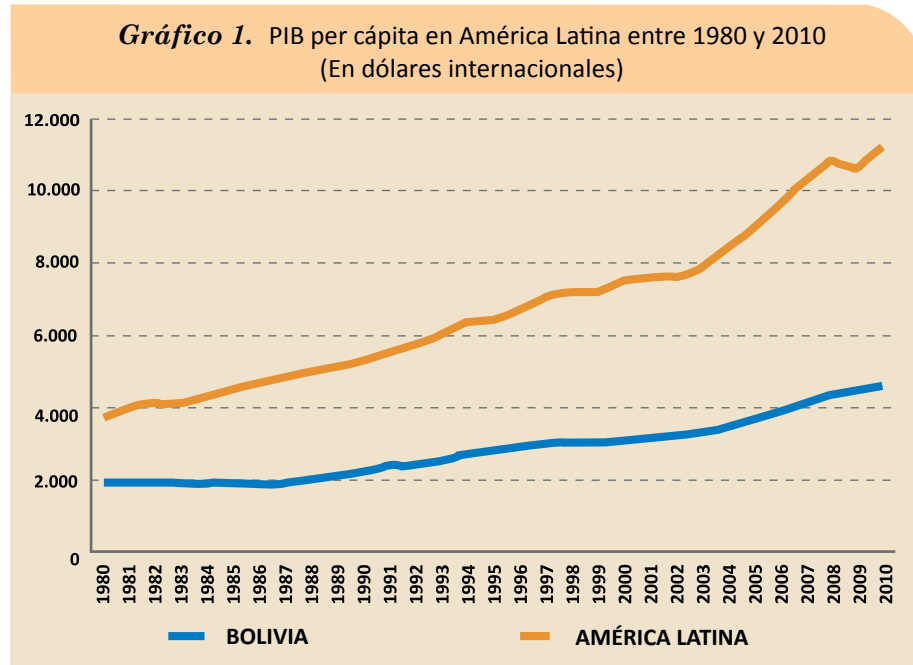
En suma, el crecimiento de mediano plazo de la economía boliviana ha sido extremadamente bajo para superar las necesidades socioeconómicas que enfrenta el país y que en muchos aspectos lo van diferenciando cada vez más del entorno latinoamericano.

28. Estudios recientes identifican, a su turno, diferentes causas del poco satisfactorio desempeño económico del país. Humérez y Dorado (2006) plantean como condicionantes de carácter estructural del crecimiento en Bolivia a factores como la orientación primaria de la producción, que ha determinado una baja diversificación de las exportaciones, la insuficiente infraestructura de servicios públicos, la inexistencia o debilidad de instituciones de apoyo a las actividades económicas y una estructura productiva heterogénea, entre otros. A su turno, el FMI (2006) señala como algunas causales, la importante volatilidad observada en el crecimiento del producto y la debilidad de instituciones clave; pese a sucesivas reformas estructurales que, sumadas a problemas de gobernabilidad, escasa infraestructura y altos costos en el sector formal, conspiraron contra el crecimiento. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) apunta entre otros, a la crisis fiscal traducida en un alto endeudamiento público, el bajo nivel del ahorro interno,

la baja productividad de los factores de producción, la alta concentración en unos pocos productos exportables y la desarticulación entre los sectores transable y no transable de la economía.

29. El Plan Nacional de Desarrollo identifica al patrón primario exportador no superado y a la adopción de la economía de mercado hacia mediados de los ochenta, como las causas principales del modesto desempeño de la economía. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señala al patrón primario exportador de la economía boliviana –que emerge con el establecimiento de la “industria” de la plata a fines del siglo XIX y que no ha logrado ser superado–, como el factor determinante del bajo crecimiento, la pobreza y la exclusión social en el país. Siguiendo al PND, este patrón productivo se extendió hasta el primer quinquenio del presente siglo y determinó el saqueo de los recursos naturales y una muy escasa captación de excedentes por el país. Asimismo, se destaca que este patrón no pudo ser cambiado ni por la Revolución Nacional, ni por la instauración del denominado capitalismo de Estado en la segunda mitad del siglo pasado, pues dio lugar a la emergencia de nuevas oligarquías regionales que se apropiaron del patrimonio estatal (...) y que conspiraron contra la acumulación interna y la industrialización del país”. Haciendo referencia a los últimos veinte años, el PND señala que: “De esta manera, el Estado fue sustituido por el mercado en la función asignadora de recursos para la producción de bienes y servicios y también para la distribución de la riqueza. El resultado fue la exacerbación de la concentración de la riqueza producida y de los medios productivos en un segmento muy reducido de la población”.

30. Como resultado, el producto real per cápita se mantiene bajo, con tendencia a divergir del alcanzado por otros países de la región. El crecimiento de la población boliviana –que desde mediados de los setenta supera al promedio de América Latina–, unido al muy modesto desempeño económico del país, determinaron un escaso crecimiento del PIB real per-cápita boliviano que alcanzó solamente a 0.6 por ciento en promedio anual en el período 1960 y 2010. Expresado en dólares



Fuente: Estimaciones propias con datos del FMI, CELADE e INE.

internacionales,² el PIB per-cápita de AL ha tendido a divergir significativamente del boliviano, situándose ambos en niveles de US\$ 11,200 y 4,500 en 2010, respectivamente. El distinto ritmo de crecimiento del producto de la región y Bolivia se manifiesta en el hecho que la relación PIB per cápita del resto de AL / PIB per cápita de Bolivia, que en 1980 era 1.9, pasó a 2.3 en 1990 y a 2.4 en 2010 (Gráfico 1).

31. La Constitución Política del Estado instauró un régimen económico plural en Bolivia. La reforma constitucional de 2009, de manera consistente con los planteamientos del PND, establece en su Art. 306 que el modelo económico del Estado es plural; entendiendo que la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Bajo los preceptos constitucionales, la economía plural, articula las diferentes formas de organización económica sobre los

² El dólar internacional es una unidad de cuenta que permite expresar los PIB nacionales en dólares, pero eliminando las diferencias en el costo de vida prevalecientes en los países.

principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia (Art. 306).

32. En el período reciente se observa una recuperación de la economía cuya consolidación, empero, no está exenta de riesgos. Entre 2004 y 2006 el PIB registró un crecimiento promedio de 4.3 por ciento, que implica un incremento per-cápita de 2.0 por ciento. Parte importante de este crecimiento se sustentó en el excepcional desempeño del sector exportador, principalmente en los sectores de hidrocarburos y minerales, cuya dinámica explicó la mayor parte del crecimiento de la economía en los años recientes. En lo inmediato, las perspectivas de la economía continúan siendo buenas, merced a la esperada continuidad del entorno internacional favorable, reflejado en buenos precios de nuestros principales productos de exportación, a importantes alivios de deuda externa que van consolidándose y a la solidez de las políticas fiscal y monetaria. Resultará importante que a la demanda externa, se sume en mayor medida el

aporte de la demanda interna, en especial su componente de inversión, que debiera compensar el menor crecimiento esperado de las exportaciones en los próximos años y el riesgo siempre presente de que futuras caídas en los precios internacionales afecten los valores de nuestras ventas al exterior, que en 2006 representaron 37 por ciento del PIB.

33. La gestión de gobierno del presidente Morales plantea la adopción de un nuevo patrón de desarrollo.

El PND establece la adopción de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en "...la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables" y en la "...generación, control y distribución de los excedentes producidos por los recursos naturales renovables y no renovables para la acumulación interna que alimente, en el largo plazo, el desarrollo nacional". Este patrón se basa en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación y uso interno, a la par de la redistribución de la riqueza nacional obtenida en beneficio de los sectores sociales tradicionalmente excluidos del acceso a los medios productivos y al empleo digno, adecuadamente remunerado y estable, mediante la ampliación y diversificación del aparato productivo en una matriz, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales, siempre en beneficio del país.

Bajo este planteamiento, el PND considera estratégica y primordial una mayor participación del Estado en la economía, con énfasis en el control de los recursos naturales y de los excedentes generados por su explotación; enfoque que representa un viraje sustancial respecto a la visión gubernamental prevaleciente en el país a partir del programa de estabilización de 1985.

34. En años recientes, las principales medidas de política económica se han orientado a reforzar la presencia del sector público en la economía y el rol redistributivo del Estado. De manera consistente con el nuevo patrón de desarrollo planteado en el PND y la CPE, que instaura en el país un régimen económico plural (constituido por las formas de organización económica comunitaria, estatal,

privada y social cooperativa), entre las principales medidas de política económica de la gestión de gobierno del presidente Morales, destacan la nacionalización de los sectores hidrocarburos (gas y petróleo) y telecomunicaciones; así como la creación de diversas unidades empresariales de carácter público. La mayor disponibilidad de recursos financieros por parte del Estado, originada especialmente en un contexto de precios elevados de los *commodities* en los mercados internacionales y en sucesivas rondas de alivio de deuda que beneficiaron al país, posibilitó a su vez la implementación de políticas sociales de redistribución enmarcadas en el esquema de protección social establecido en la estrategia *Bolivia Digna* del PND.

35. El desempeño de la economía nacional fue positivo entre 2004 y 2010, a pesar de las crisis interna y externa que enfrentó el país.

En el período mencionado, la economía boliviana debió enfrentar eventos adversos de magnitud importante, como la crisis político-institucional de la primera mitad de los 2000 en el plano interno, y los efectos de la crisis financiera internacional en el período 2008-2009. En este marco, la economía recuperó el ritmo de crecimiento observado en la segunda parte de los noventa, para crecer en promedio a tasas de 4.3 y 4.5 por ciento entre 2004-2005 y 2006-2010 respectivamente. A lo largo del período 2006-2010, el crecimiento estuvo sustentado por inversiones significativas en el sector minero, y especialmente en un desempeño altamente dinámico de las exportaciones de gas natural hacia los mercados de Brasil y Argentina, que a su vez se tradujo en crecimientos importantes de los ingresos públicos derivados del nuevo marco legal e institucional vigente en el sector a partir de la Ley 3058 de Hidrocarburos y del proceso de nacionalización registrado en 2006.

Este comportamiento, junto a la concreción de importantes alivios de deuda bilateral (iniciativa HIPC) y multilateral (iniciativa MDRI), contribuyó de manera decisiva al logro de superávits comerciales y acumulación de reservas internacionales, a la obtención de superávits fiscales (a nivel nacional y sub-nacional), al incremento de la inversión pública y al aumento del gasto social, entre otros (Tabla 2). Sin embargo, la economía enfrenta aún desafíos importantes, como la necesidad de dinamizar la inversión privada

nacional y extranjera, la reducción de la alta dependencia fiscal de los ingresos provenientes de los hidrocarburos (muy sujetos a los ciclos de precios internacionales) y la

necesidad imperiosa de dinamizar el aparato productivo con énfasis en sectores generadores de empleo, para poder lograr reducciones significativas del desempleo.

**Tabla 2. Bolivia: Indicadores económicos seleccionados
(Período 2002 – 2010)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto Interno Bruto									
PIB nominal (MM US\$)	7.905	8.082	8.773	9.549	11.452	13.120	16.674	17.340	19.640
Tasa de crecimiento del PIB real (%)	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1
PIB per cápita (US\$)	896	896	951	1.013	1.190	1.335	1.663	1.695	1.884
Sector externo (MM US\$D)									
Exportaciones	1.299	1.598	2.146	2.791	3.875	4.458	6.527	4.918	6.291
Importaciones	1.775	1.652	1.844	2.334	2.814	3.455	5.081	4.435	5.384
Saldo comercial	-476	-54	302	457	1.060	1.004	1.445	483	907
Inversión extranjera directa (MM US\$)	674	195	83	-291	278	362	508	426	410
Reservas internacionales Netas del BCB (MM US\$)	854	976	1.123	1.714	3.178	5.319	7.722	8.580	9.730
Indicadores fiscales del SPNF (%)¹									
Ingresos / PIB	27,7	28,8	28,5	31,5	38,7	43,4	48,0	44,7	43,9
Gastos / PIB	36,5	36,6	34,0	33,8	34,4	41,7	44,8	44,6	42,0
Superávit (Déficit)/ PIB	-8,8	-7,9	-5,5	-2,2	4,3	1,7	3,2	0,1	1,9
Ingresos hidrocarburos / ingresos totales	28,2	31,2	23,5	30,9	44,5	46,8	49,5	49,6	46,0
Identificadores fiscales de gobiernos subnacionales									
Ingresos / PIB	8,2	7,7	8,5	10,2	12,1	12,3	11,3	10,8	n.d.
Gastos / PIB	7,9	7,3	8,0	8,1	10,2	11,2	10,8	11,6	n.d.
Superávit (Déficit) Global/PIB	0,3	0,4	0,6	2,1	1,9	1,1	0,5	-0,8	n.d.
Gasto subnacional/ gasto público	21,6	19,9	23,5	24,0	29,7	26,9	24,1	26,0	n.d.
Inversión pública	7,4	6,2	6,9	6,6	7,7	7,7	8,1	8,3	7,7
Deuda pública									
Interna ²	2.260	2.477	2.763	2.943	3.063	3.129	3.755	4.194	4.509
Externa	4.400	5.142	5.045	4.942	3.248	2.209	2.444	2.601	2.882
Precios al consumidor (Variación porcentual)	2,5	3,9	4,6	4,9	5,0	11,7	11,9	0,3	7,2
Tasa de desempleo urbano (%)³	8,7	9,2	6,2	8,2	8,0	7,7	6,7	7,9	6,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011), CEPAL (2011) y BID (2011).

Notas: ¹ Sector Público No Financiero

²Corresponde al TGN

³A partir de 2009 las cifras corresponden a ciudades capitales

36. El desempleo abierto se mantiene elevado en los centros urbanos el empleo informal es mayor al formal.

Entre 1990 y 2010 la economía creció en promedio, a un ritmo de 3.8 por ciento anual; mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) lo hizo a un muy cercano 3.4 por ciento. El moderado diferencial entre el crecimiento del producto y el incremento anual de la PEA, impidió una dinamización importante y sostenida del mercado laboral boliviano por el lado de la demanda. Entre 1999 y 2003, como resultado del menor crecimiento de la economía que determinó una baja creación de nuevas fuentes de trabajo, la tasa de desempleo abierto en áreas urbanas fue creciendo sistemáticamente desde 7.2 por ciento en 1999 hasta 9.2 por ciento en 2003; nivel que ha venido descendiendo moderadamente hasta alcanzar una tasa de 6.5 por ciento en 2009.

El desempleo urbano afecta en mayor medida a las mujeres: hacia 2005, el desempleo femenino alcanzó a 10 por ciento, frente a un 6.8 por ciento de desempleo masculino. Por otra parte, según la CEPAL (2008), hacia 2007, 62.5 de la población urbana ocupada trabajaba en sectores de baja productividad, predominantemente informal.

D. El contexto social

37. **Bolivia cuenta con una rica diversidad étnica y cultural.** El PND, plantea como uno de los núcleos del nuevo patrón de desarrollo la *interculturalidad*, entendida como la relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio; como interacción, intercambio y comunicación cultural y como reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el/la “otro/a”. La propuesta de interculturalidad se deriva de la gran diversidad étnica y cultural de Bolivia, que se expresa en la presencia de más de treinta pueblos indígenas y afro descendientes.

El Mapa 1, preparado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2011) en función a demandas por tierras comunitarias de origen (TCO), permite apreciar los espacios geográficos en los cuales se encuentran asentados los pueblos indígenas del país.

38. Según el enfoque de la condición étnico-lingüística desarrollado por el CELADE-BID, la mayor parte de la población boliviana puede ser considerada indígena.

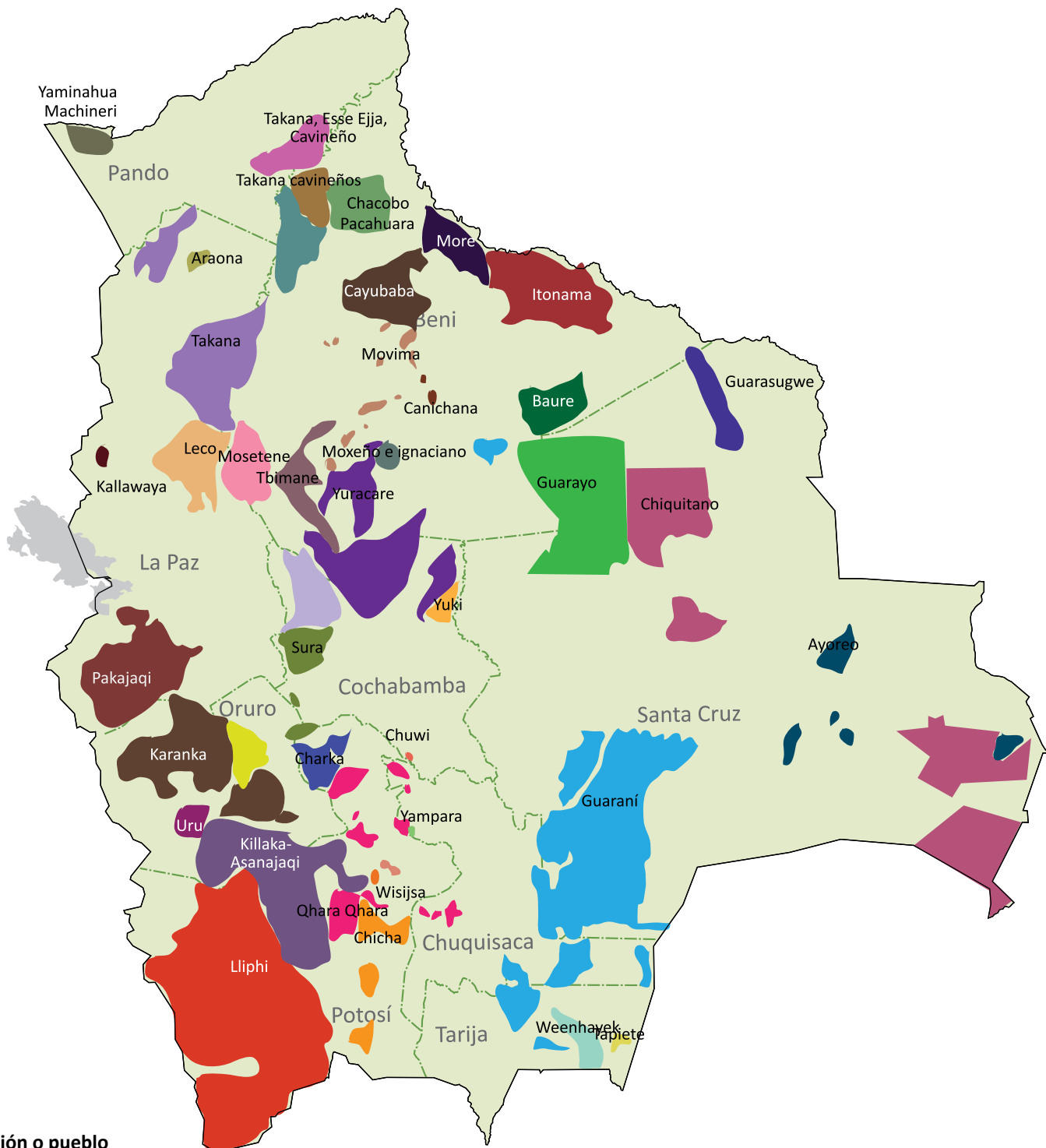
Como parte de un trabajo desarrollado a escala regional, CELADE-BID (2005) identifican 35 pueblos indígenas en Bolivia, con base en los trabajos de Plaza y Carvajal (1987), Albó (1995) e INE (1994), destacando empero el hecho que: “... la definición del número de pueblos indígenas carece de consenso y todavía no es un tema cerrado”. Según este mismo trabajo, 61 por ciento de las personas de 15 años censadas en 2001, dijo pertenecer a algún pueblo indígena y el 39 por ciento señaló no pertenecer a ninguno. De quienes se autoidentificaron como indígenas, el grupo de mayor cuantía es el pueblo Quechua (50 por ciento). Le siguen en orden de importancia el Aymara con 41 por ciento, el Chiquitano con 3.6 por ciento, el Guaraní con 2.5 por ciento y el Mojeño con 1.5 por ciento.

Esta base social fue considerada como uno de los rasgos fundamentales del país durante el proceso constituyente de 2006-2008, y dio paso a que la CPE considere al pueblo boliviano como la integralidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afro-bolivianas (Art. 3 CPE).

“Uno de los núcleos del nuevo patrón de desarrollo propuesto es la interculturalidad, como relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio; como interacción, intercambio y comunicación cultural y como reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el otro. La interculturalidad es el motor del desarrollo, pues permite que las culturas interactúen, compartan valores, se complementen y se reconozcan promoviendo relaciones igualitarias entre los seres humanos y los pueblos. La interculturalidad es una construcción opuesta al etnocentrismo.

Plan Nacional de Desarrollo.

Mapa 1. Mapa de naciones o pueblos originarios en función a demandas de TCO



Nación o pueblo

- | | | | | |
|--|---|---|--|--|
| Araona | Chiquitano | Killaka- Asanajaqi | Qhara Qhara | Weenhayek |
| Ayoreo | Chuwi | Leco | Sura | Wisijsa |
| Baure | Guarani | Llphi | Takana | Yaminahua Machineri |
| Canichana | Guarasugwe | More | Takana cavineños | Yampara |
| Cayubaba | Guarayo | Mositene | Takana, Esse Ejja, Cavineño | Yuki |
| Chacobo Pacahuara | Itonama | Movima | Tchimane | Yuracaré |
| Charka | Kallawayá | Moxeño e ignaciano | Uru | |
| Chicha | Karanka | Pakajaqi | | |

Recuadro 1. Consideraciones sobre la caracterización De la población como “indígena” o “no indígena”

En el país las consideraciones sobre lo indígena y lo originario han adquirido amplia relevancia social y política.

Sin embargo, y siguiendo a CELADE y BID (2005), en un marcado contraste con la visibilidad constitucional y jurídica que ha adquirido el tema, es evidente la inexistencia de criterios conceptuales y metodológicos que sean resultado de la aplicación de las normas en los distintos planes y programas sectoriales. Se puede señalar que hay dos grandes ámbitos en los que se observan consecuencias de esta ausencia de criterios y definiciones operativas respecto a la población indígena. Por una parte, en la planificación social y el establecimiento de prioridades y destino de la inversión social; y por otra en la limitada información sobre la situación de los pueblos indígenas respecto al acceso a los bienes y servicios públicos. Esta limitación se extiende al diagnóstico, identifica-

ción y análisis de la exclusión social, de las causas de la pobreza y de la identificación de los grupos sociales más vulnerables, imposibilitando la definición y aplicación de indicadores de seguimiento y evaluación de los programas nacionales.

En este contexto, a partir del Censo de Población y Vivienda de 2001, el INE introdujo en varios de sus operativos estadísticos preguntas sobre auto identificación con pueblos originarios y sobre las lenguas materna y actual de las personas; lo que dio paso al desarrollo de distintas metodologías para la cuantificación de la población indígena. La metodología de Condición Étnico Lingüística (CEL) desarrollada por CELADE y BID (2005), considera criterios de auto identificación y lengua –materna y actualmente hablada- para catalogar a la población boliviana como indígena o no indígena, de acuerdo a las posibilidades ilustradas en la siguiente tabla.

Población de 15 y más años según condición étnico-lingüística						
Combinaciones	Condición étnico lingüística			Población		Categorías
	Pertenece	Habla idioma nativo	Aprendió a hablar en idioma nativo			
1	Sí	Sí	Sí	1.774.972	36,2%	Indígena: 65,9% 3.229.239
2	Sí	Sí	Sí	588.989	12,0%	
3	Sí	No	Sí	23.212	0,5%	
4	Sí	No	Sí	660.012	13,5%	
5	No	Sí	Sí	182.054	3,7%	No indígena 34,1% 1.674.922
6	No	Sí	Sí	216.063	4,4%	
7	No	No	Sí	8.475	0,2%	
8	No	No	Sí	1.450.384	29,6%	
Total				4.904.161	100,0%	

Especialistas en el tema coinciden en afirmar que el debate sobre la catalogación de la población como indígena u originaria recién está empezando en Bolivia. Es por ello que en este ámbito pueden encontrarse aproximaciones diferentes a la problemática: Por un lado, la identificación de la población indígena bajo las metodologías CEL o la del INE (2003) basadas en lengua y auto identificación, hasta estudios que identifican grupos poblacionales bajo las catalogaciones de mestizo o cholo, indígena, blanco o negro; que destacan la

preeminencia de la población mestiza sobre la indígena (La Razón, 1/7/07).

En este contexto, la adopción del criterio CEL para la construcción de indicadores en el presente estudio, obedece a la mayor disponibilidad de información generada por estudiosos/as e instituciones nacionales e internacionales a partir de datos muestrales o censales del país; y no debe ser entendida como una posición sobre el tema.

Tabla 2. Indicadores sociales seleccionados de países de Sudamérica

	Índice de Gini, 2009	Incidencia de la pobreza a nivel nacional 2009 (%)	Población urbana analfabeta de 15 años y más, 2009 (%)	Tasa de Mortalidad Infantil (por 1,000 n.v.), 2009	Población por debajo del nivel mínimo de energía alimentaria 2005-2007, (%)	Gasto Social/ PIB, 2008 (%)
Argentina	0,52 ^a	n.d.	1,1	13,0 ^e	5	23,2
Bolivia	0,56 ^{b, c}	60,1 ^{b, c}	4,1 ^c	50,0 ^{b, e}	27	16,2
Brasil	0,58	24,9	7,4	17,3	6	26,0
Chile	0,52	11,5	2,6	7,0	5 ^f	14,2
Colombia	0,58	45,7	4,6	16,2	10	12,6
Ecuador	0,50	42,2	11,1	20,4	15	6,4
Paraguay	0,51	56,0	3,4	19,4	11	8,9
Perú	0,47	34,8	4,8	19,4	15	7,8
Uruguay	0,43	10,4	1,7	11,3	5 ^f	21,7
Venezuela	0,41 ^d	27,6 ^d	4,6 ^d	15,3	8	13,4
Promedio Sudamérica ^e	0,50	31,6	4,6	15,5	8,9	14,9
Bolivia / Promedio	1,1	1,9	0,9	3,2	3,0	1,1

Fuente: La fuente de las cifras es la CEPAL (CEPALSTAT), salvo que se especifique otra en las notas.

Notas: ^a2006. ^bFuente: INE Bolivia. ^c2007. ^d2008. ^eExcluye Bolivia. ^fValor de referencia solamente. El dato observado representa valores menores a cinco. n.d.: No disponible. n.v.: Nacidos vivos.

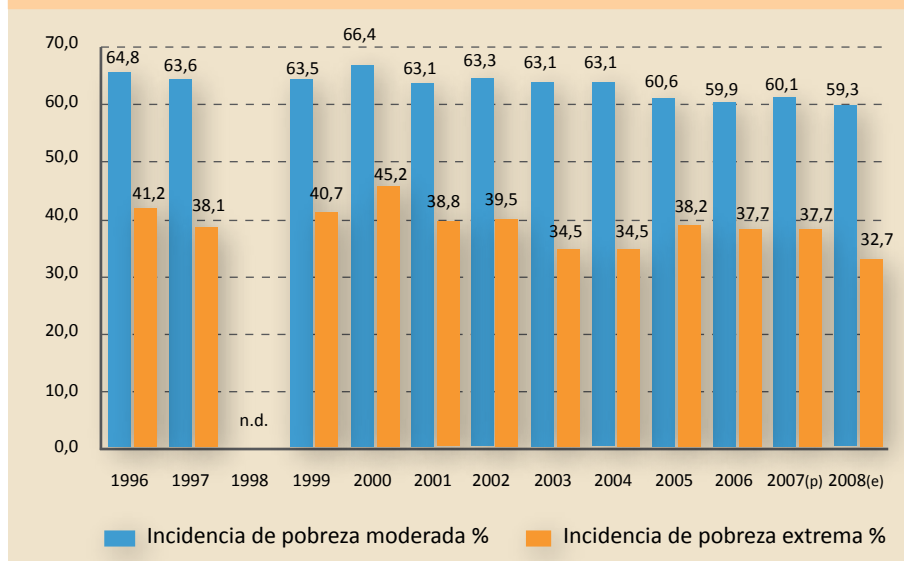
39. Bolivia continúa siendo el país más pobre y uno de los más desiguales de AL. Como se ha señalado, Bolivia presenta uno de los niveles de PIB per cápita más bajos de la región, situación que se agrava al considerar que está junto a Brasil y Colombia entre los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso de AL, que a su vez es la región con mayor desigualdad en el mundo.³ Considerando los diez países sudamericanos, con datos disponibles para 2009, Bolivia presentaba un Índice de Gini de 0.56, que se encontraba alrededor de 10 por ciento por encima del promedio sudamericano. La Tabla 3 presenta un conjunto de indicadores sociales de Bolivia compara-

dos con los del resto de países de Sudamérica. Estos indicadores, muestran que pese a los importantes esfuerzos por destinar recursos al gasto social, el país se encuentra en situación desventajosa en varios campos, destacando la situación de pobreza y la salud.

Pese a que se han logrado avances en la redistribución del ingreso mediante programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, contributivas y no contributivas, según cifras oficiales del INE (2010), el 20 por ciento más pobre de la población recibía solamente 2.6 por ciento del ingreso nacional hacia 2009 (1.5 por ciento en 1996). Así, el logro de mayores progresos hacia una distribución más igualitaria del ingreso demanda fue, entre otros, la inclusión de grandes segmentos poblacionales a esferas laborales de mayor productividad.

3 Existe amplio consenso entre los/as economistas que la desigualdad en la distribución del ingreso, conspira de manera determinante contra la reducción de la pobreza, aún en períodos de crecimiento económico importante.

Gráfico 02. Incidencia de la pobreza moderada y extrema, 1996-2008
(En porcentajes)



40. La pobreza afecta a seis de cada diez habitantes del país, con una incidencia mucho más elevada en las áreas rurales y en la población indígena. Según estimaciones de UDAPE (2011), la incidencia de la pobreza moderada, entendida como la proporción de personas con ingresos menores a una línea de pobreza, pero que pueden adquirir la canasta alimentaria básica, fue de 59.3 por ciento en 2008, un nivel algo menor que el observado en 1996 y 2005 (64.8 y 60.6 por ciento). Por su parte, la incidencia de la pobreza extrema, definida como la proporción de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el valor de una canasta alimentaria básica, pasó de 41.2 por ciento en 1996 a 38.2 y 32.7 por ciento en 2005 y 2008 respectivamente (Gráfico 2).

Estos modestos avances son explicados en parte por la crisis económica que afectó al país entre 1999 y 2004 y por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. La incidencia de la pobreza moderada en áreas rurales (74 por ciento) es muy superior a la observada en zonas urbanas (51.2 por ciento). Por su parte, la información disponible para 2007 da cuenta que la pobreza extrema en las áreas rurales (63.9) casi triplica la observada en las áreas urbanas (23.7 por ciento). Adicionalmente, UDAPE

reporta una incidencia de la pobreza extrema de 47.4 por ciento para la población indígena en 2007, que resulta mucho más elevada que la observada para la población no indígena (25.2 por ciento).

“...actualmente vivimos en un país profundamente inequitativo y excluyente. La pobreza y la desigualdad son la expresión de la inequitativa distribución del ingreso, del empleo, del consumo, de la riqueza y las oportunidades, además del desconocimiento de las identidades, de los derechos y la dignidad de las personas.”

Plan Nacional de Desarrollo.

41. En educación se han realizado avances significativos, pero los indicadores nacionales esconden diferencias importantes. En décadas recientes se introdujeron en el país importantes cambios centrados en aspectos institucionales y técnico pedagógicos del sistema educativo,

cuyos resultados se ven reflejados en mejoras sustanciales de diferentes indicadores que, empero, no han beneficiado de manera homogénea a toda la población, pues se observan sistemáticos sesgos en contra de las mujeres, los y las indígenas y la población que reside en áreas rurales. Estas mejoras se traducen en el progreso de indicadores como el analfabetismo, que bajó de 20.0 por ciento en 1992 a 13.3 por ciento en 2001 (INE, 2005), aunque en el área rural continúa siendo mucho más alto que en el área urbana (25.8 versus 6.9 por ciento) pese a las importantes disminuciones; mientras que los indicadores de género señalan que el analfabetismo en las mujeres es mucho más elevado que entre los hombres (19.4 y 6.9 por ciento).

También se ha avanzado en el acceso y cobertura de la educación, aunque con descensos en la tasa de cobertura neta de primaria entre 2001 y 2008.⁴ Según UDAPE y el Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (CIMDM), la tasa de cobertura neta de primaria alcanzó a 90.0 por ciento en 2008, con ligeras diferencias entre niños y niñas; pero con desigualdades importantes entre departamentos. En 2008, la tasa de término a octavo de primaria alcanzó a 77.3 por ciento, con una brecha de 1.8 por ciento a favor de las niñas.

42. Los principales indicadores en salud mejoraron, pero son deficientes respecto a los observados en países vecinos o de la región. La implementación de programas importantes como el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Programa Nacional de Extensión de Cobertura en Salud (EXTENSA) y el Programa Ampliado de Inmunización (PAI), así como de la Política de Salud Familiar Comunitario, Intercultural (SAFCI), entre otros, produjeron un incremento importante en la cobertura de servicios en salud, apoyado por la incorporación de personal de salud financiado principalmente con recursos provenientes de la Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados (HIPC por su sigla en inglés), por la introducción de sistemas de gestión por objetivos (CIMDM, 2005) y más recientemente, por recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

⁴ UDAPE y CIMDM (2011) atribuyen esta caída a la falta de inversiones en el sector educativo, al ajuste de los sistemas de información educativa y a posibles sobre-estimaciones en las proyecciones de población oficiales.

En este contexto, según información de sucesivas rondas de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA), la cobertura de los denominados *partos institucionales* aumentó de un 57 por ciento en 1998 a 61 y 71 por ciento en 2003 y 2008 respectivamente; mientras que para los mismos años, la cobertura del control prenatal se situó en 65, 79 y 65 por ciento, respectivamente. De manera similar, mejoraron significativamente la cobertura y calidad en los programas contra la malaria, chagas y tuberculosis (Banco Mundial, 2004). A estos avances se suman la reducción en la mortalidad materna, que según la ENDSA 2003 se estimaba en 229 muertes por 100,000 nacidos vivos, bastante por debajo de las 480 estimadas para 1989; y las ya mencionadas reducciones de la mortalidad infantil y en la niñez. Pese a estos avances y a que se cuenta con una política sostenible de aseguramiento público, persisten grandes dificultades en la provisión de servicios de salud para niños, niñas y mujeres, en detrimento principalmente de las poblaciones pobres, rurales, e indígenas, campesinas u originarias; principalmente por las deficiencias del sistema de salud con falta de calidad, capacidad resolutive y enfoque intercultural, que dificultan una reducción más efectiva de la mortalidad materna, infantil y en la niñez.

“Los ODM, particularmente la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, no pueden alcanzarse, a menos que se aborden decididamente las cuestiones de población. Por esto, es preciso intensificar los esfuerzos para promover los derechos de la mujer y aumentar las inversiones en educación y salud, incluida la salud sexual y reproductiva y la planificación de la familia”.

Kofi Annan

*Ex - Secretario General de las Naciones Unidas
Cumbre Iberoamericana. Bangkok, 2003*

43. Se observan progresos en la reducción de la desnutrición, sin embargo, todavía afecta a una importante proporción de los niños y niñas. La desnutrición afecta tanto a la población en extrema pobreza como a otros grupos que residen en regiones con inseguridad alimentaria. Pese a importantes progresos en la lucha contra la desnutrición, la desnutrición crónica (talla para la edad) afectaba hacia 2008 al 20.3 por ciento de los niños y niñas menores a tres años (38.3 por ciento en 1998). Los esfuerzos por combatir la desnutrición se han continuado a través del Programa Multisectorial Desnutrición Cero situando este indicador muy cerca al objetivo establecido en el marco de los ODM (10 por ciento para 2015). Sin embargo la evidencia disponible sugiere que, a pesar de los progresos observados en los últimos cinco años, aún persisten grandes inequidades en el nivel de desnutrición por nivel socioeconómico, así como en términos departamentales, con registros por bastante por encima de la media nacional en Potosí, Oruro y Chuquisaca. Según un estudio del Programa Nacional de Alimentos (2005), las principales causas de la desnutrición infantil son el insuficiente e inadecuado consumo alimentario (ámbito en el cual inciden la lactancia materna, la alimentación complementaria, la disponibilidad y acceso a alimentos y la situación económica de las familias, entre otros), la vulnerabilidad de los niños y niñas a las infecciones y su estado de salud (en especial el vinculado a las enfermedades diarreicas agudas y a las infecciones respiratorias agudas).

44. La situación de las mujeres bolivianas es ampliamente desventajosa respecto a la de los hombre en diferentes ámbitos. Independientemente de los progresos o retrocesos experimentados en las condiciones sociales en el país, persiste una preocupante postergación de las mujeres bolivianas en la mayor parte de los ámbitos del quehacer cotidiano. Estas condiciones de desventaja se presentan en lo doméstico, en el mundo del trabajo, en la salud, en la educación y en la política, y determinan que las mujeres se encuentran en condiciones de postergación, independientemente de su condición socioeconómica o de su nivel educativo. En el quinquenio 2006 – 2010 se han consolidado los progresos ya observados en la esfera de la educación primaria y secundaria, donde prác-

ticamente se han cerrado las brechas de matriculación y de término en primaria y secundaria, a la par que se ha avanzado de manera significativa en la reducción del analfabetismo, especialmente en las cohortes de población más joven; aunque prevalece una importante diferencia en el número de años de escolaridad a favor de los hombres. En el mismo período, uno de los progresos más importantes que se ha preservado es el aumento de la participación política de las mujeres, que se ha registrado en ámbitos como el gabinete ministerial, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los concejos municipales (aunque, salvo en el caso del gabinete ministerial, las proporciones de participación permanecen alejadas del 50 por ciento). Estos avances se reflejan en el progreso del Índice de Desarrollo de Género (IDG) elaborados por el PNUD, que pasó de 0.674 a 0.728 entre 2002 y 2007.⁵

Pese a los progresos logrados, sexual, intrafamiliar, económico y patrimonial, las mujeres bolivianas enfrentan aún situaciones de adversidad reflejadas en violencia política, menor acceso a puestos de trabajo con mayor productividad, discriminación salarial y desarrollo de trabajo no remunerado. Asimismo, el rol social predeterminado que se espera cumpla la mujer en la sociedad – muy orientado a la reproducción y la crianza– permanece sin grandes cambios, constituyendo uno de los factores que más fuertemente condicionan un mayor y efectivo ejercicio de sus derechos.

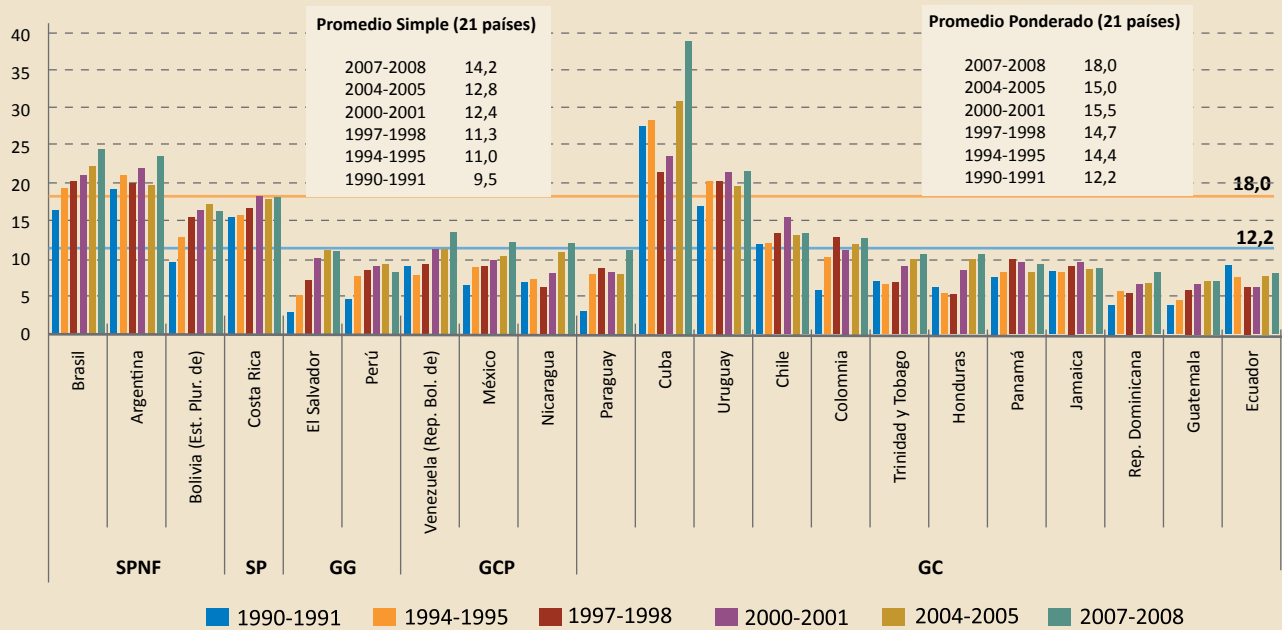
45. Bolivia ha hecho esfuerzos significativos por incrementar su gasto social, cuya participación en el total del gasto público ha crecido sostenidamente desde la segunda mitad de los noventa. De manera consistente con lo observado en América Latina y el Caribe,⁶ el gasto público social del país se ha incrementado de manera significativa en los tres lustros que van desde 1995 hasta 2007, promediando una participación en el PIB de 16.5

5 El IDG es un indicador social similar al IDH y que mide las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres. Es elaborado por el PNUD y se basa en los siguientes tres componentes e indicadores: (1) Vida larga y saludable, (2) Educación y (3) Nivel de vida digno.

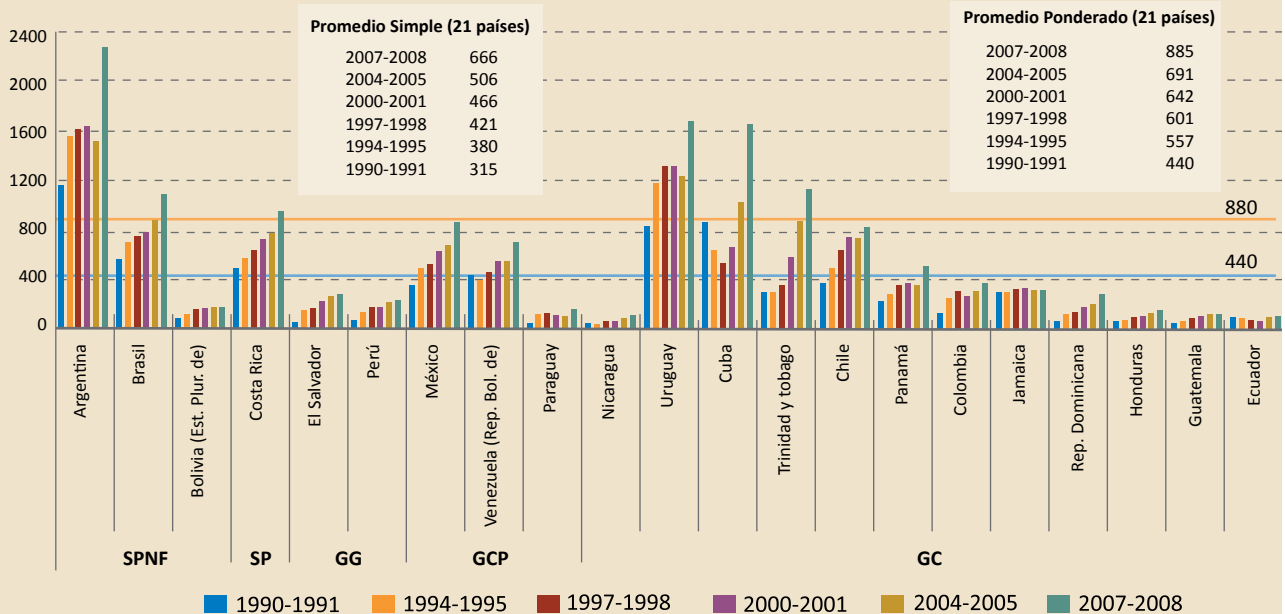
6 Gasto corriente (remuneraciones y funcionamiento) y de capital (inversiones) en los sectores de educación, salud, vivienda, seguridad social y asistencia social.

Gráfico 03. Gasto social en América Latina, 1990-2008

A. Gasto social en porcentajes del PIB



B. Gasto social por habitante (En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Nota: SPNF = Sector público no financiero; SP = Sector público; GG = Gobierno General; GCP = Gobierno centralpresupuestario; GC = Gobierno Central

por ciento, con las mayores participaciones en educación, salud y seguridad social de largo plazo (Tabla 4 y Gráfico 3). Este esfuerzo se reflejó en una participación creciente del gasto social en el total del gasto estatal, que en 2007 llegó a 50.4 por ciento del total, y que ha permitido al país equiparar el esfuerzo promedio de los países de la región. Sin embargo, los niveles de gasto por habitante observados en Bolivia (US\$69 en 2007) permanecen muy por debajo del contexto regional (que en promedio alcanzó a US\$191 en el mismo año).

Tabla 4. Gasto social en Bolivia, 1994-95 a 2006-2007

	1994-95	2000-01	2004-05	2006-07
Bolivia: Gasto social como porcentaje del PIB				
Total	12,9	16,2	17,0	16,2
Educación	5,5	5,8	6,6	6,3
Salud	3,3	3,0	3,2	3,2
Seguridad y asistencia social	1,5	5,6	5,1	4,7
Vivienda y otros	2,6	1,8	2,1	2,0
Gasto social per cápita (en dólares y porcentajes)				
América Latina y el Caribe	111	147	163	191
Bolivia	52	59	69	69
América Latina y el Caribe / Bolivia	2,1	2,5	2,4	2,8
Gasto social como porcentaje del gasto total				
América Latina y el Caribe	44,8	47,3	49,4	50,4
Bolivia	36,6	42,8	48,1	49,1
América Latina y el Caribe / Bolivia	1,2	1,1	1,0	1,0

Fuente: CEPAL (2011).

E. Avances relacionados con los compromisos internacionales de desarrollo social asumidos por el país

46. Bolivia se ha adscrito a múltiples acuerdos internacionales de desarrollo económico y social. Por su relevancia para el análisis de población, es necesario analizar los avances en cuanto a los programas de acción o declaraciones de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, realizada en 1994 (CIPD); de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 (CMM); de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, realizada en 1979 (CEDAW) y de la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York el año 2000. Cabe tener en cuenta que la suscripción de estos tratados internacionales por parte del Estado boliviano tiene carácter vinculante.

47. Tras de la realización de la CIPD, se observa una mayor incorporación de variables demográficas en los planes de desarrollo y en el marco normativo. La CIPD concluyó que los temas demográficos deben ser incorporados en mayor medida en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo. En esta línea, las versiones del Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1994 y 2003 contenían ya consideraciones sobre población y desarrollo, orientadas a la búsqueda de equidad regional y a la incorporación en la planificación nacional, departamental y local de los cambios demográficos como parte de una visión integral para buscar el desarrollo (Secretaría Técnica del Consejo de Población, 2004). Esta visión es profundizada de manera sustancial en la CPE promulgada en 2009, así como en las bases del PND, que entienden al ser humano en relación armónica con la comunidad y el medio ambiente como sujetos del desarrollo. Así, ambos instrumentos conciben a las personas como sujetos de derechos, de manera plenamente compatible con la visión de la CIPD de El Cairo.

Asimismo, algunas de las leyes fundamentales para la institucionalidad del Estado como las de Participación

Popular (1994), de Descentralización Administrativa (1995), del Diálogo Nacional (2001) y, más recientemente, de Autonomías y Descentralización (2010), incorporan elementos vinculados al tamaño y distribución espacial de la población y/o sus condiciones de vida como elementos centrales para la asignación de recursos de coparticipación tributaria y de los recursos provenientes del alivio de deuda logrado bajo la iniciativa HIPC, así como para el diseño de un futuro pacto fiscal en el país, cuya necesidad emerge del proceso de implementación del Estado autonómico.

48. Se observa una mayor consideración de las variables demográficas para el seguimiento de los resultados de las políticas públicas. En la esfera del monitoreo y evaluación, a lo largo de la década del 2000 se realizaron importantes avances en la incorporación de indicadores construidos con información poblacional. En este ámbito destacan los esfuerzos cada vez más comunes en el ámbito de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas. De igual manera, destacan, sobre la base de información producida por el INE, los sistemas de información sectorial en salud y educación y los reportes de ejecución presupuestaria del sector público realizados bajo el criterio de clasificación funcional. Asimismo, y en el marco del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio ha realizado esfuerzos importantes de seguimiento y evaluación de las acciones nacionales, basado es una importante cantidad de evidencia empírica de las esferas social y demográfica, que se ha venido produciendo recurriendo cada vez con mayor énfasis a desagregaciones de los promedios nacionales bajo las dimensiones de residencia, sexo, edad, condición socio-económica y condición étnico-lingüística, entre otros. Pese a los progresos señalados, resta avanzar hacia una integración mayor de los aspectos demográficos con un enfoque de derechos en planes, estrategias y programas nacionales, departamentales y locales.

49. Aunque el país no cuenta con una ley o política comprensiva sobre temas de población, en general, las visiones y políticas gubernamentales se encuentran alineadas con las recomendaciones de la Conferencia de El Cairo. Las conclusiones y recomendaciones de todas las

conferencias internacionales sobre asuntos de población impulsadas por las Naciones Unidas desde 1974, han hecho énfasis en la importancia del monitoreo de la implementación de sus recomendaciones. En este marco, la División de Población de las Naciones Unidas elabora anualmente un reporte que presenta la visión y políticas gubernamentales sobre asuntos de población, que resulta de utilidad para conocer la evolución de las percepciones gubernamentales acerca de temas tan importantes como el tamaño y crecimiento de la población, la fertilidad, la salud y la mortalidad, la distribución espacial de la población y la migración interna e internacional. La Tabla 5 presenta los resultados reportados por Naciones Unidas para el año 2009 y anteriores, y muestra que, salvo por algunos pocos temas, las percepciones de oficiales del Gobierno de Bolivia y las políticas públicas impulsadas se encuentran alineadas con el Plan de Acción de la CIPD de 1994.

50. Pese a importantes avances en la esfera normativa, la situación en materia de protección del medio ambiente genera preocupaciones. La Conferencia de El Cairo planteó la necesidad de aplicar políticas para hacer frente a las consecuencias ecológicas de los inevitables aumentos futuros de la población y de los cambios en su concentración y distribución, particularmente en zonas ecológicamente vulnerables y en las aglomeraciones urbanas. En el país se han registrado avances muy importantes en la formulación de normas y políticas vinculadas a la gestión ambiental, entre los cuales destacan la Ley del Medio Ambiente, la Ley Forestal, la Ley INRA y el Código Minero, cuya aplicación no ha estado exenta de dificultades que han llevado al ajuste de varias de estas normas. Siguiendo al Consejo Nacional de Población (CODEPO) (2004), “de forma resumida, la situación ambiental de Bolivia está caracterizada por una creciente degradación y erosión de suelos, deforestación, pérdida de biodiversidad biológica y contaminación ambiental. Otros problemas son la falta de conciencia ambiental por parte de la ciudadanía y de capacidades técnicas para el desarrollo sostenible; modalidades insostenibles de uso y aprovechamiento de recursos naturales e insuficiencia financiera para el proceso de gestión ambiental. Como se puede ver, la mayor parte de estos problemas ambientales están relacionados con

Tabla 5. Bolivia: Evolución de las visiones y políticas gubernamentales sobre temas de población, 1976-2009

Variable de la política de población	1976	1986	1996	2009
Tamaño y crecimiento de la población				
Visión sobre el crecimiento	Satisfactorio	Muy bajo	Satisfactorio	Satisfactorio
Política sobre el crecimiento	No intervención	No intervención	No intervención	No intervención
Estructura etárea de la población				
Nivel de preocupación acerca de:				
Tamaño de la población en edad de trabajar	..	..	..	No preocupa
Envejecimiento de la población	..	..	..	Importante
Fecundidad y planificación familiar				
Visión sobre el nivel de fecundidad	Satisfactorio	Muy bajo	Satisfactorio	Satisfactorio
Política	No intervención	No intervención	No intervención	No intervención
Acceso a métodos anticonceptivos	Apoyo directo	Apoyo indirecto	Apoyo directo	Apoyo directo
Fecundidad adolescente				
Nivel de preocupación	..	..	Menor	Importante
Políticas y programas	..	..	Sí	Sí
Salud y mortalidad				
Visión sobre:				
Esperanza de vida al nacer	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable
Mortalidad en la niñez (hasta 5 años)	..	..	Inaceptable	Inaceptable
Mortalidad materna	..	..	..	Inaceptable
Nivel de preocupación acerca del VIH-SIDA	..	..	Menor	Importante
Medidas para responder al VIH-SIDA*	..	..	..	1,2,3,4,5
Casos en los que el aborto es permitido**	..	..	..	1,2,3,4
Distribución espacial y migración interna				
Visión sobre la distribución deseada	Cambio importante	Cambio importante	Satisfactoria	Cambio importante
Políticas de migración interna				
De áreas rurales a urbanas	..	..	..	Para bajarla
De áreas rurales a rurales	..	..	..	..
De áreas urbanas a rurales	..	..	..	..
De áreas urbanas a urbanas	..	..	..	..
Hacia aglomeraciones urbanas	..	Para bajarla	No intervención	Para bajarla
Migración internacional				
Inmigración				
Visión	Satisfactoria	Muy baja	..	Satisfactoria
Políticas	Para mantenerla	Para aumentarla	No intervención	Para mantenerla
Asentamientos permanentes	..	..	No intervención	Para mantenerla
Trabajadores temporales	..	..	No intervención	No intervención
Trabajadores altamente calificados	..	..	..	Para mantenerla
Reunificación familiar	..	..	No intervención	No intervención
Integración de extranjeros	..	..	No hay programas	No hay programas
Emigración				
Visión	Satisfactoria	Muy alta	Satisfactoria	Muy alta
Políticas	Para mantenerla	Para bajarla	No intervención	No intervención
Incentivo al retorno de ciudadanos nacionales	..	..	No hay programas	..

Fuente: United Nations Population Division (2010): World Population Policies 2009. (Traducción libre).

Notas: (..) Sin información. *(1) Exámenes de sangre; (2) Campañas de información/educación, (3) Tratamiento antiretroviral; (4) Políticas no-discriminatorias; (5) Distribución de condones. **(1) Para salvar la vida de la mujer; (2) Para preservar la salud física; (3) Para preservar la salud mental; (4) Violación o incesto; (5) Daño fetal; (6) Razones económicas o sociales; (7) A requerimiento.

la variable población". A su turno, el Centro de Asesoramiento para el Desarrollo Social (CADES) (2009), llama la atención acerca de que "en Bolivia, el mayor problema ambiental es la degradación de la tierra, que es creciente y amenazadora, y se expresa fundamentalmente en un agudo proceso de erosión que trae consigo la pérdida de la capacidad del suelo agrícola y forestal", señalando que "...el deterioro del medio ambiente y la degradación de los recursos naturales renovables no han podido, hasta ahora, ser detenido ni controlado, a pesar de los significativos avances que dio el país en materia legislativa".

51. El fenómeno de la migración interna e internacional no ha recibido suficiente atención. Salvo la política de Marcha al Oriente de los años cincuenta que incentivó la migración hacia las tierras bajas ante el debilitamiento de la actividad minera, prácticamente no han existido esfuerzos orientados a una redistribución ordenada de la población en el país. Las crisis económicas de mediados de los ochenta y de fines de los noventa acentuaron los flujos migratorios rural-urbanos, con tendencia a concentrar población en cinturones periurbanos de las ciudades principales e intermedias del país, determinando el surgimiento o el agravamiento de problemas como el inadecuado acceso a infraestructura, servicios y empleo; y la exposición a problemas sociales como el hacinamiento y la delincuencia, trata y tráfico de personas para lo cual, el estado promulgó la Ley No. 263 de 31 de julio de 2012 CONTRA LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, atención, persecución y sanción penal entre otros. Vistas estas dificultades de la migración no ordenada, en años recientes, han comenzado a surgir preocupaciones gubernamentales acerca de la migración interna y la distribución espacial de la población, con planteamientos de política orientados a atenuar la migración desde las áreas rurales hacia las áreas urbanas y hacia los grandes conglomerados urbanos. En lo que toca a la migración internacional, la persistencia de patrones productivos que no han logrado consolidar una oferta de empleos de calidad para importantes sectores de la población, unida a la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, se encontraría en la base del incremento

observado en la migración internacional durante los años recientes. Entre los principales desafíos de corto plazo en este ámbito pueden citarse la necesidad del desarrollo de instrumentos de protección de ciudadanos bolivianos en el exterior, y la formulación de políticas y programas de facilitación del retorno de migrantes bolivianos/as al país, ambos consagrados en la CIPD, ámbitos en los cuales no existen, por el momento, políticas o intervenciones estatales.

52. En materia de Salud Sexual y Reproductiva se han dado pasos importantes en cumplimiento de los objetivos de la CIPD. En los momentos emblemáticos asociados a la Conferencia de El Cairo: *El Cairo 1994, El Cairo+5, A 10 años de El Cairo y A 15 años de El Cairo*, Bolivia ha mostrado paulatinos avances en la defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Desde inicios de los noventa se han venido realizando esfuerzos como la formulación de la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (1990) y del Plan Vida (1994) que buscaba reducir de manera acelerada la mortalidad materna y de los niños y las niñas menores de cinco años. Asimismo, se dieron importantes pasos con el establecimiento del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (1996), del Seguro Básico de Salud (1999), del SUMI (2003) y del SAFCI (2006). Pese a los innegables avances, la mortalidad materna permanece elevada; existe una elevada demanda insatisfecha de planificación familiar y la fecundidad de las adolescentes no está disminuyendo. Entre los principales desafíos en materia de salud sexual y reproductiva se encuentran la reducción de la mortalidad materna y neonatal, la atención de la demanda insatisfecha de planificación familiar, la reducción de la fecundidad no deseada y el control de la incidencia del cáncer cérvico uterino, que sigue siendo una causa preponderante de mortalidad en las mujeres bolivianas. Otros desafíos, no menos importantes, son el control de la epidemia del VIH/SIDA, el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva de los y las jóvenes, en especial del grupo de los adolescentes, y la lucha contra la violencia sexual⁷.

7 Por la importancia crítica de la salud reproductiva en el bienestar de las personas, la Cumbre Mundial de 2005 (World Summit 2005) que dio continuidad a la Cumbre del Milenio de 2000, determinó entre sus conclusiones más importantes adicionar una nueva Meta del Milenio: El acceso universal a los servicios de salud reproductiva hasta el año 2015.

“Es preciso librar batallas en muchos frentes para lograr la vigencia del derecho a disfrutar de una vida saludable y con igualdad de oportunidades. Pero es mucho lo que depende de que se logre el objetivo, establecido tanto en la CIPD como en el documento final de la Cumbre Mundial 2005: Acceso universal a la salud reproductiva para 2015. El UNFPA procura alcanzar este objetivo de muchas maneras: Impartiendo capacitación a parteras y proporcionando suministros para la maternidad sin riesgo a los refugiados; ayudando a formular planes nacionales de acción para abordar la violencia contra la mujer; entablando alianzas con organizaciones confesionales; alentando la participación de los y las jóvenes; colaborando en la realización de censos; y promoviendo la planificación de la familia”.

*Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas
UNFPA, Informe Anual 2006.*

53. Se han registrado progresos, principalmente en la esfera normativa y en la búsqueda de la igualdad de géneros planteada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing. La declaración y Plataforma de Acción de la CMM se comprometió a impulsar, antes de fines del Siglo XX, las estrategias aprobadas en Nairobi (1985). Acoge, además, la declaración de la CEDAW y la Declaración de Viena, entre otros. La búsqueda de la igualdad de géneros, que también ocupa un lugar destacado en el Programa de Acción de la CIPD, presenta avances dispares entre lo normativo y lo efectivo. La aprobación de la CPE, la promulgación de las leyes orgánicas⁸ y otras leyes

⁸ Ley del Órgano Judicial (junio de 2010), Ley del Órgano Electoral Plurinacional (junio de 2010), Ley del Régimen Electoral (junio de 2010), Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (julio de 2010) y Ley Marco de Autonomías y Descentralización (julio de 2010).

ordinarias como la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Ley de Deslinde Jurisdiccional, Ley de Acoso y Violencia Política, Ley de Trata y Tráfico contra las Personas, proveen una base sólida que es complementada por el marco normativo vigente para avanzar hacia la equidad de géneros. A raíz de este desarrollo normativo, conviene resaltar la incorporación en la CPE de los derechos de las mujeres y de los hombres, así como la introducción del concepto de la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Asimismo, destaca el hecho que la CPE y las leyes orgánicas y ordinarias incluyan elementos como los principios de equidad de género, paridad y alternancia de la participación de la mujer en procesos electorales y en los diferentes órganos del Estado; la prohibición de la conciliación en delitos que impliquen el ejercicio de violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, entre otros.

En el ámbito institucional, entre los principales avances para generar conciencia e institucionalidad sobre la equidad de género en pasados años, destacan la creación de la Subsecretaría de Asuntos de Género (1993), la formulación y ejecución del Plan Nacional de Equidad de Género 2001-2003 (2001) y la concertación con la sociedad civil de una Agenda Mínima de Género y el Plan Nacional para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007. Más recientemente, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), dependiente del Ministerio de Justicia, ha elaborado y concertado el “Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades – Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien” (2008), que busca que “Bolivia reconozca plenamente el aporte de las mujeres al desarrollo del país (...) que deberá estar expresado en igualdad de oportunidades para el acceso a servicios, la plena participación en espacios de decisión, en la distribución equitativa de los recursos económicos, tecnológicos y patrimoniales, creándose las condiciones para una vida libre de violencia en razón de género.” (VIO, 2008).

54. A partir del marco constitucional, el desafío es avanzar en diferentes planos para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres. En la búsqueda de lograr la equidad entre los géneros, es en el ámbito normativo en el que se han registrado los avances más

importantes. Paralelamente, se han venido diseñando e implementando diversos programas que tienden a favorecer el progreso en la situación de la mujer en los ámbitos de la participación, de la educación, de la salud sexual y reproductiva, de la producción y desarrollo rural, de la erradicación de la pobreza, del combate contra la violencia y del acceso a la tierra; orientados a incidir de manera concreta en el progreso de las mujeres, sin embargo, al analizar las condiciones efectivas de igualdad entre hombres y mujeres –varias de las cuales se ilustran a lo largo de este documento– es mucho mayor el camino que queda por recorrer, debido a que en gran parte de las esferas sociales, económicas, medio ambientales y político institucionales, persisten importantes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, las que tienen relación con los mecanismos institucionales, operativos y, en definitiva, con las conductas aún arraigadas en gran parte de la sociedad boliviana.

Es así que el Viceministerio de la Mujer (2005) señalaba que: “En lo económico; persiste la inequidad de género en el acceso al empleo, ingreso, recursos productivos y actividades económicas, debido a factores como: La división sexual del trabajo, el patrón ocupacional por sexo, la doble y triple jornada de trabajo, discriminaciones étnicas y generacionales, (...) menores salarios que los hombres por el mismo trabajo y las leyes laborales y de seguridad social que no se cumplen o hay que reformar. En cuanto a la violencia intrafamiliar, pese a los avances (...) aún no hay conciencia plena de la gravedad de la violencia doméstica, que sigue siendo considerada como un delito menor (...) Asimismo, son notorias las debilidades de los servicios públicos de prevención, atención y sanción de la violencia (...) En salud, las mujeres aún desconocen sus derechos sexuales y reproductivos (...) y la política nacional de salud no abarca todo el ciclo vital de las mujeres. En educación, niñas del área rural no permanecen en la escuela (...) En participación política y ciudadana las mujeres no logran incorporarse plenamente en espacios de decisión política, institucional ni comunal, no se han logrado los espacios que dicta la Ley, y en muchos casos éstas son violentadas para obligarlas a renunciar”. Con relación a esta evalua-

ción, cabe señalar que en los últimos años uno de los ámbitos en el cuales se han registrado progresos, aunque modestos y no sin dificultades, es el referido a la participación política de la mujer.

55. El progreso en los indicadores asociados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue positivo.

Sin embargo, en ausencia de significativos esfuerzos adicionales, varios de los ODM no podrán ser alcanzados hasta 2015. El Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborado por UDAPE y el Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio plantea que, a una década de la suscripción de la Declaración de la Cumbre del Milenio, Bolivia ha registrado importantes resultados en varios de los ODM y que, sin embargo, aún es necesario realizar esfuerzos adicionales y asignar, de manera más eficiente, los recursos financieros para lograr los resultados esperados en varios de los ámbitos. Según este reporte, el gasto público social dirigido a los ODM creció de US\$548 millones en el año 2000 a US\$968 millones en el 2007, alcanzando el 7,4% del PIB en ese año. En términos per cápita, el denominado gasto público ODM llegó a US\$99 en 2007.

La Tabla 6, extraída del Sexto Informe, presenta un resumen de la situación del país en relación con los ODM, exhibiendo la situación buscada y observada de indicadores seleccionados para diferentes metas. En varios casos, la situación observada permite deducir que es factible alcanzar las metas planteadas para 2015, pero también existen casos en los que se observa rezagos importantes. Los principales progresos –respecto a las metas– se han logrado en los campos de reducción de la pobreza, la reducción de las brechas de género en la educación y el acceso sostenible al agua potable. En contraposición, entre los principales desafíos que enfrenta el país se encuentra la necesidad de incrementar la cobertura de la educación primaria y la tasa de término en la secundaria (campos en el cual se han observado retrocesos respecto a 2000); así como la reducción de la mortalidad en la niñez, infantil y materna.

Tabla 6. Resumen de situación de indicadores seleccionados para los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia

Objetivos y metas	Indicadores	Línea base	Dato actual	MDM	Brecha 2015*
Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre					
Meta 1A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día	Porcentaje de la población en pobreza extrema	41,2 (1996)	26,1 (2009p)	24,1	-2,0
Meta 1C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	Porcentaje de niños menores de 3 años con desnutrición crónica	37,7 (1989)	20,3 (2008)	19,0	-1,3
	Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global	13,2 (1989)	6,1 (2008)	6,6	0,5
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal					
Meta 2A. Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Tasa de cobertura neta del nivel primario	94,3 (2001)	90,0 (2008)	100,0	10,0
	Tasa de término a 8vo. de primaria	74,0 (2001)	77,3 (2008)	100,0	22,7
	Tasa de alfabetismo de la población de 15 a 24 años	97,4 (2001)	99,4 (2009)	100,0	0,6
Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer					
Meta 3A. Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza no más tarde de 2015	Brecha de género en la tasa de término a 8vo. de primaria	2,8 (2001)	-1,8 (2008p)	0,0	-
	Brecha de género en la tasa de término a 4to. de secundaria	1,2 (2001)	-1,4 (2008p)	0,0	-
	Ratio de mujeres a hombres alfabetos (población 15 - 24 años)	98,0 (1997)	99,6 (2009p)	100,0	0,4
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años					
Meta 4A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Tasa de mortalidad en la niñez (por 1,000 n.v.)	129,4 (1989)	63,0 (2008)	43,1	-19,9
	Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 n.v.)	81,9 (1989)	50,0 (2008)	27,3	-22,7
	Cobertura de vacunación con tercera dosis de Pentavalente en menores de un año (en porcentaje)	68,0 (1994)	84,5 (2009)	95,0	10,5

Objetivo 5: Mejorar la salud materna					
Meta 5A. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	Razón de mortalidad materna (por 100,000 n.v.)	416 (1989)	229 (2003)	104	-125
	Cobertura de parto institucional (en porcentaje)	33 (1996)	67 (2009)	70	3
Meta 5B. Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	Tasa de uso de anticonceptivos (en porcentaje)	30,3 (1989)	60,6 (2008)	-	-
	Tasa de natalidad en adolescentes (por 1,000 habitantes de 15 a 19 años)	94,3 (1989)	88,8 (2008)	-	-
	Cobertura de atención prenatal (al menos cuatro consultas, en porcentaje)	31,9 (1989)	72,3 (2008)	-	-
	Necesidad insatisfecha de planificación familiar (en porcentaje)	23,2 (1989)	20,2 (2008)	-	-
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades					
Meta 6A. Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación de VIH/SIDA	Prevalencia del Sida (por millon de habitantes)	2,5 (1996)	82,6 (2009)	13,0	-69,6
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente					
Meta 7B. Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015	Porcentaje de la población con acceso sostenible a agua potable	57,5 (1992)	74,6 (2008)	78,5	3,9
	Porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento básico	28,0 (1992)	48,4 (2008)	64,0	15,6

Fuente: UDAPE y CIMDM (2011).

Nota: *Brecha 2015 = Meta del Milenio - Dato actual.



III. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POBLACIÓN EN BOLIVIA

A. La concepción del desarrollo

56. El PND plantea una nueva visión del desarrollo a partir de una perspectiva histórica, en la cual destacan el estancamiento, la dependencia y la pobreza. El PND plantea, como sustento de su propuesta de desarrollo que: “Las políticas de desarrollo de los últimos 20 años han acumulado frustración, desigualdad, pobreza e indignidad en la mayoría de la población”. “Los pobres” no tenían la esperanza de obtener trabajo digno y remunerado ni de satisfacer sus necesidades más elementales, tampoco contaban con un Estado que les proteja, fue de ahí que provino el rechazo al modelo de desarrollo diseñado para expropiar la riqueza nacional a la mayoría de la población. El rechazo se convirtió en demanda social por la participación directa en la decisión política nacional, el acceso igualitario a los medios productivos, el reconocimiento de sus culturas y la construcción de nuevas alternativas de futuro”. Al referirse a la estructura económica con enfoque de mercado vigente en Bolivia, desde mediados de los ochenta, el PND señala que: “La urdiembre multicultural que conforma nuestro país es invisible para esta lógica, de ahí que la comunidad y lo indígena fueron sentenciados a diluirse por el colonialismo y la globalización”.

“El Vivir Bien es la expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental de “bienestar” que está limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales.”

Plan Nacional de Desarrollo

57. La nueva visión del desarrollo planteada por el PND está basada en el concepto del Vivir Bien, entendido como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización afectiva, intelectual y espiritual. En la concepción del Vivir Bien, piedra angular del PND, destacan la búsqueda de recuperar valores como la complementariedad, la solidaridad, la retribución y el respeto a los derechos humanos. Esta concepción, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia, entiende al ser humano –sujeto del análisis de población– viviendo en comunidad y armonía con sus pares y el entorno que lo rodea. Siguiendo al PND, el concepto del Vivir Bien expresa el encuentro de pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural, sin asimetrías de poder; se trata de vivir bien en comunidad, con la protección de ella, en armonía y equilibrio con la naturaleza. Se refiere a la satisfacción compartida de necesidades humanas más allá de lo material y lo económico, ya que también tiene como dimensiones la afectividad, el reconocimiento y el prestigio social. En este marco, el desarrollo debe basarse en una lógica plurinacional que articule las diversas maneras de percibir, asumir e interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado.

B. Pobreza, desigualdad y exclusión como fenómenos multidimensionales y resultantes de un desigual ejercicio de derechos

58. La pobreza y desigualdad como fenómenos medidos por el ingreso son reflejo de un conjunto más amplio de desigualdades sociales, económicas, generacionales, étnicas, de género y territoriales. Existe consenso en torno al hecho que la medición de la pobreza a partir

del ingreso es una medida imperfecta del bienestar de las personas. Amartya Sen (1999), con su célebre enfoque de “capacidades”, remarcó la importancia de dimensiones frecuentemente ignoradas en las mediciones de pobreza y que hacen al bienestar de las personas, como la nutrición, la salud, la educación, la autoestima y la participación política. Varias de estas dimensiones son omitidas cuando se mide la situación socioeconómica de una persona u hogar por el lado del ingreso o del consumo.⁹ De manera coincidente, el PND plantea la necesidad de ampliar la conceptualización del bienestar, incorporando nuevas dimensiones emanadas del concepto del Vivir Bien.

59. El PND concibe a la pobreza como la manifestación más aguda de la desigualdad y la exclusión social, económica, política y cultural. Asimismo, resalta el hecho que los pobres son discriminados socialmente por sus características étnicas y culturales, económicamente porque sólo pueden acceder a las ocupaciones más degradantes y con las peores remuneraciones, políticamente porque no acceden a la representación ni a la gestión pública y culturalmente porque están constreñidos a aplicar la normatividad impuesta en contra de sus usos y costumbres.

60. La desigualdad, exclusión y pobreza son influidas por un desigual ejercicio de los derechos. Asimismo, la situación de exclusión estructural alimenta una cultura de vulneración de los derechos. La escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Un enfoque de derechos humanos es normativo y se basa en el marco internacional de derechos humanos que considera a los y las ciudadanos/as “titulares de derechos” y a los Estados “sujetos de obligaciones”. Algunos principios comunes a los derechos humanos, como la igualdad, la no discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas, derivan de este marco (UNFPA, 2006). El Plan Nacional de Desarrollo plantea que la inequidad y la desigualdad, además de la

9 Sin embargo, también existe acuerdo en que la medición operativa del bienestar desde una perspectiva multidimensional adquiere extraordinaria complejidad, y no ha podido ser aún acometida de manera satisfactoria.

ausencia de ciertos beneficios, fundamentalmente es la expresión estructural de la negación de los derechos de las personas y los grupos sociales. Bajo esta concepción, las políticas sociales deben dar prioridad a la atención y resolución de las causas de la negación de estos derechos y oportunidades.

61. Los comportamientos de la población tienen vínculos directos con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estos vínculos parten de la convicción de que dotar de capacidad a las personas para actuar libre y reflexivamente en cuestiones relacionadas con asuntos tan críticos como su reproducción, supervivencia y movilidad, forman parte de la concepción moderna de las políticas públicas basadas en derechos (Ibid). Varios instrumentos internacionales de derechos humanos complementarios a la Declaración Universal, como la Convención de los Derechos del Niño y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer y otras, conciernen a temas poblacionales como la migración, la reproducción y la lucha contra la violencia de género.

C. Vulnerabilidad demográfica y reproducción intergeneracional de la pobreza ¹⁰

62. Un cúmulo de evidencias permite afirmar inequívocamente que los comportamientos de la población difieren entre los países y dentro de ellos. Los datos disponibles indican que esto se explica por desigualdades socioeconómicas y sesgos discriminatorios. Más aún, estas desigualdades operan sistemáticamente perjudicando a los y las más vulnerables y reproduciendo con ello las inequidades sociales. Por tanto, existe también una dimensión demográfica de la desigualdad y la pobreza que se manifiesta a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas.

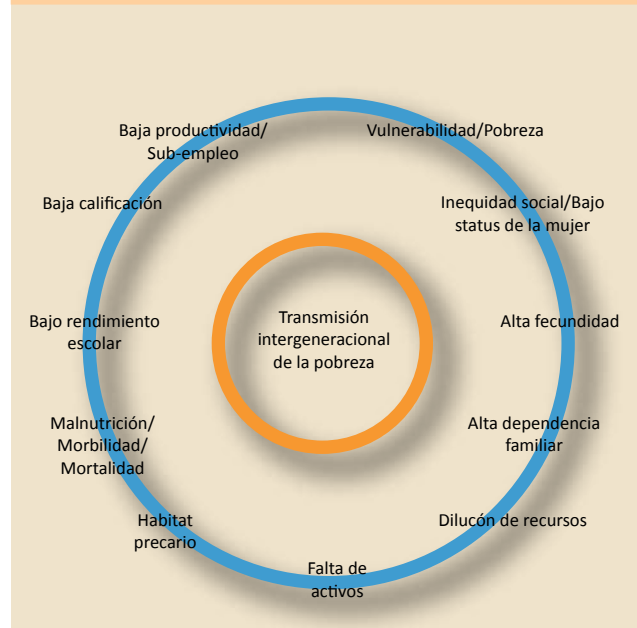
10 Esta sección se basa enteramente en UNFPA (2006).

63. Los grupos de población con más necesidades básicas insatisfechas son quienes reproducen la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las familias más pobres tienen además alta vulnerabilidad demográfica: Tasas de fecundidad y relaciones de dependencia más elevadas, índices más altos de morbilidad y mortalidad materno-infantil asociados, bajo status de la mujer y, en ciertos casos, jefatura de hogar adolescente, femenina o anciana y hogares uniparentales. Además, son más vulnerables cuando migran y se localizan en zonas más inseguras, menos equipadas y con peor conectividad que aquellas donde residen los/asno pobres. La vulnerabilidad demográfica está asociada a las desventajas sociales de los grupos de población pobres y excluidos, las cuales limitan la acumulación de recursos (incluido el capital humano) y el manejo de activos por parte de los hogares.

64. El “círculo vicioso de la pobreza” tiene algunos eslabones críticos relacionados con la vulnerabilidad de los pobres ocasionada por las condiciones desiguales de reproducción, supervivencia, género y hábitat. Estas condiciones de vulnerabilidad finalmente limitan las capacidades de las personas pobres y el ejercicio de sus derechos para una plena inserción productiva y social (Diagrama 1). Esta “dinámica demográfica de la pobreza” hace que las familias pobres tengan una mayor carga de crianza pese a estar en las condiciones materiales más desfavorables para enfrentar los desafíos que aquella implica. En suma, esta vulnerabilidad de los pobres les impide desarrollar sus capacidades y aprovechar las

oportunidades existentes, así como los expone a riesgos y dificultades que erosionan sus posibilidades de salir de la pobreza. La dinámica demográfica de la pobreza afecta de manera especial a grupos muy postergados como los pueblos indígenas, pues no hay duda de que su falta de acceso a bienes y servicios básicos como la educación y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, está en la base de su menor esperanza de vida.

Diagrama 01. Interacciones entre población, vulnerabilidad y pobreza





IV. LA DINÁMICA DE POBLACIÓN EN BOLIVIA

A. Las tendencias agregadas de la población

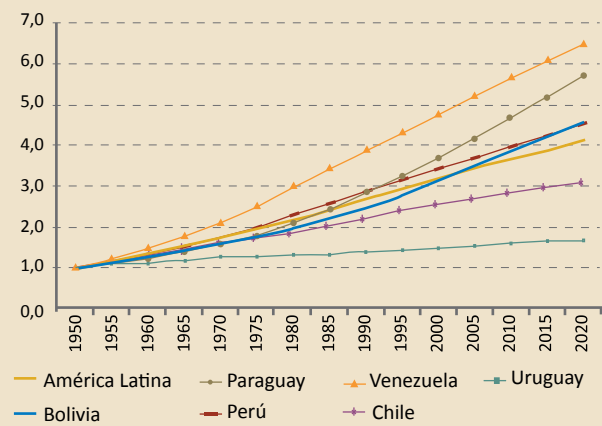
65. Las poblaciones humanas se encuentran en permanente cambio, ya sea por su aumento (a través de los nacimientos y la inmigración), por su disminución (por las defunciones y la emigración) o por el cambio en su distribución espacial dentro del territorio. Estudiar la dinámica de la población permite la comprensión de las relaciones entre estos procesos, y de sus impactos sobre las características de los conglomerados humanos, visión que aporta criterios de primer orden para el diseño y ejecución de políticas públicas; así como para el desarrollo y programación de procesos de asistencia técnica y financiera al desarrollo.

i) Trayectoria de la población y del crecimiento demográfico

66. El crecimiento de la población boliviana es equiparable al promedio de América Latina, aunque con tendencia a superarlo a partir del 2000. En los períodos 1950-2000 y 2005-2020, el crecimiento anual promedio de la población boliviana se estima en 2.3 y 1.9 por ciento respectivamente. Por lo tanto, tal cual puede apreciarse en el Gráfico 4, el ritmo de crecimiento poblacional del país, que en los últimos 50 años fue muy similar al del promedio de Latinoamérica, ha tendido a superarlo a partir de la década del 2000.

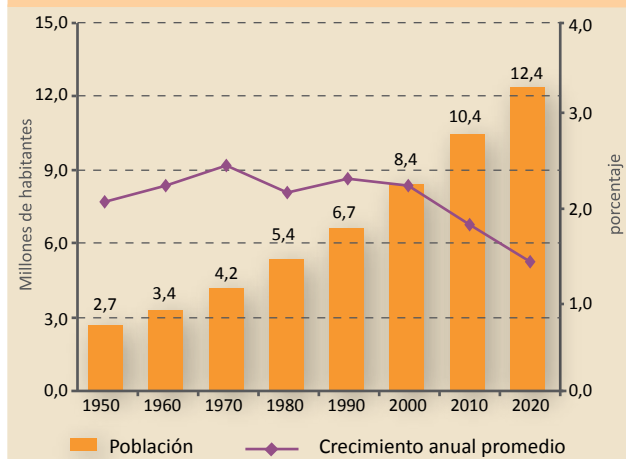
67. Pese al descenso del ritmo de crecimiento poblacional, en los siguientes quinquenios se prevén importantes incrementos absolutos de la población boliviana. Según las proyecciones oficiales, el ritmo de crecimiento de la población boliviana se redujo de manera sustancial desde inicios de la década del 2000 (Gráfico 5), debido al influjo del marcado descenso de la fecundidad desde los años noventa y al incremento de la emigración internacional.

Gráfico 04. Evolución de la población en países seleccionados de América Latina: 1950-2020 (Índice 1950=1)



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE

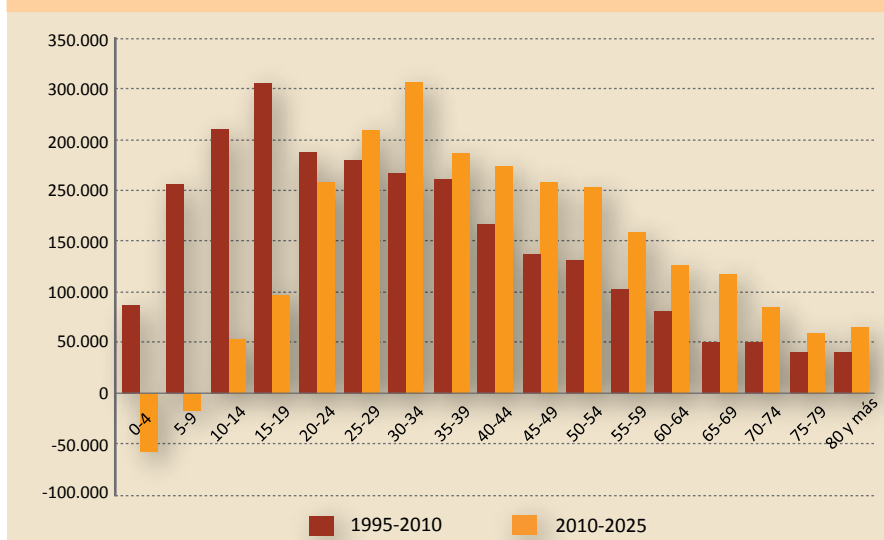
Gráfico 05. Evolución de la población Boliviana entre 1950 y 2020



Fuente: CELADE

Pese a esta moderación en el ritmo de crecimiento, en las siguientes décadas se prevén importantes incrementos absolutos de la población, la cual llegaría, hacia 2020, a 12.4 millones de habitantes.

Gráfico 06. Incrementos absolutos de la población en los períodos 1995-2010 y 2010-2025, según grupos de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE

68. Los incrementos mayores se registrarán en los grupos de población en edades activas. La población boliviana es mayoritariamente joven, reflejo de los importantes incrementos absolutos de la población comprendida en los rangos de edades menores a 34 años registrado entre 1990 y 2005 (Gráfico 6). Hacia el año 2010, el rango de 0 a 34 años de edad concentraba el 71 por ciento de la población; mientras que solamente siete por ciento de ella se encontraba compuesta por personas adultas mayores de más de 60 años de edad. Como resultado del avance en el proceso de transición demográfica, que se estudiará más adelante, se prevé que en el período de tres lustros, comprendido entre 2010 y 2025, los incrementos poblacionales, vistos en términos de grupos de edad, tendrán un comportamiento cuantitativo y cualitativo distinto al observado en los últimos 15 años, que determinará una mayor presencia de poblaciones en edades activas y de adultos mayores, incrementos proporcionalmente menores en la población adolescente e inclusive con reducciones de la población infantil; con implicaciones de primer orden en términos de oferta laboral, demanda por servicios de educación y salud, y requerimientos de ampliación del sistema de seguridad social de largo plazo.

69. La situación demográfica departamental y local impone desafíos diferenciados para las autonomías. Las tendencias demográficas agregadas y los comportamientos individuales de las personas no son neutrales, y afectan la situación social de la población y sus posibilidades de desarrollo en contextos territoriales específicos. En este contexto, los gobiernos autónomos departamentales, municipales y los de las AIOCs enfrentan situaciones de la población que pueden llegar a ser bastante disímiles en términos del tamaño y crecimiento de la población, el grado de urbanización, las condiciones de vida, la migración y la distribución espacial de la población, entre otros. Este hecho puede graficarse a partir de los indicadores presentados en la Tabla 7, que ofrece una perspectiva muy resumida de la demografía departamental. La información disponible muestra situaciones diferenciadas en los diferentes componentes de la dinámica poblacional: La natalidad, la mortalidad y la migración, que a su vez derivan en ritmos de crecimiento poblacionales bastante diferenciados, y en esperanzas de vida también disímiles. Los efectos de estos fenómenos demográficos tienen implicaciones concretas para el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales, y especialmente

Tabla 7. Indicadores demográficos por departamento, 2010

	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Bolivia
Población (millones de habitantes)	0,65	2,84	1,86	0,45	0,79	0,52	2,76	0,45	0,08	10,43
Urbana (%)	49,2	68,7	64,5	62,2	35,4	69,2	78,6	71,1	51,7	66,3
Rural(%)	50,8	31,3	35,5	37,8	64,6	30,8	21,4	28,9	48,3	33,7
Tasa de crecimiento de la población	1,5	1,5	2,1	0,8	0,5	2,5	2,9	1,7	3,7	1,9
Densidad poblacional (Habitantes/Km2)	12,6	21,2	33,4	8,4	6,7	13,8	7,4	2,1	1,3	9,5
Tasa Bruta de Natalidad (por 1,000)	27,9	24,6	26,5	23,7	29,0	24,6	26,9	29,6	29,5	26,3
Tasa Bruta de Mortalidad (por 1,000)	8,0	7,7	7,8	9,1	10,6	6,0	5,5	6,1	5,9	7,3
Esperanza de Vida al Nacer (Años)	65,5	66,7	65,2	63,6	61,0	69,0	68,7	67,5	67,0	66,3
Tasa de Migración Interna Neta (%)^{1,2}	-17,2	-2,4	6,3	-24,9	-36,5	12,4	21,1	12,1	-35,7	-

Fuente: INE y CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNPFA (2004)

Notas 1 corresponde a 2001. 2 Se refiere a la migración neta reciente, que es aquella observada en los 5 años precedentes (en este caso 1996-2001)

nacionales, pues la provisión de bienes y servicios públicos se concreta en los ámbitos departamental y local.

ii) Cambios en la mortalidad infantil y en la niñez

70. En todos los países de la región tuvo lugar un gran descenso de la mortalidad infantil y en la niñez, que refleja un avance importante del bienestar e influye en el crecimiento poblacional. En el periodo 1970 y 2000, Bolivia logró reducir la mortalidad infantil a un ritmo muy parecido al de la región. Mientras que la mortalidad infantil se redujo 60 por ciento en AL, en el país lo hizo en 56 por ciento. Sin embargo, la reducción en Bolivia se presenta a niveles sustancialmente mayores, puesto que mientras que la mortalidad infantil alcanzó para la región, tasas de 82 y 32 muertes por cada 1,000 nacidos vivos en los períodos mencionados, en el caso del país esta reducción fue de 151 a 67 muertes por 1,000 nacidos vivos. Por otro lado, la Tabla 3 permite apreciar que el país se encuentra muy rezagado respecto a otros países sudamericanos en el control de la mortalidad en la niñez, pese a progresos

que llevaron la Tasa de Mortalidad en la Niñez de 131 a 63 muertes por 1,000 nacidos vivos entre 1994 y 2008.

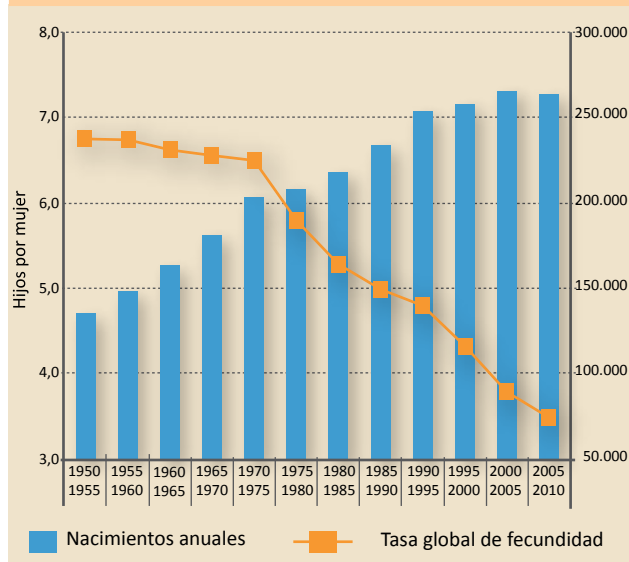
71. Como resultado del descenso de la mortalidad, la esperanza de vida al nacer en Bolivia subió hasta 66 años en 2009. La esperanza de vida al nacer, estrechamente vinculada a la mortalidad en la niñez y en consecuencia a las condiciones de vida, aumentó de 40 años en 1950 a 66 años en 2008, registrando un progreso de 16 años en el período 1970-2008, pero aún permanece bastante por debajo de los 74 años que presenta AL como promedio.

Con datos para 2008, las mujeres tienen una mayor esperanza de vida que los hombres (68 años frente a 64); asimismo, la esperanza de vida en los llanos (68 años) es más elevada que aquella registrada en los valles (65 años) y altiplano (63 años). Existen importantes diferencias departamentales respecto al promedio nacional, con casos como Tarija y Santa Cruz que presentan esperanzas de vida 3 años superiores al promedio, o de Oruro y Potosí, que presentan registros de 3 y 6 años por debajo del promedio, respectivamente.

iii) Cambios en la fecundidad

72. Uno de los cambios más significativos de la dinámica demográfica en los últimos 50 años fue el descenso de la fecundidad. En medio siglo, la Tasa Global de Fecundidad, que representa el número de hijos e hijas por mujer al final de su vida reproductiva, cayó prácticamente en 50 por ciento. Hacia 1950, las mujeres bolivianas tenían un promedio de casi siete hijos, promedio que bajó por debajo de los seis hijos luego de 25 años. Es a partir de 1975 cuando la fecundidad presenta una reducción más marcada, hasta llegar a los 3.5 hijos por mujer reportados por la ENDSA 2008 (Gráfico 7). Entre los factores determinantes de este descenso pueden citarse el progresivo aumento del nivel educativo de las mujeres (el más importante), el creciente proceso de urbanización, la inserción cada vez mayor de la mujer en el ámbito laboral, el creciente acceso a información y la mayor disponibilidad de métodos modernos de anticoncepción. La disminución de la fecundidad ha repercutido en una baja de la natalidad y en una tendencia hacia la estabilización del número de nacimientos a partir del 2000, en alrededor de 265,000 nacimientos al año entre 2000 y 2010, después

Gráfico 07. Evolución de la Tasa Global de Fecundidad y del promedio anual de nacimientos entre 1950 y 2010



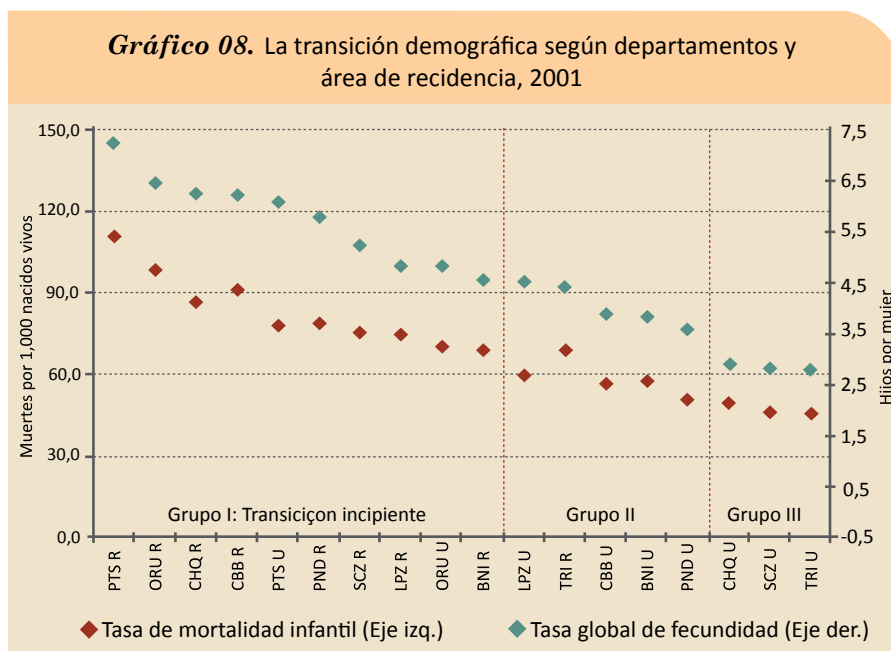
Fuente: CELADE e INE

de que el país experimentara por más de cinco décadas un crecimiento sostenido del número de nacimientos. Se estima que en años recientes esta cifra incluso habría comenzado a disminuir.

iv) Transición demográfica y reestructuración etaria

73. La transición demográfica es un proceso generalizado a nivel mundial, aunque con diferentes características y fases temporales, mediante el cual los países pasan de un régimen de altos niveles de mortalidad y fecundidad a otro de niveles moderados y bajos. El desfase temporal entre la caída inicial de la mortalidad y el posterior descenso de la natalidad –observado con regularidad en diferentes países y a lo largo de la historia–, da lugar a períodos más o menos prolongados de alto crecimiento de la población. Ese cambio está relacionado con una serie de transformaciones estructurales en el ámbito económico, social, cultural y político, ligadas en forma general con la modernización de las sociedades y el logro de mejores condiciones de vida. En Bolivia la mortalidad infantil comenzó a descender desde 1950, aunque lo hizo de manera más marcada desde mediados de los años setenta, reducción que en principio no fue acompañada por disminuciones significativas de la natalidad, que se comenzaron a observar recién desde mediados de los setenta. Como ya se ha mencionado, estos descensos, pese a ser significativos, mantienen a Bolivia con una tasa de natalidad todavía alta (alrededor de 30 por mil) y una tasa de mortalidad moderada de alrededor de nueve por mil. Por tanto, y a la luz de los parámetros y clasificaciones internacionales, puede caracterizarse el estadio de transición demográfica del país como incipiente a moderado, que se refleja en mayores participaciones relativas de los grupos de edades muy jóvenes.

74. La transición demográfica no es uniforme en los diferentes departamentos del país, existiendo además marcadas diferencias entre los ámbitos urbano y rural. Las disparidades en la transición demográfica se relacionan con el grado de desarrollo económico alcanzado, con la ejecución de políticas orientadas a la reducción de la



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD (2006).

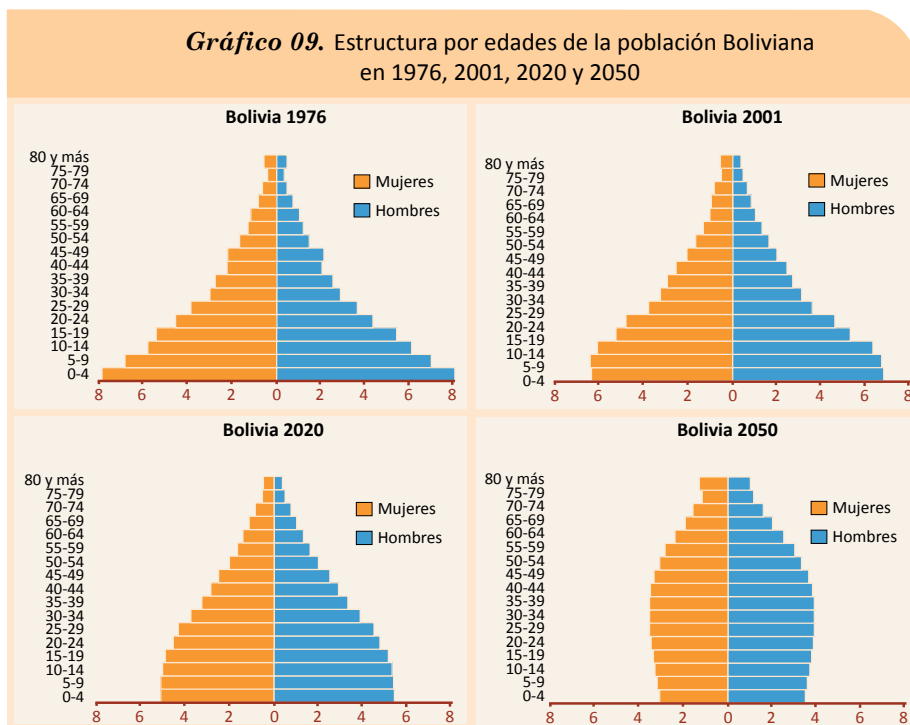
mortalidad prevenible, con la planificación efectiva de la fecundidad deseada y especialmente con el grado de acceso a la salud y la educación. Los datos del CNPV 2001 procesados por el PNUD (2006), que se presentan en el Gráfico 8, muestran que en el país coexisten diferentes estadios de la transición demográfica. Considerando esta heterogeneidad, para fines ilustrativos se han definido tres grupos territoriales claramente diferenciados. El primero de estos grupos corresponde a la categoría de territorio en estadio de “transición incipiente” según la metodología de Chackiel y Scholnik (1997); mientras que el segundo y tercero se han denominado “Grupo II” y “Grupo III”, puesto que sus indicadores no permiten categorizarlos dentro de los grupos definidos por los citados autores.¹¹

11 Chackiel y Scholnik definen cuatro estadios de la transición demográfica: Incipiente, moderado, plena transición y transición avanzada; a partir de los niveles de la Tasa Global de Fecundidad y la Tasa de Mortalidad Infantil. Los datos de la TGF y TMI observados en el primer grupo corresponden a la “transición incipiente”. A su turno, la diferenciación entre los grupos II y III se realizó a partir de los datos de la TGF, que corresponderían a los estadios de “transición moderada” (Grupo II) y “plena transición” (Grupo III). Esta correspondencia parcial (sólo a partir de la TGF), obedece al hecho que incluso los niveles más bajos de la Tasa de Mortalidad Infantil observada en Bolivia se comparan con aquellos clasificados como en transición incipiente a moderada.

Los datos exhibidos en el gráfico permiten inferir que la transición demográfica en el área rural difiere sustancialmente de la observada en el área urbana del país. Al analizar la situación de los diferentes ámbitos territoriales del país llama poderosamente la atención la situación de Potosí/Urbano, cuyas tasas de Mortalidad Infantil y Global de Fecundidad son superiores inclusive a las registradas en áreas rurales de otros departamentos, y determinan que sea catalogado dentro del grupo de territorios en transición demográfica incipiente. Esta constatación se aplica también, aunque en menor medida, a Oruro/Urbano.

75. La transición demográfica trae consigo una modificación de la estructura por edades de la población y, en consecuencia, genera demandas y desafíos distintos para la sociedad. La población boliviana es joven, con una edad mediana de 21 años en 2010. Como consecuencia del temprano estadio de la transición demográfica en Bolivia, la forma de la pirámide etaria es de base ancha y cúspide estrecha considerando los eventos censales de 1976 y 2001 (Gráfico 9). A pesar de situarse en una etapa relativamente incipiente en su transición demográfica, Bolivia experimenta en la actualidad los efectos de varias décadas

Gráfico 09. Estructura por edades de la población Boliviana en 1976, 2001, 2020 y 2050



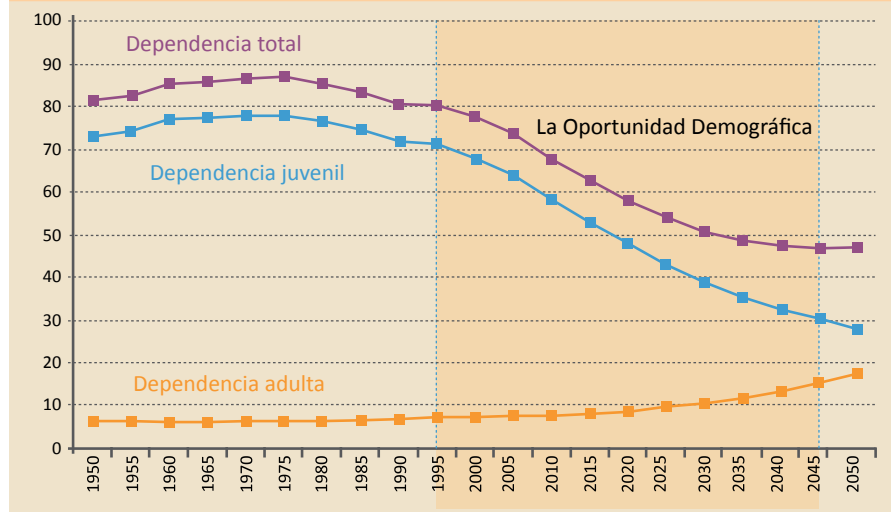
Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

de cambio demográfico acelerado, expresado en la disminución de la fecundidad, en el aumento de la esperanza de vida y una redistribución de la población en el territorio. Así, la estructura de la población, que presenta una preeminencia muy marcada de los grupos poblacionales de bajas edades, parece haber empezado a modificarse a partir de mediados de los noventa, pues los datos reportados por el CNPV 2001 permiten apreciar una reducción considerable de la población en el rango de entre 0 y 9 años de edad. El avance paulatino del país en el proceso de transición demográfica determinará que, hacia 2050, los grupos de población comprendidos entre los 0 y 59 años tengan una participación muy similar, en torno al 7 por ciento, dentro de la población total.

76. Una de las consecuencias del avance en la transición demográfica es el inexorable proceso de envejecimiento de la población. A medida que la fecundidad y la mortalidad caen, mejora la calidad de vida y se logra una mayor esperanza de vida, surge el fenómeno del envejecimiento de la población. De esta manera, la edad mediana en

Bolivia, que era 18 años en 1970 (muy similar a las de los cincuenta y sesenta) y 21 años en 2010, aumentará más rápidamente en las siguientes décadas, estimándose que pasará a 25 años en 2020 y a 35 en 2050. Actualmente las personas de 60 años o más representan 7 por ciento de la población, pero su crecimiento más acelerado determinará que esta participación crezca hasta 8.1 por ciento en 2020 y a 16.7 por ciento en el año 2050. En términos absolutos, los mayores crecimientos poblacionales que tendrán lugar en las siguientes décadas ocurrirán en la población de adultos mayores, grupo poblacional cuyos efectivos pasarán de los 550 mil en 2001 a un millón en 2020 y a 2.8 millones hacia 2050. En este marco, será importante profundizar los esfuerzos de protección ya en curso, como la distribución de la Renta Dignidad, así como en el perfeccionamiento del régimen previsional –entre otros-, con el propósito de evitar que este proceso de envejecimiento tenga lugar en un contexto adverso de baja cobertura de la seguridad social de largo plazo –por la alta informalidad en la actividad económica, entre otros– y condiciones de salud inadecuadas e inequitativas provistas por un sistema

Gráfico 10. Relaciones de dependencia total, juvenil y de adultos mayores 1950-2050 (por 100 personas en edades activas)



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

de salud que no está preparado financieramente para la atención de enfermedades propias del adulto mayor.

77. La Oportunidad Demográfica o Bono Demográfico es una situación altamente favorable para el desarrollo, en la cual la carga potencial de las personas en edad activa es baja. Siguiendo a CELADE (2005) y al CONAPO-México (2002), en los inicios de la transición demográfica la relación de dependencia (menores de 15 años y mayores de 65 años con relación a las personas en edad de trabajar) fue elevada debido al alto porcentaje de niños y niñas, lo que planteó grandes exigencias a los sistemas de salud y educación. En una segunda etapa, gracias a la baja de la fecundidad, se produce una disminución de la relación de dependencia, lo cual es más notorio en países cuya transición se encuentra más avanzada. La menor presión de las demandas de la población infantil, que en una primera etapa se produce sin que aumente notablemente el grupo de personas mayores, representa la oportunidad demográfica (conocida también como el *bono demográfico*). Este nuevo escenario tiene profundas implicaciones, pues ofrece oportunidades y condiciones más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos, pero a la vez plantea algunos desafíos importantes. Una de las

principales oportunidades que genera es la liberación de recursos destinados a la población de menores edades, que en etapas más tempranas de la transición venía creciendo a tasas importantes. Asimismo, posibilita la generación de un círculo virtuoso de más ahorro, inversión y más empleo, con posibilidades de aumentos significativos en la formación de capital humano y físico.

78. Esta oportunidad, empero, no es eterna. Según las proyecciones disponibles, se extenderá durante las próximas tres décadas. Como lo revela el Gráfico 10, la relación de dependencia total¹² en el país comenzó a bajar desde la década de los ochenta; sin embargo, es desde mediados de los noventa cuando la ventana de oportunidad demográfica se abre de manera más decisiva. Se prevé que esta baja se registre desde el promedio de alrededor de 80 personas en edades extremas por cada 100 personas en edad activa, hasta solamente 45 hacia 2045, año a partir del cual volverá a crecer nuevamente, debido al influjo de

¹² Se define la relación de dependencia total como el número de personas en edades inactivas (menores de 15 años y mayores de 64 años), respecto a las personas en edades activas (entre 15 y 64 años). Esta relación se puede descomponer en la relación de dependencia juvenil y en la relación de dependencia adulta mayor.

la mayor proporción de la población de adultos mayores. El descenso más marcado se observa en la razón de dependencia juvenil (personas menores de 15 años por cada 100 en edades activas). Esta razón de dependencia, que alcanzó su tope hacia mediados de los setenta, continuará decreciendo sistemáticamente hasta 2050.

79. Las implicaciones de política resultantes de la oportunidad demográfica son ampliamente relevantes. Al contar con una mayor presencia relativa de poblaciones en edades activas, por una parte es posible contar con recursos liberados (medidos en términos relativos, por ejemplo, como porcentaje del PIB), antes dedicados a atender a una población de menores creciendo a mayor ritmo que el resto de la población. La sola disminución del ritmo de crecimiento del número de nacimientos crea sin duda condiciones más favorables para un uso más eficiente de los recursos dirigidos a la atención de salud materna e infantil, porque quita la excesiva presión que tenían los sistemas de salud por un número de nacimientos (y por tanto de embarazos y partos) creciente. Por esta razón, genera oportunidades para ampliar la cobertura y/o aumentar la inversión para el mejoramiento de la calidad de la atención y la ampliación de la gama de servicios prestados. Pueden llegarse a conclusiones similares con el gasto en educación. Asimismo, se podrían anticipar inversiones frente al aumento de la población adulta mayor, cuyas demandas serán más costosas de atender.

80. El aprovechamiento de la oportunidad demográfica no es automático ni está garantizado, pues requiere la generación de condiciones adecuadas en la oferta y en la demanda de trabajo. Aprovechar la oportunidad demográfica implica la necesidad de contar con recursos humanos capacitados y productivos; lo cual a su vez lleva a reconocer la necesidad de invertir en salud, educación, información y tecnología, entre otros. Estas inversiones deben estar orientadas principalmente a las poblaciones entrantes al mercado de trabajo: adolescentes y jóvenes.

En la esfera productiva, el aprovechamiento de la oportunidad demográfica plantea un reto enorme para la sociedad en su conjunto: La adecuada absorción de la mayor oferta laboral en las décadas venideras. Este tema

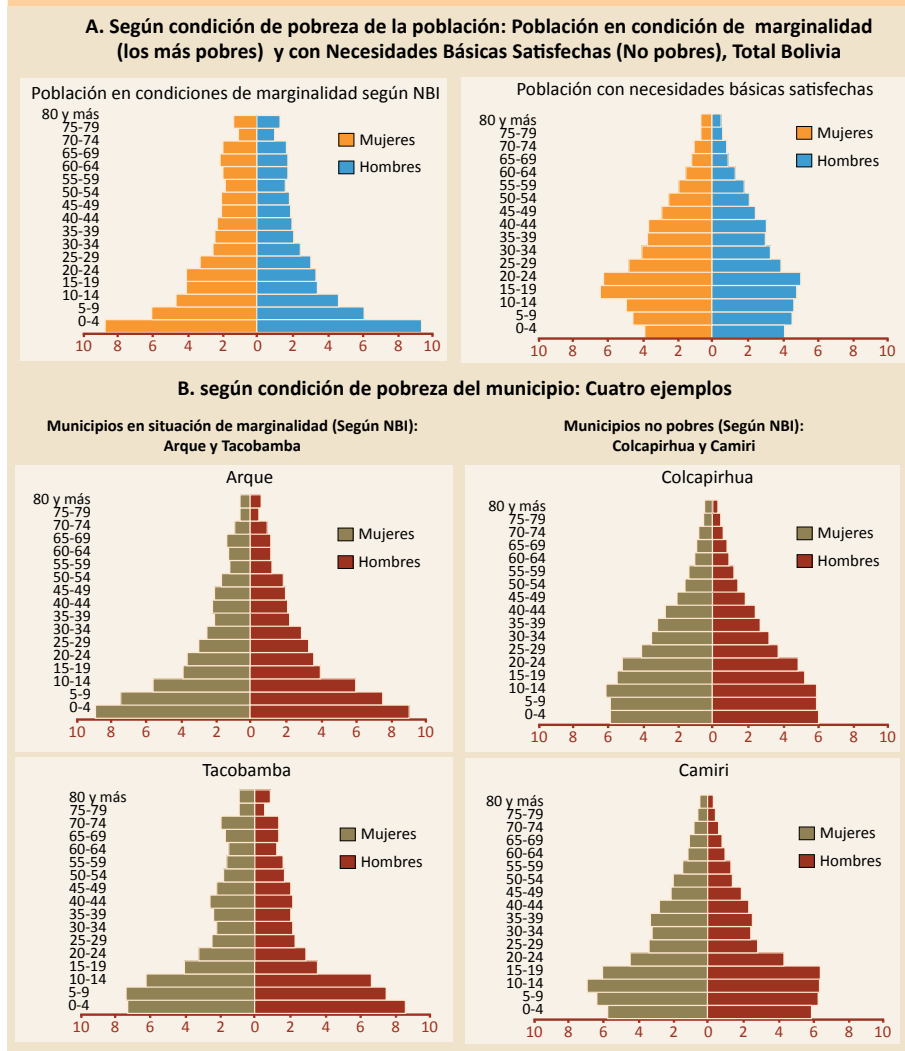
puede ser ilustrado brevemente señalando que entre 2010 y 2020, el grupo de personas en edades activas (entre 15 y 64 años) crecerá a un ritmo promedio anual de 2.6 por ciento, que representará tres veces el crecimiento promedio anual del resto de la población (0.9 por ciento). En ausencia de una respuesta adecuada en la esfera productiva, el crecimiento importante de la población activa puede generar desempleo, subempleo, migración u otros efectos sociales indeseables.

») Desigualdad en los comportamientos y tendencias de población

81. Las tendencias agregadas de la población y los comportamientos individuales reflejados en la natalidad, sobrevivencia y movilidad se presentan de manera heterogénea. Esta heterogeneidad se puede apreciar al considerar información desagregada según estrato socioeconómico, nivel educacional, área de residencia, desarrollo del municipio, departamento y condición de etnicidad, entre otros. En este marco, pueden apreciarse nítidamente situaciones adversas que afectan con mayor intensidad a los pobres, las mujeres (en particular las adolescentes), y a los y las indígenas. Entre estos fenómenos se encuentran la sobremortalidad evitable, la elevada fecundidad -en particular aquella no deseada- y la nupcialidad y reproducción tempranas; y como resultado una estructura etaria con mayor carga de crianza que recae típicamente en la mujer. Este tipo de fenómenos no son “normales” ni se constituyen en hechos deliberados de las personas y familias, se trata más bien de situaciones en las cuales las personas no están haciendo un ejercicio pleno de sus derechos. Según se estudió en el marco conceptual, algunos de estos fenómenos se constituyen en eslabones clave dentro del círculo vicioso de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

82. Como resultado de los comportamientos y tendencias diferenciadas de la población, existen también diferencias importantes en las estructuras etarias de grupos poblacionales o municipios en distinta situación de pobreza. Como fue ilustrado previamente, en el país coexisten diferentes estadios de la transición demográfica. Entre la población y municipios pobres, prevalecen

Gráfico 11. Pobreza y dualismo demográfico: Estructura de la población por tramos de edades y sexo, CNPV 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

mayores tasas de mortalidad infantil y también de fecundidad, características de estados de transición incipientes, que a su vez derivan en estructuras con mayor participación de edades tempranas. Por su parte, municipios con menor grado de pobreza donde prevalecen menores tasas de fecundidad y de mortalidad infantil, serán caracterizados por estructuras etarias con una participación relativa cada vez menor de los grupos poblacionales de edades tempranas a medida que avanza la transición.

Para ilustrar este fenómeno, el Gráfico 11-A presenta las estructuras de edades de la población más pobre del país (población en situación de marginalidad según el CNPV 2001); así como de la población no pobre. Por su parte, en el Gráfico 11-B se presentan las estructuras correspondientes a dos municipios en situación de marginalidad (Arque y Tacobamba en Cochabamba,) y de dos municipios no pobres (Colcapirhua en Cochabamba y Camiri en Santa Cruz). Estos ejemplos ilustran claramente la presencia de

un dualismo demográfico, con población y municipios pobres en un estado incipiente de transición demográfica, que los lleva a tener estructuras poblacionales con “bases anchas”, principalmente por un elevado orden de nacimientos. En contraposición, las poblaciones y municipios no pobres presentan estructuras de población con bases más estrechas y mayor participación de poblaciones en edades intermedias, propias de un estadio transicional más avanzado.

vi) Cambios en las estructuras familiares

83. Las familias se estructuran de acuerdo a decisiones individuales de los hogares, que se toman en un determinado contexto social, económico, demográfico y cultural, y que a la vez son influidas por éste. Los procesos de modernización y urbanización, la mayor escolaridad femenina, la presencia cada vez mayor de las mujeres en el mundo del trabajo, la globalización de las comunicaciones y la información, la afirmación de las mujeres en roles distintos a la reproducción y el peso no menor de los recurrentes episodios de crisis económica que afecta a Bolivia y varios países de la región, entre varios otros factores, definen a su vez las actitudes de hombres, mujeres y en definitiva de los hogares acerca de la estructura familiar. Asimismo, el proceso de transición demográfica, caracterizado por el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la fecundidad, lleva a un tamaño medio de las familias sistemáticamente más pequeño, con menor carga de crianza (niños y niñas en el hogar) y con mayor participación relativa de miembros activos en las familias.

84. Entre los cambios más importantes registrados en los 25 años transcurridos entre los censos de 1976 y 2001 se encuentran la reducción del tamaño medio del hogar y el incremento de la jefatura femenina. En 1976, el tamaño medio de los hogares bolivianos era de 4.3 personas, el cual cayó hasta 4.1 miembros por hogar en 2001, con una disminución de 6 por ciento, fenómeno que tiene que ver principalmente con la significativa reducción de la fecundidad –abordado en otras secciones de este estudio– que tuvo lugar en el país a lo largo del mencionado período. Por otro lado, se registró un cambio significativo en la jefatura del hogar: Mientras que en 1976 el 23 por ciento

de los hogares era jefaturizado por mujeres, en 2001 esta proporción trepó significativamente hasta 31 por ciento. Este cambio “Se relaciona desde una perspectiva demográfica con el aumento de la soltería, de las separaciones y divorcios, de las migraciones y de la esperanza de vida. Desde un enfoque socioeconómico y cultural, esto obedece a la creciente participación económica de las mujeres que les permite la independencia económica y la autonomía social para constituir o continuar en hogares sin parejas.” (Arriagada, 2004). En este marco, los hogares con jefatura femenina –que tienen típicamente un tamaño menor– aumentaron en su tamaño medio de 3.4 a 3.6 personas (4 por ciento) en el período analizado; mientras que en los hogares con jefatura masculina el tamaño medio se redujo de 4.6 a 4.3 personas por hogar (7 por ciento).

85. Como reflejo del proceso de transición demográfica, que avanza de manera diferenciada entre poblaciones con diferentes condiciones de vida, el tamaño medio de los hogares no pobres se redujo con mayor intensidad. Los datos disponibles –que se analizan con mayor detalle en secciones posteriores de este estudio– dan cuenta que entre 1992 y 2001 se produjo una reducción del tamaño medio de los hogares de 4.4 a 4.1 miembros (6 por ciento). Un hecho que llama poderosamente la atención, y que se encuentra íntimamente vinculado a los estadios diferenciados de la transición demográfica en diferentes poblaciones es que, al margen de presentar un tamaño medio típicamente mayor, los hogares pobres redujeron su tamaño medio en una proporción muchísimo más baja que los hogares no pobres (con reducciones de 3.4 y 10.2 por ciento respectivamente). Asimismo, los datos presentados en la Tabla 8 ilustran las diferencias abismales en las razones de dependencia juvenil exhibidas entre hogares pobres y no pobres, con una presencia mucho más alta de infantes, niños, niñas y preadolescentes en los hogares pobres. Más aún, la elevada dependencia juvenil –reflejo de una menor presencia relativa de miembros activos en la familia– se ha visto reducida sólo moderadamente entre las familia pobres, mientras que cayó en una quinta parte entre los hogares más acomodados; con implicaciones directas sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza y el aumento de las brechas de desigualdades sociales y económicas.

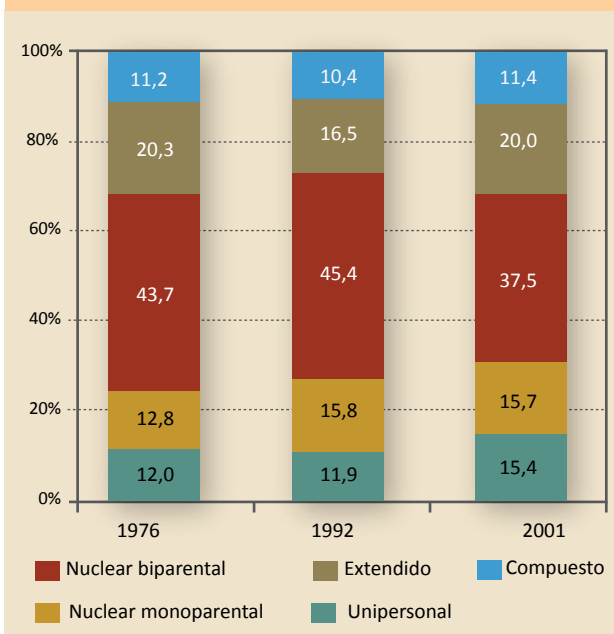
Tabla 8. Cambios diferenciados en las estructuras familiares en hogares de condición socioeconómica distinta (según NBI): 1992 – 2001

Condición de pobreza	Tamaño promedio del hogar			Índice de dependencia juvenil		
	1992	2001	Var.%	1992	2001	Var.%
Hogares no pobres ¹	3,9	3,5	-10,2	51,9	40,9	-21,3
Hogares más pobres ²	4,3	4,2	-3,4	91,6	86,4	-5,7

Fuente: INE

Notas: ¹Corresponde a la categoría “Con necesidades básicas satisfechas”. ²Corresponde a la categoría “En condición de marginalidad”.

Gráfico 12. Estructura de los hogares Bolivianos según tipos de hogar en tres censos: 1976, 1992 y 2001



Fuente: INE

86. Los cambios socioeconómicos acaecidos en el país se reflejan en la composición de las familias bolivianas. Los cambios sociales, económicos y culturales mencionados al inicio de la presente subsección –especialmente los asociados a la mayor independencia y autonomía de la mujer-, unidos a la persistencia del embarazo temprano, han tenido un impacto significativo en la formación e interrupción de uniones y matrimonios, modificando la participación de los diferentes tipos de hogares dentro del total¹³. Según se ilustra en el Gráfico 13, las principales modificaciones que han tenido lugar entre 1976 y 2001 son: i) Un incremento importante de los hogares nucleares monoparentales, que podría tener sus raíces principalmente en el aumento del número y proporción de divorcios o separaciones o en el aumento de la participación de las “madres solteras”; ii) Un crecimiento también muy importante de los hogares unipersonales, posiblemente asociados a una emancipación más temprana de los y las jóvenes¹⁴ y iii) una reducción bastante significativa (de 43.7 a 37.5 por ciento) de los hogares nucleares biparentales, el tipo “más tradicional” de hogar boliviano.

13 El INE define los distintos tipos de hogares de la siguiente manera: Unipersonal: Conformado por una sola persona. Nuclear monoparental: Jefe(a) de hogar sin esposa(o) o conviviente pero con hijo(s) o entenado(s). Nuclear biparental: Jefe(a) de hogar con esposa(o) o conviviente con o sin hijo(s) o entenado(s). Extendido: Nuclear mono o biparental más otros familiares. Compuesto: Nuclear mono/biparental o extendido más otros no familiares.

14 Los datos no muestran evidencia de cambios diferenciados en la proporción de hogares unipersonales femeninos o masculinos. La participación de los hogares con jefatura femenina dentro del total de los hogares unifamiliares se mantuvo estable en torno al 40 por ciento entre 1976 y 2001.



B. Población y salud

i) Introducción

87. El análisis de los aspectos poblacionales se encuentra en el centro de los procesos de formulación de políticas de salud pública. El diseño de programas de salud, su focalización, el análisis de coberturas, la consideración de establecimiento de subsidios, el dimensionamiento y costeo de acciones en materia de salud, entre otros, se basan en variables poblacionales observadas y proyectadas. Dado que en la actualidad en el país no se cuenta con un Política de Población propiamente dicha, se hace necesario que los aspectos poblacionales pertinentes

como el crecimiento, estructura etaria, estructura por sexo y otros vayan siendo incorporados dentro de distintas políticas y programas de salud.

El análisis que sigue, referido a la interacción entre la salud y los factores demográficos, se desarrolla siguiendo una lógica que va desde lo general a lo particular, partiendo por la ilustración de las tendencias de las variables de interés. Este panorama inicial es complementado por un análisis que intenta ilustrar, a partir de diferentes desagregaciones (por sexo, residencia, condición étnico-lingüística, condición socioeconómica, y otras disponibles), las diferentes desigualdades e inequidades que enfrentan distintos grupos poblacionales en su situación de salud.

Recuadro 2. Marco competencial del Sector Salud en el Estado Autónomo

Competencias ¹		Nacional	Departamental	Municipal	AIOC
Competencias exclusivas	a. Políticas del sistema de salud	X			
	b. Planificar y promover el desarrollo humano (Incl. Formas propias de desarrollo social)		X	X	X
	c. Elaborar la política nacional de salud y las normas que regulen su funcionamiento	X			
	d. Alinear y armonizar el accionar que la cooperación internacional a la política sectorial	X			
	e. Ejercer la rectoría del Sistema Único de Salud (SUS), de acuerdo al modelo de salud familiar comunitario intercultural	X			
	f. Garantizar el funcionamiento del Sistema Único de Salud	X			
	g. Elaborar la normativa referida a la política de salud comunitaria intercultural y salud sexual en sus componentes de atención y gestión participativa con control social	X			
	h. Elaborar la legislación para la organización de las redes de servicios, sistema nacional de medicamentos y suministros y desarrollo de RRHH que requiere el SUS	X			
	i. Promover y apoyar la implementación de la gestión participativa y control social	X			
	j. Desarrollar programas de prevención en territorios mayores a un departamento, gestionar el financiamiento y dirigir su ejecución en el nivel departamental	X			
	k. Definir, coordinar, supervisar y fiscalizar la implementación de una política nacional de gestión de RRHH en salud; incluyendo la política salarial	X			
l. Coordinar con la Universidad Boliviana y el Ministerio de Educación la formación en RRHH	X				
Competencias compartidas	a. Establecer la norma básica sobre propiedad y derechos intelectuales y colectivos de los pueblos sobre prácticas, conocimientos y productos de la medicina tradicional	X			
	b. Garantizar la recuperación de la medicina tradicional en el marco del SUS	X			
	c. Fomentar la recuperación y uso de conocimientos ancestrales de la medicina tradicional				X

Competencias concurrentes	a. Formular y aprobar el Plan departamental de Salud / Plan Municipal de Salud		X	X	
	b. Gestión del sistema de salud	X	X	X	X
	c. Ejercer la rectoría en salud del departamento, en el marco de las políticas nacionales				
	d. Proporcionar la infraestructura sanitaria, mantenimiento, servicios básicos, equipamiento, mobiliario, insumos y demás suministros a establecimientos del tercer nivel		X		
	e. Planificar la estructuración de redes de salud funcionales y de calidad en coordinación con autonomías municipales y AICIOs		X		
	f. Acreditar los establecimientos de salud dentro del departamento		X		
	g. Ejecutar los programas epidemiológicos en coordinación con el nivel central y municipios		X		
	h. Elaborar y ejecutar proyectos departamentales de promoción de salud		X		
	i. Apoyar y promover la implementación de las instancias de participación y control social		X		
	j. Fortalecer el desarrollo de los RRHH del sector		X		
	k. Ejecutar acciones de vigilancia y control sanitario en establecimientos públicos y de servicios		X	X	
	l. Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción			X	
	m. Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de atención				
	n. Crear la instancia máxima de gestión local de la salud			X	
	o. Ejecutar el componente de atención de la salud			X	
	p. Dotar a los establecimientos de salud del primer y segundo nivel los servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros			X	
	q. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción				X
	r. Formular y aprobar planes locales de salud, priorizando la promoción de la salud y la prevención de enfermedades y riesgos				X
	s. Promover la gestión participativa de los pueblos indígena originario campesinos en el marco de la Salud Familiar Comunitaria intercultural				X

Fuente: Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización
Notas: ¹ El listado de competencias presentado no es exhaustivo, y en varios casos las transcripciones no son literales

88. La gestión del sector salud en Bolivia está regida por la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.

Esta política de salud, establecida por el Ministerio de Salud y Deportes como política oficial, busca que la salud se ejerza como derecho fundamental establecido en la Constitución Política del Estado. Los principios de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI) son: i) la participación comunitaria, ii) la intersectorialidad, iii) la interculturalidad y iv) la integralidad.

La estrategia de aplicación de la SAFCI es la Promoción de la Salud, entendida como “un proceso político continuo de movilización social mediante el cual el equipo de salud y los actores sociales en corresponsabilidad, asumen tareas para enfrentar las determinantes (económicas, sociales, culturales) en salud y no sólo se trata de asumir hábitos saludables de protección.” (Ministerio de Salud y Deportes, 2009). El enfoque de promoción de la salud se basa en evidencia empírica acumulada a nivel internacional que señala cuales gastos (relativamente) en la promoción en salud, asociados a la mejora del entorno del ser humano y de sus estilos de vida, pueden contribuir de manera muy significativa a la reducción de la mortalidad de la población; estrategia que sería mucho más costo-efectiva que la provisión de servicios de salud. Siguiendo al Ministerio de Salud y Deportes (2011), “(...) los problemas de salud se resuelven en la medida en que se tomen acciones sobre sus determinantes (...) La acción sobre las determinantes, como condición para alcanzar su objetivo, reclama el enfoque integral de la Salud Pública, siendo la Promoción de la Salud una estrategia clave de la aplicación del enfoque (...)”^{15,16}.

15 El modelo de determinantes de la salud ha ido evolucionando a partir del trabajo de Lalonde (1974), que estableció como determinantes básicos al medio ambiente, los estilos de vida, la biología humana y el sistema de salud.

16 Actualmente, el Ministerio de Salud y Deportes viene implementando el concepto de determinantes de la salud, haciendo un seguimiento (mediante la denominada “Carpeta Familiar”) de los siguientes aspectos: a) tipo de vivienda, b) tenencia de la vivienda, c) número de personas por cuarto, d) abastecimiento de agua, e) eliminación de excretas, f) manejo de basura, g) ingreso familiar, h) consumo diario de alimentos y i) nivel de instrucción de la madre.

ii) Breve perfil de morbilidad y de las principales causas de mortalidad en el país

89. El país se encuentra en fases iniciales de la transición epidemiológica.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Previsión Social (2001), el perfil epidemiológico de la población boliviana se caracteriza por el predominio de enfermedades infecciosas y carenciales que afectan principalmente a la niñez, lo cual determina altos niveles de mortalidad y una voluminosa carga de morbilidad prevenible. Por otra parte, se observa la coexistencia de accidentes y enfermedades crónicas y degenerativas indicativos de que el país se encuentra en fases iniciales de la transición epidemiológica.

El Ministerio de salud y Previsión Social (2001), priorizó un conjunto de enfermedades objeto de notificación obligatoria a nivel nacional; el cual se presenta para fines ilustrativos en la Tabla 9 con el propósito de brindar una panorámica de la situación de morbilidad en el país. Los criterios empleados para la priorización de dichas enfermedades fueron: 1) Enfermedad objeto de erradicación, 2) Enfermedad de alta contagiosidad, 3) Enfermedad prevenible de alta letalidad, 4) Enfermedad objeto de notificación obligatoria internacional y 5) Eventos donde exista necesidad de tomar acción inmediata.

90. Las causas externas, las enfermedades del sistema circulatorio y las enfermedades del sistema respiratorio son las principales causas de la mortalidad en el país.

Con datos para el período 1995-2001, el Ministerio de Salud y Deportes (2005) provee información sobre las principales causas de mortalidad en el país. En el caso de la población femenina, las cinco primeras causas de mortalidad hacia 2001 eran las enfermedades del sistema circulatorio, tumores, causas externas y sus consecuencias, enfermedades del sistema respiratorio y enfermedades infecciosas (con tasas de 20, 16, 15, 13 y 9 decesos anuales por 100,000 habitantes, respectivamente)¹⁷. Entre la población masculina, las

17 En la mayor parte de los casos, las tasas reportadas no sufrieron grandes modificaciones a lo largo del período 1995-2001.

Tabla 7. Indicadores demográficos por departamento, 2010

Enfermedades inmunoprevenibles	
1 Difteria	6 Poliomielitis
2 Fiebre amarilla	7 Rubeola
3 Hepatitis B	8 Sarampión
4 Infecciones invasivas por Hib	9 Tétanos neonatal
5 Parotiditis	10 Tos ferina
Enfermedades crónicas	
11 Tuberculosis	13 Cáncer de cuello uterino
12 Lepra	
Infecciones de transmisión sexual y sífilis congénita	
14 Infección por VIH	17 Flujo uretral
15 Sida	18 Flujo vaginal
16 Sífilis congénita	19 Úlcera genital
Enfermedades transmitidas por vectores y reservorios	
20 Chagas agudo	25 Malaria
21 Dengue	26 Peste
22 Fiebre Hemorrágica del Dengue	27 Síndrome pulmonar por Hanta Virus
23 Fiebre Hemorrágica Boliviana	28 Tifus exantemático
24 Leishmaniasis	
Infecciones intestinales y enfermedades transmitidas por alimentos	
29 Cólera	31 Enfermedades transmitidas por alimentos
30 Diarrea aguda	
Infecciones respiratorias agudas	
32 Infecciones respiratorias agudas	34 Influenza
33 Neumonía	
Zoonosis	
35 Rabia en humanos	37 Neurocisticercosis
36 Rabia en animales	38 Brotes epidémicos
Otras enfermedades y daños	
39 Meningitis bacteriana	41 Intoxicación por plaguicidas
40 Ofidismo	

Fuentes: Ministerio de Salud y Previsión Social (2001) y Ministerio de Salud y Deportes (2009b).

Notas: No se dispone de información sobre la incidencia o prevalencia de todas las enfermedades citadas. Las tasas de morbilidad disponibles para el año 2009 son las siguientes: Fiebre amarilla (0.1 por 100,000 habitantes), Tétanos neonatal (0.01 por 1,000 nacidos vivos), Cáncer de cuello uterino (22 por 100,000 mujeres), VIH/Sida (0,15% de las mujeres embarazadas), Sífilis congénita y Úlcera genital (44 por 100,000 habitantes), Flujo uretral (24 por 100,000 habitantes), Leishmaniasis (24 por 100,000 habitantes), Malaria (7 por 1,000 habitantes), Diarreas agudas (82 por 1,000 Habitantes), Infecciones respiratorias agudas (307 por 1,000 habitantes), Neumonía (19 por 1,000 habitantes).

cinco principales causas de mortalidad, reportadas por la misma fuente para 2001 son las causas externas y sus consecuencias, las enfermedades del sistema circulatorio, enfermedades del sistema digestivo, enfermedades del sistema respiratorio y las enfermedades infecciosas (con tasas de 37, 16, 14, 13, y 11 decesos por 100,000 habitantes, respectivamente).

91. La tasa de incidencia del cáncer cérvico uterino en Bolivia es una de las más elevadas del mundo. El cáncer cérvico uterino continúa siendo una causa preponderante de mortalidad en las mujeres a nivel mundial, aunque es la neoplasia con el mayor potencial demostrado de prevención secundaria (OPS 2001). Pese a que se considera que esta enfermedad es totalmente prevenible, se estima que en Bolivia existen 150 casos por cada 100 mil mujeres entre 35 y 64 años de edad. Ello coloca a Bolivia entre los países con registros de más alta incidencia en el mundo. Según el INE (2009), en Bolivia se calculan un total de 660 muertes al año atribuibles al cáncer cérvico uterino, que determinan una tasa de mortalidad de 22 por 100 mil mujeres. Según reportes de la OPS, esta tasa resulta la tercera más alta de América Latina y el Caribe, solamente por detrás de las reportadas para Haití y Nicaragua (53.5 y 26.1 por 100 mil mujeres, respectivamente). Cabe resaltar que, al margen de la mortalidad que puede alcanzar a la mujer que padece este tipo de cáncer, se encuentra el hecho de la significativa reducción de la calidad de vida de las mujeres sobrevivientes.

iii) Población y demanda por servicios de salud

92. Las poblaciones que son atendidas por los diferentes servicios de salud crecerán en magnitudes distintas, y a ritmos diferenciados hasta 2050, con implicaciones para la demanda por salud¹⁸. Considerando constantes el estado general de salud de la población y sus condiciones de vida, la evolución de la población determinará en buena medida la demanda por servicios de salud de

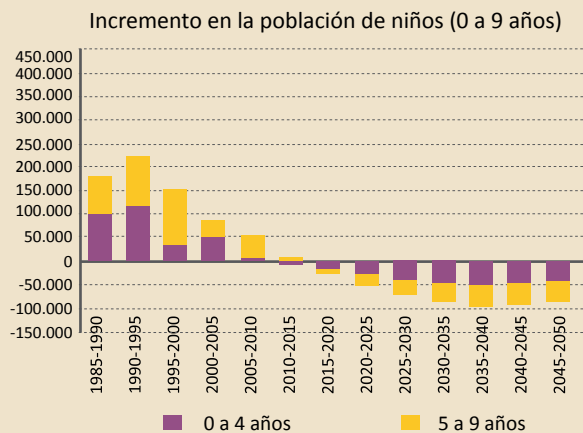
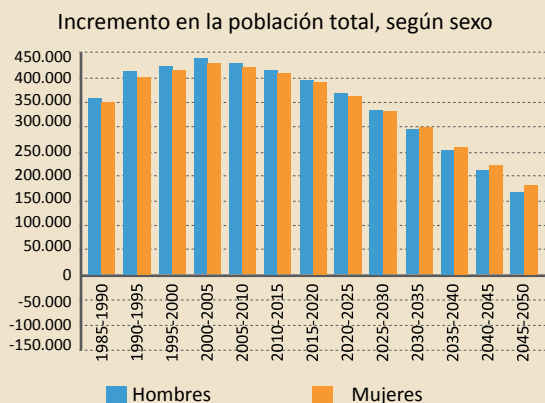
¹⁸ Algunas de estas poblaciones, junto con otros indicadores demográficos, son mencionados como relevantes para el sistema de salud por el Ministerio de Salud y Deportes (2009b:65).

la población¹⁹. En décadas anteriores, y como reflejo del proceso de transición demográfica en el país, ya se observaron tendencias diferenciadas en el crecimiento demográfico en el país, con crecimientos mayores de la población adulta mayor y de mujeres en edad fértil. Así, considerando las dos décadas transcurridas entre 1990 y 2020, cuando se observó un crecimiento demográfico global de 2.2 por ciento en promedio anual, las mencionadas poblaciones crecieron, en promedio, a ritmos de 3.3 y 2.5 por ciento respectivamente. Hacia adelante, las proyecciones disponibles permiten destacar que en las dos décadas venideras (2010-2030), cuando la población crecerá a un promedio anual de 1.4 por ciento, se observará tasas negativas de crecimiento en la población de 0 a 9 años, lo que implica que el número de niños y niñas se reducirá. Por su parte, las poblaciones de adultos mayores y de mujeres en edad fértil continuarán exhibiendo los mayores ritmos de crecimiento (con promedios de 3.6 y 1.6 por ciento respectivamente).

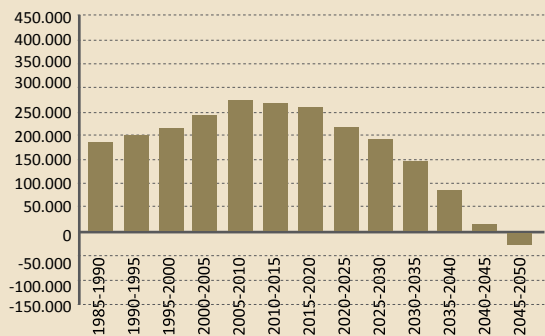
El Gráfico 13 permite visualizar la evolución de algunas poblaciones relevantes para la salud, medidas en términos de cambios quinquenales. En línea con lo expuesto previamente, el proceso de envejecimiento gradual de la población determina que los mayores incrementos absolutos en la población a lo largo del período 2010-2030 se registrarán entre los adultos mayores, las mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años) y la población de adolescentes y jóvenes. En períodos posteriores, hasta 2050, los incrementos absolutos de los diferentes grupos etarios considerados, irá tornándose menor o inclusive negativo, contraponiéndose con una tendencia al aumento cada vez más marcado de la población adulta mayor.

¹⁹ Cabe reiterar que la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural, mediante su estrategia de Promoción de la Salud, busca incidir en los determinantes sociales de la salud; proceso que en definitiva se traduciría en una mejora general del estado de salud de la población, incidiendo en una menor demanda por servicios curativos.

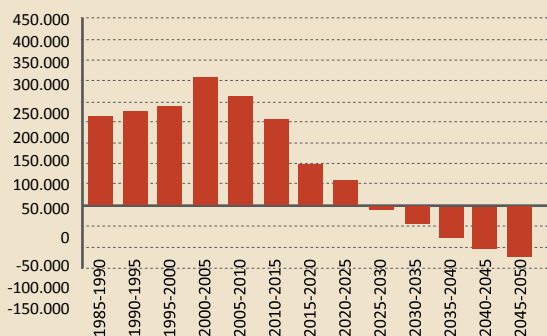
Gráfico 13. Cambios quinquenales absolutos en algunos agregados poblacionales relevantes para el sector salud (1985 – 2050)



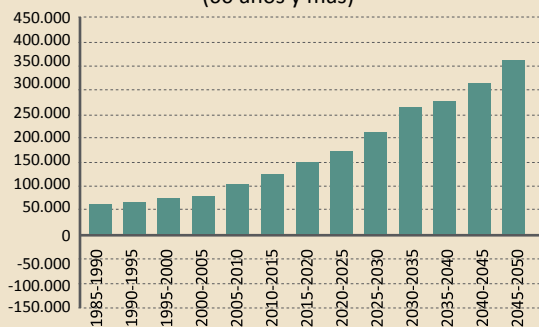
Incremento en la población de mujeres en edad fértil (15 a 49 años)



Incremento en la población de adolescentes y jóvenes (10 a 24 años)



Incremento en la población de adultos mayores (60 años y más)



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

iv) Mortalidad infantil y en la niñez

93. En décadas recientes se han registrado progresos importantes en la reducción de la mortalidad en la niñez. La transición demográfica ha avanzado en Bolivia, y en la mayoría de los países latinoamericanos, con cierta independencia de los ciclos económicos. Numerosas evidencias muestran que a pesar de las recurrentes crisis económicas, políticas e institucionales, los procesos de modernización social y los avances en la provisión de servicios públicos básicos, especialmente en salud y saneamiento básico, han continuado favoreciendo la reducción de la morbilidad y la mortalidad. El incremento de los niveles educativos, de la autonomía y participación económica de las mujeres, del acceso a los avances tecnológicos en materia de salud y a los medios de comunicación masivos, han promovido nuevos patrones de comportamiento (UNFPA, 2006).

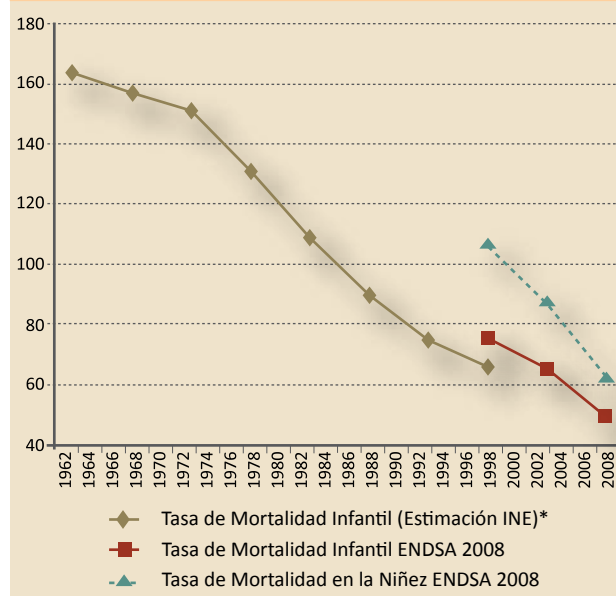
En el caso concreto de nuestro país, los progresos alcanzados en la reducción de la mortalidad infantil a 50 muertes por mil nacidos vivos y en la mortalidad en la niñez a 63 muertes por mil nacidos vivos (ambos en 2008) si bien son importantes, resultan aún insuficientes principalmente en dos dimensiones.²⁰ Por un lado, evidencian que Bolivia se encuentra a la zaga en términos de salud respecto al resto de países sudamericanos y latinoamericanos. Por otro, y más importante, estos indicadores promedio de progreso esconden diferencias de gran magnitud, donde resalta la situación particularmente desfavorecida de las personas pobres, indígenas, residentes rurales y con baja educación afectada por mayores niveles de mortalidad. Esta situación no es normal o deseada y sugiere, una vez más, un ejercicio desigual de derechos por parte de distintos grupos poblacionales.

94. La mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez se han reducido a un ritmo similar en la última década. El Gráfico 14 ilustra los progresos logrados en el país en materia de reducción de mortalidad infantil (1962 – 2008)

²⁰ El Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (2011) destaca que estos progresos fueron alcanzados gracias al impacto de, entre otros esfuerzos, los programas SUMI, EXTENSA, PAI y del modelo SAFCI.

y en la niñez (1998 – 2008), con disminuciones de 34 y 41 por ciento respectivamente en el período 1998-2008. A esta tendencia reciente de cambio en la mortalidad infantil han contribuido de forma algo desigual sus principales componentes: La tasa de mortalidad neonatal (durante el primer mes de vida) mostró una reducción de 23 por ciento el periodo considerado, y las defunciones acaecidas entre el segundo mes y el año de vida (mortalidad post-neonatal) se redujeron 44 por ciento. La tasa de mortalidad infantil masculina es mayor que la femenina (63 frente 53 por mil nacidos vivos). Asimismo, cuando se analizan los resultados según edad de la madre, se encuentra el mayor riesgo de mortalidad para niños/niñas de madres mayores a 40 años y de madres adolescentes (96 y 63 por mil, respectivamente); mientras que los menores riesgos corresponden a los niños y las niñas cuyas madres se encuentran entre los 20 y 29 años de edad. Los riesgos de mortalidad aumentan en relación directa con el orden de los nacimientos (con tasas de 50 por mil para nacimientos de orden 2 y 3, a tasas de 66 por mil para niños y niñas de orden 4 a 6).

Gráfico 14. Bolivia: Mortalidad infantil y en la niñez (1962-2008) (Tasas por 1000 nacidos vivos)



*Estimación a partir de 16 fuentes de datos, entre censos y encuestas.

Fuente: INE

95. La mortalidad infantil y en la niñez afectan en un grado significativamente mayor a las familias pobres, a los hijos de madres sin educación y a la población indígena.

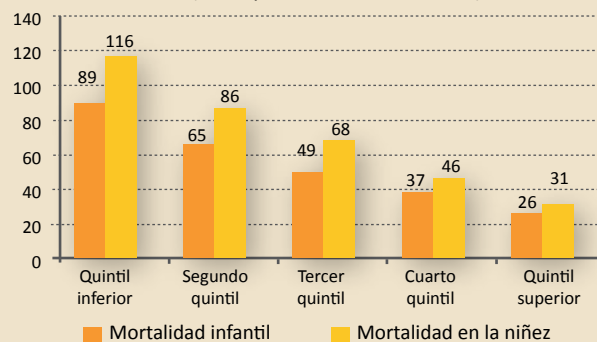
Con datos de la ENDSA 2008, se observa que la situación socioeconómica del hogar, el grado de instrucción de la madre y la autoidentificación con pueblos indígenas, son las variables que diferencian en mayor grado la mortalidad infantil y en la niñez. Como se puede apreciar en el Gráfico 15, la mortalidad infantil y en la niñez registradas para familias correspondientes al primer quintil de riqueza (pobres) representan 3.4 y 3.7 veces las tasas observadas en las familias del quintil superior²¹. La multidimensionalidad de la pobreza, reflejada en la falta de acceso a servicios públicos básicos de sanidad, de atención en salud, a servicios de salud sexual y reproductiva y en la carencia de ingresos para suplir estos déficit, entre otros factores, determinan que las familias pobres deban enfrentar tasas de mortalidad que representan más de tres veces las registradas en las familias con mayor riqueza. Por su parte, la probabilidad de muerte antes del primer año de niños y niñas de madres sin educación representa 4.5 veces la de niños y niñas de madres con educación superior. Esta misma proporción, aplicada al caso de la mortalidad en la niñez alcanza a 4.8, y confirma que el nivel educacional de la madre es uno de los principales determinantes de la mortalidad en los primeros años de vida, pues aquellas más instruidas tienden a utilizar más los servicios preventivos de salud y a manejar más adecuadamente las tecnologías curativas. Por otro lado, según estimaciones de UDAPE y PNUD (2006), hacia 2003 por cada muerte de un niño no indígena se registran alrededor de 1.9 muertes de niños indígenas.

96. Los niveles más elevados de mortalidad infantil y en la niñez se observan en los municipios más pobres del país, los cuales duplican aquellos observados en los no pobres. Según evidencias proporcionadas por la ENDSA 2008, la Mortalidad Infantil más elevada se localiza territorialmente en los municipios caracterizados por una pobreza más alta. En estos municipios, los niveles de mortalidad infantil y en la niñez se pueden llegar a superar

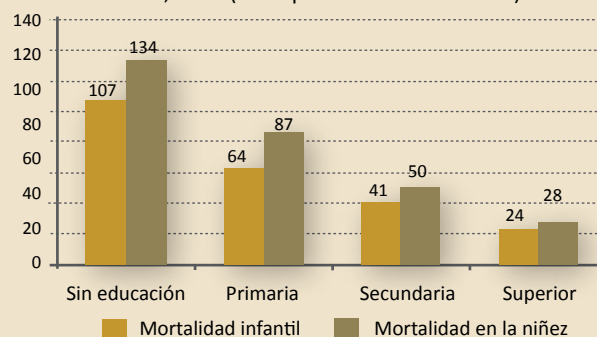
21 En la ENDSA 2008, el nivel socioeconómico se define en términos de activos o riqueza en los hogares encuestados, en vez de ingresos o consumo. Para información detallada ver INE (2009), p.16-17.

Gráfico 15. Disparidades en la Mortalidad infantil y en la niñez

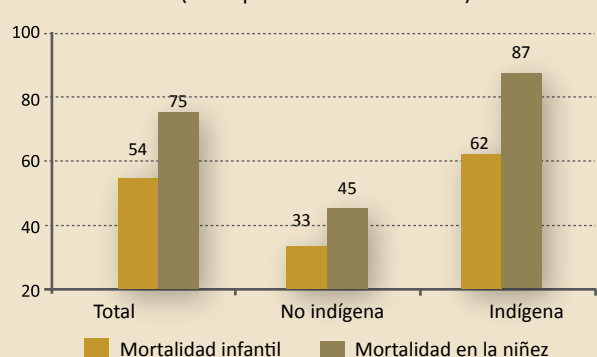
A. Mortalidad infantil y en la niñez según quintil de riqueza, 2008 (tasas por 1000 nacidos vivos)



B. Mortalidad infantil y en la niñez según educación de la madre, 2008 (tasas por 1000 nacidos vivos)



C. Mortalidad infantil y en la niñez según condición étnica, 2003 (tasas por 1000 nacidos vivos)



Fuente: INE y UDAPE-PNUD.

en alrededor de 60 por ciento las tasas observadas en los municipios con bajos niveles de pobreza. Este tipo de disparidades podría dar lugar a considerar intervenciones focalizadas en grupos de municipios que comparten ciertas problemáticas comunes (en este caso la mortalidad temprana) lo cual propone, por ejemplo, el Programa de Comunidades en Acción, planteado en el PND. Un ejemplo de esta problemática común en los municipios más pobres del país son las principales causas de la mortalidad temprana: las enfermedades infecciosas intestinales, las infecciones respiratorias agudas y las carencias nutricionales generalmente asociadas, todas ellas relativamente fáciles de prevenir.

97. Al margen de la disparidad entre indicadores urbanos y rurales, se aprecian también inequidades en la sobrevivencia entre zonas urbanas y periurbanas de las ciudades. Según los datos más recientes (ENDSA, 2008), la probabilidad de muerte antes del primer año de vida en el área rural del país es 74 por ciento mayor que en el área urbana, mientras que en el caso de la mortalidad en la niñez, la probabilidad es 80 por ciento mayor. Siguiendo al PNUD (2006b), la mortalidad temprana está influida por un conjunto amplio de factores. En el caso de las áreas rurales, destaca la falta de acceso y cobertura de servicios básicos como educación, salud, agua y saneamiento. El acceso a servicios de salud tiene una relación inversa con la muerte infantil, ya que las mujeres que acceden a cuidados de salud, controles prenatales y reciben suplementos alimentarios, tienen mayor probabilidad de tener hijos sanos.

A la información sobre la “tradicional” disimilitud en los indicadores de mortalidad de áreas urbanas y rurales, la ENDSA 2003 agrega cifras reveladoras sobre la situación intra-ciudades²². Así, la probabilidad de muerte antes del primer año en las zonas periurbanas (54 por mil nacidos vivos) era 30 por ciento mayor que en el resto urbano (42 por mil nacidos vivos). A esta situación contribuye el asentamiento precario de población pobre en la periferia de las ciudades, buena parte de ella compuesta por migrantes pobres en áreas con escasa dotación de

22 Este tipo de desagregación no está disponible en la ENDSA 2008.

servicios de salud pública, de saneamiento básico y hábitat adverso; aspectos que son complementados con las –en general– menores posibilidades de generación de ingresos de los migrantes pobres. De esta manera, la dualidad en el ejercicio del derecho a la salud en los primeros años de vida al interior de las ciudades llega a ser un reflejo de la presencia geográficamente segmentada de dos poblaciones: una pobre y otra no pobre, o al menos pobre en menor medida. Según la CEPAL (2005), por muchos argumentos aunque no todos con suficiente respaldo empírico, los patrones de localización de los pobres tienden a reproducir las condiciones iniciales de pobreza²³.

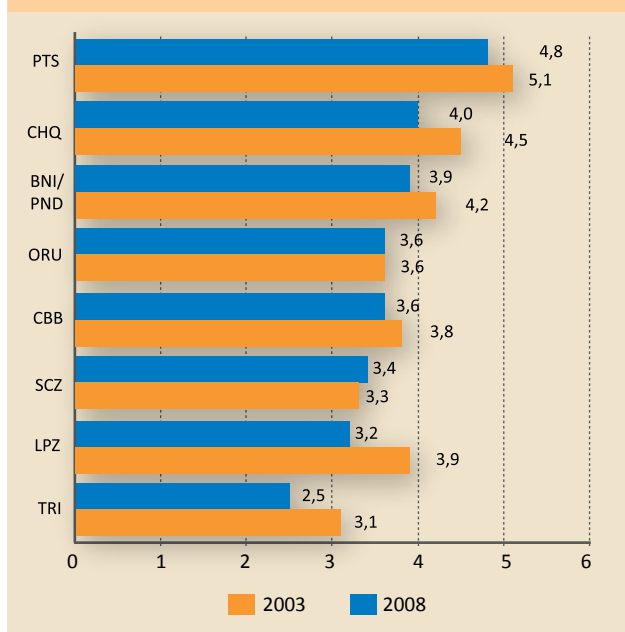
v) Cambios en la fecundidad

98. El descenso de la fecundidad se ha registrado en la mayor parte de los grupos de edad de las madres, con excepción del que comprende a las adolescentes. En las seis décadas transcurridas entre 1950 y 2010, la Tasa Global de Fecundidad cayó en 50 por ciento (de 6.8 a 3.5 hijos por mujer). Las reducciones más importantes se observaron en los grupos de mayor edad. Es así que la fecundidad en los grupos de 35-39, 40-44 y 45-49 años presenta reducciones de 44, 51 y 68 por ciento respectivamente, considerando el período 1950-2000. A su turno, los grupos de edad 20-24 y 25-29 años presentan reducciones importantes pero menores: 25 por ciento y 33 por ciento respectivamente; mientras que la fecundidad entre las adolescentes cayó solamente 13 por ciento. La reducción de la fecundidad plantea importantes desafíos para la sociedad en sentido de lograr cierta compatibilidad entre las funciones femeninas de la reproducción y del desenvolvimiento en el mundo social, político y del trabajo; y abre espacio para la consideración de las denominadas políticas de conciliación, que buscan el equilibrio entre los procesos de producción y el ámbito reproductivo.

23 Entre estos factores pueden señalarse la ubicación periférica que aumenta los costos de desplazamiento, la desvinculación de otros grupos socioeconómicos y la mayor incidencia de problemas sociales como la deserción escolar o la maternidad adolescente.

99. La fecundidad no deseada continúa siendo elevada, lo cual sugiere un incompleto ejercicio de los derechos reproductivos de la mujer. La ENDSA 2008 reportaba para ese año, que del total de la fecundidad observada (3.5 hijos por mujer), 43 por ciento era no deseada (1.5 hijos por mujer). Casi 15 años atrás, la ENDSA 1994 reportaba una Tasa Global de Fecundidad de 4.8 hijos por mujer y una fecundidad no deseada de 2.1. Este fenómeno se hace más marcado en el caso de las adolescentes. El UNFPA et al. (2009), con datos correspondientes a las 17 ciudades más grandes del país, revelaba que hacia 2008, el 58 por ciento de las adolescentes embarazadas expresaron que su embarazo no había sido deseado.

Gráfico 16. Tasa global de fecundidad por departamentos - 2003 y 2008 (Hijos por mujer)



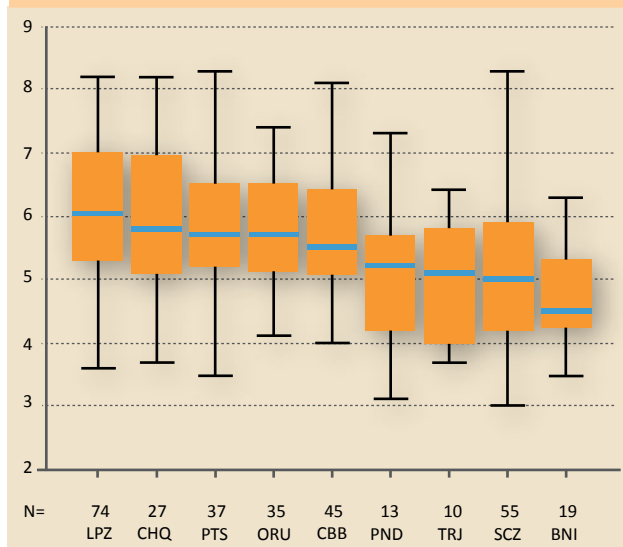
Fuente: INE

100. Persisten importantes disparidades interdepartamentales en la fecundidad. A lo largo de las últimas décadas la transición demográfica ha seguido su curso en todo el país, con caídas marcadas en la natalidad y mortalidad. Según el INE (1994b), hacia 1994 en ocho de

los nueve departamentos del país se registraban tasas globales de fecundidad promedio superiores a 4.5 hijos por mujer. Quince años después, solamente en el caso de Potosí se supera ese parámetro. Esta baja de la fecundidad, que como se ha señalado implica un avance en el proceso de transición demográfica, no ha sido homogénea y determina que los grupos y ámbitos territoriales más desfavorecidos presenten niveles de fecundidad, en particular no deseada, sistemáticamente superiores. Según se puede apreciar en el Gráfico 16, que presenta información para el quinquenio 2003-2008, las mayores reducciones tuvieron lugar en Tarija (34 por ciento), Santa Cruz (27 por ciento) y Beni/Pando (25 por ciento); en tanto que Potosí, La Paz y Oruro presentaron las menores disminuciones (4, 15 y 16 por ciento respectivamente). Según regiones, las mayores disminuciones tuvieron lugar en valles y llanos (24 por ciento), frente a una caída de la fecundidad de solamente 13 por ciento en el altiplano. Este avance dispar determinó también que las diferencias interdepartamentales se hayan acentuado. Hacia 1994, la diferencia entre los departamentos de mayor y menor fecundidad (Beni/Pando y Oruro respectivamente) era de 1.3 hijos por mujer, mientras que en 2008, la diferencia en la fecundidad de Potosí y Tarija (los departamentos con mayor y menor fecundidad respectivamente) subió a 2.3 hijos por mujer.

101. Existen importantes brechas intradepartamentales en la fecundidad. Según se observó previamente, las áreas urbana y rural de los departamentos se encuentran en diferentes estadios de la transición demográfica, observándose diferencias muy marcadas en la fecundidad (por ejemplo, Tasa Global de Fecundidad observada en Potosí/Rural representa tres veces la de Tarija/Urbano). Esta heterogeneidad alcanza connotaciones de mayor diversidad cuando se observan los datos a nivel de municipios. Desafortunadamente, no existen datos a nivel municipal que puedan ser comparables con los provistos por las ENDSA. Se recurre por tanto a los datos del CNPV 2001, que reportaba una Tasa Global de Fecundidad de 4.4 hijos por mujer hacia 2001. En el Gráfico 17 se presenta un diagrama que permite apreciar la considerable dispersión

Gráfico 17. Tasa global de Fecundidad observada en municipios según departamentos, CNPV 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

en la fecundidad observada en los municipios del país^{24,25}. Así, hacia 2001, las mayores dispersiones se observaban en los municipios de Santa Cruz, Potosí, La Paz y Chuquisaca; en tanto que Tarija y Beni presentaban estructuras más homogéneas con menor dispersión alrededor de tasas de fecundidad medianas más bajas.

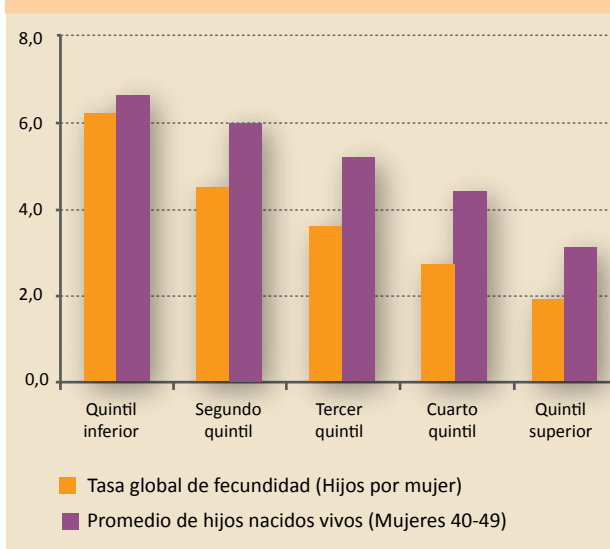
102. Las disparidades en los niveles de fecundidad son muy acentuadas entre diferentes estratos socioeconómicos y entre mujeres con niveles de escolaridad distintos.

Las mujeres pertenecientes a familias en mejor situación socioeconómica (quintil superior) presentaban una Tasa Global de Fecundidad de solamente 1.9 hijos por mujer, 45 por ciento por debajo del promedio nacional y exactamente en el nivel de reemplazo (1.9 hijos por mujer),

24 El diagrama presenta i) la mediana de la distribución, ii) una "caja" que muestra las observaciones correspondientes a los cuartiles 2 y 3 de un conjunto de datos, iii) dos cotas que definen el rango de los datos (y que por tanto también permiten representar los cuartiles 1 y 4, y iv) un conjunto de puntos que representan, si los hubiere, los datos atípicos, definidos como aquellos que se encuentran fuera del siguiente rango: mediana +/- 1.5 veces la desviación estándar.

25 Usando la información básica del CNPV (calculada para 311 municipios) y la división político administrativa vigente hasta fines de 2005, el INE calculó la Tasa Global de Fecundidad correspondiente a 327 municipios.

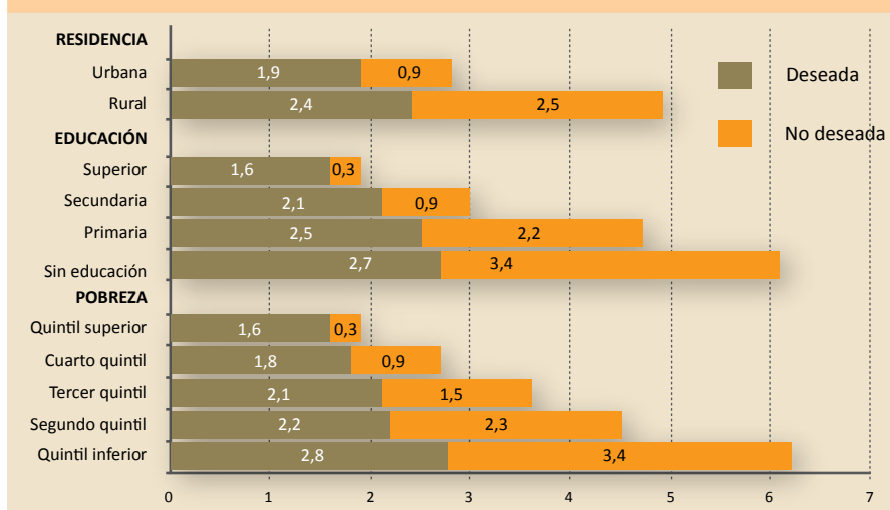
Gráfico 18. Tasa global de fecundidad y Promedio de hijos nacidos vivos según condición socioeconómica, 2008



Fuente: INE

por debajo del cual la población tendería a decrecer. Por su parte, la fecundidad observada entre las mujeres que componen el quintil inferior de pobreza fue de 6.2 hijos por mujer, 77 por ciento por encima del promedio nacional (Gráfico 18). De esta manera, la fecundidad observada entre las mujeres más pobres representaba 3.3 veces la observada entre las mujeres en mejor condición socioeconómica. Por otra parte, se ha constatado que la fecundidad observada disminuye a medida que aumentan los años de escolaridad alcanzados por la mujer. Los datos de la ENDSA 2008 revelan que las mujeres sin educación o con educación solamente primaria, presentan una fecundidad mucho más elevada (6.1 y 4.7 hijos por mujer respectivamente) que las mujeres con educación secundaria o superior (3 y 1.9 hijos por mujer, respectivamente). La evidencia presentada coincide con los hallazgos de análisis comparativos para AL respecto a disparidades socioeconómicas. Los estudios del CELADE, que aportan evidencias para la década de los noventa y la primera parte del 2000, muestran que la disminución de la fecundidad fue relativamente más amplia entre los estratos socioeconómicos superiores y que, en consecuencia, se ha acentuado la brecha de la fecundidad respecto a los grupos de población más pobres, tanto en el área urbana como rural (UNFPA, 2006).

Gráfico 19. Fecundidad total, deseada y no deseada; según residencia, educación y estrato socioeconómico, 2008 (Hijos por mujer)



Fuente: INE

103. La diferencia entre la fecundidad observada y la fecundidad deseada es uno de los indicadores más reveladores de las inequidades en el ejercicio de los derechos reproductivos. De acuerdo a abundante evidencia internacional, las disparidades observadas en la fecundidad no se deben a diferentes preferencias reproductivas entre las mujeres, sino que se explican, en gran parte, por inequidades de acceso a los medios educativos y de salud que permiten regular la fecundidad de acuerdo al tamaño de la familia deseada. En el caso de Bolivia, la Tasa de Fecundidad deseada presenta niveles y coeficientes de variación sustancialmente menores que la tasa Global de Fecundidad efectivamente observada, lo cual confirma una preferencia más homogénea por tamaños menores de la familia. El Gráfico 19 permite apreciar que la fecundidad no deseada, reflejo de un no ejercicio o al menos de un incompleto ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, afecta de manera muy intensa a las mujeres más pobres, a aquellas sin educación y a aquellas que residen en el área rural del país. Las mayores disparidades entre la fecundidad deseada y la fecundidad observada o efectiva se dan entre las mujeres

sin instrucción, frente aquellas con instrucción superior y entre aquellas pertenecientes al quintil inferior y el superior de pobreza (en ambos casos, la fecundidad no deseada de las primeras es once veces la de las segundas).

104. Un indicador que confirma las desigualdades existentes en el ejercicio de derechos reproductivos es un tamaño de familia deseado muy homogéneo, que se encuentra por debajo del tamaño promedio observado. El INE, con datos para 2008, reporta un tamaño deseado de la familia relativamente homogéneo entre las mujeres bolivianas. La gran mayoría de ellas preferiría tener entre dos y tres hijos al final de su vida reproductiva (con un promedio de 2.4 hijos por mujer). Es destacable que este rango de preferencia se registra independientemente del nivel de instrucción alcanzado, del área de residencia o de condición socioeconómica de las mujeres; aunque sí presenta algunas diferencias territoriales, con preferencias hacia un mayor número de hijos en los departamentos de los llanos y hacia un menor número en los departamentos del altiplano.

vi) Cambios en la salud sexual y reproductiva

105. El conocimiento de métodos anticonceptivos es relativamente elevado y su uso se incrementó en los últimos años. Con datos de la ENDSA 2008, el 91.4 por ciento de las mujeres en edad fértil y el 95 por ciento de los hombres conocía algún método moderno (89 por ciento de las mujeres conocían algún método en 1998). El dispositivo intrauterino, las pastillas, la inyección y el condón son los métodos más conocidos (por alrededor de 93 por ciento de las mujeres sexualmente activas). El conocimiento de métodos anticonceptivos modernos por parte de las mujeres es mayor en el área urbana (98 por ciento) que en el área rural (91 por ciento). Esta misma encuesta reportó que 61 por ciento de las mujeres en unión hacen uso de algún método de anticoncepción, pero que solamente 35 por ciento de ellas empleaban algún método moderno. Hacia 2003, estas proporciones se situaron en 50 y 35 por ciento respectivamente.

106. Persiste una importante demanda insatisfecha por planificación familiar para limitar o espaciar los nacimientos. Según datos de la ENDSA 2008, la mayoría de las mujeres bolivianas (70 por ciento) no deseaba tener más hijos. Esta proporción, que era mayor entre las mujeres del área rural (79 por ciento) que entre las del área urbana (64 por ciento), puede considerarse como un indicador de la demanda potencial por servicios de planificación familiar. Según la mencionada encuesta, el 20 por ciento de las mujeres en unión –más de un millón de mujeres bolivianas– tenía necesidades insatisfechas de planificación familiar, entendida como la intención de no tener más hijos, de tenerlos más adelante o de no haber deseado su último embarazo. Los departamentos en los que se presentan mayores niveles de insatisfacción de esta demanda son Potosí, Oruro, Chuquisaca y Cochabamba con niveles de entre 25 y 30 por ciento. Asimismo, la necesidad insatisfecha de planificación familiar es mayor en el área rural que en el área urbana (28 y 16 por ciento, respectivamente). En una perspectiva de mediano plazo, y considerando los datos de la ENDSA 1994, destaca el hecho que la demanda insatisfecha por planificación familiar casi no se ha reducido en quince años (24 por ciento en 1994 frente al ya mencionado 22 por ciento en 2008). Cabe

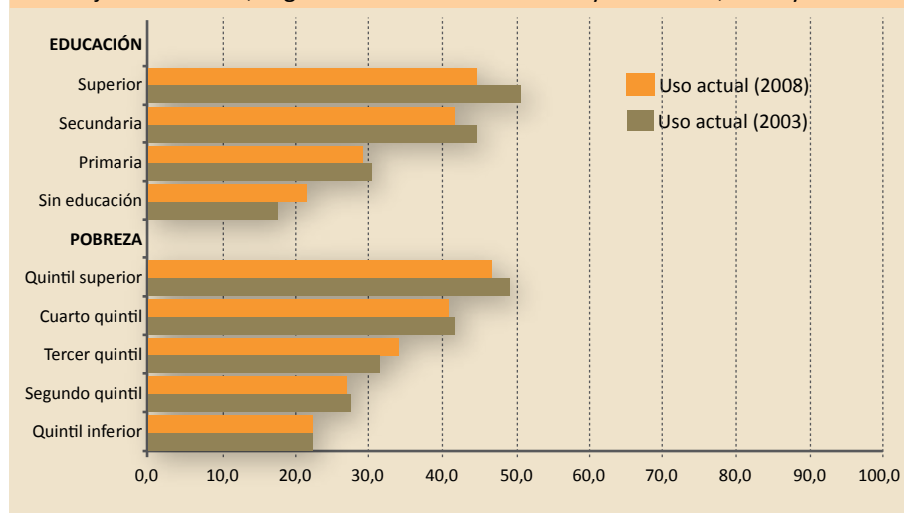
empero destacar que esta modesta reducción favoreció principalmente a las mujeres residentes en el área rural.

107. En los últimos quince años, el conocimiento de métodos de anticoncepción por parte de las mujeres creció de manera significativa desde 84.5 hasta 97 por ciento. De este total, el conocimiento de métodos modernos²⁶ entre las mujeres bolivianas en edad reproductiva pasó de 76.7 a 95.4 por ciento en quince años (ENDSA 1994 y ENDSA 2008). El conocimiento de estos métodos entre las mujeres en unión es relativamente diferenciado cuando se observan los datos extremos según edades, condición socioeconómica y nivel educativo, con valores extremos inferiores de 78.0 y 85.4 por ciento para las mujeres sin educación y las que integran el quintil inferior de pobreza, respectivamente. En el resto de los casos, existe un nivel de conocimiento bastante homogéneo que supera el 90 por ciento de las mujeres (Gráfico 20).

108. La prevalencia del uso de anticoncepción moderna es baja y presenta altos diferenciales entre grupos poblacionales. En contraposición al nivel relativamente elevado de conocimiento de los métodos modernos de anticoncepción, solamente 35 por ciento de las mujeres bolivianas en unión y 48 por ciento de las no unidas pero sexualmente activas declararon hacer uso actual de dichos métodos al momento de la encuesta ENDSA 2008. Siguiendo al UNFPA (2006b), el acceso a la anticoncepción es más frecuente entre quienes residen en áreas más urbanizadas –donde hay mayor difusión de la información pertinente y más puntos de abastecimiento regular de anticonceptivos– y entre quienes tienen una situación social más favorable y una mayor escolaridad, lo que supone una mejor capacidad para recibir e incorporar los mensajes sobre planificación familiar. Entre las mujeres sin instrucción, el nivel de uso actual fue solamente de 22 por ciento, mientras que entre las mujeres con instrucción superior y las pertenecientes al quintil superior de pobreza, este nivel llegaba a 44 y 47 por ciento. Al considerar la edad de las mujeres unidas, en la mayor parte de los grupos

²⁶ Esterilización femenina, esterilización masculina, píldora, DIU, inyecciones, implantes, condón masculino, condón femenino, diafragma, espuma o jalea, método amenorrea por lactancia y anticoncepción de emergencia.

Gráfico 20. Uso actual de métodos modernos de anticoncepción por mujeres en unión, según estrato socioeconómico y educación, 2003 y 2008



Fuente: INE

la prevalencia de uso está en torno al 35 por ciento; sin embargo, los grupos de edades extremas (45-49 y 15-19) presentan los menores niveles de uso, con registros de 21.7 y 26.6 por ciento respectivamente²⁷. El uso de los métodos modernos por parte de las mujeres en unión de otros países de Sudamérica es bastante más elevado que en Bolivia, con registros de 70 por ciento (Brasil, 1996), 73 por ciento (Colombia, 2010), 60 por ciento (Ecuador, 2004), 71 por ciento (Paraguay, 2008) y 50 por ciento (Perú, 2000). El uso de métodos modernos por mujeres en unión alcanza los siguientes valores, según se observa en los registros obtenidos:

vii) La Mortalidad materna y los servicios de atención del parto

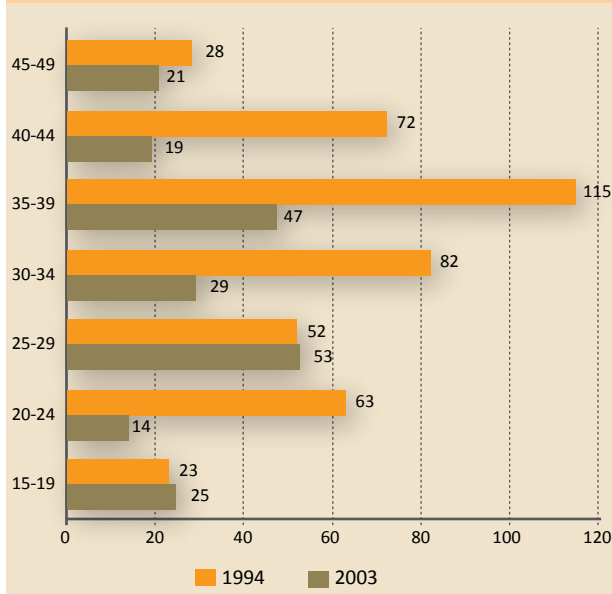
109. Los grandes progresos en la reducción de la mortalidad materna parecen ser insuficientes, considerando su todavía alto nivel respecto a países vecinos y el hecho que se conocen a ciencia cierta los medios para controlarla. La mortalidad materna se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de la política pública en salud, debido a que desafía al sector a superar la exclusión

²⁷ No se dispone del dato por rangos de edad correspondiente a mujeres no unidas pero sexualmente activas.

que experimentan las mujeres, sobre todo las pobres, y las limitaciones en los servicios de salud para garantizarles una atención apropiada durante el embarazo y el parto. Según datos estimados mediante sucesivas rondas de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, las estimaciones de la razón de mortalidad materna fueron de 416 y 229 muertes maternas por cien mil nacimientos para los años 1989 y 2003 respectivamente²⁸. Estos promedios son sustancialmente mayores que los observados en el resto de países sudamericanos, y se registran aún cuando un número importante de fallecimientos ocurre por causas en gran parte evitables o tratables asociadas al embarazo, parto y puerperio. La mayor cantidad de muertes maternas, que anualmente alcanzan a alrededor de 650, obedecen a emergencias obstétricas. Según el Ministerio de Salud, las principales causas de muertes maternas en el país son las hemorragias (alrededor de 30 por ciento), las complicaciones del aborto (alrededor de 9 por ciento), la sepsis puerperal (alrededor de 9 por ciento), las infecciones (cerca a 8 por ciento) y la eclampsia (alrededor del 6 por ciento).

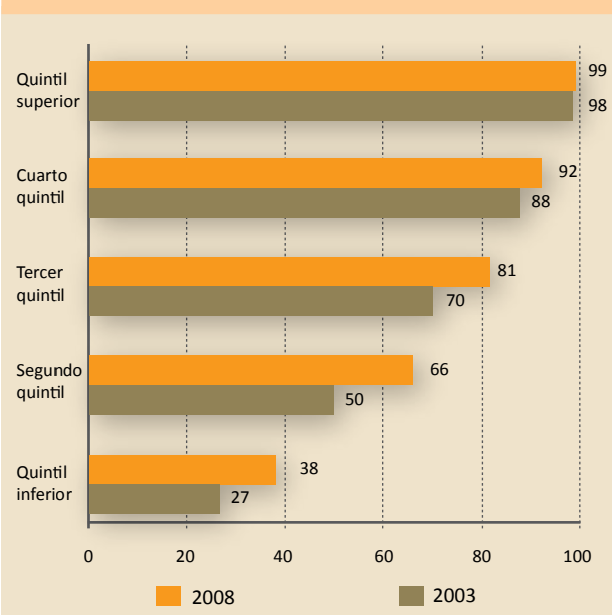
²⁸ Por los elevados errores estándar de las estimaciones, originados en un escaso número de casos registrados en las ENDSAs, el Instituto Nacional de Estadística recomienda no realizar comparaciones entre los datos estimados en las diferentes rondas de la encuesta.

Gráfico 21. Tasas específicas de mortalidad materna por edades de la madre en 1994 y 2003 (Por 100,000 nacimientos)



Fuente: INE

Gráfico 22. Madres con acceso a partos institucionales según quintiles de pobreza, 2003 y 2008 (En porcentajes)



Fuente: INE

110. Se observan reducciones generalizadas en la mortalidad materna, salvo en el caso de las madres adolescentes. Empleando estimaciones provistas por las ENDAs correspondientes a 1994 y 2003 (Gráfico 21) para diferentes tramos etarios, se observan reducciones de la mortalidad materna en la mayor parte de los grupos, salvo en los casos de madres pertenecientes a los tramos de edad de 25-29 y de 15-19 años. En este último caso, referido a las madres adolescentes, la tasa de mortalidad se incrementó levemente, lo cual contrasta con los progresos logrados en los otros grupos, y donde destacan las significativas reducciones de las muertes de madres entre los 30-44 y 40-44 años (Gráfico 21).

111. Un tercio de los nacimientos en Bolivia tiene lugar en la casa. Hacia 2008, 32 por ciento de los nacimientos tuvieron lugar en el domicilio de la madre, siendo Potosí, La Paz y Oruro -en ese orden-, los que presentaron los porcentajes más altos (por encima de 40 por ciento); mientras que en Santa Cruz sólo 8 por ciento de los alumbramientos ocurre en el domicilio de la madre. Por otra parte, 69 por ciento de los nacidos vivos, cuyas madres se ubicaban en el quintil inferior de riqueza, nacieron en la casa, frente a solamente uno por ciento de los nacidos de mujeres del quintil superior. En cuanto a la atención del parto en establecimientos de salud -alrededor de dos tercios de los nacimientos en el país-, LA ENDSA 2008 reporta que en el área urbana 81 por ciento de los partos son atendidos en el sector público y 19 por ciento en el sector privado; mientras que en el área rural estas proporciones alcanzan a 93 y 7 por ciento respectivamente. Las altas proporciones de partos domiciliarios, se registran en un contexto en el cual muchas madres que tienen acceso a los servicios de salud prefieren alumbramientos más tradicionales.

112. Existen diferencias significativas en el acceso a los partos institucionales, que desfavorecen a las mujeres pobres y a las que residen en las áreas rurales. En 2008, 71 por ciento de los partos en el país fueron asistidos institucionalmente (por un médico o enfermera), proporción que llegaba a 61 por ciento hacia 2003²⁹. Existen,

²⁹ Se aplica el concepto usado en Bolivia. No existe información sobre "atención calificada del parto".

empero, diferencias significativas cuando se desagrega este indicador según condición socioeconómica, departamento, grado de desarrollo del municipio y educación de la madre. En el caso de las áreas urbanas, 88 por ciento de los partos fueron atendidos por un médico o enfermera, mientras que solamente 52 por ciento de los partos en áreas rurales recibieron este tipo de asistencia, lo cual sugiere dificultades de acceso a servicios o la presencia de barreras idiomáticas o culturales para dicho acceso³⁰. El Gráfico 22 permite apreciar las enormes disparidades en el acceso a los partos institucionales según condición socioeconómica. Así, cerca al 100 por ciento de las mujeres del quintil superior de pobreza accedieron al parto institucional, mientras que solamente una de cada cuatro mujeres del quintil inferior lo hizo.

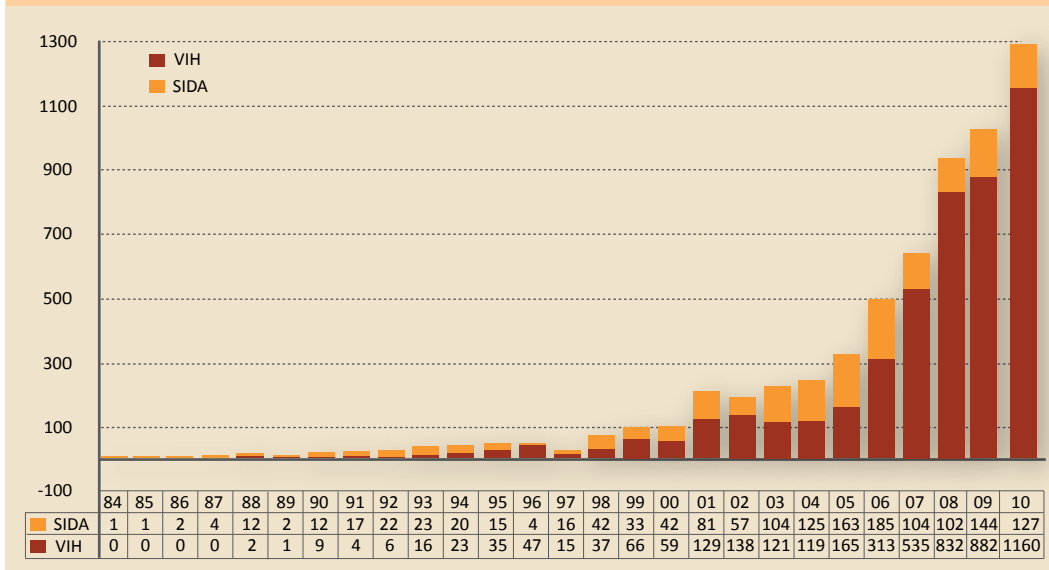
113. Las mujeres indígenas, en especial las monolingües, tienen menor acceso a los partos institucionales. UDAPE y PNUD (2006), empleando información del la ENDSA 2003, reportan que los partos atendidos por médico, enfermera o auxiliar de enfermería alcanzaban a 83 por ciento en el caso de mujeres no indígenas, en tanto que dicha proporción era solamente de 52 por ciento para las mujeres indígenas. Según diversos autores, las barreras lingüísticas representan obstáculos para extender la atención institucional de los partos, especialmente cuando la población es monolingüe. De acuerdo al CNPV 2001 e informes del INE, hacia 2005 en el país existían alrededor de 480,000 mujeres monolingües nativas, que residían en áreas rurales del país, 42 por ciento de las cuales vivían en el departamento de La Paz. De este total, 35 por ciento se atendían a sí mismas en el parto (auto-atención). Siguiendo a UDAPE y PNUD (2006), existe una marcada relación positiva entre la proporción de mujeres nativas monolingües por departamento y el porcentaje de auto-atención del parto. Así, en Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz, que presentan las menores proporciones de monolingüismo nativo, la auto-atención del parto es inferior al 10 por ciento (Calvo, 2005; citado en UDAPE y PNUD, 2006).

³⁰ Persisten grandes dificultades en la atención del parto en centros de salud públicos y privados, en detrimento principalmente de las mujeres pobres, rurales, e indígenas u originarias; especialmente por las deficiencias del sistema de salud con falta de calidad, capacidad resolutoria y enfoque intercultural.

114. Pese a importantes avances, la revisión de la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva y su adecuación según enfoques interculturales permanece como uno de los principales desafíos para el sistema de salud. Según la definición provista por Cevallos y Amores (2009), la interculturalidad en la salud “se entiende como la capacidad de actuar equilibradamente entre conocimientos, creencias y prácticas culturales diferentes, respecto a la salud y a la enfermedad, a la vida y a la muerte, y a los aspectos biológicos, sociales y relacionales, entendidos estos últimos no solamente con los entornos visibles, sino con la dimensión espiritual, cósmica de la salud (...) El enfoque intercultural de la salud reconoce la importancia de caracterizar a la población y comprender las dimensiones de la pertenencia étnica, la cultura y la cosmovisión de los pueblos en la dinámica de la salud”.

Loza y Quispe (2011), en una publicación del Instituto Boliviano de Medicina Tradicional Kallawayaya, plantean una visión crítica sobre el proceso de adaptación de los servicios de salud hacia un enfoque culturalmente sensible. En criterio de estos autores existen características del sistema de salud que son identificadas de manera invariable en diversas publicaciones e investigaciones: “i) irrespeto de las tradiciones de las mujeres indígenas que las conduce a la insatisfacción de sus necesidades y requerimientos; ausencia de calidez al rechazar sus costumbres y valores culturales; ii) resistencia a modificar las prácticas biomédicas y aquellas que son inocuas o dañinas a la atención obstétrica”. El mismo estudio, citando el trabajo de Vallejos (2008), señala que: “La autora identifica los factores de atención hospitalaria cuya repercusión afecta directamente en las tradiciones culturales del parto y complica el estado emocional de la mujer aymara durante la revisión y el diagnóstico concluyendo que ellas terminan por resistirse al parto institucional pese al acceso al Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)”.

En este contexto, son múltiples los esfuerzos por avanzar hacia el establecimiento de servicios de atención culturalmente sensibles, entre ellos el establecimiento, a nivel de política pública, del Sistema de Atención en salud Familiar Comunitario e Intercultural, por parte del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud y Deportes). En

Gráfico 23. Notificaciones anuales de personas con VIH y SIDA, 1984-2010

Fuente: Ministerio de Salud y Deportes.

línea con esta política de Estado, se han impulsado diversas iniciativas, entre las cuales cabe destacar: El proyecto “Salud Sexual y Reproductiva en el contexto de la Medicina Tradicional con enfoque Intercultural” (Ministerio de Salud y Deportes-Kuska Sumaj Kausanapaq-UNFPA, 2008), los “Encuentros de mujeres para abrir el diálogo y construir propuestas” (Ministerio de Justicia-UNFPA, 2008), así como la continuidad del trabajo de la denominada Mesa de Salud Intercultural^{31,32}.

viii) La situación del VIH-Sida

115. La prevalencia del VIH-Sida en Bolivia es baja, pero el número de registros notificados se ha incrementado de manera muy importante en los últimos años. Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y Sida (ONUSIDA), Bolivia es uno de los países latinoamericanos con menor prevalencia de VIH/Sida.

31 Grupo de trabajo interagencial e interinstitucional encabezado por el Ministerio de Salud y Deportes para coordinar acciones a favor de la salud intercultural.

32 En el ámbito del trabajo de esta Mesa, se desarrolló, por ejemplo, la investigación “Apuntes para un diagnóstico indígena de salud” (Ministerio de Salud y Deportes-CIDOB-FCI Bolivia e IZAN, 2008).

Sin embargo, según se puede apreciar en el Gráfico 23, la epidemia presenta un comportamiento ascendente a lo largo del periodo 1984-2010. El Sistema de Vigilancia Epidemiológica de ITS/VIH/Sida tiene registrados 6,174 casos notificados de personas que viven con el VIH acumulados desde 1984, 53 por ciento de los cuales han sido registrados entre 2008 y 2010. El importante incremento en el registro de los casos de VIH y Sida, que a priori podría sugerir un crecimiento importante de la epidemia, obedecería también a una mejora notable en el sistema de notificación, que a su vez es impulsado por los progresos en la implementación de la prueba rápida de VIH y Sida. Según datos del Ministerio de Salud y Deportes (2010), la prevalencia del VIH en el país se estima en 0.16 por ciento de las mujeres embarazadas en el año 2010 (0.15 por ciento en 2009).

116. La epidemia ha sido categorizada como de bajo nivel y concentrada, principalmente en el grupo de hombres que tienen sexo con hombres (HSH). Los trabajos realizados por el Ministerio de Salud y Deportes y la OPS/OMS indican que Bolivia se encuentra en una epidemia concentrada, lo que significa que la prevalencia es mayor al cinco por ciento en algunos grupos de

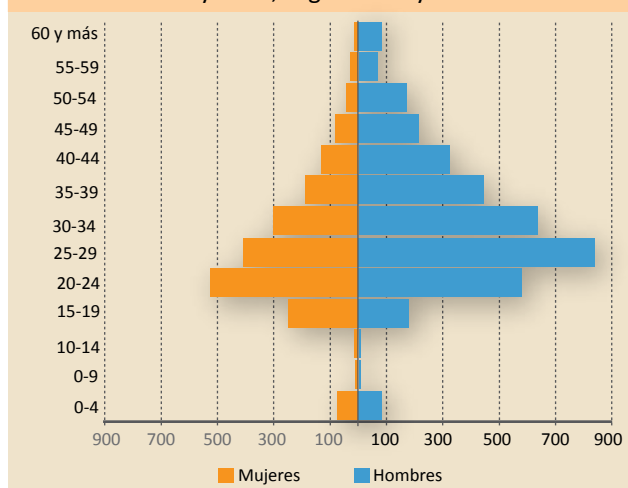
población. Siguiendo al Ministerio de Salud y Deportes (2010), “evidencias estadísticas permiten inferir que la prevalencia en población gay, bisexual y trans (GBT) y otros HSH es de 12.7%, en el caso de las trabajadoras sexuales es de 0.40%. Las principales vías de transmisión son la sexual (84 por ciento) y la vertical y materno-infantil (2 por ciento). La distribución nacional de casos según el sexo de las personas sigue siendo predominantemente masculina, con una relación hombre- mujer de dos a uno, que se ha modificado significativamente desde el inicio de la epidemia, cuando los casos eran en su totalidad en hombres. Si bien no se puede hablar de una “feminización de la epidemia”, se debe reconocer que la vulnerabilidad biológica de la mujer, sumada a las vulnerabilidades sociales, económicas, de género y etnicidad de las mujeres bolivianas, requiere una atención especial en materia de prevención, acceso a tratamiento y cuidado.

117. Los grupos de edad más afectados son personas jóvenes, comprendidos entre los 20 y 34 años, y geográficamente Santa Cruz es el departamento de mayor notificación. Los grupos de jóvenes de 20-24 años, y los de adultos jóvenes de 25-29 y 30-34 años concentran el 60 por ciento de las personas viviendo con VIH (Gráfico 24). Asimismo, es significativo que se reporte un ocho por ciento de casos entre las personas de entre 15 y 19

años (adolescentes). En estos casos, hay que tomar en cuenta que un porcentaje alto de los casos notificados ya presentan síntomas, es decir ya son casos Sida, lo cual indica que estas personas han adquirido la infección hasta 10 años antes de su notificación. En el grupo de población de 15 a 24 años esto implica que los y las adolescentes y jóvenes se han infectado con el VIH en sus primeras relaciones sexuales. Geográficamente, hacia 2009 Santa Cruz era el departamento de mayor notificación, con un total de 54 por ciento del total, seguido de Cochabamba con el 19 por ciento y La Paz con el 16 por ciento.

118. El acceso a la prueba de VIH ha mejorado y el número de pruebas se ha incrementado sustancialmente. Sin embargo, resta mucho trabajo por realizar. Siguiendo al Ministerio de Salud y Deportes (2010), desde 2007 el Programa Nacional de ITS/VIH/Sida ha ido incorporando gradualmente el servicio de la prueba rápida en los establecimientos de salud, existiendo a la fecha 250 centros en todo el país que proveen esta prueba. En este contexto, la ENDSA 2008 reporta que solamente el 2 por ciento de la población boliviana (1.9 por ciento de hombres y 2.2 por ciento de mujeres) se realizó la prueba del VIH en los últimos 12 meses, y conoce su resultado. En términos absolutos, en la gestión 2008 se realizaron 54,371 pruebas a la población en general, cifra que se incrementó hasta 63,283 pruebas en 2009. Considerando las poblaciones expuestas a mayor riesgo, cabe destacar los resultados provistos por el Estudio de Sexualidad Masculina y VIH en Bolivia (2008), que reporta que hacia 2008 35 por ciento de la población GBT se había sometido a una prueba de VIH y conocía sus resultados. A su turno, el Ministerio de Salud y Deportes (2010), citando estudios CAP realizados en años recientes, señala que alrededor de 45 por ciento de las trabajadoras sexuales se habría sometido a la prueba rápida y conoce sus resultados^{33,34}.

Gráfico 24. Casos notificados de VIH y SIDA entre 1984 y 2010, según edad y sexo



Fuente: Ministerio de Salud y Deportes

33 En este último caso, el parámetro de referencia para establecer la cobertura son las trabajadoras sexuales que acudieron a establecimientos de salud.

34 A manera de ilustración, puede destacarse que el Ministerio de Salud y Deportes (2010) informa que se detectaron 501 casos de VIH en hombres y 328 en mujeres; para lo cual fue necesario realizar 36 mil y 100 mil pruebas respectivamente, lo que muestra que la probabilidad de detección de un caso en varones es cuatro veces la probabilidad de detección en mujeres.



C. Población y Educación

i) Recursos humanos, productividad y desarrollo

119. Existe consenso en que la productividad del capital humano constituye uno de los elementos fundamentales para el desarrollo. Los recursos humanos son los que llevan a cabo las tareas productivas y los que participan en la vida pública y política del país. Al margen de la ya subrayada importancia de la salud (incluida la nutrición) para el bienestar y empleabilidad de las personas, el nivel de instrucción de la población se torna en otro ámbito clave que permite lograr (o impide hacerlo) el desarrollo pleno de los recursos humanos y por ende de los países. Un adecuado desarrollo de las capacidades de la población boliviana, junto con los beneficios que se derivarán de la articulación de la matriz productiva diseñada en el PND, posibilitarían la generación de un círculo virtuoso en el cual nuevas generaciones de bolivianos con mayor formación, contribuyan a crear riqueza y puedan, al mismo tiempo, beneficiarse de condiciones sociales y de empleo dignas. De esta manera, la educación constituye un componente del bienestar por sus vínculos con los factores económicos, sociales, demográficos y de derechos.

“La educación aporta al vivir bien haciendo que exista una incidencia fuerte en la generación de valores y la recuperación permanente de las equidades, de manera que ningún boliviano ni boliviana se sientan excluidos del sistema educativo.”

Plan Nacional de Desarrollo

120. Las cohortes más jóvenes de la población exhiben mayores niveles de instrucción, como resultado del creciente acceso y valoración de la educación en el país en las últimas décadas. Los datos del CNPV 2001 permiten ilustrar la situación de los recursos humanos del país en términos de sus niveles de instrucción alcanzados, información que se presenta en el Gráfico 24. Observando los indicadores para la población total, destaca nítidamente el hecho que la población comprendida en los grupos de edades más jóvenes al momento del Censo de 2001, presentan menores proporciones de miembros sin ningún nivel de educación formal; lo cual se contrapone muy marcadamente a la situación de las personas adultas mayores, 51 por ciento de las cuales no había alcanzado

Recuadro 3. Disposiciones sobre el marco competencial del Sector Educación

Competencias establecidas en la CPE		Nacional	Departamental	Municipal	AIOC
Exclusivas	a) Políticas del sistema de educación	X			
Concurrentes	a) Gestión de la educación	X	X	X	X
	b) Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación	X			X

Disposiciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Artículo 84):

- I. “La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado ”
- II. “La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizado tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.”
- III. “Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al sector educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente Ley, en tanto se promulgue la ley especial citada en los Parágrafos precedentes.”

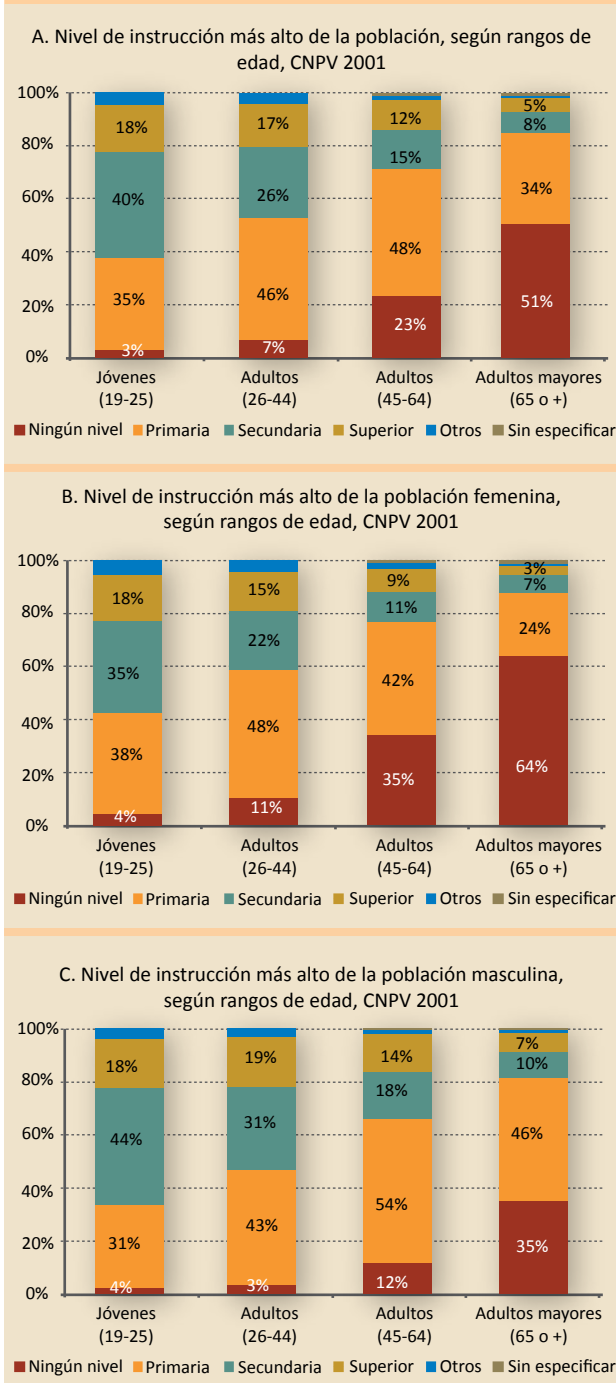
Fuente: Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y descentralización.

ningún nivel educativo. De igual manera, en la medida en que se considera información para los grupos de edad más jóvenes, crece la proporción de sus efectivos que accedieron a la educación secundaria y superior. Este fenómeno obedecería al creciente acceso a los servicios educativos registrado en las últimas décadas, y a la cada vez mayor valoración de la educación por parte de la sociedad boliviana.

121. Cuando se analiza esta misma información desagregada por género, emergen inequidades que muestran un incompleto ejercicio del derecho a la educación por parte de las mujeres de todos los grupos de edad. Existen profundas disparidades en el nivel educativo entre las mujeres y hombres bolivianos de los diferentes rangos de edad reportados (Gráfico 24). En las cohortes de adultos/as mayores, llama la atención que 64 por ciento de las

mujeres no accedieron a ningún nivel educativo (35 por ciento en el caso de los hombres); en este mismo grupo de edad, 46 por ciento de los hombres accedió a la educación primaria, mientras que solamente 24 por ciento de las mujeres lo hizo. En ambos casos, los niveles de acceso a la educación secundaria y superior son modestos, pero favorecen nítidamente a los hombres. En el caso de la población adulta, solamente 3 y 12 por ciento de los hombres de entre 26-44 y 45-64 años respectivamente no accedió a la educación, frente a proporciones de 11 y 35 por ciento observadas para las mujeres en los mismos grupos etarios. En el grupo de los más jóvenes (19 a 24 años), el hecho que destaca con mayor nitidez es el mayor acceso de los varones a la educación secundaria (44 por ciento versus 35 por ciento en el caso de las mujeres), de manera que una proporción mayor de mujeres jóvenes cuenta solamente con instrucción primaria.

Gráfico 24. Nivel de instrucción de la población de 19 años y más según grupos de edad y sexo, 2001

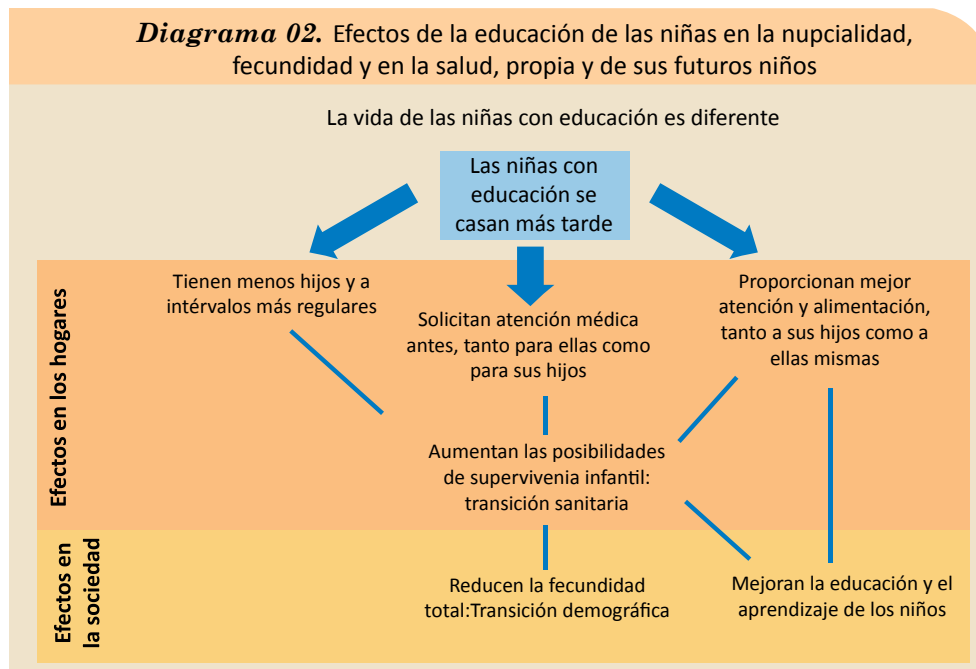


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

122. El menor acceso a la educación por parte de la mujer estaría asociado a patrones culturales aún enraizados en la sociedad boliviana, los cuales impactan adversamente en la calidad futura de la vida de las niñas. El menor nivel educativo logrado por las mujeres bolivianas tendría que ver en parte con las costumbres y usanzas que continúan operando en contra de la mujer desde su niñez, en la cual se la predispone a encarar tareas de índole doméstica cuyo desarrollo la priva, muchas veces, de asistir a la escuela o la induce a abandonar tempranamente sus estudios. Por otra parte, como se ha visto en secciones anteriores, el menor o mayor acceso a la educación por parte de las niñas y adolescentes repercutirá en su situación reproductiva futura, negándole o permitiéndole el acceso efectivo a información y decisiones personales y restringiendo o posibilitando su ingreso al mercado laboral. Algunos de los principales vínculos del acceso a la educación de las niñas con su calidad de vida futura, se ilustran en el Diagrama 2.

123. El desarrollo de los recursos humanos medido a partir de los años de estudio y el alfabetismo presenta importantes inequidades territoriales. El CNPV 2001 reportaba que la Tasa de Alfabetismo de la población de 15 años o más en el país llegó a 87 por ciento, bastante por encima del 63 por ciento observado en el Censo de 1976. Hacia 2001, el alfabetismo en el área urbana superaba con mucho al de las áreas rurales (94 por ciento frente a 74 por ciento). Los mapas 1.a y 1.b presentan información municipal del CNPV 2001 referida a años de estudio y Tasa de Analfabetismo, y permite apreciar marcadas inequidades territoriales en estos dos ámbitos. Según esta información, la población boliviana de 19 años o más, había estudiado en promedio solamente 7.4 años (8.2 y 6.7 años para hombres y mujeres respectivamente). Asimismo, la Tasa de Analfabetismo era de 13 por ciento (6 y 26 por ciento para las áreas urbana y rural, respectivamente). Llama la atención el escaso número de años de estudio y los altos niveles de analfabetismo que exhiben el Centro-Oeste de La Paz y la mayor parte de los municipios de Cochabamba, Chuquisaca Potosí y Tarija (Mapas 2.a y 2.b y Tabla 10)³⁵.

³⁵ Conviene destacar el esfuerzo del Gobierno de Bolivia por combatir el analfabetismo, que se desarrolla desde marzo de 2006 mediante el Programa Yo sí Puedo, que es ejecutado por el Ministerio de Educación y Culturas.



Fuente: Mehrotra y Jolly (2000). Reproducido en CEPAL (2002).

Tabla 10. Bolivia: Tasa de Analfabetismo de la población de 15 años o más, según departamentos, CNPV 2001 (En porcentajes)

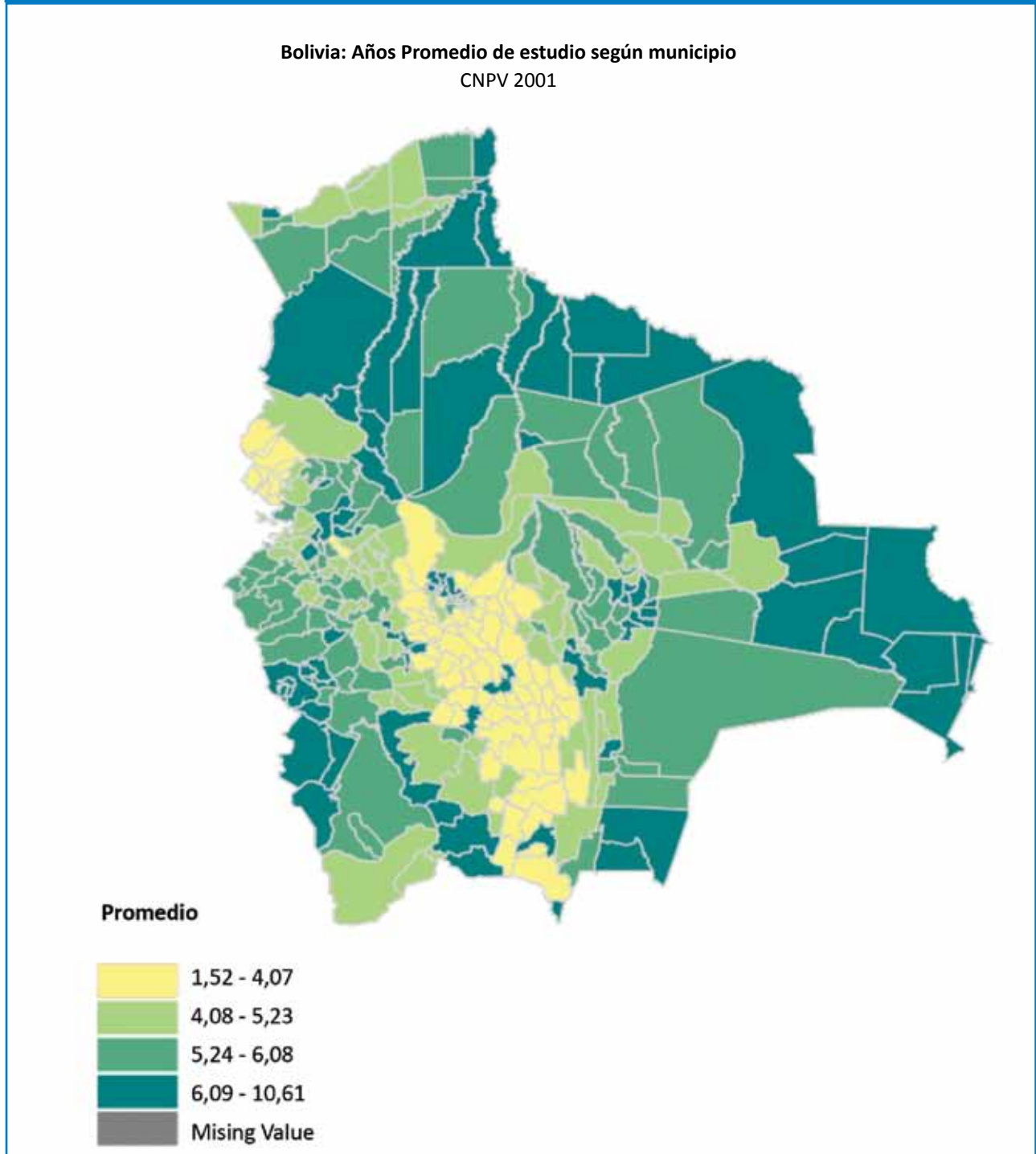
	Total	Hombres	Mujeres
Total	13,3	6,9	19,3
Chuquisaca	27,0	18,4	34,8
La Paz	11,4	4,9	17,6
Cochabamba	14,5	7,4	21,2
Oruro	10,6	3,6	17,3
Potosí	28,4	15,4	40,0
Tarija	14,1	7,9	20,1
Santa Cruz	7,3	4,3	10,3
Beni	8,9	6,2	11,9
Pando	10,4	7,9	13,8

Fuente: INE - Anuario Estadístico 2010.

124. Hacia 2001, el analfabetismo afectaba de manera mucho más marcada a las mujeres y a las personas adultas mayores. Las inequidades de género e intergeneracionales en la educación se manifiestan con nitidez al analizar las tasas de analfabetismo calculadas para diferentes cohortes empleando los datos del CNPV 2001 (Tabla 11). Nuevamente, pueden apreciarse inequidades de género en la educación a lo largo de los diferentes grupos etarios, las cuales se tornan muy marcadas en los grupos de adultos/as de 45 a 64 años y en los/as adultos/as mayores, que exhiben niveles sumamente elevados de analfabetismo.

125. El acceso a la educación es diferenciado según estratos socioeconómicos de la población. Farah et al. (2006) destaca que el mayor acceso a la educación dio cuenta de "...una diferenciación en el acceso a la educación y, por ende, de las características de la oferta educativa como materia pública, sobre todo entre zonas geográficas. De allí que, a pesar de los avances en términos de ingreso a la educación y a la creciente la paridad en el acceso y permanencia en la escuela, los sectores medios y bajos

Mapa 2. Años promedio de estudio y Tasa de Analfabetismo según municipios, CNPV 2001



Bolivia: Tasa de analfabetismo según municipios
CNPV 2001

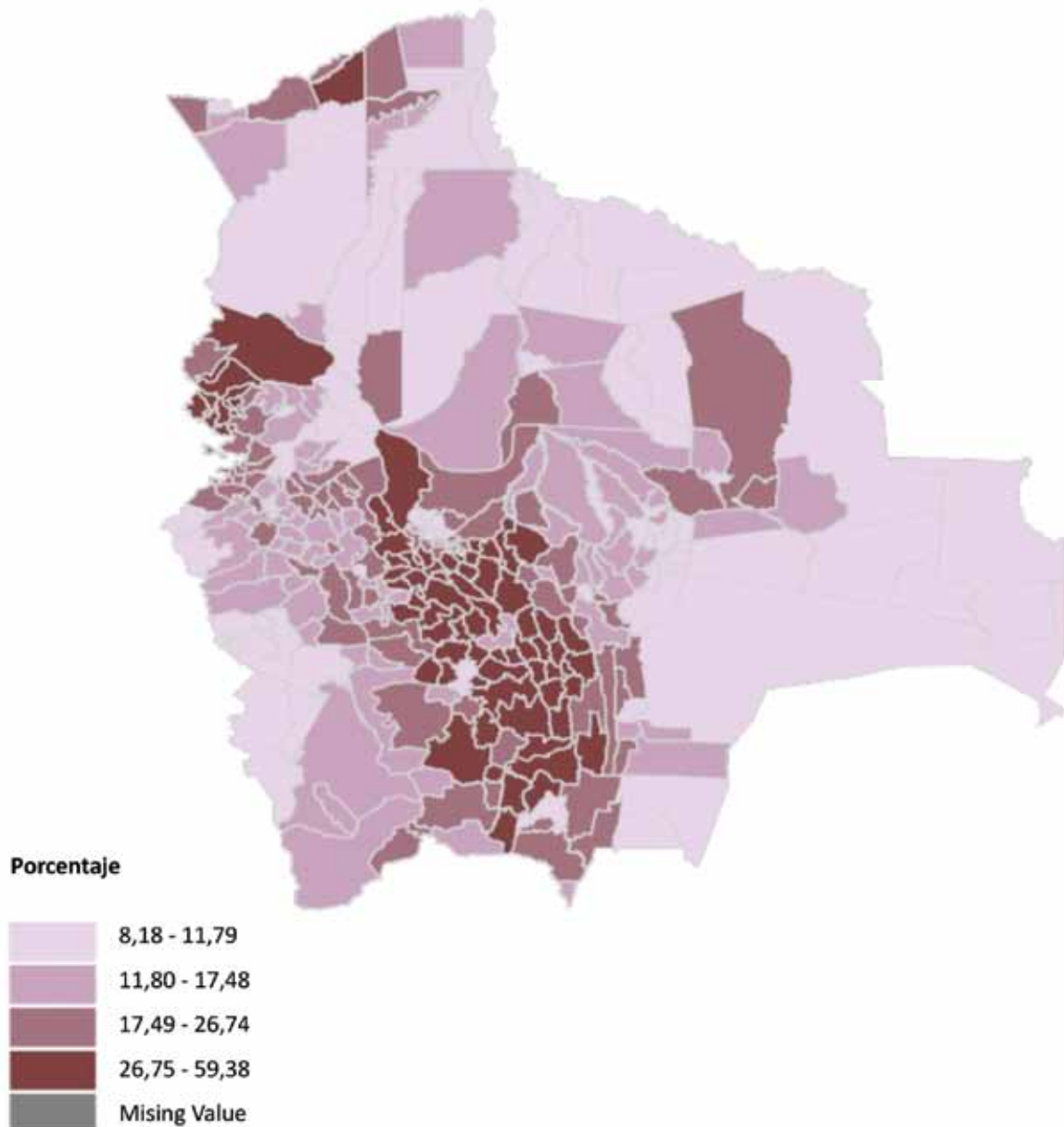


Tabla 11. Tasa de Analfabetismo de la población de 15 años o más, según rangos de edad y sexo, CNPV 2001 (En porcentajes)

	Total	Hombres	Mujeres
Total	13,3	6,9	19,3
Adolescentes (15 - 18)	2,0	1,2	2,8
Jóvenes (19 - 25)	3,4	1,7	5,0
Adultos (26 - 44)	8,3	3,6	12,8
Adultos (45 - 64)	25,6	12,6	38,3
Adultos mayores (65 o más)	51,9	34,4	66,3

Fuente: INE - Anuario Estadístico 2010.

Tabla 12. Nivel de instrucción alcanzado por la población de 19 años y más según quintil de pobreza y residencia, 2007¹ (En porcentajes)

Descripción	Ninguno	Primaria completa	Secundaria completa	Superior	Otros ²
Según quintil de pobreza					
Quintil inferior	18,5	55,0	10,9	1,6	14,0
Segundo quintil	11,7	48,9	20,9	5,3	13,2
Tercer quintil	8,1	46,4	25,3	8,8	11,4
Cuarto quintil	7,0	37,4	28,7	15,9	11,1
Quintil superior	3,9	26,0	26,4	36,7	7,0
Según residencia					
Urbano	6,2	37,6	26,5	19,0	10,7
Rural	16,6	52,4	14,9	3,5	12,6

Fuente: INE, Encuesta a Hogares 2007.

Notas: ¹No se incluye la población con educación primaria y secundaria incompletas. ² Incluye "Otro nivel de instrucción" y "No sabe / No responde" (ésta última opción explica más de 95 por ciento del dato en todos los casos).

se hayan concentrado en los niveles primarios, ya que las diferencias socioeconómicas cierran las oportunidades de acceso a los niveles superiores por la democratización de la normativa de educación, a aquellos con desventaja como los pobres e indígenas. Así, aunque existe una gran demanda por educación primaria, secundaria y superior en los estratos más bajos de la población, con la perspectiva de alcanzar los niveles de vida de los "mejor preparados"; estos se diferencian sobre todo del resto por el acceso progresivo a niveles más cualificados de formación y adquisición de conocimientos y de trabajo...".

Los datos presentados por el INE en la Encuesta a Hogares 2007 (tabla 12) confirman estos alcances, pues una proporción significativamente más elevada de la población mayor a 19 años que pertenece al quintil superior de ingreso, ha logrado acceder a la educación secundaria o superior respecto a la población de los quintiles de ingresos más bajos. Asimismo, existen marcadas diferencias en los niveles de instrucción alcanzados por la población urbana y rural mayor a 19 años, que empero han venido atenuándose en años recientes gracias al creciente acceso y permanencia de niños y niñas en la escuela.

126. La complejidad de la educación intercultural, que comenzó a ser abordada por el Sistema Educativo, es todavía un desafío a enfrentar en los próximos años. Siguiendo a UDAPE y PNUD (2006), "en los últimos 15 años, a pesar de que el sistema educativo llevó adelante la transformación de la educación, logró poco en materia de contenido intercultural de la educación y no articuló el aprendizaje a los valores, conocimiento y desarrollo de lenguas y culturas originarias". Asimismo, "las oportunidades educativas son desiguales para la población indígena, no solamente en cobertura y transitabilidad entre ciclos, sino también en calidad de la educación". A esta visión se contraponen las apreciaciones de Albó (2006), quien señala que "la Educación Intercultural y Bilingüe (EIB) en Bolivia busca la enseñanza en por lo menos las tres lenguas indígenas principales ... Desde 1994, cuando la Ley de Reforma Educativa expandió la EIB hacia otras 30 lenguas de grupos minoritarios, 14 alfabetos indígenas fueron estandarizados y enseñados en las escuelas". Destacando las ventajas de la EIB, el mismo autor señala que:

“Una comparación entre escuelas que siguen el nuevo currículo de EIB y las escuelas primarias rurales tradicionales, muestra que los estudiantes con EIB repiten un año escolar con menos frecuencia (un 24 por ciento contra un 48 por ciento)”.

127. La Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez contiene disposiciones para dar cabida a la diversidad sociocultural y lingüística del país en los contenidos de la educación. El concepto de interculturalidad adoptado por la Ley de Educación se refiere a: “El desarrollo de la interrelación e interacción de conocimientos, saberes, ciencia y tecnología propios de cada cultura con otras culturas, que fortalece la identidad propia y la interacción en igualdad de condiciones entre todas las culturas bolivianas con las del resto del mundo. Se promueven prácticas de interacción entre diferentes pueblos y culturas desarrollando actitudes de valoración, convivencia y diálogo entre distintas visiones del mundo para proyectar y universalizar la sabiduría propia”. La Ley establece asimismo que “la educación debe iniciarse en la lengua materna, y su uso es una necesidad pedagógica en todos los aspectos de su formación”.

128. La Ley de Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez define un marco legal para promover la participación social comunitaria en la educación. En línea con lo establecido en la Constitución Política del Estado, la Ley de Educación norma la participación social comunitaria en el ámbito de la educación, definiéndola como “... la instancia de participación de los actores sociales, actores comunitarios, madres y padres de familia con representación y legitimidad, vinculados al ámbito educativo. La participación social comunitaria comprende la estructura, mecanismos, composición y atribuciones dirigidas al apoyo en el desarrollo de la educación, sujeta a reglamentación. “Entre los objetivos de la participación social en la educación destacan: Participar en la formulación y lineamientos de políticas educativas en todo el Sistema Educativo Plurinacional; Garantizar el respeto a las atribuciones, roles y responsabilidades educativas establecidos en las normas Sistema Educativo Plurinacional; Consolidar el carácter comunitario y democrático de la Participación Social Comunitaria, respetando la diversidad

de los actores educativos y sus formas de organización para la participación social comunitaria; Promover consensos entre los diferentes actores de la educación para la definición de políticas educativas; Participar en la planificación, control, seguimiento y evaluación del proceso educativo, respetando las atribuciones específicas de los actores educativos y contribuir al logro de la transparencia administrativa a través de un control social para optimizar el funcionamiento del Sistema Educativo Plurinacional”.

Las instancias de Participación Social Comunitaria definidas por la Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez son: El Congreso Plurinacional de Educación; el Consejo Educativo Plurinacional; los Consejos Educativos de naciones y pueblos indígena originario campesinos; los Consejos Educativos Social Comunitarios, a nivel Departamental, Regional, Distrital, de Núcleo, Unidades Educativas y los Consejos Consultivos del Ministerio de Educación.

129. Pese a los esfuerzos realizados, diferentes indicadores educativos de la población indígena muestran rezagos respecto a los registrados para la población no indígena. Con base en información de las encuestas de hogares realizadas por el INE, UDAPE y PNUD (2006) reportan que hacia 2002 solamente 53 por ciento de la población indígena de entre 14 y 18 años completó los ocho grados de enseñanza primaria establecidos en el sistema educativo nacional, mientras que esta proporción se elevaba a 69 por ciento para los jóvenes no indígenas (Tabla 13). Siguiendo el mismo estudio, esta constatación daría cuenta de un severo problema de brecha educativa que indica abandono temporal y/o entrada tardía al sistema educativo. Otra forma de evaluar el avance en el sistema educativo es el índice de escolaridad por año, que también se reporta para el año 2002. Idealmente, suponiendo matriculación universal y ausencia de abandono y/o repetición, los niños, las niñas y adolescentes deberían aprobar un grado por cada año. En el caso de nuestro país este índice se calculó en 0.81 para toda la población escolar. La brecha indígena también se evidencia en este indicador, y señala que los y las adolescentes indígenas avanzan en promedio 0.75 grados cada año y los no indígenas avanzan en promedio 0.85 grados cada año.

Recuadro 4. Experiencias de Educación Intercultural en Bolivia

El Proyecto Bi-alfabetización

El Proyecto Bi-alfabetización quechua-castellano (Proyecto Bi-alfa) se ejecutó de manera conjunta entre el Ministerio de Educación mediante su Viceministerio de Educación Alternativa, el UNFPA y varios gobiernos municipales de Chuquisaca y Potosí entre 1998 y 2005. El objetivo general del Proyecto Bi-alfa fue trabajar con adultos, la problemática de la salud reproductiva en los municipios con más altos índices de analfabetismo femenino y mortalidad materna de los departamentos de Chuquisaca y Potosí. El Proyecto buscó incrementar el acceso a los servicios de salud reproductiva, defensa de los derechos, igualdad de género y responsabilidad masculina, autonomía y la ampliación de los medios de acción de las mujeres, promoción de leyes y políticas más equitativas que ayuden a erradicar la discriminación y la violencia por motivos de género.

El método de bi-alfabetización partió de la concepción de que una persona adulta bilingüe, que cotidianamente habla dos lenguas y vive inserta en una realidad intercultural, puede aprender a escribir y leer en las dos lenguas que habla y en forma simultánea, porque se trata de reflejar en un ejercicio cognitivo aplicado, todo lo experimentado durante sus vivencias cotidianas. El tratamiento simultáneo de la enseñanza de las dos lenguas (criterio de horizontalidad), permite una valoración desjerarquizada de una u otra lengua, lo que implicó un avance en materia de respeto intercultural en la medida que se iguala la importancia de la lengua originaria.

El proceso de bi-alfabetización se implementó en dos niveles. Un primer nivel (año) centrado en el aprendizaje de la escritura y lectura del quechua-castellano bilingüe simultáneo, castellano monolingüe y al desarrollo de competencias en salud reproductiva, género e interculturalidad. Un segundo nivel (año) se orientó a la consolidación de la lecto-escritura del quechua y el castellano, a través de los temas de salud comunitaria, ciudadanía, participación, producción con enfoques de género, interculturalidad, medio ambiente y el aprendizaje de la matemática.

El Proyecto Bi-alfa planteó y siguió los postulados de respeto y valoración de la pluralidad de etnias, del conocimiento, lenguas, saberes y tradiciones de las diversas culturas que conviven en nuestro país. Esta propuesta educativa también

tomó en cuenta las diferencias individuales, socioeconómicas, de género y generacionales.

A través de este proyecto se logró alfabetizar en quechua-español a más de 100 mil personas, con evaluaciones muy favorables por parte de la Comisión Episcopal de Educación y del Viceministerio de la Mujer.

En el año 2000, el Proyecto Bi-alfa fue galardonado con el Premio Internacional Malcom Adiseshiah de la UNESCO.

Texto extractado de “Proyecto de Bi-alfabetización – Sistematización de la Metodología de Bi-alfabetización Quechua-Castellano”. Ministerio de Educación y UNFPA (2006).

El Sistema de universidades indígenas

La Ley de Educación Boliviana “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” establece que el Estado Plurinacional de Bolivia reconoce a las siguientes universidades: Universidades Públicas Autónomas, Universidades Privadas, Universidades Indígenas y Universidades de Régimen Especial (Art. 55). 1. El Art. 60 de esta Ley establece, entre otros, que las Universidades Indígenas “son instituciones académico científicas de carácter público, articuladas a la territorialidad y organización de las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Estado Plurinacional, que desarrollan formación profesional e investigación, generan ciencia, tecnología e innovación a nivel de pre grado y post grado” y que “Desarrollan procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y recreación de conocimientos, saberes e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, desde el espacio académico científico, comunitario y productivo”. Asimismo, establece que: “La instancia de definición de políticas institucionales, en las Universidades Indígenas, son las Juntas Comunitarias, compuestas por organizaciones indígenas nacionales y departamentales, su funcionamiento será reglamentado por el Ministerio de Educación”.

El Decreto Supremo No. 29664 de 2 de agosto de 2008, dispone la creación de tres Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas – UNIBOL, “Aymara”, “Quechua” y “Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas”, bajo régimen especial y tuición del Ministerio de Educación y Culturas (Art. 2). Según su decreto de creación, la UNIBOL Aymara “Tupac Katari”, tiene sede en la localidad de Warisata, Provincia Omasuyos del Departamento de La Paz; la UNIBOL Quechua

“Casimiro Huanca” tiene sede en la localidad de Chimoré, Provincia Carrasco del Departamento de Cochabamba; mientras que la UNIBOL Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas “Apiaguaiki Tümpa” tiene sede en la comunidad de Kuruyuki, Provincia Luis Calvo del Departamento de Chuquisaca.

Siguiendo al Ministerio de Educación y Culturas (2008), la finalidad de las Universidades Indígenas Bolivianas es “a) Transformar el carácter colonial del Estado y de la Educación Superior con la formación de recursos humanos con sentido comunitario, productivo e identidad cultural; y b) articular la educación superior con las necesidades regionales de desarrollo y la participación de las comunidades organizadas en la región.”

Las Universidades Indígenas Bolivianas son gratuitas (con base en el rendimiento), se desarrollan principalmente bajo el régimen de internado, se orientan principalmente a la formación en temas productivos, imparten educación trilingüe y aspiran a constituirse en incubadoras de empresas comunitarias y familiares.

Las áreas de enseñanza priorizadas para la UNIBOL Aymara son: Agronomía altiplánica, Industria de alimentos, Industria textil, Veterinaria y zootecnia. Para la UNIBOL Quechua: Agronomía tropical, Industria de alimentos, Forestal y Piscicultura. Y para la UNIBOL Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas: Hidrocarburos, Forestal, Piscicultura y Veterinaria y zootecnia.

Las UNIBOL, que iniciaron sus actividades académicas en 2009 y por tanto se encuentran en una fase de inicio de trabajo, aplican sistemas de enseñanza en idioma aymara, quechua o guaraní, con aprendizaje del español y un idioma extranjero. Los grados académicos de Técnico Superior, de Licenciatura y de Maestría serán otorgados tras la presentación de un emprendimiento productivo y redacción y/o defensa en idioma nativo de los proyectos de grado, tesis o de cualquier otra forma de titulación.

Texto basado en la Ley 070 “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, en “Universidad Indígena Boliviana UNIBOL Aymara, Quechua, Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas”. Ministerio de Educación y Culturas (2008).

Tabla 13. Indicadores educativos según condición étnico-lingüística 2002, 2005 y 2008

Indicador	Total	Población No indígena	Población Indígena
Población entre 14-18 años con primaria completa (2002)	61,8	69,2	53,2
Tasa de alfabetización (población entre 15 y 24 años) (2008)	99.4	99.6	99.3
Escolaridad por año (población entre 14 y 18 años) 1(2002)	0,81	0,85	0,75
Tasa de asistencia escolar (población entre 5 y 17 años) (2005)	n.d.	90.6	87.7
Porcentaje del ingreso familiar que se destina a educación (2005)	n.d.	6.9	6.3

Fuente: UDAPE y PNUD (2006), y UDAPE (2008).

Notas: ¹ Mide los grados (o fracción de grado) que avanzan los estudiantes cada año.

Estudios más recientes, que aportan datos para 2005 y 2008 muestran cierto avance hacia una situación más equitativa en materia de educación. Por ejemplo, en términos de tasas de alfabetización, los indicadores para las poblaciones indígena y no indígena disponibles para 2008 se muestran muy semejantes; situación que también se observa en términos de asistencia escolar.

ii) Matrícula, cobertura y logro educativo

Población en edad escolar, matrícula y recursos educativos en la educación formal

130. En 2010, la población en edad escolar ascendió a 4.3 millones de personas, con similar participación femenina y masculina. El INE estimó una población de 10.0 millones de habitantes para 2010, de los cuales 4.3 millones se encontraban en edades comprendidas entre 5 y 24 años, es decir en edad escolar (Tabla 14)³⁶. Esta población, que

³⁶ La población en edad escolar se define bajo el criterio del sistema de educación formal. Sin embargo, es menester recordar que el sistema educativo boliviano también contempla la educación no formal, que atiende principalmente a la población adulta, pero también a la

Tabla 14. Bolivia: Población de 5 a 24 años de edad, 2005

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	4.348.650	2.212.103	2.136.547
5-9	1.209.415	616.219	593.196
10-14	1.135.955	578.877	557.078
15-19	1.077.293	548.218	529.075
20-24	925.987	468.789	457.198

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

representa 43 por ciento del total nacional, es la que potencialmente debería ser atendida por los centros y programas educativos tanto públicos como privados que componen el Sistema Educativo Plurinacional³⁷. Las mayores participaciones en la población están dadas por los grupos de edades de 5 a 9 y de 10 a 14 años, correspondientes en general al ciclo primario.

131. En 2009, 81 por ciento de la población en edad escolar estaba matriculada en el sistema educativo nacional. De este total, 48.5 por ciento eran mujeres y

población de cualquier edad que por razones de edad, o condiciones físicas y mentales excepcionales no hubiera iniciado o concluido sus estudios en el sistema de educación formal.

37 Sin considerar la educación para personas adultas.

Tabla 15. Población matriculada de 5 a 24 años de edad según nivel de matriculación, 1999 y 2009

	1999			2009			Variación 1999-2009 (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.771.600	1.450.081	1.321.519	3.482.013	1.794.596	1.687.417	25,6	23,8	27,7
Curso de Alfabetización	0	0	0	1.657	0	1.657	-	-	-
Educación Pre Escolar	141.596	75.444	66.152	196.332	106.689	89.643	38,7	41,4	35,5
Primaria	1.771.399	925.083	846.316	2.044.168	1.058.938	985.230	15,4	14,5	16,4
Secundaria	537.152	290.799	246.353	767.998	400.721	367.277	43,0	37,8	49,1
Educación de Adultos	15.566	6.134	9.432	25.479	12.517	12.962	63,7	104,1	37,4
Normal	12.949	6.565	6.384	18.739	8.442	10.297	44,7	28,6	61,3
Universidad (incl. postgrado)	230.058	115.149	114.909	333.191	162.171	171.020	44,8	40,8	48,8
Técnico (Medio y Superior)	48.741	27.186	21.555	67.075	29.755	37.320	37,6	9,4	73,1
Colegio Militar o Academia Policial	898	898	0	446	446	0	-50,3	-50,3	-
Otros cursos	13.241	2.823	10.418	26.928	14.917	12.011	103,4	428,4	15,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta MECOVI 1999 y Encuesta a Hogares 2009.

Tabla 16. Bolivia: Alumnos, docentes y centros educativos en 1999 y 2005, Ciclos inicial, primario y secundario

Indicador	1999	2005	2009	Variación 1999/2009 (%)	Variación 2005/2009 (%)
Alumnos	2.374.882	2.792.164	2.763.280	16,4	-1,0
Área urbana	1.544.028	1.870.951	1.895.205	22,7	1,3
Área rural	830.854	921.213	868.075	4,5	-5,8
Públicas	2.107.057	2.503.773	2.472.142	17,3	-1,3
d/c De convenio	314.684	383.588	389.864	23,9	1,6
Privada	267.825	288.391	291.138	8,7	1,0
Docentes en la educación pública	267.825	108.366	111.678	35,0	3,1
Inicial	4.142	4.742	5.639	36,1	18,9
Primaria	63.258	78.730	80.531	27,3	2,3
Secundaria	15.346	24.894	25.508	66,2	2,5
Unidades edaucativas	n.d.	16.166	16.558	n.d.	2,4
Publicas	13.835	15.283	15.541	12,3	1,7
Privadas	n.d.		1.017	n.d.	15,2
Locales educativos	n.d.	883	14.845	n.d.	7,7
Publicos	12.330	13.778	14.845	20,4	14,4
Privados	n.d.	12.982	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: INE.

Notas: n.d. No disponible.

51.5 por ciento hombres. Los datos sobre matriculación del INE basados en Encuestas a Hogares, señalan que en el año 2009, 3,482,013 personas se encontraban matriculadas en centros y programas educativos, lo que representó un crecimiento de 26 por ciento de la matrícula total en la década comprendida entre 1999 y 2009 (Tabla 15). La matrícula en los ciclos primario y secundario daba cuenta del 81 por ciento del total; mientras que las universidades, centros de educación técnica y superior y las normales acogían a un importante 12 por ciento. Destacan los importantes incrementos en la población matriculada en la educación secundaria, en las universidades y en los programas de educación para adultos.

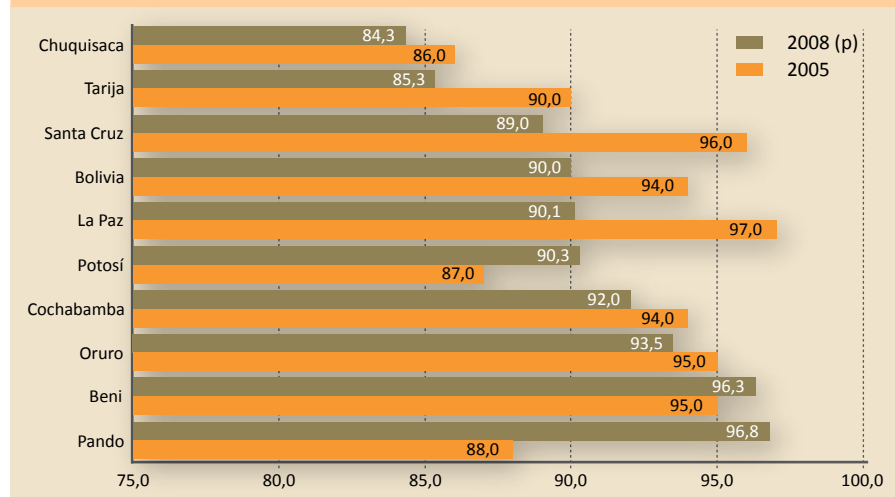
132. La gran mayoría de la población matriculada es atendida por la educación pública. Los datos sobre matriculación reportados por el INE señalan que,

hacia 2009, el 89.5 por ciento de los niños y jóvenes matriculados en los ciclos inicial, primario y secundario asistían a centros de educación pública (Tabla 16)³⁸. En términos de recursos humanos, las estadísticas oficiales reportan un total de 112 mil docentes trabajando en la educación pública hacia 2009. Este total implica una relación alumnos/docentes en la educación pública de alrededor de 22³⁹. Asimismo, también con datos para 2009, existían en el país 16,558 unidades educativas para atender a la población matriculada en edad escolar, 2.4 por ciento más que en 2005.

38 Los centros educativos denominados de convenio son considerados públicos.

39 Con datos para el año 2002, la CEPAL reporta una relación alumnos/docente en el nivel primario igual a 24 para Bolivia, mientras que el promedio de países sudamericanos (excepto Venezuela, por no disponibilidad de datos) era de 25 alumnos por docente.

Gráfico 26. Tasa de cobertura neta de primaria según departamento, 2005 y 2008 (En porcentajes)



Fuente: UDAPE y CIMDM (2010)

133. En los últimos años se han observado descensos en el acceso de los niños y las niñas a la educación primaria.

La información oficial da cuenta que entre 2001 y 2008 se produjo un descenso de 4.3 puntos porcentuales en la Tasa de Cobertura Neta del nivel primario, que pasó de 94.3 por ciento en 2001 a 90.0 por ciento en 2008⁴⁰. Según el Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UDAPE y CIMDM, 2010), la tendencia decreciente en la cobertura neta de primaria entre 2001 y 2005 "...es atribuible a factores como la caída sostenida de la inversión pública en educación y la falta de una dirección clara en temas educativos". El mismo informe, en alusión a la continuación de la tendencia decreciente más marcada de la cobertura neta entre 2006 y 2008, cuando llegó hasta 90 por ciento, sostiene que ello se explicaría por dos hechos: "...i) la implementación y paulatina consolidación del Registro Único de Estudiantes (RUDE), que ha permitido mejorar la calidad y precisión de la información recopilada de todas las unidades del país ... y ii) una sobreestimación de la población utilizada en su cálculo..."⁴¹.

40 La Tasa de Cobertura Neta de primaria se calcula como el cociente entre los alumnos inscritos en primaria y que tienen edad para pertenecer a ese nivel educativo (6 a 13 años) y el total de niños pertenecientes a ese rango de edad..

41 Esta sobre estimación se originaría en las proyecciones de población

134. Mientras que no se observan diferencias importantes de cobertura entre niñas y niños, ellas sí existen en términos departamentales. No se observan diferencias importantes en la cobertura neta de primaria por sexo en el promedio nacional, con registros ligeramente favorables a las mujeres a partir de 2005. Según se puede observar en el Gráfico 25, hacia 2008 los mayores niveles de cobertura se observaban en Pando (97 por ciento), Beni (96 por ciento) y Oruro (94 por ciento); en tanto que en Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz la cobertura exhibía los menores registros (84, 85 y 89 por ciento respectivamente).

135. Se observan progresos modestos en la cobertura neta de la educación secundaria desde principios de la década. En contraste con el importante acceso que se ha logrado a la educación primaria, permanece latente el desafío de incorporar a una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes a la educación secundaria. Según las estadísticas oficiales, la Tasa de Cobertura Neta de la educación secundaria, que llegó a 50 por ciento en 2001, pasó a 59 por ciento en 2005 y a 56 por ciento en 2008. Según destacan UDAPE y CIMDM (2010), esta tendencia al

realizadas por el Instituto Nacional de Estadística a partir de los datos de los últimos censos.

Tabla 17. Tasas de abandono en la educación pública, por sexo y departamento, según nivel de educación, 1997, 2003 y 2008 (En porcentajes)

Departamento	1997			2003			2008			Variación 1997-2003			Variación 2003-2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
I. Educación primaria															
Bolivia	9,43	9,85	8,98	5,00	5,16	4,82	4,76	4,98	4,53	-47,0	-47,6	-46,3	-4,8	-3,5	-6,0
Chuquisaca	8,01	8,48	7,49	4,31	4,60	3,99	4,26	4,57	3,94	-46,2	-45,8	-46,7	-1,2	-0,7	-1,3
La Paz	9,60	9,92	9,24	5,37	5,47	5,25	3,66	3,82	3,49	-44,1	-44,9	-43,2	-31,8	-30,2	-33,5
Cochabamba	8,32	8,77	7,83	5,12	5,34	4,88	5,02	5,34	4,69	-38,5	-39,1	-37,7	-2,0	0,0	-3,9
Oruro	10,46	10,77	10,13	6,94	7,14	6,73	5,23	5,39	5,07	-33,7	-33,7	-33,6	-24,6	-24,5	-24,7
Potosí	9,87	10,05	9,66	5,55	5,65	5,44	6,26	6,44	6,07	-43,8	-43,8	-43,7	12,8	14,0	11,6
Tarija	10,34	11,22	9,43	4,98	5,35	4,60	4,25	4,53	3,96	-51,8	-52,3	-51,2	-14,7	-15,3	-13,9
Santa Cruz	9,49	10,05	8,90	4,12	4,29	3,95	4,99	5,18	4,79	-56,6	-57,3	-55,6	21,1	20,7	21,3
Beni	10,64	10,92	10,33	4,28	4,23	4,33	4,84	4,99	4,68	-59,8	-61,3	-58,1	13,1	18,0	8,1
Pando	12,81	13,29	12,28	10,43	10,23	10,66	11,40	11,48	11,31	-18,6	-23,0	-13,2	9,3	12,2	6,1
II. Educación secundaria															
Bolivia	13,71	15,35	11,81	8,90	9,70	8,01	7,90	8,80	6,96	-35,1	-36,8	-32,2	-11,2	-9,3	-13,1
Chuquisaca	12,93	13,89	11,90	9,83	10,98	8,50	8,42	9,64	7,09	-24,0	-21,0	-28,6	-14,3	-12,2	-16,6
La Paz	13,26	14,63	11,47	8,65	9,29	7,91	6,35	6,85	5,80	-34,8	-36,5	-31,0	-26,6	-26,3	-26,7
Cochabamba	12,32	14,45	9,97	8,69	9,64	7,65	8,30	9,71	6,82	-29,5	-33,3	-23,3	-4,5	0,7	-10,8
Oruro	14,25	16,56	11,58	8,84	10,11	7,35	9,96	10,96	8,83	-38,0	-38,9	-36,5	12,7	8,4	20,1
Potosí	14,52	15,94	12,95	8,91	10,00	7,59	9,94	11,09	8,58	-38,6	-37,3	-41,4	11,6	10,9	13,0
Tarija	12,36	14,55	10,33	8,94	9,97	7,95	5,70	6,20	5,21	-27,7	-31,5	-23,0	-36,2	-37,8	-34,5
Santa Cruz	14,42	15,87	12,89	9,16	9,84	8,46	8,61	9,57	7,70	-36,5	-38,0	-34,4	-6,0	-2,7	-9,0
Beni	17,96	20,47	14,87	9,11	9,52	8,65	7,81	8,38	7,20	-49,3	-53,5	-41,8	-14,3	-12,0	-16,8
Pando	20,86	20,77	20,98	8,49	8,78	8,15	14,07	14,50	13,54	-59,3	-57,7	-61,2	65,7	65,1	66,1

Fuente: INE.

estancamiento podría explicarse por el hecho que parte de la población de jóvenes entre 14 y 17 años de edad puede estar inscrito en otro nivel de educación (por ejemplo un joven de 14 años que siga cursando la primaria), en otra área de educación (por ejemplo en la educación alternativa) o estar fuera del sistema educativo.

136. En años recientes tuvo lugar un aumento considerable de la permanencia en la escuela, tanto en primaria como en secundaria. La creciente valoración de la educación en las familias bolivianas y los requerimientos cada vez más exigentes del mercado laboral, entre otros factores, determinaron en años recientes un aumento muy significativo de la permanencia de niños, niñas y adolescentes en la escuela. La información estadística disponible para el sistema de la educación pública, da cuenta de un descenso de 49.5 por ciento de la tasa de abandono en primaria y de 42.4 por ciento en la secundaria en el período comprendido entre 1997 y 2008; progresos que tuvieron lugar principalmente en el período 1997-2003 (Tabla 17). Los avances en la reducción del abandono escolar se han dado tanto entre los estudiantes hombres como entre las mujeres, aunque las menores tasas de abandono, tanto en primaria como en secundaria, siguen favoreciendo ligeramente a las mujeres. A nivel de departamentos, las tasas de abandono en la educación primaria son relativamente homogéneas, con excepción del caso de Pando, donde se observan por una parte tasas de abandono que siguen superando el 10 por ciento y por otra, reducciones mucho más modestas que en el resto de los departamentos. En la secundaria también se observan niveles y reducciones homogéneos del abandono escolar entre departamentos; aunque en este caso llama la atención la situación de los estudiantes hombres, entre los cuales se observan tasas de deserción sistemáticamente mayores que entre las niñas y adolescentes.

137. Se han registrado avances muy importantes en términos de logro educativo en primaria y secundaria. Según el cuarto y el sexto informes de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CIMDM, 2006 y 2010), entre 1992 y 2005 existió un significativo incremento en la Tasa de Término a octavo de primaria,

mientras que en años recientes (hasta 2008) este indicador se mantuvo estable. Así, este indicador, que en la actualidad no presenta diferencias significativas si se desagrega por sexo, pasó de 55 por ciento en 1992 a 78 por ciento en 2005 y a 77 por ciento en 2008, año en el que mostró una recuperación luego de un período de descenso de tres años. A nivel departamental existen diferencias significativas, con registros elevados en Oruro y La Paz (89 y 88 por ciento respectivamente; intermedios en Santa Cruz, Tarija, Beni y Cochabamba (78, 75, 74 y 74 por ciento respectivamente) y bajos en Potosí, Pando y Chuquisaca (66, 63 y 58 por ciento respectivamente). En cuanto a la secundaria, la información disponible del SIE para 2005 señala que la Tasa de Término en la secundaria alcanzó a 56.8 por ciento en 2005, con registros muy similares para hombres y mujeres (56.6 y 57.0 por ciento respectivamente).

Matrícula y recursos educativos en la educación alternativa

138. En 2002, la población matriculada en centros de educación alternativa ascendió a 212, mil personas. El Sistema de Educación Alternativa en el país está compuesto por la Educación Para Adultos (primaria, secundaria, técnica y juvenil alternativa, además de los programas de alfabetización y post-alfabetización), la Educación Especial (necesidades de atención educativa especializada) y la Educación permanente, que se prolonga a lo largo de la vida. Por la propia naturaleza de la Educación Alternativa en unos casos, y por la carencia de información detallada, por ejemplo sobre discapacidades, no es posible estimar la cobertura de los programas de educación alternativa. Sin embargo, y recurriendo a información presentada por el Ministerio de Educación (2004) y el INE (2010), presentada en la Tabla 18, cabe mencionar que con datos correspondientes a la gestión 2002, 127,671 personas se encontraban matriculadas en programas de Educación para Adultos y Educación Especial, cifra que creció 66 por ciento para situarse en 212,440 hacia 2009. En ese año, la mayor parte de esta población (97 por ciento) atendía centros de Educación para Adultos en sus modalidades de Educación Primaria, Secundaria y Técnica, mientras que el restante

tres por ciento atendía centros de Educación Especial en sus diversas modalidades, entre las cuales destacan por su magnitud la educación a personas con dificultades de aprendizaje y con discapacidad mental.

139. Los centros de educación alternativa focalizan su atención en las áreas urbanas. Los datos disponibles presentados en la Tabla 19 muestran que, hacia 2002, en el país existían 505 centros de educación alternativa y alrededor de 3,600 facilitadores. En el caso de la educación para adultos, el Ministerio de Educación (2004) destaca el hecho que 80 por ciento de los centros de educación para adultos corresponde a Centros Integrados (CI), Centros de Enseñanza Media a Adultos (CEMA), Instituto Boliviano de Aprendizaje (IBA) y Educación Básica Acelerada (EBA), que focalizan su atención en las áreas urbanas; mientras que el 20 por ciento restante corresponde a Centros de Educación Técnica, Humanística y Agropecuaria (CETHA) y Centros de Desarrollo Integral de la Comunidad Rural (CEDICOR), orientados al área rural y creados para satisfacer las necesidades de capacitación en áreas técnico-agropecuarias. De igual manera, la mayor parte de los 102 centros de Educación Especial se encuentra localizada en localidades urbanas.

140. La información disponible sugiere la necesidad de incrementar de manera significativa el número de facilitadores, especialmente en la educación para adultos. De las tablas 18 y 19 se deduce una relación aproximada de 41 alumnos por cada facilitador en la Educación de Adultos, un valor bastante más alto que los pedagógicamente recomendados, incluso para la educación formal (Ministerio de Educación, 2004). Por su parte, en la Educación Especial, la relación es de 10 alumnos por facilitador. Aunque se han logrado algunos avances en la formación de recursos humanos dedicados a la Educación Alternativa, todavía subsisten grandes dificultades que tienen que ver con la formación de facilitadores para la educación de adultos, deficiencias curriculares, asignación presupuestaria, falta de escuelas normales que formen facilitadores, insuficiencia de docentes y otros (Ibid.).

Tabla 18. Población matriculada en centros de Educación Alternativa en 2002 y 2009

Modalidad	1999	2009	Variación 1999-2009 (%)
Educación de Adultos	120.780	206.426	70,9
Primaria - EPA	43.441	43.920	1,1
Secundaria - ESA	40.938	78.139	90,9
Técnica - ETA	36.401	84.367	131,8
Educación Especial	6.891	6.014	-12,7
Dificultades de aprendizaje	2.636	n.d.	n.d.
Discapacidad auditiva	1.114	n.d.	n.d.
Discapacidad visual	475	n.d.	n.d.
Discapacidad mental	2.111	n.d.	n.d.
Discapacidad física	398	n.d.	n.d.
Discapacidad múltiple	154	n.d.	n.d.
Talento superior	3	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Educación e INE.

Notas: n.d. No disponible.

Tabla 19. Bolivia: Centros educativos y Facilitadores en la Educación Alternativa (2002)

Modalidad	2002	Participación
I. Centros Educativos		
Educación de Adultos	403	79,8%
Educación Especial	102	20,2%
Total	505	100,0%
II. Facilitadores		
Educación de Adultos	2929	81,2%
Educación Especial	678	18,8%
Dificultades de aprendizaje	122	
Discapacidad auditiva	159	
Discapacidad visual	63	
Discapacidad mental	288	
Discapacidad física	30	
Discapacidad múltiple	16	
Talento superior	0	
Total	3607	100,0%

Fuente: Ministerio de Educación.

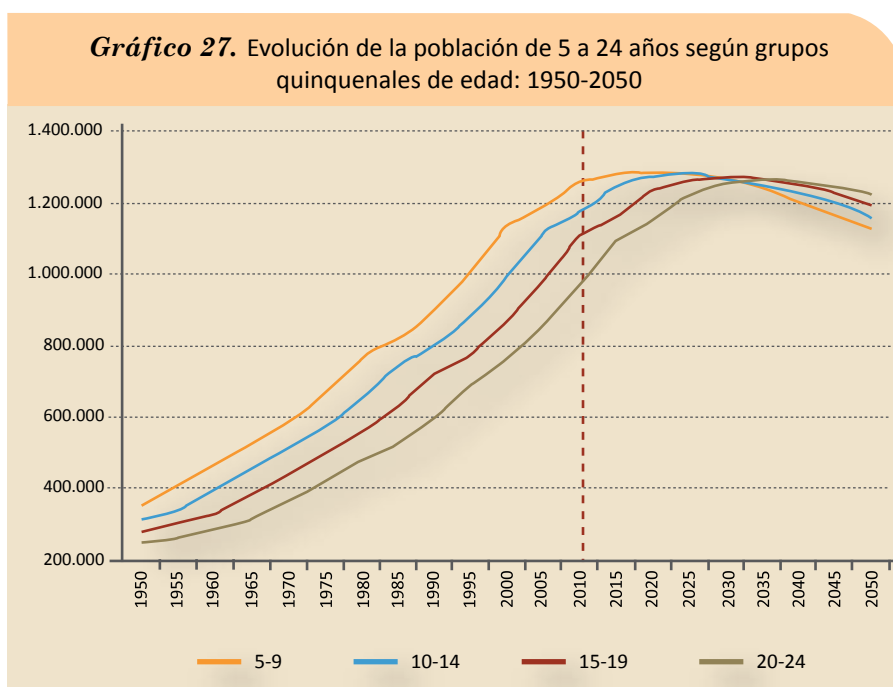
iii) La población como indicador de la demanda presente y futura por servicios educativos ⁴²

141. Como resultado del avance en la transición demográfica, la población joven crecerá en mayor medida en los siguientes años. En el medio siglo transcurrido entre 1950 e inicios del 2000, la población compuesta por niños y niñas hasta los nueve años presentó mayores tasas de crecimiento, niveles absolutos y participaciones relativas que el resto de los grupos etarios. Las estimaciones del INE, señalan que en el año 2010 el 43 por ciento de la población boliviana está integrado por niños, niñas, adolescentes y jóvenes de entre 5 y 24 años, el grupo mayoritario de personas que demandan servicios educativos. El Gráfico 26 muestra cómo después de un período de crecimiento sostenido desde 1950, la población de niños y niñas irá estabilizándose más rápidamente y antes que la población de jóvenes. En términos absolutos, se prevé que entre 2010 y 2020 el número de personas de entre 15 y 24

⁴² Por las características de la educación alternativa, la proyección se realiza a partir de datos demográficos y educativos correspondientes a la educación formal.

años crecerá en 445,000 para alcanzar los 5 millones, con un incremento de 10 por ciento; mientras que el grupo de personas de entre 5 y 14 años crecerá solamente 6 por ciento (para llegar hasta 2.6 millones). De esta manera, entre 2010 y 2020, la población en edad escolar crecerá anualmente en un promedio de 45 mil personas.

142. Por tanto, la demanda potencial de servicios de educación secundaria, técnica y universitaria aumentará más rápidamente. Una implicación directa del crecimiento poblacional diferenciado dentro de la población joven es el incremento también dispar de la demanda por servicios de educación. En etapas más tempranas de la transición demográfica fueron necesarios importantes volúmenes de recursos económicos para establecer y ampliar los servicios educativos con el fin de lograr mayores coberturas, en principio, y luego atender el crecimiento vegetativo más que proporcional respecto al crecimiento poblacional agregado de la población infantil. Con el avance paulatino hacia un estadio más avanzado de la transición demográfica, serán necesarios menos recursos incrementales para atender el crecimiento de la población en edad



Fuente: CELADE

escolar, pudiendo destinarse, al menos parte de ellos, a mejoras de calidad. Surgirá, empero, el desafío paralelo de adaptar el sistema educativo para “recibir” a las crecientes cohortes de adolescentes y jóvenes que demandarán educación secundaria, técnica y profesional en los siguientes lustros; sin descuidar las necesidades educativas de la población adulta y adulta-mayor. En el caso de nuestro país, empero, se prevé que la estabilización (en niveles absolutos) de la población en edad escolar se registrará recién en el período 2025-2030.

iv) El perfil de la demanda de educación en el contexto del bono demográfico ⁴³

143. Las tendencias demográficas agregadas en América Latina y el Caribe durante las siguientes décadas señalan que el tamaño de la población escolar en la mayoría de los países tenderá a estabilizarse. Empero, este será el caso

boliviano recién después de 2025. En esta parte del estudio se efectúan consideraciones acerca de la incidencia de la dinámica demográfica en las oportunidades de mejora de la calidad de la educación, expresada en el incremento (o decremento) en las tasas de matriculación. Las tendencias demográficas agregadas en Bolivia y en América Latina y el Caribe durante las siguientes décadas señalan que el tamaño de la población escolar, tenderá a estabilizarse en la mayoría de los países. Es más, en países como Brasil, el tamaño de la población en edad escolar está empezando a disminuir. Solamente los países con mayor fecundidad (entre ellos Bolivia) continuarán encarando incrementos en las cohortes de poblaciones en edad de estudiar en el futuro cercano. Este es el efecto del bono demográfico, tal como se aplica al caso de la educación. Como la necesidad de atender a grupos etarios en edad escolar en constante crecimiento desaparece gradualmente, los países están (o estarán) en posición de invertir recursos en la cobertura y en mejorar la calidad de la educación. En el caso de Bolivia, las proyecciones disponibles señalan que la población en

43 Esta subsección fue desarrollada por Ralph Hakkert.

Recuadro 5. Análisis del bono demográfico aplicado a la educación: consideraciones metodológicas

Soares (2006) realizó un análisis del bono demográfico aplicado a la educación con datos de 11 países de ALC, encontrando situaciones disímiles. Soares analizó datos censales de población y matriculación por edad en 11 países de LAC recolectados entre 1971 y 2001 (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. En dicho estudio, el cambio en la matrícula escolar en el grado k fue descompuesto de la siguiente manera:

Variación de la matrícula en el grado k	=	Matrícula adicional resultante del crecimiento total de la población	+	Matrícula adicional resultante de cambios en el peso relativo del grupo de edad k, dado un crecimiento total de la población	+	Matrícula adicional creada para aumentar la cobertura en el grado k
---	---	--	---	--	---	---

Si la población total está creciendo, el primer término del lado derecho será positivo; y si está decreciendo, negativo. El segundo término, que captura los diferenciales en el crecimiento de la población en edad de estudiar respecto al crecimiento total de la población, será negativo si la población en edad escolar está creciendo más lentamente que la población total, señalando en este caso la presencia del denominado bono demográfico relativo. La suma de los dos primeros términos es el bono demográfico absoluto. Considerando los países incluidos en el estudio, el único caso de un bono demográfico absoluto en el período analizado de 30 años es Brasil. Finalmente, el tercer término representa la matrícula creada para lograr una mayor inclusión en la educación, expresada en el aumento de la cobertura neta.

Basado en Soares, Sergei (2006): “Relative and absolute demographic bonus in schooling”. IPEA - Project RLA5P201. Brasilia, Brasil.

edades escolares (cinco a 24 años) tendería a estabilizarse hacia 2025-2030, para luego comenzar a decrecer, aunque a tasas más bien moderadas⁴⁴.

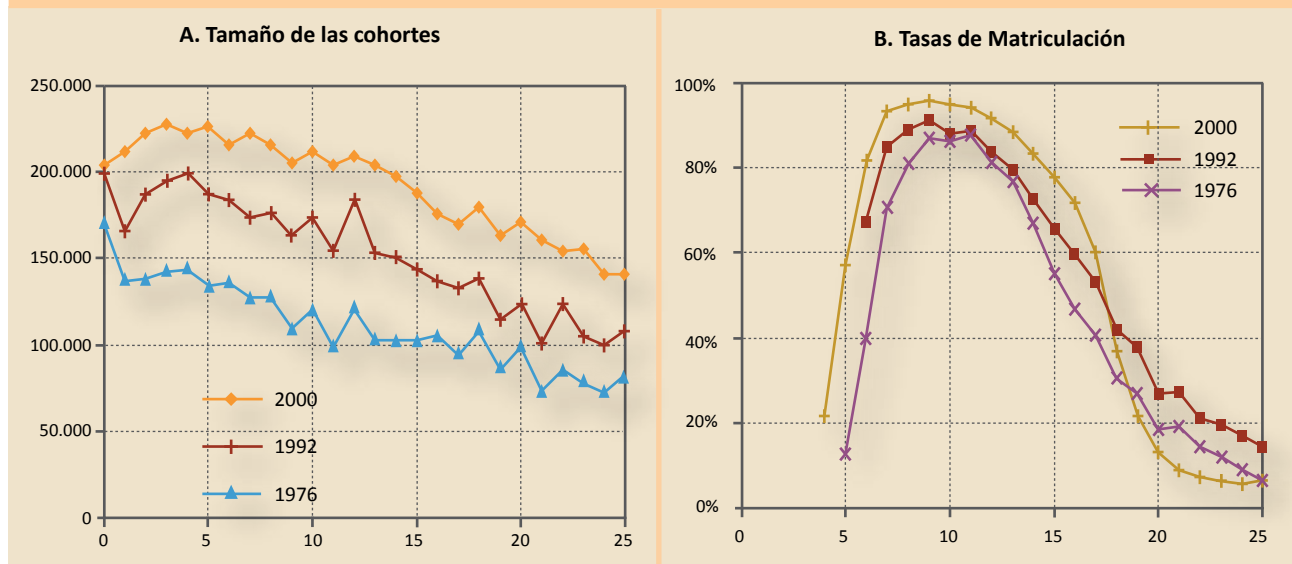
144. A pesar de la presión demográfica expresada en fuertes crecimientos absolutos de la población en edades escolares, Bolivia ha sido capaz de incrementar en una magnitud considerable sus tasas de matrícula neta acercándose a la cobertura completa por lo menos en el ciclo primario. En el caso de Bolivia, los datos censales de 1976, 1992 y 2001 muestran incesantes aumentos de la población en edad escolar (Gráfico 27.A). Los aumentos de la población entre censos están en el orden de 50 mil niños y niñas en cada edad, lo que representa crecimientos de entre 25 y 50 por ciento entre censos. Entre 1992 y 2001, las tasas de matrícula neta para niños y niñas de entre seis y 15 años de edad aumentaron entre cinco y 10 puntos porcentuales, lo cual muestra cómo a pesar de la presión demográfica, Bolivia ha sido capaz de incrementar

en una magnitud considerable sus tasas de matrícula neta, acercándose a la cobertura completa por lo menos en el ciclo primario (Gráfico 27.B). El hecho que la población en edades escolares haya crecido sin pausas, permite concluir que el logro de mayores tasas de matriculación tuvo escasa relación con el cambio demográfico.

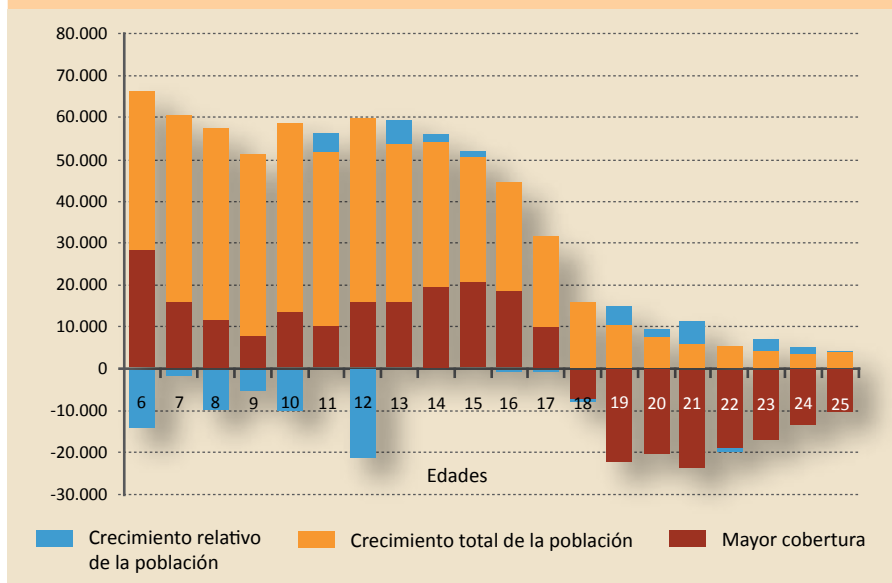
145. El Gráfico 28 presenta una descomposición de la matrícula creada entre 1992 y 2001 según edad de los estudiantes, para personas comprendidas entre los cinco y 25 años de edad. Las barras oscuras muestran la parte de la matriculación resultante del aumento de la cobertura, 28,364 en el caso de los niños y niñas de seis años. Las barras de color gris muestran la magnitud de la matriculación asociada al crecimiento total de la población, con una magnitud de 37.7 por 1000 en el caso de seis años. Finalmente, las barras blancas –si toman valores negativos– muestran el bono demográfico relativo, debido a más adultos por niño –un bono de 14.1 por 1000 en el caso de seis años. Esta información permite corroborar el notable esfuerzo realizado en Bolivia por ampliar la cobertura en los ocho grados de la primaria y también en los cuatro

⁴⁴ Entretanto, se prevén incrementos de la población de entre 5 y 24 años del orden de 762 mil personas para 2000-2010 y de 445 mil para 2010-2020.

Gráfico 28. Tamaño de las cohortes de la población en edad Escolar y tasas de cobertura neta en Bolivia, 1976, 1992, 2000



Fuente: Soares (2006), con base en datos censales

Gráfico 29. Matricula creada en Bolivia entre 1992 y 2001, según edades

Fuente: Soares (2006)

años de la enseñanza secundaria (considerando los rangos normativos de edad para ambos ciclos: 6-13 y 14-17 años⁴⁵). Considerando el rango de edades que comprenden la educación primaria y secundaria (seis a 17 años) el importante peso del crecimiento total de la población que enfrentó el país en la década pasada, en definitiva fue el factor que más absorbió las plazas generadas por el sistema educativo boliviano en el período de análisis; con aportes relativamente modestos de menores crecimientos relativos de las cohortes en edades escolares (bono demográfico relativo). Asimismo, se puede apreciar el importante esfuerzo de creación de plazas destinadas al incremento de la cobertura en primaria y secundaria.

146. En el caso de la educación superior, se observa pérdidas en las tasas de matriculación, determinadas grandemente por el mayor crecimiento relativo de la población en edad de asistir a centros de educación superior. Cuando se analiza el caso de las edades de 18

a 25, que comprenden en general a la población que cursa la educación técnica o universitaria, se observa una situación distinta. Como ya se vio en el gráfico precedente, entre 1992 y 2001 se observó una reducción en las tasas de matriculación respecto a 1992 e inclusive con relación a 1976. En este caso, se observa que la pérdida en la cobertura estuvo influida tanto por el importante crecimiento total de la población, como por el mayor crecimiento relativo de la población de las edades comprendidas entre los 18 y 24 años.

147. A diferencia de lo acaecido en otros países de América Latina y el Caribe, en los últimos 15 años Bolivia enfrentó un contexto demográfico adverso para aumentar la cobertura de la educación. Señala Soares (2006) con base en los resultados presentados en la Tabla 20, calculando los tres efectos de la descomposición para el período 1992-2001. Estos resultados muestran que solamente entre 17 y 41 por ciento de la matriculación en el rango de entre siete y 18 años de edad llevó a un aumento de la cobertura escolar. Este resultado contrasta con los casos de Brasil y México, donde más del 100 y 60 por ciento respectivamente estuvo destinado a

⁴⁵ Nótese que el tope de las barras grises no muestra el total de la matrícula creada. Este total está determinado por la suma de las tres barras para cada edad. En el caso de los 6 años, la matrícula total creada entre 1992 y 2001 alcanzó a 52,041 plazas.

ampliar la cobertura. Hakkert (2006) concluye que una extraordinaria capacidad de matriculación fue creada en el sistema escolar boliviano de manera que, a pesar de su pesada carga demográfica, el país logró incrementar la matrícula hasta niveles cercanos a los de sus vecinos más desarrollados.

Tabla 20. Porcentajes de matrícula por edad creada en Bolivia entre 1992 y 2000 para ampliar la cobertura o para atender el crecimiento demográfico

Edad	Mayor cobertura	Bono demográfico absoluto		
		Total Bono Demográfico absoluto	Crecimiento total de la población	Bono demográfico relativo
6	54.5%	45.5%	72.6%	-27.1%
7	27.2%	72.8%	75.5%	-2.7%
8	24.3%	75.7%	95.6%	-19.9%
9	17.0%	83.0%	93.9%	-10.9%
10	28.4%	71.6%	92.5%	-21.0%
11	18.6%	81.4%	73.6%	7.8%
12	41.5%	58.5%	114.6%	-56.1%
13	26.7%	73.3%	63.9%	9.4%
14	35.4%	64.6%	61.5%	3.1%
15	39.9%	60.1%	57.6%	2.5%
16	41.8%	58.2%	58.5%	-0.3%
17	31.6%	68.4%	69.0%	-0.6%
18	-94.6%	194.6%	196.6%	-1.9%
19	288.9%	-188.9%	-132.7%	-56.2%
20	185.4%	-85.4%	-66.9%	-18.6%
21	186.2%	-86.2%	-46.3%	-39.9%
22	130.6%	-30.6%	-33.7%	3.1%
23	161.6%	-61.6%	-39.8%	-21.8%
24	155.2%	-55.2%	-40.2%	-15.0%
25	147.3%	-47.3%	-44.9%	-2.4%
6-15	30.2%	89.2%	-10.8%	100.0%
6-25	10.6%	93.4%	-6.6%	100.0%

Fuente: Soares (2006); citado por Hakkert, (2006)

148. Aplicando una metodología similar a otros 11 casos estudiados, es posible agrupar a los países estudiados en cuatro grupos. El primer grupo es caracterizado por el clásico bono demográfico, e incluye solamente a Brasil, donde el descenso demográfico abrió espacio para incrementar las tasas de matriculación. En México y Panamá no se observa un bono demográfico absoluto como en Brasil, pero hay un importante bono demográfico relativo. El tercer grupo incluye a países en los cuales la dinámica demográfica ha venido evolucionando sin grandes cambios: Argentina y Uruguay, casos en que la descomposición de pequeños cambios no aporta elementos para el análisis. El cuarto grupo está compuesto por Bolivia, Honduras, Guatemala y aunque, en menor medida, por Venezuela y Costa Rica, estos países presentan incrementos en la matrícula, en algunos casos hasta niveles muy elevados, como en el caso de Bolivia y Costa Rica, a pesar de su elevado crecimiento demográfico. Resulta interesante destacar que en este grupo se encuentran algunos de los países más pobres de América Latina y el Caribe. Así, se concluye que mientras los factores demográficos pueden ayudar o en su caso dificultar el aumento de la cobertura, evidentemente no constituyen su único determinante.

v) Educación y sexualidad y Educación para la sexualidad

149. La experiencia nacional e internacional enseña que el nivel de instrucción ejerce una significativa influencia sobre diversos componentes de la dinámica demográfica. La mejora del grado de instrucción, particularmente de las niñas, traerá consecuencias para la dinámica de la población, pues la educación influye en el comportamiento demográfico con relación a la nupcialidad, la fecundidad, la salud y la migración. Asimismo, la unión, el matrimonio y el embarazo precoces entre las adolescentes a menudo acortan su educación. Por tanto, la educación es uno de los medios más valiosos para el ejercicio de los derechos reproductivos, que permite a la mujer planificar el número y el momento de sus embarazos, sin que ellos interfieran con el plan de desarrollo socioeconómico ni de ella ni de su hogar. Con el ejercicio de estos derechos, la mujer podría incrementar su nivel de educación, insertarse en el mercado laboral en mejores condiciones, incrementar

su productividad, obtener mejores ingresos y mejorar la situación nutricional y de salud propia y de sus hijos.

150. Diversos indicadores demográficos y de salud desfavorecen de manera sistemática a las mujeres bolivianas que no acceden, o lo hacen de manera limitada, al sistema escolar. Los datos presentados en la Tabla 21 muestran que la situación de mortalidad de la descendencia de las mujeres sin educación es mucho más precaria que la de mujeres con educación superior. Así por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez que corresponden a hijos de mujeres sin educación representan 4.5 y 4.8 veces las observadas en hijos de mujeres con educación superior. Reducciones importantes de la mortalidad en los niños, niñas e infantes parecen darse cuando las madres acceden al menos a la educación primaria, que al parecer otorga al menos las herramientas básicas para la lucha contra la mortalidad, posiblemente por el acceso a educación para la higiene, incluida en el currículo escolar de primaria o por las mayores posibilidades de aplicar tecnologías curativas básicas, que otorga la alfabetización. En términos del ejercicio de los derechos reproductivos, los indicadores de fecundidad muestran diferencias alarmantes cuando se desagregan por nivel de instrucción: La fecundidad no deseada de las madres

sin educación representa once veces la de las mujeres con educación superior. En este caso, los mayores progresos en el control de los nacimientos no deseados se logran cuando las mujeres acceden a la educación secundaria, situación que coincide con el importante incremento en el uso de métodos modernos de anticoncepción entre las mujeres que acceden a dicho nivel educativo. Esta evidencia refuerza la necesidad de mantener, perfeccionar o posiblemente incrementar elementos de educación para la sexualidad en los currículos de la educación secundaria.

151. Según los datos reportados por la Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud 2008, 75 por ciento de los y las adolescentes y 78 por ciento de los jóvenes recibió orientación en los temas de salud sexual y reproductiva. Según la información disponible, alrededor de tres cuartas partes de los y las adolescentes y jóvenes que recibieron educación sexual y reproductiva lo hicieron principalmente en su establecimiento educativo, alrededor de 10 por ciento de personal médico o promotores de salud y otro 10 por ciento lo hizo en su casa. Asimismo, existe un amplio consenso en la población juvenil respecto a la utilidad de la educación sexual y reproductiva, pues 99 por ciento considera que este tipo de enseñanza es útil.

Tabla 21. Indicadores demográficos y de salud según nivel de Instrucción alcanzado por las mujeres (2008)

	Sin educación	Educación primaria	Educación secundaria	Educación superior	Sin educación/ Educación primaria	Sin educación/ Educación secundaria	Sin educación/ Educación superior
Mortalidad (por 1.000 nacidos vivos)							
Mortalidad infantil (pmnv)	107	64	41	24	1,7	2,6	4,5
Mortalidad en la niñez (pmnv)	134	87	50	28	1,5	2,7	4,8
Fecundidad (hijos por mujer)							
Observada	6,1	4,7	3,0	1,9	1,3	2,0	3,2
No deseada	3,4	2,2	0,9	0,3	1,5	3,8	11,3
Planificación familiar (porcentajes ¹)							
Conocimiento de métodos modernos	78,0	94,2	99,2	100,0	0,8	0,8	0,8
Uso actual de métodos modernos	21,6	29,6	41,7	44,4	0,7	0,5	0,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Notas: ¹ Se refiere a mujeres en edad fértil.



D. Población y territorio

i) Consideraciones generales

152. Las concepciones del territorio son variadas, pero en todo caso coinciden respecto al hecho que la población y el territorio están estrechamente vinculados, y en que no puede entenderse un concepto sin el otro. Siguiendo a Rubiano et al. (2003), “la población humana es un conjunto de sujetos activos y organizados socialmente, que interactúan entre sí y con un territorio, el cual crean y recrean permanentemente en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización que adopten para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales”. Por su parte, Le Berre (1992) plantea que “el territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales”. A su turno, Mazurek (2006) sostiene que el territorio es un concepto más específico que el espacio geográfico, debido a que se caracteriza: por ser localizado y, como tal, tiene características naturales; se basa en un proceso de apropiación, es decir, de construcción de una identidad a su alrededor; es producto de la actividad humana, porque existen procesos de manejo y de trans-

formación del espacio apropiado por parte del hombre; es dinámico, pues cada territorio tiene una historia, y la construcción de un territorio dado depende en gran parte de la configuración anterior”⁴⁶. Estos conceptos son compatibles con la concepción del Vivir Bien, que concibe a la persona y a la comunidad viviendo en un territorio y en armonía con la naturaleza.

“La territorialidad está orientada a generar equidades en el espacio de la concreción de la brecha de inequidad que es el territorio y, al mismo tiempo, a reconstituir unidades socio culturales; el desarrollo pleno de la diversidad ambiental y fisiográfica; y la generación de nuevas territorialidades en base a las nuevas dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas”.

Plan Nacional de Desarrollo

⁴⁶ Esto implica que la relación entre territorio y población es biunívoca, debido a que acciones provocadas por las dinámicas poblacionales incitan efectos territoriales como la distribución de los asentamientos humanos, la migración, la especialización productiva, la jurisdicción y responsabilidad territorial y la tenencia de la tierra.

153. La concepción, diseño e implementación de las iniciativas gubernamentales de desarrollo requiere el estudio de la población en los diversos contextos territoriales del país. El PND destaca que las desigualdades regionales se han ido profundizando al paso del tiempo por la debilidad del Estado Nacional centralista, con debilidad institucional en lo subnacional. Asimismo, señala que el Estado Nacional ha sido tradicionalmente centralista y su institucionalidad se ha desarrollado solamente en algunos pequeños núcleos poblacionales, particularmente concentrados en las pequeñas capitales de departamento, y aún así en pocos de ellos. La debilidad institucional subnacional que se observa en el país tiene que ver también con la poca homogeneidad en la configuración territorial de los límites municipales y en la cantidad de población y superficie de cada municipio. A partir de esta situación las desigualdades regionales se han ido profundizando, no sólo en cuanto al desarrollo económico y social sino también y

sobre todo en cuanto a la redistribución de ingresos, que incide en altos niveles de pobreza y exclusión.

154. En el marco de su propuesta de descentralización, el PND plantea que el Estado boliviano impulsará el establecimiento, reconocimiento y consolidación de la región como núcleo articulador del desarrollo económico y social para Vivir Bien, así como unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión pública. Para ello, plantea la Política de Gestión Territorial y Gobernabilidad que buscará entre otros aspectos, que la gestión pública sea funcional al territorio y esté articulada entre sí con la sociedad y con el gobierno nacional. Naturalmente, la implementación de estas iniciativas gubernamentales de desarrollo exige el conocimiento de la situación actual de la población en los diversos contextos territoriales del país, pero también de su evolución y dinámica en décadas anteriores.

Recuadro 6. Marco competencial sobre tierras y territorio en el Estado Autónomo

Competencia ¹		Nacional	Departamental	Municipal	AIOC
Competencias privativas	a) Política general sobre tierras y territorio, y su titulación	X			
	b) Regulación y políticas migratorias	X			
	c) Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial	X			
	d) Régimen de la tierra. La ley determinara las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías	X			
Competencias exclusivas	a) Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos		X	X	X
	b) Asentamientos humanos rurales	X			
	c) Desarrollo urbano y asentamientos humanos			X	
	d) Planificación y regulación de la ocupación territorial				X
	e) Diseñar la política nacional de planificación y el Plan de Ordenamiento Territorial	X			
	f) Establecer criterios y procedimientos para la conformación de regiones de planificación	X			
Concurrentes	a) Formular y ejecutar políticas departamentales del hábitat y la vivienda, complementando las políticas nacionales de gestión territorial y acceso al suelo	X	X		
	b) Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción	X		X	

Fuente: Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Notas: ¹ El listado de competencias presentado no es exhaustivo, y en varios casos las transcripciones no son literales

155. La Constitución Política del Estado define cuatro niveles territoriales y las bases de la organización territorial. El Art. 269 de la Constitución Política del Estado, referido a la estructura y organización territorial del estado autonómico, establece que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Asimismo, señala que las regiones formarán parte de la organización territorial del Estado, en los términos establecidos por ley. A su turno, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, promulgada en julio de 2010, al referirse a la organización territorial del Estado define a la Unidad Territorial como un espacio delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. Asimismo, establece que el territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que accede a la autonomía indígena originaria campesina; en tanto que la región podrá ser una unidad territorial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley de Autonomías (Art. 6-I-1). A partir de estos conceptos, se define el concepto administrativo-político de Entidad Territorial, que es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial (Art. 6-II-1).

La Ley de Autonomías establece ciertas bases para la organización territorial, señalando que la organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada. Esta Ley establece además que el territorio del Estado boliviano se organiza para un mejor ejercicio del gobierno y la administración pública, en unidades territoriales (Art. 14); e introduce el concepto de los espacios de planificación y gestión de la administración pública, bajo los cuales se entiende al distrito municipal, al distrito municipal indígena originario campesino, a la región y a la región metropolitana.

ii) Patrones de asentamiento y movilidad de la población en el territorio

156. La dinámica de la movilidad interna de la población en el siglo XX muestra vínculos con políticas y transformaciones en las esferas social y principalmente económica.

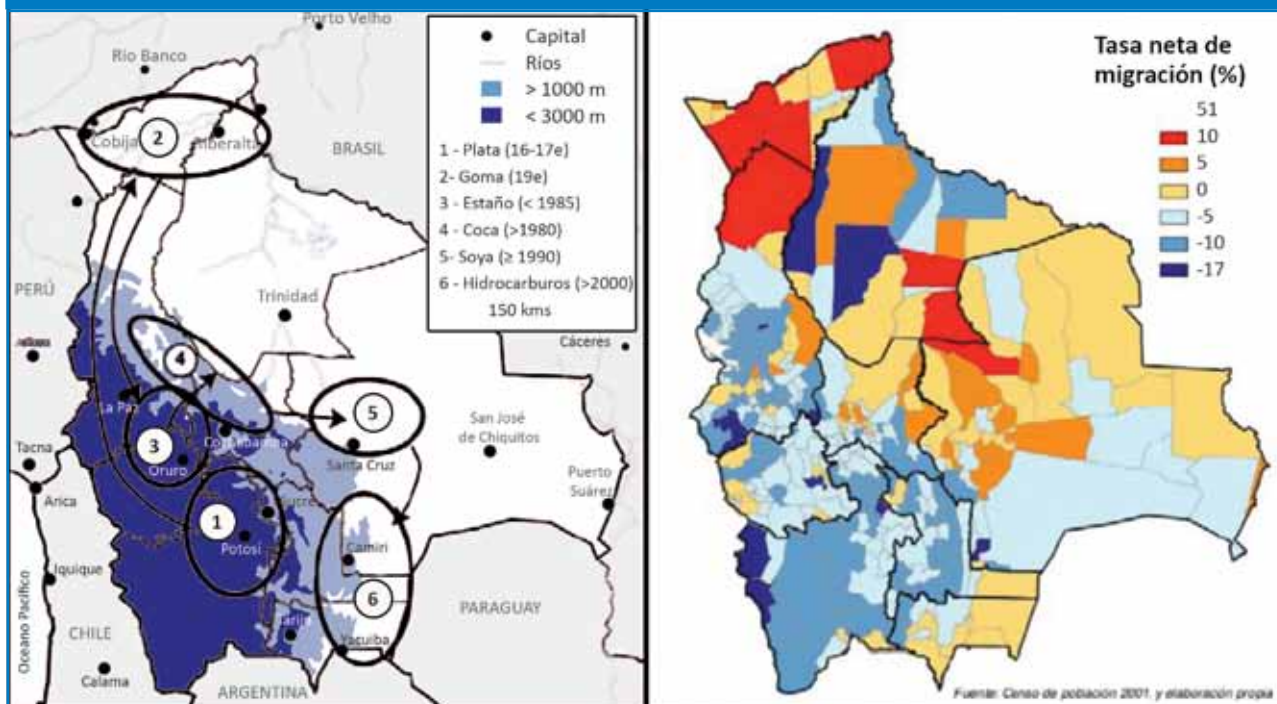
La distribución de la población en el territorio está estrechamente ligada a la evolución de las actividades económicas, sociales e institucionales; configurando así regiones de expulsión y atracción de la población, en función de las oportunidades diferenciadas que estos cambios generan a lo largo del tiempo. Asociado a estas transformaciones, el proceso de urbanización y la consiguiente difusión del modo de vida urbano ha sido uno de los principales motores de la creciente movilidad de la población hacia las ciudades (UNFPA, 2006b).

En Bolivia, la orientación de los asentamientos poblacionales y de la migración interna ha seguido patrones diferenciados a lo largo del siglo XX, principalmente al influjo de cambios en las condiciones que variaron los epicentros de las oportunidades de desarrollo económico de las familias, al menos en tres ocasiones de manera muy intensa. Hasta la década de los 50, la minería constituía el eje principal de la actividad económica, concentrando la población en un área reducida del territorio nacional, donde los valles cumplían un rol de abastecedores de alimentos, insumos y fuerza de trabajo a la minería y a las ciudades principales. Esta dinámica económica con predominio minero no estuvo exenta de cambios, pues a la era de la poderosa minería de la plata, centrada principalmente en el suroeste del país, y cuyo auge concluyó con el siglo XIX, le siguió la creciente pujanza de la minería del estaño, ubicada más bien hacia el centro oeste del país, y que se consolidó como el motor de la economía a partir de 1920. Este cambio en la esfera económica vino a complementar el desplazamiento de los centros de poder emergente de la Revolución Federal de 1899. En este contexto, los datos de 1950 dan cuenta que el 57.5 por ciento de la población se encontraba concentrada en los tres departamentos pertenecientes al altiplano, el 30 por ciento en la zona de los valles y solo el 12 por ciento en los llanos.

157. La Marcha hacia el oriente, que quizás fue el único esfuerzo deliberado por lograr una mejor ocupación del territorio nacional, tuvo una poderosa influencia en la economía y la demografía nacionales. Entrando ya en la década de los cincuenta, según CODEPO et al. (2004), “La implementación de algunas políticas tendientes a una mayor diversificación de la actividad económica y a la sustitución de importaciones, principalmente de alimentos, como parte de un plan de desarrollo conocido como la ‘Marcha hacia el oriente’; la explotación más intensiva de las reservas petroleras de la región y su vinculación con el resto del país a través de la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz y las líneas férreas hacia Argentina y Brasil, convierten a la región de los llanos, particularmente a Santa Cruz en el principal polo de atracción de los flujos migratorios internos y externos”. Esta tendencia migratoria no ha cesado hasta la fecha, lo cual determina que los llanos pasen a constituirse, paulatinamente, en la región más habitada del país.

158. Un tercer hito que marcó las corrientes de movilidad poblacional en el país fue la “década perdida” de los ochenta. Los inicios de esta década se caracterizaron por una aguda crisis económica y política con sus principales ribetes en las esferas fiscal, productiva y del endeudamiento público. A las medidas de ajuste, que consistieron principalmente en el establecimiento de una severa disciplina fiscal y monetaria -apertura al comercio internacional y desregulación de los mercados de bienes y servicios entre ellos el mercado laboral-, necesarias para abatir la hiperinflación y luego buscar el crecimiento de la economía; se sumó el despido masivo de un gran contingente de empleados de la minería estatal del estaño, a raíz del derrumbe del mercado internacional de este mineral. Es así que la economía del área occidental del país fue la más duramente golpeada por la crisis, lo cual derivó en que la población encuentre incentivos para trasladarse a las zonas de los valles y llanos.

Mapa 3. Años promedio de estudio y Tasa de Analfabetismo según municipios, CNPV 2001



Fuente: Mazurek (2006).

159. En los noventa, el proceso de la Participación Popular dinamizó las economías locales, atenuando en cierta medida la migración rural-urbana. Más recientemente, en la década de los noventa, resaltan dos hechos que tienen implicaciones sobre los movimientos poblacionales en el país. Primero, el inicio a mediados de esa década de un profundo proceso de descentralización a nivel departamental y municipal, traducido en la promulgación de las leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995). Luego de más de diez años de aplicación de la Participación Popular, ese proceso posibilitó imprimir un mayor dinamismo a las actividades económicas y sociales en el espacio local, lo cual pudo haber influido en una mayor retención de la población en las áreas rurales mitigando, aunque en un grado modesto, el proceso de urbanización en el país. Segundo, la dinámica de las economías departamentales no ha sido homogénea en el país. De hecho, existe un crecimiento sistemáticamente más bajo del PIB generado por los departamentos del altiplano respecto al generado en los valles y llanos. Aún descontando la producción de gas natural por su carácter transable (sin encadenamientos importantes con el resto de la economía) –pero que sin embargo genera importantes niveles de regalías depar-

tamentales-, el crecimiento de las economías regionales desfavorece a la zona occidental del país, lo cual mantiene los incentivos para la migración desde el altiplano hacia los valles y llanos. El trabajo de Mazurek (2006), del cual se extrajo el Mapa 2, permite ilustrar algunos de los principales movimientos poblacionales acaecidos en el país en razón del auge o depresión de las principales actividades económicas en el país.

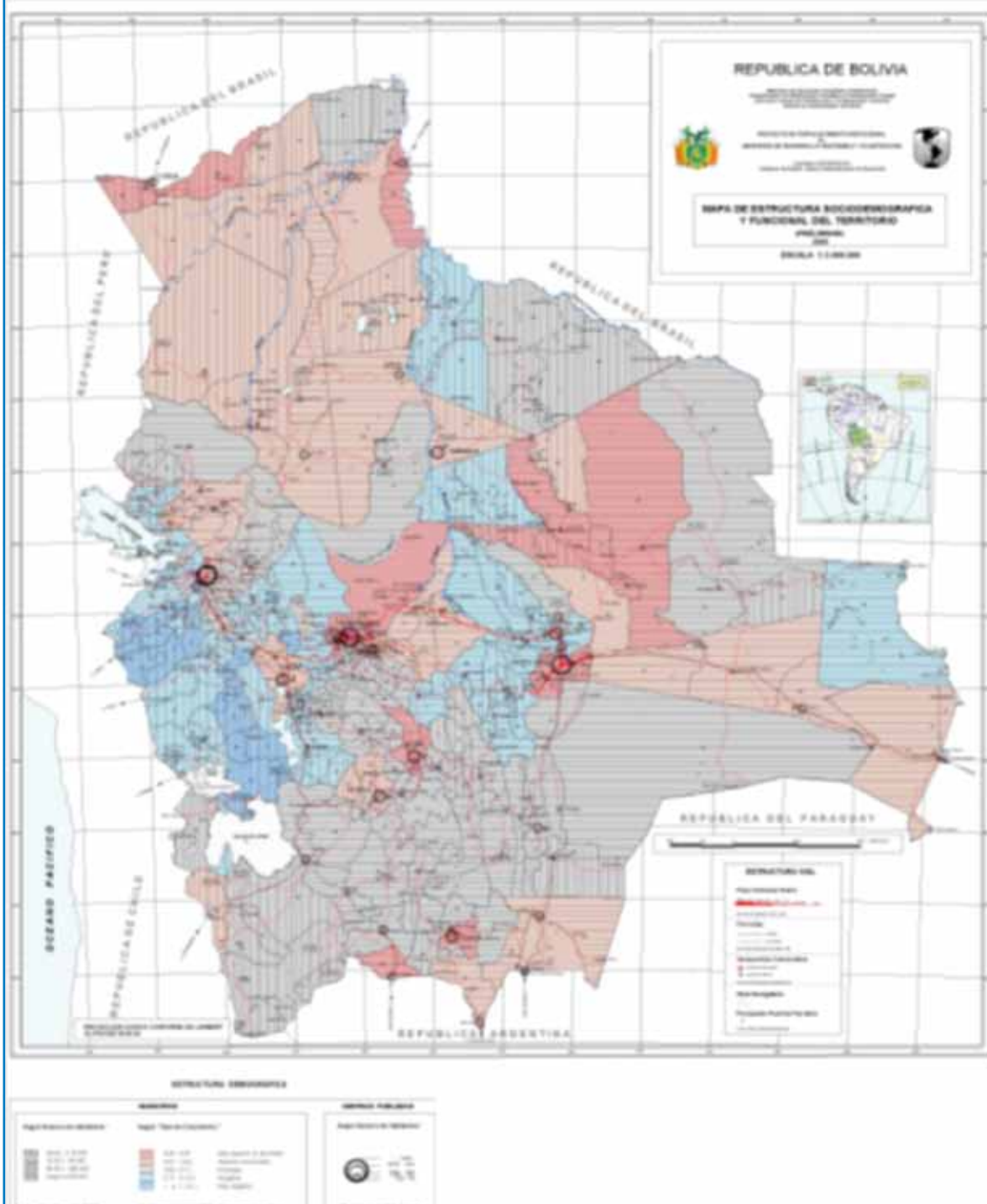
160. Considerando la dinámica demográfica de los últimos 30 años, existió una clara tendencia al reacomodo en los departamentos del centro-este del país (Cochabamba y, principalmente, Santa Cruz), y en menor proporción en Tarija. A raíz del reacomodo poblacional, los departamentos conocidos como del “eje” (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) concentraban, hacia 2001, 71 por ciento de la población total del país (Tabla 22). Destaca el caso de Santa Cruz cuyo crecimiento demográfico ha sido muy importante, lo que determinó que en un período relativamente corto (1976-2001), su participación en la población total pase del 15 al 25 por ciento. El comportamiento demográfico de la ciudad capital, Santa Cruz de la Sierra, incide de manera decisiva en este resultado: Esta ciudad pasó de tener poco más de 40 mil habitantes en 1950 a

Tabla 22. Población total y por departamento, según los Censos de 1976, 1992 y 2001

Departamentos	Población según censos			Participación (Porcentaje)				
	1976	1992	2001	1976	1992	2001	$\Delta(76-92)$	$\Delta(76-01)$
Chuquisaca	358.516	453.756	531.522	7,8	7,1	6,4	-0,7	-1,3
La Paz	1.465.078	1.900.786	2.350.466	31,8	29,6	28,4	-2,2	-3,3
Cochabamba	720.952	1.110.205	1.455.711	15,6	17,3	17,6	1,7	2,0
Oruro	310.409	340.114	391.870	6,7	5,3	4,7	-1,4	-2,0
Potosí	657.743	645.889	709.013	14,3	10,1	8,6	-4,2	-5,7
Tarija	187.204	291.407	391.226	4,1	4,5	4,7	0,5	0,7
Santa Cruz	710.724	1.364.389	2.029.471	15,4	21,2	24,5	5,8	9,1
Beni	168.367	276.174	362.521	3,6	4,3	4,4	0,7	0,7
Pando	34.493	38.072	52.525	0,7	0,6	0,6	-0,2	-0,1
Total	4.613.486	6.420.792	8.274.325	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Mapa 4. Estructura sociodemográfica y funcional de territorio



255 mil en 1976 y a más de un 1.1 millones en 2001; constituyéndose la ciudad capital de mayor crecimiento del país en los últimos 50 años.

161. El escaso dinamismo de la economía en toda la región occidental del país contribuyó al retroceso de la participación poblacional de Potosí, Oruro y La Paz. Potosí, Oruro, La Paz y Chuquisaca registraron retrocesos en sus participaciones dentro de la población. En los dos primeros casos, como ya se ha destacado, el principal factor que motivó el bajo crecimiento poblacional (inclusive la población en Potosí cayó entre 1976 y 1992) fue el colapso de la minería de mediados de los ochenta. Más recientemente, el escaso dinamismo de la economía en toda la región occidental del país contribuyó al retroceso de la participación poblacional de Potosí, Oruro y La Paz. Corresponde destacar que en el caso del departamento de La Paz, el elevado ritmo de crecimiento de la ciudad de El Alto mitigó la disminución de la participación demográfica del departamento dentro del total nacional, pues la población de esta ciudad, que fue fundada en 1985, pasó de 405 mil habitantes en 1992 a 647 mil en 2001.

162. En el caso de Bolivia, las mayores densidades de población se observan en los valles y altiplano, en tanto que los llanos presentan densidades poblacionales muy bajas a excepción de los centros urbanos capitales de departamento. Como resultado de la dinámica espacial de la población descrita, hacia 2001 los departamentos que conforman los valles (Chuquisaca, Cochabamba y Tarija) presentaban la mayor densidad poblacional, con 16.4 habitantes por kilómetro cuadrado; en tanto que el altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) mostraban una densidad de 11,3 habitantes por kilómetro cuadrado. Por su parte, la zona de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando), pese a contar con las mayores tasas de crecimiento poblacional en las décadas recientes presentaban una densidad de solamente 3,8 habitantes por kilómetro cuadrado, determinada principalmente por las grandes extensiones de estos departamentos y la especialmente baja densidad poblacional de Beni y Pando. El Mapa 3 presenta una panorámica del crecimiento, magnitud y distribución actual de la población boliviana.

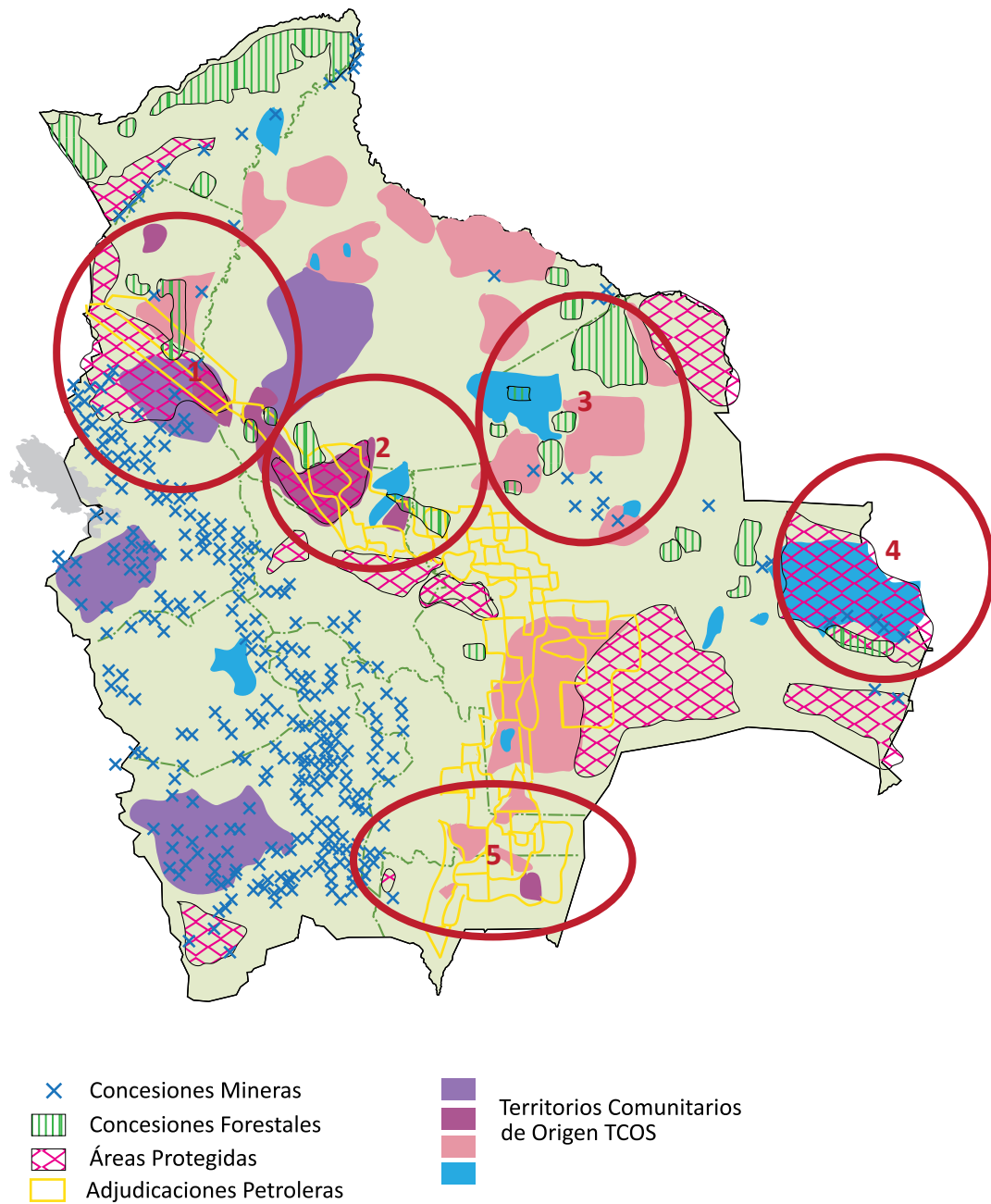
iii) Desestructuración y superposición de usos del territorio

163. En las últimas décadas el país ha sufrido un proceso de desestructuración territorial. En las últimas décadas como consecuencia de la aprobación de disposiciones legales de creación de unidades político-administrativas, el país ha sufrido un proceso de desestructuración territorial⁴⁷, especialmente a nivel de secciones de provincias, generando de esta forma la fragmentación del territorio. En este contexto, han sido muy frecuentes las disputas por territorio a nivel de gobiernos municipales, en lugar de la búsqueda de ámbitos de complementariedad entre los municipios. Como resultado de este proceso de desestructuración territorial, se observa una desigual ocupación del territorio, entre otros, por la concentración de la actividad económica sólo en algunas regiones, en particular en los principales centros urbanos. Estas desigualdades sólo podrán ser reducidas a través de la generación de procesos de desarrollo en los diferentes espacios territoriales de acuerdo a sus potencialidades.

“La interculturalidad asociada al desarrollo permite interpretar de manera distinta los fenómenos sociales, como ocurre en los tránsitos y desplazamientos poblacionales en el territorio que son fuentes de identidad colectiva, fértiles espacios de intercambio y de construcción de andamiajes organizativos”.

Plan Nacional de Desarrollo

⁴⁷ Se entiende la estructuración del territorio como un proceso que se traduce en formas, flujos, jerarquías, conformación de redes, accesos y otros resultados socioeconómicos espaciales. La estructura del territorio implica el grado de desarrollo en contextos físico espaciales y político-administrativos de elementos como la adopción de roles y vocaciones, la movilización de recursos, la creación de estrategias de desarrollo y la promoción de asentamientos humanos planificados (Ministerio de Desarrollo Sostenible; 2001).

Mapa 5. Bolivia: Sobreposiciones de derechos de uso del suelo

Fuente: Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental (2005).

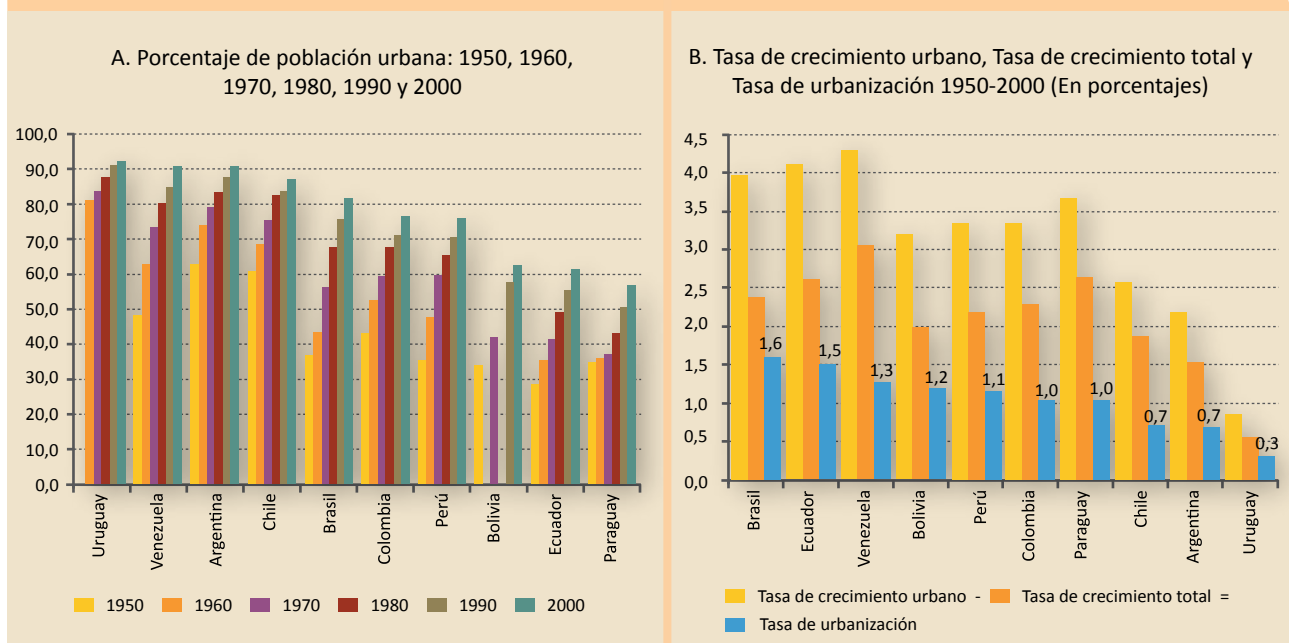
164. Existen importantes sobreposiciones de los derechos de uso del suelo. Hacia mediados de la presente década, la asignación de competencias nacionales, departamentales y municipales y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación habían generado sobreposiciones entre las concesiones forestales, petroleras, áreas protegidas, tierras comunitarias de origen y otros. Según se ilustra en el Mapa 4, esta situación se presenta en diversas regiones del país, con distintas características e intensidades: En Pando y en algunas regiones del Beni existe sobreposición de suelos dedicados a la actividad agropecuaria con concesiones forestales; en Cochabamba, Tarija y Santa Cruz, existen conflictos entre el uso de recursos renovables y no renovables; mientras que en La Paz y parte de Santa Cruz existen sobreposiciones entre áreas protegidas, dotaciones agropecuarias y TCO. Esta situación genera múltiples conflictos y efectos adversos como el deterioro de importantes zonas de bosque, la contaminación y desertificación de la tierra para posibles usos agropecuarios y de otra índole, tensiones sociales e incertidumbre para la concreción de inversiones productivas.

iv) El proceso de urbanización

165. Bolivia puede ser considerado un país en transición urbana moderada. Según lo han señalado varios autores, el crecimiento de la población de buena parte de los países de la región se debe esencialmente al crecimiento urbano. Considerando el período 1970-2010, el crecimiento de la población urbana en Bolivia se encuentra dentro de los más acelerados de Sudamérica, junto a los de Paraguay y Ecuador y por encima del crecimiento de la población urbana en América Latina. La CEPAL (2001) analizó el grado de urbanización en la región alrededor de 1995, y clasificó a los países en cuatro categorías: En transición urbana avanzada, en plena transición urbana, en transición urbana moderada y en transición urbana rezagada. Según dicho estudio Bolivia se encuentra, junto a Ecuador y Paraguay en Sudamérica, dentro del grupo de países en transición urbana moderada. Asimismo, según se aprecia en el Gráfico 29-a, con datos hacia 2000, en Sudamérica destacan Uruguay, Venezuela, Argentina y Chile como los más urbanizados⁴⁸.

48 Considerando como denominador común la proporción de población que vive en localidades de más de dos mil habitantes.

Gráfico 30. Urbanización en Sudamérica entre 1950 y 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE

Fuente: CELADE

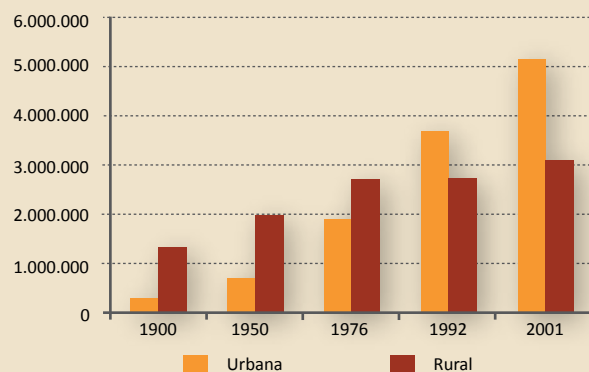
166. Entre 1950 y el año 2000, Bolivia vivió un proceso acelerado de urbanización. A principios del pasado siglo, Bolivia era un país casi totalmente rural; sin embargo, desde mediados de la década de los ochenta, la población boliviana pasó a ser predominantemente urbana (como se puede apreciar en el Gráfico 30, la población urbana se multiplicó por cinco entre 1950 y 2000; mientras que la población rural solamente lo hizo por 1.5 en el mismo período)⁴⁹. Una particularidad de este proceso es que el crecimiento urbano radica más en movimientos migratorios que en procesos de crecimiento vegetativo, debido principalmente al proceso de desruralización en el que se encuentra la dinámica demográfica en el país (Benavides, 2006). Conviene señalar que este proceso de urbanización es absolutamente congruente con lo que acontece en todos los países del mundo (INE y CODEPO, 2002).

167. El proceso de urbanización no fue uniforme en el territorio nacional en términos departamentales, ni tampoco fue homogéneo a lo largo del tiempo. Descomponiendo el período de medio siglo que va desde 1950 hasta 2001 en los subperíodos 1950-1976 (26 años) y 1976-2001 (25 años), los datos de la Tabla 23 permiten observar que la concentración poblacional se aceleró en la mayoría de los casos (La Paz, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Pando) en el segundo período. Un comportamiento inverso se observa en los casos de Santa Cruz-Beni y Oruro-Potosí. En el caso de Santa Cruz-Beni, la política gubernamental denominada Marcha al Oriente habría favorecido la urbanización, sobre todo el departamento de Santa Cruz, particularmente en la década de los sesenta y setenta. Por otro lado, el menor ritmo de urbanización observado en Potosí y Oruro en el período 1976-2001 habría estado influido en parte por el éxodo poblacional de la década de los ochenta originado en el colapso de la actividad minera, y más recientemente por el bajo crecimiento económico observado en la región occidental del país. Por otro lado, considerando el período 1992-2001, la población rural experimentó una aceleración en su ritmo de crecimiento (aunque sin alcanzar el crecimiento de la

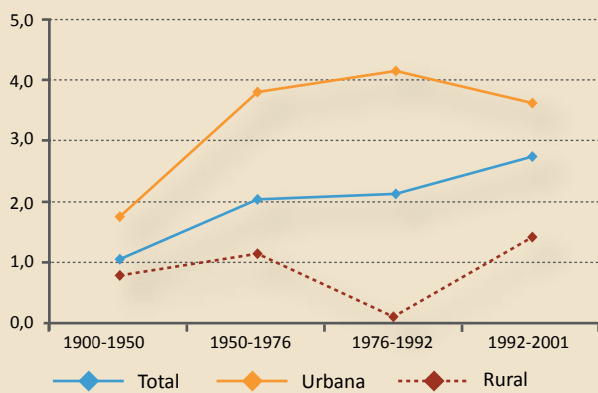
⁴⁹ Existen, empero, países que presentan mayores niveles de crecimiento de la población urbana. Por ejemplo, entre 1950 y 2000 el mayor grado de urbanización se registró en Venezuela, donde la población urbana se multiplicó por nueve.

Gráfico 31. Tendencias de la población total, urbana y rural entre 1900 y 2001

A. Bolivia: Población urbana y rural, 1900, 1950, 1976, 1992 y 2001



B. Tasa de crecimiento Anual de la población entre 1900 y 2001 (En porcentajes)



Fuente: INE.

población urbana). Esta situación podría estar reflejando una mayor retención de la población rural en sus lugares de origen, debido —como ya se anotó— a los impactos del proceso de participación popular emprendido a mediados de los noventa.

168. En el país se pueden distinguir tres grupos de departamentos de acuerdo a su grado de urbanización. El primero de ellos, conformado por Santa Cruz, Beni y La Paz, presenta grados de urbanización relativamente importantes (mayores a 65 por ciento), aunque sustancialmente menores a los observados en otros países sudamericanos como Chile y Venezuela. Un segundo grupo,

compuesto por Tarija, Oruro y Cochabamba presenta grados de urbanización que varían en torno al promedio nacional de 62 por ciento. Finalmente, Chuquisaca, Pando y Potosí se distinguen nítidamente por presentar poblaciones predominantemente rurales.

169. El proceso de urbanización en Bolivia se caracteriza por la alta concentración de la población en las ciudades capitales. Los datos del Censo de 2001, que son los más recientes para fines del análisis en curso, daban cuenta que 46 por ciento de la población total del país y 74 por ciento de la población urbana residía en las ciudades capitales de departamento⁵⁰. De este conjunto de ciudades, sólo Santa Cruz de la Sierra superaba el millón de habitantes en 2001 (1.1 millones), en tanto que existían otras tres ciudades con poblaciones superiores al medio millón de habitantes: La Paz, El Alto y Cochabamba (con poblaciones de 0.79, 0.65 y 0.52 millones de habitantes respectivamente). Las cuatro principales ciudades del país albergaban, hacia 2001, al 60 por ciento de la población urbana del país, lo cual muestra una elevada concentración poblacional que repercute en la demanda por servicios sociales, infraestructura básica y oportunidades de empleo, entre otros; pero también en la posibilidad de lograr coberturas de estos servicios a costos unitarios menores.

iv) La migración interna⁵¹

La migración absoluta

170. El cambio de residencia entre departamentos es un fenómeno que se ha profundizado en las últimas tres décadas. En el período que va desde 1900 hasta la década de los sesenta, la movilidad de la población boliviana fue principalmente rural-urbana; lo cual dio paso a un proceso más rápido de urbanización y a flujos migratorios interdepartamentales más marcados: El coeficiente de movilidad interna, que expresa los flujos migratorios interdepar-

tamentales como proporción de la población total, pasó de 8 por ciento en 1976 a 14,9 por ciento en 2001, lo cual ilustra una mayor tendencia al cambio de residencia entre departamentos en las últimas décadas⁵². Es así que en 1976, poco más de 370 mil personas (8 por ciento del total) residían en un departamento distinto al de su nacimiento, fenómeno denominado migración absoluta⁵³, cifra que se incrementó a 1.2 millones en 2001⁵⁴.

171. Hacia 2001, más de 1.2 millones de personas residían en un departamento distinto al de su nacimiento. Santa Cruz y Cochabamba son los principales receptores de inmigrantes internos en el país. La Tabla 24 y el Gráfico 31 intentan mostrar una panorámica de la situación de inmigración y emigración interna a nivel departamental, a partir de datos de los tres últimos eventos censales registrados en el país. Con base en esta información y siguiendo a CODEPO et al. (2004), se puede constatar que Santa Cruz recibe a la mayor proporción de los inmigrantes absolutos generados en el país, la cual alcanzó a 40.2 por ciento en 2001. Es así que la proporción de personas no nacidas en dicho departamento pasó de 96 mil en 1976 a casi medio millón en 2001, lo cual representa 25 por ciento de la población total del departamento. Cochabamba se sitúa en la segunda posición como departamento receptor de los migrantes, que en 2001 habían llegado a 272 mil personas, que representaron 19 por ciento de su población total. Por su parte, La Paz es el tercer departamento receptor de migrantes (149 mil en 2001); sin embargo, la participación de los inmigrantes dentro de la población total del departamento es baja: 6.5 por ciento en el mismo año. Paralelamente este departamento ha visto disminuir su participación relativa como receptor de inmigrantes internos desde un 24 por ciento en 1976

⁵² Cabe empero acotar que estos niveles de movilidad pueden ser considerados moderados respecto a lo observado en otros países. Por ejemplo, el UNFPA (2006b) reporta coeficientes de movilidad de la población venezolana superiores a 20 por ciento desde la década de los sesenta.

⁵³ Se entiende por migración absoluta, o migración de toda la vida, al cambio de residencia habitual de la población empadronada en los censos respecto a su lugar de nacimiento.

⁵⁴ La fuente más reciente de información para el análisis de la migración interna absoluta y de la migración interna relativa es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

⁵⁰ Dentro de las ciudades capitales se encuentra considerada la ciudad de El Alto.

⁵¹ Esta sección se basa en UNFPA (2006b) y principalmente en el trabajo de CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004), que es uno de los estudios más completos sobre la migración interna disponibles en el país.

Tabla 24. Panorámica de la migración interna en Bolivia (I), según los Censos de 1976, 1992 y 2001

A. La inmigración interna según departamento de destino									
Departamento	Inmigrantes			Distribución relativa			Porcentaje de inmigrantes en el departamento de destino		
	1976	1992	2001	1976	1992	2001	1976	1992	2001
Chuquisaca	20.896	43.921	69.967	5,6	5,2	5,7	6,01	9,88	13,40
La Paz	87.644	134.822	149.211	23,7	15,9	12,1	6,20	7,22	6,53
Cochabamba	49.184	203.557	271.995	13,3	23,9	22,0	7,30	18,72	19,09
Oruro	41.616	54.689	60.495	11,2	6,4	4,9	14,17	16,45	15,73
Potosí	28.473	30.579	35.386	7,7	3,6	2,9	4,47	4,83	5,08
Tarija	23.953	51.925	91.143	6,5	6,1	7,4	13,98	18,75	24,35
Santa Cruz	96.100	288.069	497.108	26,0	33,9	40,2	15,32	21,81	25,21
Beni	15.028	34.704	45.042	4,1	4,1	3,6	9,32	12,81	12,63
Pando	7.245	7.771	15.733	2,0	0,9	1,3	25,26	22,53	32,37
Total	370.139	850.037	1.236.080	100,0	100,0	100,0			

B. La emigración interna según departamento de nacimiento									
Departamento	Emigrantes			Distribución relativa			Porcentaje de emigrantes en el departamento de nacimiento		
	1976	1992	2001	1976	1992	2001	1976	1992	2001
Chuquisaca	57.635	107.558	161.424	15,6	12,7	13,1	15,0	21,2	26,3
La Paz	45.315	134.281	205.639	12,2	15,8	16,6	3,3	7,2	8,8
Cochabamba	65.809	120.281	180.499	17,8	14,2	14,6	9,5	12,0	13,5
Oruro	50.443	131.039	158.356	13,6	15,4	12,8	16,7	32,1	32,8
Potosí	85.211	217.315	294.423	23,0	25,6	23,8	12,3	26,5	30,8
Tarija	14.575	32.588	42.657	3,9	3,8	3,5	9,0	12,7	13,1
Santa Cruz	22.050	45.857	69.491	6,0	5,4	5,6	4,0	4,3	4,5
Beni	23.848	51.917	88.934	6,4	6,1	7,2	14,0	18,0	22,2
Pando	5.253	9.201	34.657	1,4	1,1	2,8	19,7	25,6	51,3
Total	370.139	850.037	1.236.080	100,0	100,0	100,0			

Fuente: CODEPO, INE, CECLADE, USAID y UNPFA (2004)

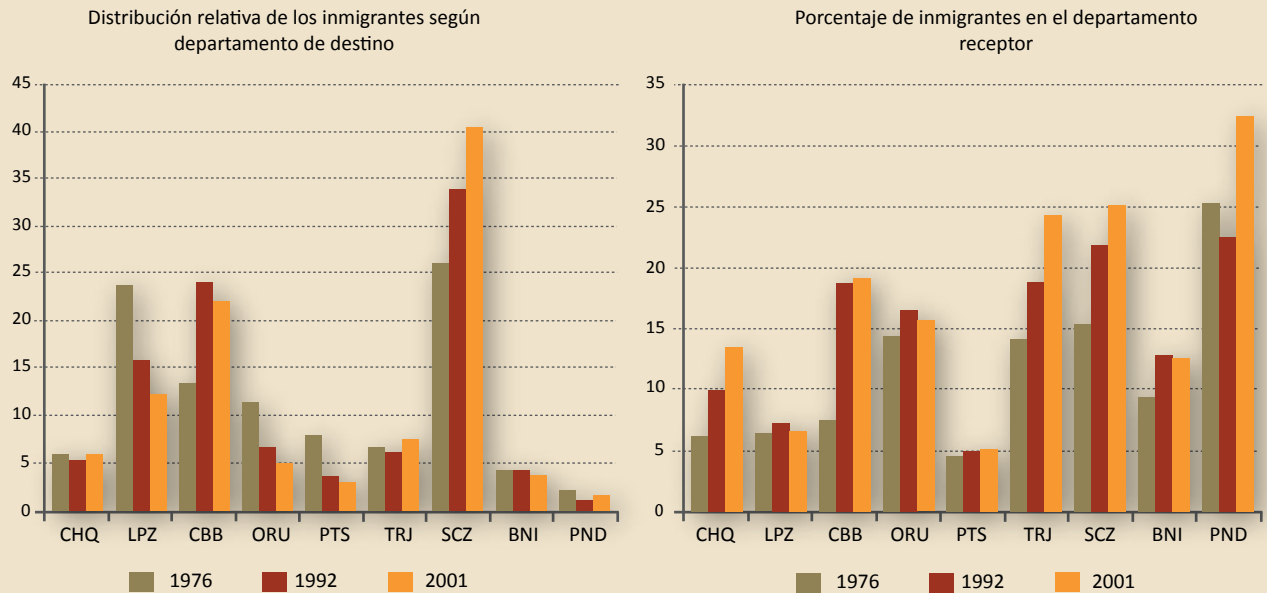
hasta un 12 por ciento en 2001. Una situación similar se presenta en los departamentos de Potosí y Oruro, que han visto reducir sus participaciones como receptores de inmigrantes internos.

172. Los departamentos de Potosí, La Paz y Cochabamba se constituyen en los principales expulsores de población. De acuerdo al Censo 2001, el 23,8 por ciento de los emigrantes del país nacieron en Potosí, lo cual determina

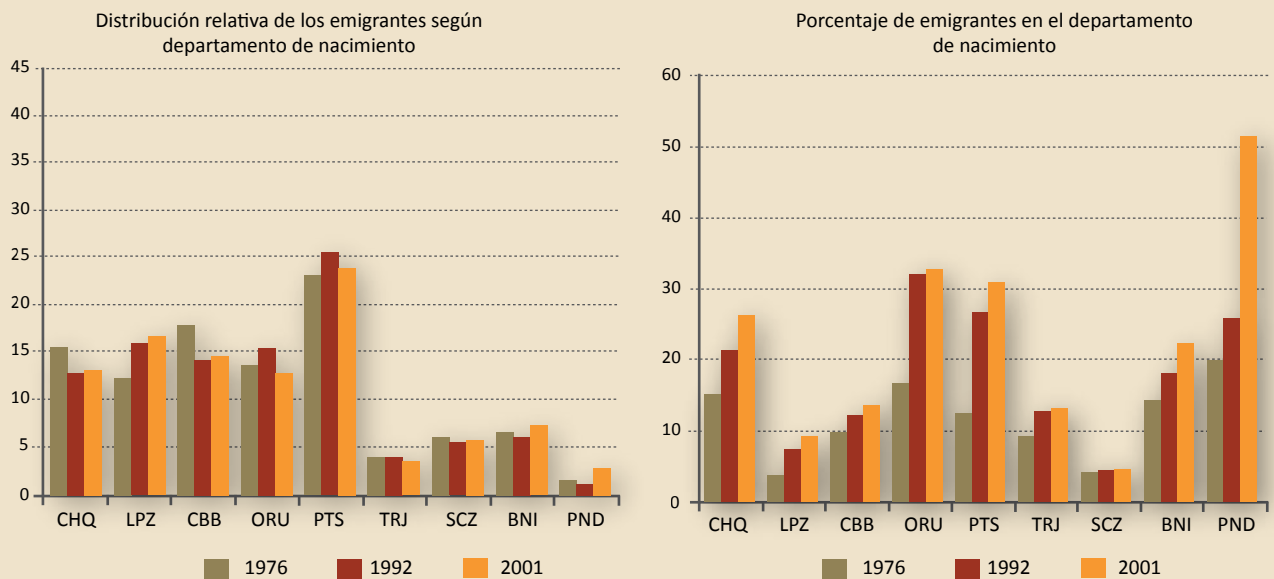
que este departamento se constituya en el principal expulsor de población hacia otros departamentos, seguido de La Paz y Cochabamba, que contribuyen con el 31 por ciento de los emigrantes internos absolutos. También figuran con importantes volúmenes de emigrantes los departamentos de Oruro y Chuquisaca. En contraposición, los departamentos de los llanos y Tarija presentan reducidos niveles y participaciones dentro de la emigración nacional. Por otro lado, al analizar la situación de los emigrantes de

Gráfico 32. Panorámica de la inmigración y la emigración interna en Bolivia (II), según los Censos de 1976, 1992 y 2001

A. La inmigración interna



B. La emigración interna



Fuente: CODEPO, et al.

cada departamento respecto a la población total nacida en cada uno de ellos, se encuentra una situación muy variada. Hacia 2001, los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Tarija presentaban los menores porcentajes de emigrados; mientras que en el otro extremo, porcentajes muy elevados de los nacidos en Pando, Oruro y Potosí habían emigrado hacia otros departamentos.

173. Las cifras de la migración neta, resultado de la diferencia entre los inmigrantes y los emigrantes, confirma que sólo Santa Cruz, Cochabamba y Tarija presentaban ganancias de población hacia 2001. Considerando los tres últimos eventos censales realizados en el país, se puede concluir que estas tendencias han venido profundizándose en los últimos 30 años, según se puede apreciar en la Tabla 25 (en el caso de Cochabamba se revirtió la emigración neta observada en el Censo de 1976). En contraposición, entre los departamentos que presentan pérdidas poblacionales sobresale nítidamente Potosí, que presentaba una pérdida neta de 260 mil habitantes en 2001, seguido por Chuquisaca y Oruro que presentaban importantes saldos migratorios negativos que superaban las 90 mil personas.

Tabla 25. Migración neta según departamento, Censos de 1976, 1992 y 2001

Departamento	1976	1992	2001
Chuquisaca	-36.739	-63.637	-91.457
La Paz	42.329	541	-56.428
Cochabamba	-16.625	83.276	91.496
Oruro	-8.827	-76.350	-97.861
Potosí	-56.738	-186.736	-259.037
Tarija	9.378	19.337	48.486
Santa Cruz	74.050	242.212	427.617
Beni	-8.820	-17.213	-43.892
Pando	1.992	-1.430	-18.924

Fuente: CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004).

*La migración reciente*⁵⁵

174. Entre 1996 y 2001, Santa Cruz y Cochabamba percibieron el 56 por ciento de la inmigración reciente del país. A lo largo del período comprendido entre 1996 y 2001, el departamento de Santa Cruz se muestra como principal receptor de inmigrantes recientes a nivel nacional, habiendo recibido más de 146 mil personas en los cinco años previos a 2001; mientras que Cochabamba se constituye en el segundo receptor, con algo más de 91 mil inmigrantes. De esta manera, entre estos dos departamentos percibieron el 56 por ciento de los inmigrantes recientes del país entre 1996 y 2001, cifra que llega hasta 67 por ciento si se agrega la proporción de inmigrantes recientes percibida por La Paz; y que confirma la tendencia a la concentración de la población boliviana en los denominados departamentos del “eje” central (Tabla 26). Un hecho que conviene destacar es que, a lo largo de los tres últimos censos, se observa un incremento en el número de inmigrantes en todos los departamentos del país. Dentro de esta tendencia, sobresale Santa Cruz, que ha visto más que triplicarse su número de inmigrantes. Asimismo, en Chuquisaca, Tarija y Beni el número de inmigrantes (aunque pequeño en términos comparativos) se ha triplicado.

175. Por su parte, los principales expulsores de emigrantes entre 1996 y 2001 fueron los departamentos de La Paz, Cochabamba y Potosí. No se observan grandes diferencias de magnitudes en la emigración reciente por departamentos, con excepción de Pando. Con datos correspondientes al período 1996-2001, se destacan como los principales departamentos expulsores de población La Paz, Cochabamba y Potosí, que en conjunto suman casi 230 mil personas que representan 53 por ciento del total de emigrantes recientes del país. Según destaca CODEPO et al., (2004), llama la atención el caso de Cochabamba, que se sitúa en segundo lugar como departamento

⁵⁵ La migración reciente se refiere al cambio de residencia habitual de la población empadronada en los censos respecto a su lugar de residencia habitual de hace cinco años. Dado que la pregunta censal indaga sobre la residencia cinco años antes del empadronamiento, la población sujeta a la clasificación por condición migratoria reciente es aquella que en el momento del censo tenía 5 o más años de edad.

receptor y expulsor de migrantes recientes. Esto puede deberse entre otros factores a su ubicación geográfica como punto central del eje troncal del país, que recibe población principalmente de La Paz, Oruro y Potosí y la expulsa preferentemente hacia Santa Cruz; lo cual permitiría definir a Cochabamba como “departamento puente” dentro del trayecto de migración hacia el oriente del país. Al considerar la emigración en términos relativos,

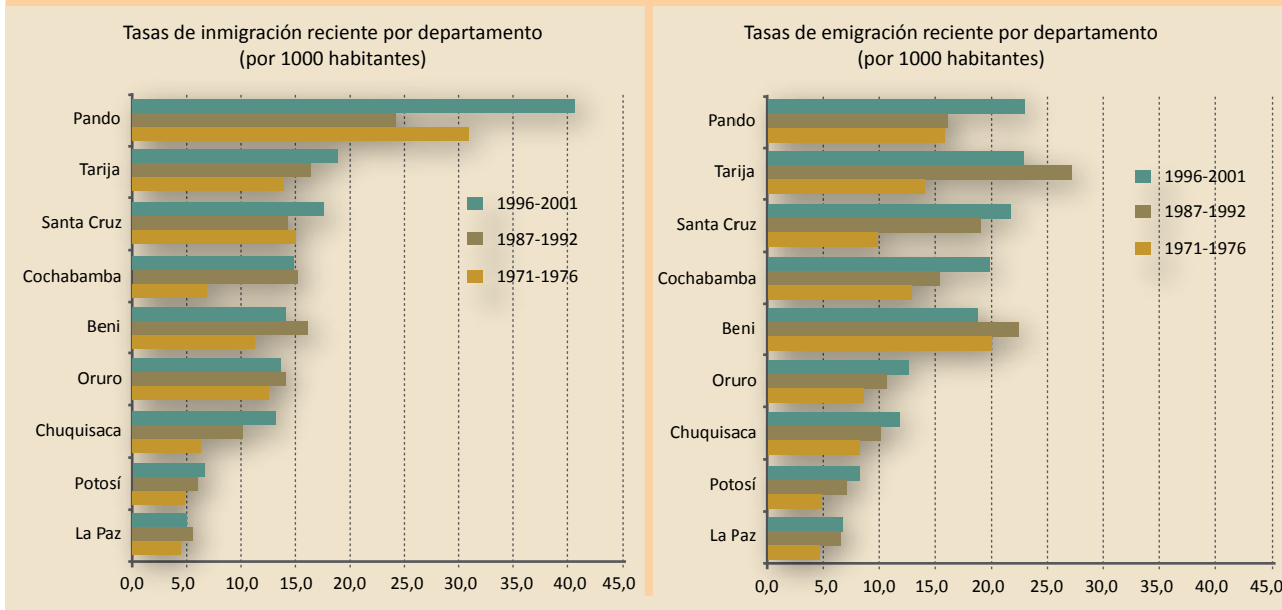
surgen importantes diferencias entre departamentos, que colocan a Oruro, Potosí y Beni como los departamentos con mayor incidencia de emigrantes, con tasas de emigración de 22,5, 21,3 y 22,6 por mil habitantes, respectivamente (Tabla 26 y Gráfico 32). Asimismo, Santa Cruz, La Paz y Tarija, en ese orden, presentan, de manera consistente a lo largo de los últimos 25 años, las menores tasas de emigración reciente del país.

Tabla 26. Panorámica de la migración interna reciente, según los Censos de 1976, 1992 y 2001

A. La inmigración interna reciente según departamento (Población de 5 y más años de edad)									
Departamento	Inmigrantes			Distribución relativa			Tasa de inmigración		
	1971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001
Chuquisaca	9.248	19.179	30.292	6,4	6,6	7,1	6,2	10,1	13,2
La Paz	26.250	44.963	50.919	18,2	15,5	12,0	4,3	5,5	4,9
Cochabamba	19.899	69.325	91.317	13,8	23,9	21,5	6,8	15,1	14,8
Oruro	15.516	20.735	24.021	10,7	7,1	5,7	12,4	14,0	13,6
Potosí	12.772	16.534	20.720	8,8	5,7	4,9	4,7	6,0	6,6
Tarija	9.945	19.193	30.628	6,9	6,6	7,2	13,7	16,3	18,8
Santa Cruz	39.696	78.525	146.527	27,4	27,1	34,5	15,0	14,3	17,5
Beni	7.588	18.019	22.132	5,2	6,2	5,2	11,3	16,1	14,1
Pando	3.709	3.576	8.115	2,6	1,2	1,9	30,8	24,1	40,6
Total	144.623	290.049	424.671	100,0	100,0	100,0			
B. La emigración interna reciente según departamento (Población de 5 y más años de edad)									
Departamento	Emigrantes			Distribución relativa			Tasa de emigración		
	1971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001
Chuquisaca	18.803	28.389	44.704	13,0	9,8	10,5	12,6	15,0	19,5
La Paz	27.937	55.284	83.082	19,3	19,1	19,6	4,6	6,8	8,0
Cochabamba	24.208	47.485	76.612	16,7	16,4	18,0	8,3	10,4	12,4
Oruro	17.215	39.600	39.700	11,9	13,7	9,3	13,7	26,7	22,5
Potosí	26.087	51.509	67.413	18,0	17,8	15,9	9,6	18,6	21,3
Tarija	5.758	11.540	18.896	4,0	4,0	4,4	7,9	9,8	11,6
Santa Cruz	11.871	35.417	55.256	8,2	12,2	13,0	4,5	6,4	6,6
Beni	10.389	17.562	35.329	7,2	6,1	8,3	15,5	15,7	22,6
Pando	2.355	3.263	3.679	1,6	1,1	0,9	19,6	22,0	18,4
Total	144.623	290.049	424.671	100,0	100,0	100,0			

Fuente: CODEPO, INE, CECLADE, USAID y UNPFA (2004)

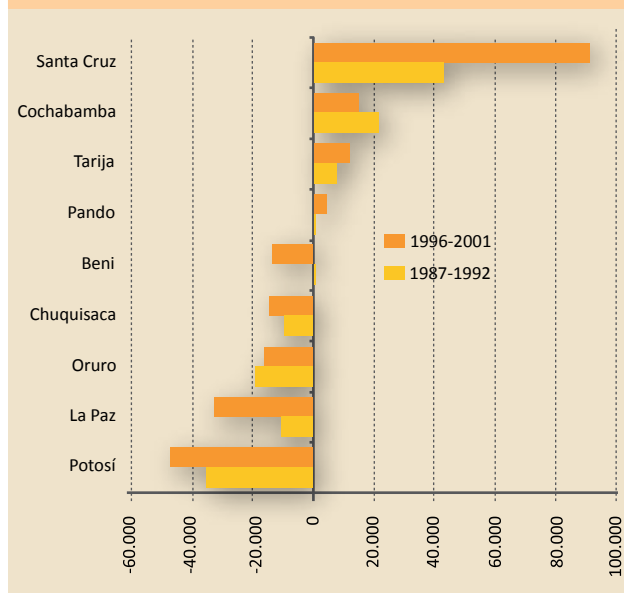
Gráfico 33. Tasas de inmigración y emigración reciente según departamentos en los períodos 1971-1976, 1987-1992 y 1996-2001 (por 1000 habitantes)



Fuente: CODEPO, et al. (2004).

176. En términos de migración neta, en Bolivia se contabilizó 424,671 personas que cambiaron de residencia entre los años 1996 y 2001, cifra que representa el 5.1 por ciento de la población boliviana. El Gráfico 33, que presenta información sobre la migración neta en los cinco años precedentes a los dos últimos censos, permite concluir que, en la generalidad de los casos, las tendencias de la migración neta entre departamentos se han mantenido en el período 1996-2001 respecto a las observadas entre 1987 y 1992. Es así que Santa Cruz sigue siendo el departamento que más aumentó su población por efecto de la migración (91 mil habitantes), seguido muy de lejos por Cochabamba y Tarija (15 y 12 mil habitantes, respectivamente). En el otro extremo, Potosí se ratifica como el departamento que registra las mayores pérdidas poblacionales netas (47 mil habitantes), seguido muy de cerca por La Paz (32 mil habitantes). En ambos casos, pero especialmente en el de La Paz, los flujos migratorios netos negativos se han reforzado en el período más reciente. Por su parte, también se observan reiteradas pérdidas poblacionales en Oruro y Chuquisaca, a los cuales se ha sumado el departamento de Beni en el período 1996-2001.

Gráfico 34. Bolivia: Ganancias y pérdidas netas de población según departamentos, 1987-1992 y 1996-2001



Fuente: INE.

Tabla 27. Principales flujos migratorios interdepartamentales registrados en los períodos 1987-1992 y 1996-2001

Período 1987 - 1992			Período 1996 - 2001		
Departamento			Departamento		
Expulsor: Origen de la migración	Receptor: Destino de la migración	Migrantes (de 5 y más años de edad)	Expulsor: Origen de la migración	Receptor: Destino de la migración	Migrantes (de 5 y más años de edad)
Cochabamba	Santa Cruz	22.105	Cochabamba	Santa Cruz	43.753
La Paz	Cochabamba	18.610	La Paz	Santa Cruz	30.387
Oruro	Cochabamba	16.803	La Paz	Cochabamba	25.807
Potosí	Cochabamba	15.333	Chuquisaca	Santa Cruz	25.193
Chuquisaca	Santa Cruz	14.161	Potosí	Cochabamba	21.330
La Paz	Santa Cruz	13.791	Beni	Santa Cruz	18.251
Santa Cruz	Cochabamba	10.907	Oruro	Cochabamba	17.356
Oruro	La Paz	10.093	Santa Cruz	Cochabamba	15.897
Potosí	Santa Cruz	9.465	Potosí	Santa Cruz	13.204
Cochabamba	La Paz	9.445	Potosí	Chuquisaca	12.875
Proporciones de recepción: ¹					
Cochabamba / Total		43,8%			35,9%
Santa Cruz / Total		42,3%			58,4%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004).

Notas: 1 Como proporción de los 10 flujos migratorios más importantes.

177. Nueve de los diez mayores flujos migratorios netos registrados entre 1996 y 2001 se dirigieron a Cochabamba y Santa Cruz. La Tabla 27 presenta los diez flujos migratorios más importantes registrados en los períodos 1987-1992 y 1996-2001. En ambos casos, puede apreciarse en principio, la pérdida de importancia de los flujos migratorios entre los departamentos del altiplano, que había sido una característica importante en períodos anteriores (CODEPO et al., 2004)⁵⁶. Considerando el período 1987-1992, llama la atención que ocho de las 10 principales corrientes migratorias tuvieron como destino las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, que en conjunto

recibieron el 86 por ciento. Esta tendencia se vio reforzada en el período 1996-2001, cuando nueve de los 10 mayores flujos migratorios se dirigieron a esas mismas ciudades, aunque con un predominio marcado de la migración hacia Santa Cruz.

Algunas características sociodemográficas de los migrantes recientes

178. La migración interna en Bolivia es un fenómeno en el que tienen cierto predominio las personas del sexo masculino. Una de las características que marca la diferencia entre la población migrante y no migrante es sin duda el sexo y la edad que tienen las personas en el momento de su migración. La Tabla 28 permite evidenciar que todos los departamentos reciben población de

⁵⁶ Si bien en el período 1971-1976 figuraban como departamentos receptores Oruro y Potosí, los mismos desaparecen en el período 1987-1992, situándose entre los principales expulsores de población hacia Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.



inmigrantes compuesta en mayor medida –aunque no mucho mayor– por hombres (en promedio, migran 7 por ciento más de hombres que de mujeres). Asimismo, un patrón similar se observa en la población emigrante en la mayoría de los casos, salvo en Chuquisaca, Oruro y Potosí. Con relación a los no migrantes, los departamentos de los llanos presentan una superioridad de población masculina; mientras que la situación inversa se presenta en los departamentos del altiplano y valles, donde la población no migrante se encuentra constituida principalmente por mujeres⁵⁷. La población migrante tiene un promedio de edad superior a la no migrante, lo cual –junto al predominio de migrantes varones– podría estar reflejando en parte, la partida de jefes de hogar hombres sin sus cónyuges e hijos o sin sus hijos; con impactos perversos sobre la familia. Asimismo, la menor participación de la mujer en la migración podría reflejar, como complemento de lo anterior, el hecho que las mujeres deban permanecer en su lugar de residencia habitual al cuidado de sus hijos. En los casos de las jóvenes sin hijos, la acumulación de

57 El estudio de CODEPO et al., (2004) provee evidencia a nivel provincial y municipal que ratifica la predominancia masculina en la migración interna.

Tabla 28. Índice de masculinidad de la población migrante y no migrante de 5 y más años de edad según departamento, 1996-2001

Departamento	Índice de masculinidad ¹		
	Inmigrantes	Emigrantes	No migrantes
Chuquisaca	105,9	95,0	94,4
La Paz	109,7	114,4	96,7
Cochabamba	101,3	111,3	95,4
Oruro	109,9	96,7	96,4
Potosí	110,5	99,4	93,1
Tarija	109,1	102,1	95,8
Santa Cruz	102,5	116,1	101,0
Beni	134,3	108,1	107,0
Pando	142,6	123,6	117,5
Total	106,7	106,7	97,5

Fuente: CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004).

Notas: ¹ Número de hombres por cada 100 mujeres.

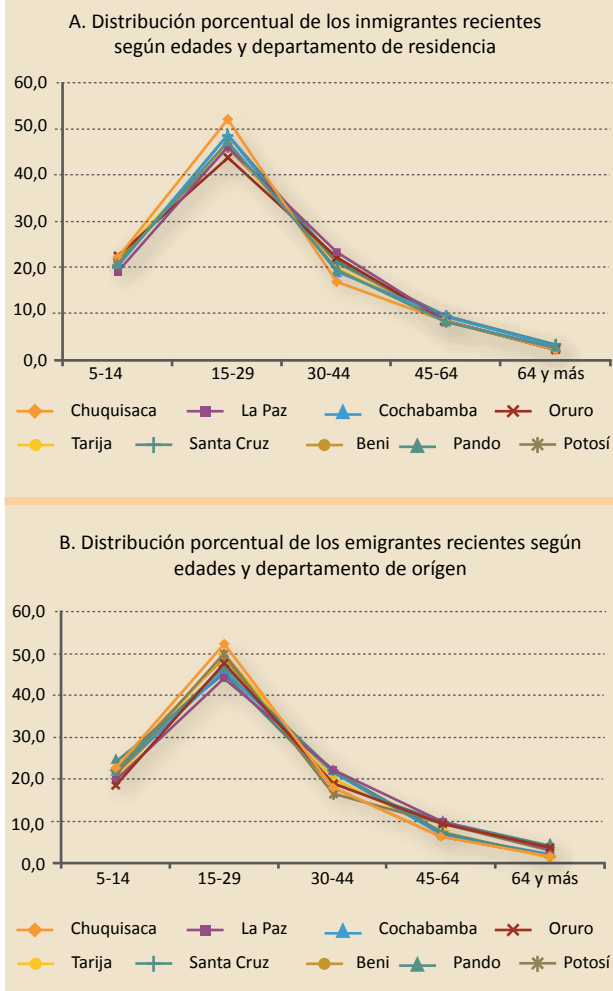
inequidades en lo educativo y cultural, que predisponen a las niñas y jóvenes al desempeño de labores domésticas, podría configurar un panorama más incierto en cuanto a sus posibilidades de inserción laboral y social, desincentivando la decisión de migrar.

179. La migración está asociada nítidamente al ciclo de vida de las personas, existiendo una mayor propensión a migrar en las etapas tempranas de la edad activa. Con datos para el período 1996-2001, el promedio de edad de

los migrantes recientes fue de 25.8 años. Según CODEPO et al., (2004), por lo general los datos señalan que los no migrantes tienen, en promedio, más años de edad que los inmigrantes o emigrantes de cada departamento. El Gráfico 34 presenta los perfiles etarios de los inmigrantes y emigrantes recientes. Dos hechos destacan nítidamente. Primero, la migración está estrechamente asociada al ciclo de vida, como lo demuestran las elevadas participaciones de migrantes en las etapas tempranas de la vida activa (el grupo de 15 a 29 años representa 48 por ciento del total y el de 30 a 44 años el 20 por ciento). Este hecho está asociado al fenómeno de la “búsqueda de oportunidades”, y se combina con importantes participaciones del grupo de 5 a 14 años (21 por ciento en el total nacional) que explican principalmente la migración como grupo familiar. Y segundo, no existen mayores diferencias en la composición de migrantes en los diferentes departamentos del país, siendo las participaciones de los diferentes grupos etarios sorprendentemente similares entre departamentos.

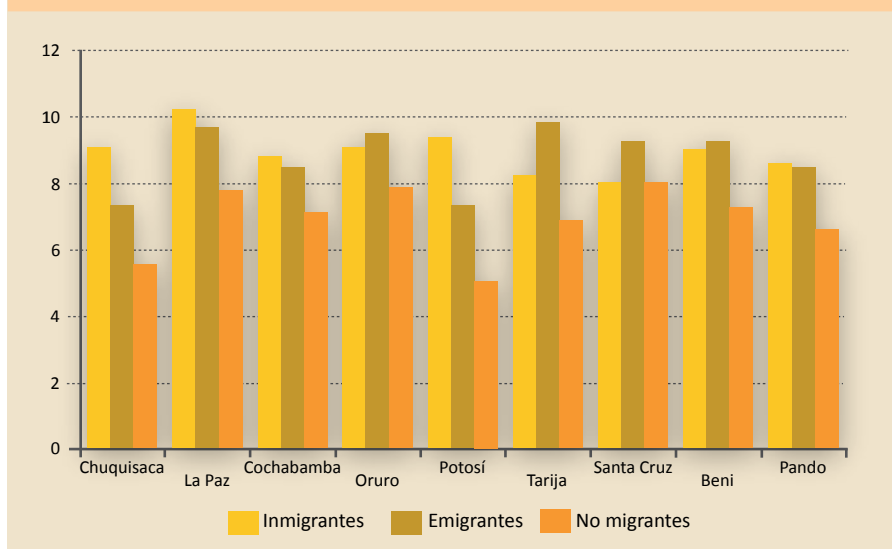
180. En la generalidad de los casos, la población que migra presenta mayores niveles educativos que la población no migrante. El Gráfico 35 presenta el promedio de años de estudio de las poblaciones de no migrantes, de inmigrantes en cada departamento y emigrantes desde cada uno de ellos. La constatación más importante que se puede hacer es que tanto los inmigrantes como los emigrantes tienen, en promedio, un mayor número de años de educación que los no migrantes. Considerando el fenómeno de la inmigración, se observa que en el período 1996-2001 llegaron a La Paz los inmigrantes con mayor nivel de escolaridad, caso al que se contrapone Santa Cruz, que recibió a los inmigrantes con menor educación. Por su parte, los emigrantes desde Tarija, La Paz y Oruro son los que presentaban mejores niveles educativos, en contraposición a la población expulsada de Chuquisaca y Potosí, que presentaban el menor número de años de estudio. Con todo, los emigrantes de Chuquisaca y Potosí tenían un promedio de años de estudio superior al del promedio de los no migrantes de la mayoría de los departamentos del país. Al analizar la situación por sexo de los migrantes y no migrantes, CODEPO et al., (2004) reporta que la población femenina presenta sistemáticamente en promedio menos años de estudio que los varones, independientemente

Gráfico 35. Perfil etario de los inmigrantes y emigrantes recientes según departamentos en el período 1996-2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CODEPO et al.

Gráfico 36. Promedio de años de estudio de la población migrante y no migrante de 15 y más años de edad, según departamento en el período 1996-2001



Fuente: CODEPO *et al.*

de su condición de inmigrante, emigrante o no migrante reciente en cada uno de los departamentos.

181. 61 por ciento de las personas que migraron entre 1996 y 2001 pertenecían a algún pueblo originario. Para analizar la migración en términos de etnicidad, se calcularon indicadores de migración considerando cuatro grupos: Población aymara, quechua, perteneciente a otros pueblos originarios y población no indígena, según el criterio de auto identificación (CODEPO *et al.*, 2004)⁵⁸. Según el mencionado estudio, si bien se puede esperar que existan diferencias en el comportamiento migratorio de la población según su auto identificación con algún pueblo originario, este también se relaciona con la ubicación geográfica donde residen las principales concentraciones de estos grupos: Áreas económicamente deprimidas y con elevados niveles de pobreza como es el caso de Oruro y La Paz, para los aymaras; y los departamentos de Potosí, Cochabamba y Chuquisaca para los quechuas. Por esta razón, se considera que las causales socioeconómicas

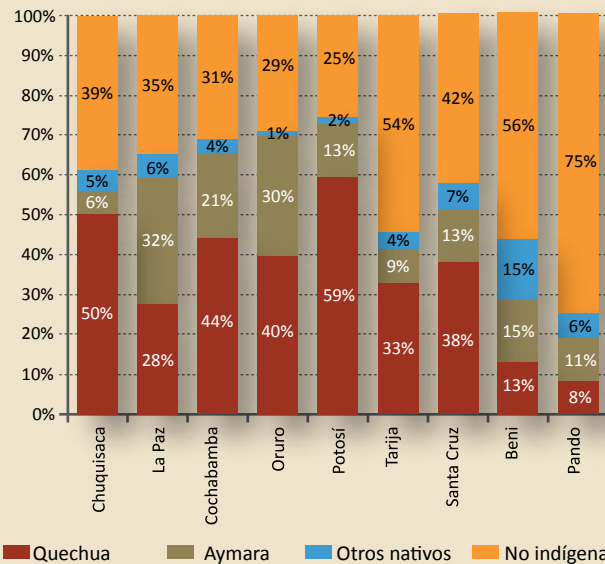
podrían predominar sobre consideraciones culturales en las decisiones migratorias de la población. Del total de las personas que cambiaron su residencia habitual entre 1996 y 2001, más de 131 mil personas no se auto identificaron con ningún pueblo originario; y 127 mil se identificaron como pertenecientes al pueblo Quechua (38 por ciento), al pueblo Aymara (17.5 por ciento) y a otros pueblos originarios (5.5 por ciento). Los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz recibieron al 60 por ciento de los inmigrantes quechuas generados en todo el país; en tanto que 75 por ciento de los inmigrantes aymaras fueron recibidos por Cochabamba, Santa Cruz y La Paz. Estos departamentos también fueron receptores de los mayores contingentes de inmigrantes auto identificados con otros pueblos originarios.

Los departamentos de Potosí, Oruro, Cochabamba, La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz, son los que reciben mayoritariamente inmigrantes auto identificados con los quechuas y aymaras (Gráfico 36); en tanto que los restantes departamentos perciben principalmente población migrante que no se identifica con ningún pueblo originario. Con

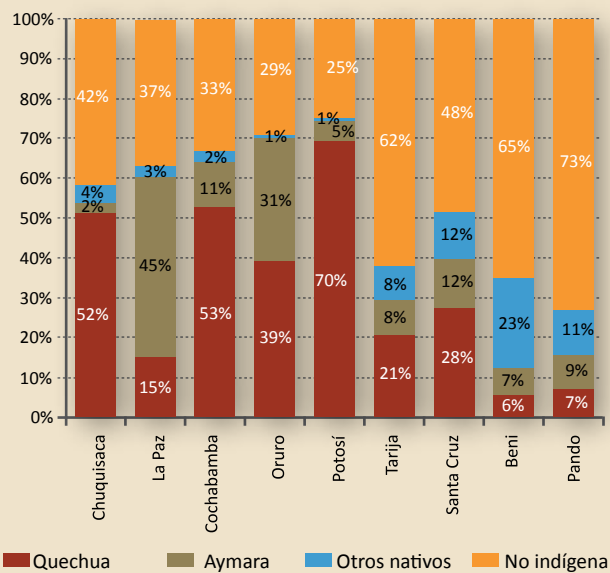
⁵⁸ Recuérdese que el pueblo Quechua representa el 50 por ciento de la población indígena y el Aymara el 41 por ciento.

Gráfico 37. Bolivia: Migración reciente según autoidentificación con pueblos originarios, período 1996-2001

A. Distribución relativa de los inmigrantes recientes de 15 y más años de edad por autoidentificación étnica según departamento receptor



B. Distribución relativa de los emigrantes recientes de 15 y más años de edad por autoidentificación étnica según departamento de origen



Fuente: CODEPO et al. (2004)

relación a la emigración, los departamentos de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca son los que proporcionan el 78.6 por ciento de los emigrantes autoidentificados con el pueblo Quechua; en tanto que los emigrantes autoidentificados con el pueblo Aymara salen en su mayoría de la Paz y Oruro (68 por ciento). Por su parte, Santa Cruz y Beni aportan 61.7 de los emigrantes pertenecientes a otros pueblos originarios.

v) La migración internacional

La migración internacional en América Latina

182. Los patrones migratorios de la región han cambiado significativamente en los últimos 50 años. Villa y Martínez (2001) señalan que “tres grandes patrones migratorios dominaron el mapa regional en la segunda mitad del siglo XX. La inmigración de ultramar refleja la tradicional atracción ejercida por la región sobre la población de otras áreas del mundo y configura el primero de estos patrones. El segundo, cuya persistencia está profundamente anclada en la historia, resulta del intercambio de población entre los propios países de la región. Finalmente, el tercer patrón discernible es el de la emigración hacia el exterior de América Latina y el Caribe, cuya creciente intensidad parece mostrar señales de expulsión. Si bien estos tres patrones son coexistentes, la importancia relativa de cada uno ha ido cambiando con el curso del tiempo”. Por su parte, el CELADE (2005b), haciendo referencia al fenómeno de la salida de latinoamericanos desde sus países señala que “... la región es fuente de emigración, una geografía de destinos que se ha ampliado de manera progresiva y que se acompaña de la incorporación de nuevos actores, en especial las mujeres. Casi todos los países presentan un aumento en el número de sus emigrantes y se estima que unos 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento, cifra inédita en la historia, y que se alcanzó merced al gran aumento experimentado durante el decenio de 1990, en particular durante la migración a Estados Unidos, si bien emergieron nuevos flujos con una expansión sin precedentes dirigidos a Europa, principalmente a España”.

183. Entre los rasgos salientes de la migración de latinoamericanos se encuentran, entre otros, el predominio de la migración de la mujer, la diversificación de destinos y las crecientes restricciones a la migración por parte de países desarrollados. En el mismo estudio del CELADE se identifican las principales características sociodemográficas de la migración de latinoamericanos y caribeños; entre las cuales destacan las siguientes: i) Existe un predominio de mujeres en el conjunto de la migración intraregional, rasgo muy particular si se compara el fenómeno con lo acaecido en otras regiones del mundo; ii) Argentina, Costa Rica y Venezuela se mantienen como los países de destino con el mayor número de inmigrantes provenientes de países de la propia región; iii) En los Estados Unidos se estima, como mínimo, que habían un total de 15 millones de inmigrantes de la región en el año 2000, cifra que equivalía a poco más de la mitad del stock total de inmigrantes en ese país; iv) La fuerte emigración hacia el exterior de la región y la aparición de destinos diferentes de los Estados Unidos, así como la significativa participación de mujeres en esas nuevas orientaciones, sugieren que los destinos se diversifican y se acompañan de transformaciones cualitativas en los flujos migratorios; destacan en tal sentido España,

con más de 800 mil latinoamericanos y caribeños, en su mayoría de América del Sur, y Canadá, con más de medio millón de inmigrantes de la región; Desde un punto de vista estrictamente demográfico, la región es expulsora neta de población, ya que la mayoría de los países registra un saldo migratorio negativo; vi) La incidencia de las remesas sobre las economías familiares es significativa, e incluso en algunos países tienen una incidencia macroeconómica notable y, vii) Como contracara de las remesas, la pérdida de capital humano y la desprotección de los derechos humanos representan preocupaciones ineludibles. La existencia de inmigrantes en situación indocumentada y las restricciones a la inmigración por parte de los países desarrollados, con resultados de desprotección y vulnerabilidad de muchos inmigrantes, impiden el ejercicio de sus derechos en forma plena.

La situación en Bolivia

184. Existen importantes limitaciones de información para analizar la emigración de latinoamericanos hacia el exterior. La emigración de bolivianos que buscan otros rumbos para consolidar sus proyectos de vida, es un tema que ha ido ganando un lugar cada vez más destacado dentro de la agenda nacional. De hecho, la información presentada en la primera sección da cuenta de que en la actualidad las autoridades nacionales consideran que la emigración de bolivianos al exterior es muy alta. Desafortunadamente, no se cuenta con información completa que permita analizar cuantitativamente el fenómeno. Esta limitación no es exclusiva al caso de Bolivia, pues como lo señalan Villa y Martínez (2001), "...la información de los registros nacionales sobre entradas y salidas, autorizaciones de ingreso o permanencia y permisos de trabajo, presenta serias deficiencias "... pues el propósito de estos registros es dejar constancia de todos los cruces de frontera...". A estas carencias se suman, en criterio de los mismos autores, el hecho que "limitaciones mayores afectan a las inscripciones administrativas de pasaportes, visados, extranjeros presentes o permisos de trabajo...".

Así, los datos censales se convierten en la principal fuente de información para analizar la migración internacional, aunque recientes esfuerzos de investigación, ligados

Tabla 29. Población de bolivianos residentes en algunos países de América

País de residencia	Año de Referencia ¹	Población	Índice de masculinidad
Argentina	2001	231.789	101,1
Brasil	2000	20.388	122,9
Chile	2002	10.919	83,9
Ecuador	2001	634	114,2
México	2000	1.344	141,7
Paraguay	2002	1.068	105,0
Perú	1993	3.216	64,9
Venezuela	2001	1.814	109,7
Estados Unidos	1990	29.043	n.d.

Fuente: CEPAL-CELADE. Base de datos del Proyecto IMILA para todos los países excepto Estados Unidos, cuya fuente es Villa y Martínez (2001).

Notas: ¹Corresponde al año del último censo de cada país en el cual se encuentra disponible esta información.

principalmente al estudio de las remesas internacionales, permiten contar con algunas estimaciones. Una de las principales dificultades para contar con información completa se origina en el fenómeno de la migración indocumentada, que es una fuente de importante de subregistro en los censos de población que ejecutan las oficinas de estadística de los países receptores⁵⁹. En este contexto, para fines ilustrativos y recurriendo a información generada por el Proyecto IMILA del CELADE a partir de información censal, la Tabla 20 presenta datos de bolivianos residentes en países de América. Los datos disponibles señalan que en décadas anteriores (los noventa y la primera década del año dos mil) los principales destinos de los emigrantes bolivianos eran Argentina, Estados Unidos y Brasil⁶⁰.

185. Una importante proporción de la emigración corresponde a personas calificadas. Recientes esfuerzos de investigación, como el del Banco Mundial (2011), dan cuenta de importantes corrientes de tasa de emigración de la población con educación superior, técnica o universitaria. Así, hacia 2001, la tasa de emigración de la población con educación terciaria era de 5.8 por ciento; mientras que en el caso de los profesionales de la salud, de estima que hacia inicios de la década del año 2000, 5.1 por ciento de los médicos formados en el país había emigrado.

186. Hacia principios del 2000, las comunidades de inmigrantes procedentes de Argentina, Brasil, México y Perú eran las más grandes en el país. Los datos del CNPV 2001 revelan que en Bolivia existían 87.338 inmigrantes (46 por ciento más que en 1992), los cuales procedían

59 Además del subregistro, Villa y Martínez (2001) destacan i) la falta de comparabilidad entre los datos internacionales originada en diferentes fechas censales, inclusión de preguntas diferentes en las boletas censales o inclusive diferentes modalidades de censos (de facto o de jure) y ii) el hecho que los censos miden stocks de población al momento del evento censal y no las variaciones ocurridas a lo largo del tiempo.

60 Con el propósito de ilustrar las disimilitudes en la información sobre la magnitud de los emigrantes bolivianos en el exterior, puede mencionarse que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (citado en Pereira, 2006), estima que hacia 2007, 1,4 millones de bolivianos residían en el exterior: 947 mil en Argentina, 116 mil en Brasil, 70 mil en Chile, 37 mil en España, 20 mil en Perú, 160 mil en Estados Unidos y 16 mil en otras regiones. Estas cifras contrastan notablemente con la información capturada en los censos de población y presentada en la Tabla 20.

Tabla 30. Población inmigrante en Bolivia según país de nacimiento, 2001

País de nacimiento	Hombres	Mujeres	Total	Participación (Porcentaje)
Argentina	13.450	13.644	27.094	31,0
Brasil	7.411	7.017	14.428	16,5
México	4.635	4.742	9.377	10,7
Perú	4.883	3.941	8.824	10,1
Chile	2.134	2.029	4.163	4,8
Estados Unidos	1.669	1.547	3.216	3,7
Paraguay	1.641	1.560	3.201	3,7
Canada	817	818	1.635	1,9
España	709	741	1.450	1,7
Japón	702	685	1.387	1,6
Alemania	665	616	1.281	1,5
Colombia	600	644	1.244	1,4
Belice	478	461	939	1,1
Italia	429	305	734	0,8
Ecuador	309	343	652	0,7
Otros ¹	4.012	3.701	7.713	8,8
Total	44.544	42.794	87.338	100,0

Fuente: CEPAL-CELADE. Base de datos del Proyecto IMILA.

Notas: ¹ Incluye inmigrantes de 146 países, y 362 personas con nacionalidad no declarada.

de 161 naciones del mundo⁶¹. Las comunidades de inmigrantes procedentes de Argentina, Brasil, México y Perú eran las más importantes en términos de magnitud (y, muy probablemente, seguirían siéndolo en la actualidad), y daban cuenta del 68 por ciento del total de inmigrantes que residían en el país (Tabla 30). Esta constatación permite caracterizar a la migración hacia Bolivia como un fenómeno eminentemente intraregional.

61 Según el Banco Mundial (2011), hacia 2001, 48 por ciento de los inmigrantes internacionales eran mujeres, en tanto que la proporción de refugiados llegaba a 0.4 por ciento de la inmigración total.

*El fenómeno de las remesas internacionales*⁶²

187. Las transferencias monetarias desde el exterior inciden de manera significativa en el comportamiento general de la economía en algunos países de América Latina y el Caribe. A partir de la segunda mitad de la década de los noventa se ha manifestado un creciente interés por evaluar el efecto de las remesas en el desarrollo económico y social de los países. De la considerable cantidad de datos recopilados acerca de sus consecuencias macroeconómicas, se desprende que las transferencias monetarias desde el exterior inciden de manera significativa en el comportamiento general de la economía en algunos países de ALC. Sin embargo, se ha puesto poca atención en analizar el impacto de estas corrientes de ingreso sobre el bienestar de las familias, la distribución del ingreso, las dinámicas familiares y comunitarias y los impactos culturales⁶³.

188. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, América Latina y el Caribe concentró casi 30 por ciento de las corrientes de remesas generadas en todo el mundo en 2004 (45,000 millones de dólares). Asimismo, se constata que los montos de las remesas han aumentado de manera importante entre 2001 y 2004, y que superan tanto a la inversión extranjera directa como a la asistencia oficial para el desarrollo⁶⁴. En el caso de Bolivia, las remesas alcanzaron niveles de 103, 104, 340 y 422 millones de dólares en los años 2001, 2002, 2003 y 2004 respectivamente. El constante incremento de la emigración es uno de los principales factores para el crecimiento de las remesas, ya que ambos factores se encuentran estrechamente interrelacionados. Por ello, en tanto la economía mundial, y principalmente aquella de los países más desa-

62 Esta sección constituye casi totalmente un resumen del análisis sobre el impacto de las remesas en la pobreza y la desigualdad presentado en el Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005b).

63 Este tema es abordado con detalle en la Sección 5 del presente estudio.

64 El cálculo de las remesas está sujeto a diversas limitaciones, que se suelen abordar con metodologías distintas. Por ende, las cifras de los organismos internacionales y de los bancos centrales tienden a divergir ostensiblemente. En el estudio que sirve como base para esta subsección se emplean datos de BID/FOMIN complementados, en caso necesario, por datos del FMI.

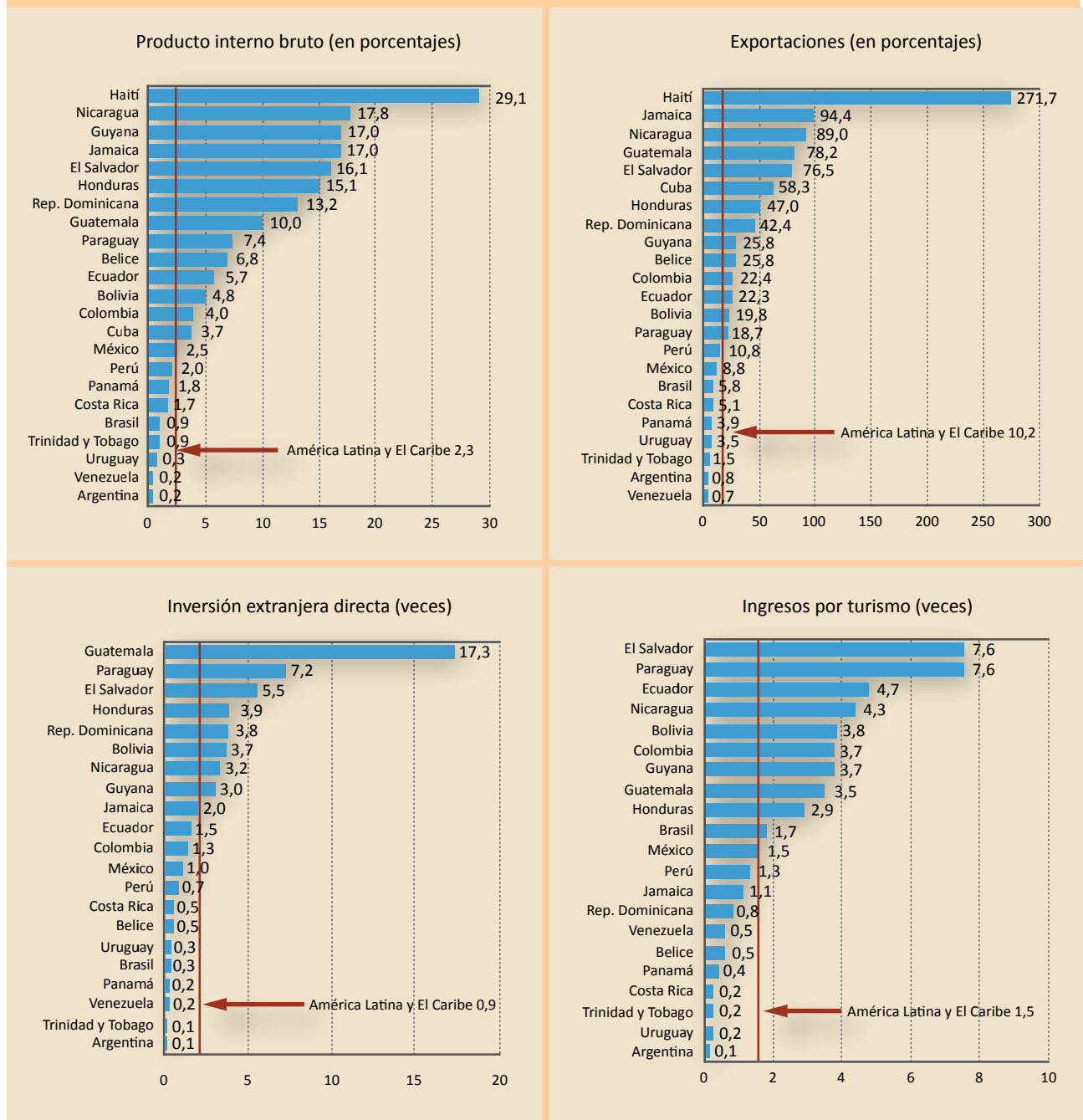
rollados que atraen migrantes, continúen expandiéndose, y en los países de origen de los emigrantes no se creen incentivos económicos y sociales que desalienten la salida de personas, cabe esperar que las remesas mantengan su tendencia al ascenso en los próximos años.

189. La magnitud de las remesas en el contexto macroeconómico de cada nación, da cuenta de la relevancia que tiene esta fuente de ingresos en varios países de América Latina y el Caribe. En varios casos, los montos recibidos equivalieron a por lo menos 10 por ciento del PIB, lo que sugiere una elevada dependencia de algunas naciones de esta corriente de recursos. Los registros más elevados se observan en Haití (29 por ciento), Nicaragua (18 por ciento), Guyana y Jamaica (17 por ciento) y El Salvador (16 por ciento). En el otro extremo, en Argentina, Brasil, Venezuela, Trinidad y Tobago y Uruguay, entre otros países, las remesas representaron menos del 1 por ciento del PIB (Gráfico 37).

190. En el caso de Bolivia, la información disponible da cuenta de una magnitud muy importante de las remesas. La magnitud de las remesas desde el exterior ha crecido de manera sustancial a lo largo de la primera década del año 2000, llegando a superar los mil millones de dólares anuales desde 2007; y pasando de 2.0 a 5.4 por ciento del PIB entre 2003 y 2010 (Tabla 31). En años recientes, las remesas enviadas por migrantes en el exterior representan entre una quinta y una sexta parte de las exportaciones, y superan largamente los volúmenes de inversión extranjera directa. En consecuencia, esta fuente de ingresos ha adquirido una importancia macroeconómica de primer orden, influyendo en la acumulación de reservas internacionales y en la apreciación de la moneda boliviana registrada desde 2008.

Cabe destacar que a nivel macroeconómico las remesas tienen la ventaja de constituir una fuente de recursos más estable que las corrientes de capital, especialmente en países altamente vinculados a los mercados internacionales. Su comportamiento es más predecible y la vulnerabilidad de los países ante las variaciones de sus entradas es menor. Sin embargo, como cualquier flujo

Gráfico 38. América Latina y el Caribe (23 países): Remesas como porcentaje del PIB, las Exportaciones, la Inversión Extranjera Directa y los Ingresos por Turismo, 2004



Fuente: Tomado de CEPAL, 2005b.

Tabla 31. Bolivia: Magnitud de las remesas internacionales, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Remesas del exterior (MM US\$)	158	211	346	612	1.065	1.144	1.061	1.064
Remesas / PIB (%)	2,0	2,4	3,6	5,3	8,1	6,9	6,1	5,4
Remesas / Exportaciones (%)	9,9	9,8	12,4	15,8	23,9	17,5	21,6	16,9
Remesas / Inversión extranjera directa (%)	23,4	108,2	416,9	-	383,1	316,0	208,9	249,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Banco Mundial y BID.

de capital, pueden provocar fenómenos como la apreciación del tipo de cambio real, que incentiva las importaciones y desincentiva las exportaciones. En la medida en que las exportaciones pierden competitividad, el proceso puede convertirse en un círculo vicioso de deterioro de la infraestructura productiva, desestimulo a la inversión interna y, en consecuencia, un incremento del desempleo y la informalidad; alentándose nuevamente la emigración. Por ende, el mayor desafío que enfrentan los países captadores de remesas como Bolivia es lograr que mediante el estímulo al ahorro y al emprendimiento productivo de los hogares, esta fuente de recursos se constituya en un elemento que aumente la productividad y dinamice la economía.

191. En 2002, 66,057 hogares bolivianos (3.4 por ciento del total), fueron receptores de remesas, percibiendo en promedio remesas de 99.6 dólares mensuales que representó en promedio 27 por ciento de los ingresos de los hogares receptores. ¿Cuáles son las características sociodemográficas de estos hogares? En primer lugar, según se aprecia en la Tabla 22 producida con datos de la Encuesta a Hogares 2002, los hogares receptores se caracterizan por un menor tamaño que el promedio –aunque la diferencia es leve. Por otra parte, los hogares receptores están integrados por un número menor de hombres, lo que daría cuenta de una mayor propensión masculina a la migración. Una característica adicional es que los hogares receptores presentan una mayor dependencia económica que los hogares no receptores. Finalmente, el indicador de dependencia del ingreso corriente señala que los hogares receptores de remesas están integrados mayoritariamente por personas que contribuyen al presupuesto familiar.

Tabla 32. Bolivia: Perfil sociodemográfico de los hogares receptores y no receptores de remesas, 2002

Indicador	Hogares receptores	Hogares no receptores
Tamaño medio del hogar	3,9	4,2
Relación de masculinidad ¹	81	100
Relación de dependencia demográfica (menores de 12 años) ²	0,5	0,6
Relación de dependencia económica ³	1,0	0,9
Relación de dependencia del ingreso corriente ⁴	1,0	2,2

Fuente: CEPAL.

Notas: ¹ Número de hombres por cada 100 mujeres. ² Número de personas menores de 12 años y mayores de 64 años / Número de personas entre 12 y 64 años. ³ Población no económicamente activa / Población económicamente activa. ⁴ Número de personas que no reciben ingreso corriente monetario / Receptores de ingresos.

*Perspectivas de la migración internacional*⁶⁵

192. Los fenómenos migratorios han aumentado ostensiblemente la complejidad de sus dimensiones, visiones y actores, y todo apunta a que continuarán en esa ruta. Los flujos de migrantes al interior de la región tienden a consolidarse, pero existe consenso en que los desplazamientos desde los países en desarrollo hacia los más desarrollados seguirán en aumento. La desprotección de quienes migran es el mayor desafío en términos de políticas, y tiene un

⁶⁵ Texto tomado de CELADE (2005b).

vínculo directo con las restricciones a la migración en los países desarrollados, lo que debe alentar la toma de medidas en este campo y en las políticas y programas de integración. Particular énfasis requiere la protección del creciente número de mujeres migrantes, ya que si bien su desplazamiento puede abrir más espacios para ellas, puede también perpetuar patrones de desigualdad de género y mantenerlas expuestas a violaciones extremas de sus derechos humanos. Asimismo, los niños y niñas, actores silenciosos en la migración, requieren de medidas que contrapesen el impacto que tienen sobre ellos las estrecheces económicas, la pérdida de referentes, la incertidumbre ante el futuro familiar y las dificultades escolares y de integración.

193. Urge a que sean más los Estados que ratifiquen la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, y que se adopten políticas efectivas en materia de protección y asistencia. Fortalecer el diálogo y la cooperación entre los gobiernos de los países de la región para hacer frente a estas materias es un primer paso ineludible e impostergable. El temario con el que la migración internacional se coloque en las agendas nacionales debe incluir demandas categóricas a los países desarrollados para favorecer la integración de las personas migrantes, aumentar el flujo de remesas, facilitar la circulación de personal calificado y procurar una menor asimetría internacional.



E. Población y Medio Ambiente⁶⁶

i) La relación entre los fenómenos demográficos y ambientales

194. Pese al manifiesto vínculo intuitivo entre lo demográfico y lo ambiental, la experiencia nacional e internacional muestra una disociación en el trabajo que aborda ambos temas. A pesar de que existe una noción generalizada de que existen importantes vínculos entre el medio ambiente y la población, en la práctica no se ha trabajado de manera concreta en la comprensión cabal de esta interrelación. Esta limitación abarca también al estudio de esta relación para fines de desarrollo de políticas, planes y programas. En general, quienes trabajan en materias relacionadas al medio ambiente y a la población tienden a tomar a la relación entre ambas como una variable dada, que se define de manera independiente⁶⁷.

195. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo constituyó un hito importante para visibilizar la relación entre el medio ambiente y la demografía. El Plan de Acción de la CIPD destaca diversos aspectos de la relación entre el medio ambiente y los fenómenos demográficos. Entre ellos tienen particular relevancia: i) el hecho que la satisfacción de las necesidades básicas de una población en aumento depende de manera crucial de contar con un medio ambiente saludable y en capacidad de proveer, de manera permanente, los medios para satisfacer dichas necesidades; ii) la pobreza y los factores demográficos, unidos a fenómenos como patrones de producción de bienes y servicios mediante técnicas derrochadoras y la presencia de patrones de consumo

⁶⁶ La mayor parte de esta sección constituye un resumen de Hakkert (2006:259-274).

⁶⁷ En el caso particular del país, el presente Análisis de Situación de la Población ha permitido evidenciar que existe una amplia agenda de investigación por desarrollar. Uno de los esfuerzos más importantes en esta línea constituye el aporte de Veizaga (2005), que contribuye con un excelente análisis de la relación entre la población y el medio ambiente aplicado al caso del trópico de Cochabamba, y aporta elementos conceptuales y metodológicos para el abordaje empírico de esta temática.

Recuadro 7. La relación entre población y medio ambiente: Algunas referencias conceptuales

Los desarrollos teóricos respecto a las relaciones entre la población y el medioambiente son variados y en muchos casos contradictorios. De la revisión de la literatura, es posible clasificar los principales aportes desde dos enfoques particulares: El hermenéutico y el ideológico.

Desde el punto de vista hermenéutico (que podría llamarse “interpretativo” o “mecanicista”), algunos autores suelen distinguir dos tipos de relaciones: 1) los efectos de la población sobre el medioambiente y 2) los efectos de éste sobre la población.

La síntesis de Agravot et al. (1991) sobre las teorías para la relación población – medioambiente es un ejemplo del anterior punto de vista. Según la autora, las tesis pueden ser resumidas en: a) las propuestas de corte maltusiano, que afirman que la población presiona hasta agotar los recursos del medioambiente y concluyen en que existe un número excesivo de personas en un mundo finito, b) la tesis de Boserup (1965) que supone que el medioambiente afecta a la población vía la restricción de recursos promoviendo así el cambio demográfico y tecnológico y c) las posturas dichas “neutrales” que suelen trasladar las causas y efectos a otras variables.

Por otra parte, los desarrollos teóricos pueden ser identificados en su conexión con las diferentes corrientes de pensamiento al interior y entre diversas disciplinas por el sufijo “ismo”. Ejemplos de esto son las posturas del economicismo, estructuralismo y ecologismo. Tales desarrollos abarcan un amplio espectro que va desde las concepciones estrictamente unidisciplinarias hasta aquellas desarrolladas en el marco de la multi, pluri, inter y transdisciplinariedad. En este sentido, es importante notar que el concepto de medioambiente más que el de población, hace referencia al surgimiento y consolidación relativamente reciente de disciplinas como la ecología o la ciencia ambiental.

De acuerdo con Romero (1997) y Apostel (1999), las posturas ideológicas y los desarrollos teóricos, resultantes pueden clasificarse en dos grupos, o mas bien extremos que comprenden tales desarrollos: a) las visiones antrópicas, o aquellas que le otorgan preeminencia a los seres y grupos humanos en su relación con su medio, concebido por separado de ellos; y b) las visiones holísticas e integradoras que afirman

los derechos de la naturaleza, medioambiente natural, etc., al mismo nivel que los derechos de los seres humanos. En ese sentido, un extremo está dado por los que conciben al medioambiente como supeditado a la población, y otro por los que plantean una relación en términos de igualdad.

Considerando lo anterior, entre las principales corrientes de pensamiento y su manera de concebir la relación población – medioambiente se destacan:

- La Ecología, que entre sus postulados centrales afirma la existencia de leyes que rigen la naturaleza, que el hombre es parte de ella y no puede escapar a sus leyes.
- Desde el enfoque de la sociología funcionalista se concibe la ecología humana como regida y/o estructurada por procesos de competencia, dominación y sucesión (Park, 1936; citado por Galafassi, 2000).
- En la ciencia económica se distinguen las posturas desde la vertiente llamada economía ecológica que apunta sus esfuerzos a la valoración ambiental.

Para Jolly (1994) las principales teorías que explican la relación entre el cambio poblacional y el medioambiente son cuatro: 1) de la economía neoclásica que postula que la población afecta al medioambiente siempre que no existan mercados eficientes, 2) de la economía clásica que afirma la existencia de efectos negativos de la población sobre el medioambiente, 3) la corriente dependientista – estructuralista para la que el cambio poblacional y el deterioro ambiental son –ambos– consecuencia de la pobreza que genera el sistema capitalista y 4) la postulada por Boserup (op cit.), en que el medioambiente induce al cambio poblacional.

Por otra parte, según el marco conceptual que provee la teoría de los sistemas complejos, la relación población – medioambiente puede ser planteada en un escenario donde se distinguen tres sistemas: El poblacional, el medioambiental natural y otro que podría llamarse social, referido particularmente a la organización económica, política, institucional, etc., de la sociedad.

Texto extractado de Jorge Veizaga (2005): “Población y Medioambiente en el Trópico de Cochabamba”. Universidad Mayor de San Simón – Centro de Estudios de Población. Cochabamba, Bolivia.

excesivo pueden determinar la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales no renovables; iii) el crecimiento y la distribución de la población, así como la migración y la urbanización, pueden ejercer presiones excesivas sobre el medio ambiente especialmente en áreas ecológicamente vulnerables. Asimismo, el Plan de Acción de la CIPD resalta la necesidad de apoyar el establecimiento de patrones sostenibles de producción y consumo como medio para preservar el medio ambiente.

196. Por su parte, Hábitat II también aporta a la visualización de la relación entre el medio ambiente y la demografía. En la Segunda Conferencia Internacional sobre Asentamientos Humanos de Estambul en 1996 (Hábitat II) esta relación, así como el tema de la distribución espacial de la población, fueron expuestas de manera nítida al señalarse que deben tenerse en cuenta que existen tradeoffs en el uso de la tierra, y que existe la necesidad de "...prácticas sobre manejo de la tierra que aborden de manera integral los requerimientos potenciales de tierra para la agricultura, industria, transporte, desarrollo urbano, espacios verdes, áreas protegidas y otras necesidades vitales" (traducción libre). Asimismo, Hábitat II destaca que "la calidad de vida y las actividades de todos los seres humanos en los asentamientos humanos están estrechamente interrelacionadas con el cambio poblacional, los patrones demográficos, incluyendo el crecimiento, estructura y distribución de la población, y variables del desarrollo como la educación, salud y nutrición, los niveles y uso de recursos naturales, el estado del medio ambiente y el ritmo y calidad del desarrollo social" (traducción libre).

197. La CEPAL (2005), señala que la extensión, escala y acumulación de las presiones sobre el medio ambiente han pasado a ser un fenómeno de carácter global. En América Latina y el Caribe, la sostenibilidad ambiental del desarrollo está cada vez más en riesgo. Los problemas ambientales más importantes de la región (degradación de tierras y bosques, deforestación, pérdida de hábitat y de biodiversidad, y contaminación del agua dulce, costas marítimas y atmósfera) están agravándose en términos

generales y se reflejan sólo parcial e imperfectamente en los indicadores y Metas del Milenio definidos para el Objetivo 7.

ii) Políticas nacionales relativas al medio ambiente

198. Bolivia ha planteado en foros internacionales la adopción de un marco de derechos para el respeto y la defensa del medio ambiente. En años recientes, el Gobierno de Bolivia ha venido impulsando diversas iniciativas orientadas a lograr, a partir de una mayor toma de conciencia a nivel internacional, avances significativos en materia de respeto y protección del medio ambiente. Estas iniciativas se fueron plasmando mediante el impulso –en foros internacionales– de una iniciativa internacional que derive en la declaración de los derechos de la Madre Tierra por parte de las Naciones Unidas. Entre los principales hitos de esta cruzada se pueden mencionar la carta del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia denominada "Cambio climático – Salvemos al planeta del capitalismo", de noviembre de 2008, y el discurso del Presidente Morales en la sesión del Grupo del G77 + China en las Naciones Unidas, en mayo de 2010, mediante el cual se presentaron ante este foro las conclusiones de la Primera Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra realizada en abril de 2010 en Cochabamba, Bolivia.

El hito más importante de esta cruzada, constituyó la participación del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia en la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en abril de 2009, oportunidad en la cual el primer mandatario de Bolivia realizó una propuesta de los Derechos de la Madre Tierra (ver el Recuadro 6). En aquella oportunidad, la Asamblea General declaró el 22 de abril como Día Mundial de la Madre Tierra.

199. El país cuenta con una importante superficie de áreas protegidas⁶⁸. El 2009, Bolivia cuenta con 58.470.000 hectáreas de bosques naturales, equivalente al 53,4% de

⁶⁸ El texto que sigue fue extractado del Sexto Informe de Progreso de los ODM en Bolivia (UDAPE y CIMDM, 2010).

Recuadro 8. Hacia una declaración universal de los derechos de la Madre Tierra

Extracto del Mensaje del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a la Asamblea General de las Naciones Unidas que declaró el 22 de abril como Día Mundial de la Madre Tierra.

El Derecho a la Vida, que significa el Derecho a Existir

El Derecho a que ningún ecosistema, ninguna especie animal o vegetal, ningún nevado, río o lago sea eliminado o exterminado por una actitud irresponsable de los seres humanos. Los humanos tenemos que reconocer que también la Madre Tierra y los otros seres vivos, tienen derecho a existir y que nuestro derecho termina allí donde empezamos a provocar la extinción o eliminación de la Naturaleza.

El Derecho a la Regeneración de su Biocapacidad

La Madre Tierra tiene que poder regenerar su biocapacidad. La actividad humana sobre el Planeta Tierra y sus recursos no puede ser ilimitada. El desarrollo no puede ser infinito. Hay un límite, y ese límite es la capacidad de regeneración de las especies animales, vegetales, forestales, de las fuentes de agua y de la propia atmósfera. Si los seres humanos consumimos y peor aún, derrochamos más de lo que la Madre Tierra es capaz de reponer o recrear, entonces estamos matando lentamente nuestro hogar; estamos asfixiando poco a poco a nuestro Planeta, a todos los seres vivos y a nosotros mismos.

El Derecho a una Vida Limpia, que significa el derecho de la Madre

Tierra, a vivir sin contaminación. Porque no sólo los humanos tenemos Derecho a Vivir Bien; sino que también los ríos, los peces, los animales, los árboles y la Tierra misma tienen el Derecho a Vivir en un Ambiente Sano, libre de envenenamiento e intoxicación.

El Derecho a la Armonía y al Equilibrio con todos y entre todos y todo

Es el Derecho a ser reconocida como parte de un sistema del cual todo, y todos, somos interdependientes. Es el Derecho a convivir en equilibrio con los seres humanos. En el planeta hay millones de especies vivas, pero sólo los seres humanos tenemos la conciencia y la capacidad de controlar nuestra propia evolución para promover la armonía con la naturaleza.

Hasta ahora, los humanos hemos sido prisioneros de las fuerzas del capitalismo desarrollista que colocan al hombre como el dueño absoluto del planeta. Ha llegado la hora de reconocer que la Tierra no nos pertenece, sino que nosotros pertenecemos a la Tierra. Que nuestra misión en el mundo es velar por los derechos, no sólo de los seres humanos, sino también de la Madre Tierra y de todos los seres vivos.

Texto extractado del discurso del Presidente Evo Morales ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, abril de 2009. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MEDSE_Morales_es.pdf

la superficie total, constituyéndose en un gran desafío su preservación y aprovechamiento sostenible, para lo cual también es necesario reforzar los sistemas de información y fortalecer la institucionalidad encargada de velar por el cumplimiento del régimen forestal. En los últimos años la superficie boscosa se ha visto gravemente afectada por la expansión de la frontera agrícola y ganadera. A pesar de que no se cuenta con un reporte oficial de la superficie de bosques deforestada ilegalmente, el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible reportó que en quince años (1971-

1986) se habrían deforestado 140.000 hectáreas anualmente. Asimismo, la FAO estableció que para el período 1990-2000, la deforestación fue de 168.000 hectáreas. Los estudios del Museo de Historia Nacional Noel Kempff, establecieron para el período 2000-2005 una deforestación anual de 300.000 hectáreas.

Las 22 áreas protegidas a nivel nacional en Bolivia cuentan con una superficie superior a las 17,1 millones de hectáreas que están a cargo del Servicio Nacional de Áreas

Recuadro 9. Marco competencial sobre Medio Ambiente en el Estado Autónomico

Competencia ¹		Nacional	Departamental	Municipal	AIOC
Privativas	a) Política general de biodiversidad y medio ambiente	X			
Competencias exclusivas	a) Régimen general de biodiversidad y medio ambiente	X			
	b) Elaborar y ejecutar el régimen de áreas protegidas	X			
	c) Elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental	X			
	d) Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central	X			
	e) Áreas protegidas municipales			X	
	f) Promoción y conservación del patrimonio natural departamental		X		
	g) Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales			X	
	h) Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción				X
	i) Establecer el régimen de recursos hídricos y sus servicios	X			
	j) Formular y aprobar el régimen y políticas, planes y programas de servicios básicos	X			
	k) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con participación de los otros niveles autonómicos	X			
Competencias Concurrentes	a) Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental		X	X	X
	b) Conservación de suelos, recursos forestales y bosques		X	X	X
	c) Residuos industriales y tóxicos		X	X	X
	d) Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos		X	X	X
	e) Protección de cuencas		X	X	X
	f) Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente				X
	g) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego		X	X	X
	h) Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de los recursos hídricos		X	X	X
	i) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado		X	X	X
	j) Ejecutar programas y proyectos de agua potable y alcantarillado		X		
	k) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado			X	X
l) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillados			X	X	

Fuente: Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Notas: ¹ El listado de competencias presentado no es exhaustivo, y en varios casos las transcripciones no son literales

Protegidas (SERNAP). Predominan los parques nacionales y áreas naturales de manejo integrado (PN ANMI), pero también se cuenta con reservas naturales de fauna y flora y reservas de la biósfera. En el ámbito nacional, Bolivia cuenta con 7 parques nacionales y áreas naturales de manejo integrado, 6 parques nacionales, 3 áreas naturales de manejo integrado, 2 reservas de la biósfera, 2 reservas nacionales de flora y fauna, 1 reserva biológica y 1 reserva nacional de la vida silvestre amazónica. El área protegida de mayor superficie es el PN ANMI Kaa-Iya del Gran Chaco, situado en el departamento de Santa Cruz con 3,4 millones de hectáreas, seguido por el ANMI San Matías, situado en Santa Cruz, con una superficie de 2,9 millones de hectáreas y el PN ANMI Madidi situado en La Paz, que cuenta con 1,9 millones hectáreas. Por otro lado, el área protegida más antigua en Bolivia, en términos de la fecha de creación (1939), es el PN Sajama, mientras el PN ANMI Iñao, creado el año 2004, corresponde al último parque nacional creado.

iii) Crecimiento demográfico agregado y medio ambiente

200. Quizás el vínculo más obvio y tradicional que se puede establecer entre la población y el medio ambiente es el reconocimiento del hecho que, en el largo plazo, la sostenibilidad ambiental no puede ser alcanzada sin la estabilización del crecimiento de la población. Esta idea goza de amplio consenso en la academia y entre los hacedores de políticas. Sin embargo, las opiniones difieren mucho respecto a cuán lejos se encuentra el largo plazo, y si el ecosistema podría caer en una carencia catastrófica de recursos antes de que la población pueda ser estabilizada. El Grupo de Trabajo sobre Crecimiento Poblacional y Desarrollo Económico de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos (1986), señalaba que la dinámica de población no es un factor determinante en la disponibilidad de recursos no renovables e incluso tiene menor impacto en los recursos renovables. Entretanto, investigadores como Pimentel et al., (1994) argumentan que los límites para un desarrollo sostenible óptimo ya han sido traspasados y que la población actual del mundo se está manteniendo a costa de estar debilitando crecientemente

los recursos naturales no renovables, de una manera incompatible con la sostenibilidad de largo plazo.

201. El rápido crecimiento poblacional es un factor que agrava varios problemas ambientales. Aún asumiendo que sea poco probable que el ecosistema de la Tierra se encuentre cerca de colapsar en el futuro cercano a consecuencia de un irrestricto crecimiento de la población, existen aún buenas razones para suponer que un rápido crecimiento poblacional es un factor que agrava varios problemas ambientales. Así, el UNFPA señala que “Los problemas de degradación ambiental y agotamiento de los recursos naturales son frecuentemente exacerbados por factores demográficos, especialmente cuando estos están combinados con la pobreza. Crecimientos continuados de poblaciones y economías que ponen en riesgo la seguridad alimentaria y disponibilidad de agua, los bosques y biodiversidad y aumentan la presión sobre recursos naturales limitados. Sin el logro de los objetivos del Programa de Acción de la CIPD, especialmente el acceso universal a servicios de salud reproductiva de calidad, la estabilización de la población global y el logro de patrones de producción y consumo más sostenibles seguirán siendo evasivos”. (UNFPA, 2004 [traducción libre]). Actualmente, las poblaciones que viven en países donde los recursos naturales son escasos están creciendo más rápidamente que la población mundial como un todo, poniendo aún más presión en estas zonas biológicamente frágiles (Engelman et al., 2000).

202. Diversos autores plantean que la interacción entre población, disponibilidad de bienes y tecnología puede ser considerada como determinante del deterioro ambiental. Con relación a la contribución de la población a los problemas ambientales, Ehrlich y Holden (1971) propusieron una descomposición en la cual el impacto ambiental es el producto de tres factores: Población, disponibilidad de bienes y tecnología. Empleando este marco conceptual —que ha sido frecuentemente criticado— O’Neil et al. (1998), efectuaron proyecciones del cambio en la emisión de gases de invernadero en los próximos 50 años, concluyendo que, en el corto plazo, los ingresos y el cambio tecnológico tendrán un mayor impacto que el crecimiento

de la población; pero que en el largo plazo la contribución del crecimiento de la población aumentará. Por su parte, Meyerson (1998), examinó la relación histórica entre el crecimiento de la población y las emisiones de carbono y los desafíos que enfrentan los signatarios del Protocolo de Kyoto de 1997 sobre calentamiento global. De acuerdo con este autor, la gran variación de la población proyectada entre los países desarrollados es un factor significativo, pero ignorado, en la evaluación de las metas acordadas en Kyoto. Según advierte el autor, muchos de los países en desarrollo han comenzado, o lo harán pronto, a producir excesivas emisiones de carbono como un resultado combinado del mayor tamaño de la población y del uso algo mayor de carbono en términos per cápita.

203. En el nivel local, donde las complejidades de los mercados e instituciones sociales adquieren importancia, las implicaciones del crecimiento y la densidad poblacional pueden ser diferentes respecto de la visión agregada. El Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos (1992), en contraposición a la visión de qué crecimientos de la población imponen presión hacia el agotamiento de los recursos ambientales, planteó la idea de que una mayor densidad poblacional –junto con una mayor disponibilidad de capital físico y derechos de propiedad claramente definidos– podrían más bien beneficiar la sostenibilidad de regiones ecológicamente vulnerables como por ejemplo la región del Amazonas. Actualmente, la única manera de producir rentablemente es haciendo uso intensivo del único factor de producción que es abundante: La tierra u otros recursos naturales. Un uso más intensivo de la mano de obra, del capital y la tecnología determinaría la adopción de formas menos agresivas de explotación de los recursos naturales si la densidad demográfica fuese lo suficientemente alta.

204. Además del crecimiento agregado de la población, el crecimiento del número de hogares también afecta al medio ambiente. MacKellar et al. (1995) mostraron, por ejemplo, que al existir costos fijos de energía, disposición de basura y otros costos de establecer un hogar, muchos de los procesos de degradación ambiental, como el crecimiento de la producción de los gases de invernadero, están relacionados más de cerca con el crecimiento del número

de hogares que con el crecimiento de la población per se. Por otro lado, Pebley (1998), llama la atención acerca del desigual impacto de los hogares en diferentes momentos del ciclo de vida: los mayores impactos adversos contra el medio ambiente ocurren en el período en los cuales los jefes de hogar se encuentran en su fase del ciclo vital caracterizada por mayores gastos en vivienda, transporte y en general consumo. Este hallazgo resta fuerza a la idea de que una reducción de la fecundidad impactará de manera importante en la sostenibilidad ambiental, ya que la estabilización del número de hogares será más lenta que la de la población; además, en el mediano plazo, los hogares concentrarán más jefes en edades mayores.

iv) La dinámica demográfica y el uso sostenible del espacio

205. Además de la presión del tamaño de la población sobre el medio ambiente, la dimensión espacial de esta relación parece ser importante. Tradicionalmente, la incidencia de componentes de la dinámica demográfica en la sostenibilidad ambiental ha sido analizada bajo el prisma de una carrera entre población y recursos, en la que el crecimiento demográfico siempre corre el peligro de rebasar los parámetros de la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, existe una perspectiva complementaria, la cual está más preocupada de la dimensión espacial de las dinámicas poblacional y ambiental. Una variante importante de esta perspectiva tiene sus raíces en el debate sobre la capacidad de la Tierra para sostener habitantes (Marquette y Bilsborrow, 1994; y Cohen, 2005), y su más reciente versión: La Huella Ecológica, concepto desarrollado por Wackernagel y Rees (1996). La huella ecológica puede entenderse como la relación entre necesidades y disponibilidad de tierra por habitante: qué extensión per cápita de tierra es necesaria para sostener a una población en el largo plazo con un determinado estándar de vida. Este debate está íntimamente relacionado con el tema de las tendencias de la población y las políticas diseñadas para influenciarlas.

206. Una de las principales conclusiones del debate sobre la huella ecológica es que, dados los actuales niveles de consumo, el mundo ya excedió su máximo nivel de uso

sostenible del espacio. Este uso excesivo del espacio -en cerca de 20 por ciento- implicaría que se está usando los recursos de una manera que no es sostenible en el largo plazo. En particular, Europa tendría una huella ecológica que es el doble de grande que las tierras que el continente tiene disponibles (Agencia Ambiental Europea, 2005).

207. En contraposición a la situación de otros países, los estudios disponibles muestran una situación holgada de Bolivia en su relación demanda de espacio/disponibilidad. En el caso de América Latina y el Caribe, los estudios de la Agencia Ambiental Europea encuentran que la situación es más variada. La Tabla 33 presenta información sobre la huella ecológica per cápita definida como la extensión per cápita de tierra necesaria para sostener a una población en el largo plazo con un determinado estándar de vida y también acerca de la biocapacidad per cápita, que reflejaría la disponibilidad de tierra por países. Por tanto, un ratio mayor a la unidad implica que las necesidades de recursos naturales exceden a la disponibilidad. Los resultados encontrados muestran que mientras gran parte de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y otros) aún presenta ratios entre su huella ecológica y su biocapacidad que están bastante por debajo de 1, muchos otros países ya excedieron ese límite: Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago y México. En el caso particular de Bolivia, la disponibilidad de recursos excede ampliamente los requerimientos estimados de tierra y recursos naturales necesarios para sostener a la población en el largo plazo, presentándose el ratio más favorable entre todos los países estudiados.

208. Los patrones espaciales de la producción y consumo juegan un rol central en el carácter sostenible o insostenible del uso de los recursos naturales. Abogando por una perspectiva diferente en el uso sostenible del espacio, Martine (2000) sugiere que la discusión sobre la relación entre población y medio ambiente necesita ser reenfocada. Si bien cualquier crecimiento poblacional dado tiende a empeorar las cosas cuando surge un desafío ambiental, el mencionado autor manifiesta su desacuerdo con entender esta relación de manera lineal. Destaca que más allá del crecimiento de la población, los patrones espaciales de la producción y consumo juegan un rol central en la

Tabla 33. Huella ecológica versus biocapacidad per cápita en algunos países de América Latina y el Caribe, 2002

País	Huella Ecológica per cápita ¹	Biocapacidad per Cápita ¹	Ratio
Argentina	2.2	6.7	0.33
Bolivia	2.0	15.4	0.13
Brasil	2.1	10.1	0.21
Chile	2.2	5.4	0.41
Colombia	1.2	3.6	0.33
Costa Rica	2.0	1.5	1.33
Cuba	1.7	0.8	2.13
República Dominicana	1.6	0.8	2.00
Ecuador	1.4	2.3	0.61
El Salvador	1.2	0.6	2.00
Guatemala	1.2	1.3	0.92
Haití	0.6	0.3	2.00
Honduras	1.3	1.8	0.72
Jamaica	1.7	0.5	3.40
México	2.4	1.7	1.41
Nicaragua	1.2	3.6	0.33
Panamá	1.7	2.6	0.65
Paraguay	1.9	5.4	0.35
Perú	0.9	4.2	0.21
Trinidad y Tobago	4.3	0.4	10.75
Uruguay	2.1	7.5	0.28
Venezuela	2.3	2.4	0.96

Fuente: Agencia Ambiental Europea (citado por Hakkert, 2006). **Notas:** ¹Ambas se encuentran medidas en Hectareas Globales, es decir hectáreas con productividad similar al promedio mundial.

definición del uso de los recursos naturales. Puesto que el cambio en el crecimiento de la población es un proceso a largo plazo con un componente importante de inercia intrínseca, centrarse en estos procesos espaciales, que están más abiertos al cambio en el corto plazo, puede ser una

opción de política más viable y efectiva a corto y mediano plazo. En otras palabras, la idea es que dado que la inercia demográfica probablemente reduciría la eficacia de intervenciones en el crecimiento demográfico en el siguiente medio siglo o más; los hacedores de política tendrían más éxito actuando en cómo un territorio se utiliza antes que intentando determinar cuánto territorio se usa. La racionalidad en la ocupación del territorio es clave para el uso sostenible del espacio, y el potencial de la planificación de las ciudades se hace fundamental.

209. El uso de recursos y la provisión de servicios sociales pueden ser optimizados en la medida en que se cuente con mayor concentración poblacional. La terminología tradicional estipula que la meta de la planificación demográfica racional debe ser una “distribución equilibrada” de la población, un término que rara vez es clarificado. Si el concepto de “distribución equilibrada” equivale a lograr una densidad demográfica homogénea, éste es probablemente uno de los peores escenarios que puede concebirse. Antes que una amenaza para el medio ambiente, las concentraciones urbanas pueden ser en realidad una solución para acomodar la población en formas que sean costo-eficientes. La optimización del uso de recursos requiere la concentración poblacional en aglomeraciones de alta densidad, donde los servicios pueden ser proporcionados de manera costo-eficiente; mientras que una proporción relativamente pequeña de la población puede ser asentada en comunidades pequeñas y dispersas, aprovechando las ventajas de una tecnología agrícola altamente eficiente. Entonces, un tema que se presenta nuevamente como de amplia relevancia es la planificación urbana.

210. Incluso en el contexto rural, existen desventajas significativas de tener una población de baja densidad uniformemente distribuida. En el caso de la diversidad de las áreas y especies, la concentración de la población es claramente preferible a la dispersión, que de acuerdo a la teoría de la ecología del bosque puede ser absolutamente dañina. Por ejemplo, los asentamientos dispersos a lo largo de los caminos pueden crear una especie de islas de tierra boscosa, lo cual puede ser más destructivo que un número pequeño de asentamientos concentrados que dejen grandes zonas de tierra boscosa sin explotar

(Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos, 1986; Wilcove, McLellan y Dobson, 1986).

211. Según algunos estudios, el impacto del crecimiento de la población sobre la deforestación no es despreciable.

Autores como Allen y Barnes (1985) califican al crecimiento de la población como la causa primaria de deforestación, pero ello probablemente minimice el papel de otros determinantes. Los factores demográficos, según el análisis de Geist y Lambin alcanzan amplia relevancia de su combinación con factores económicos, institucionales, tecnológicos, y culturales: 61 % de los 152 casos de deforestación evaluados en todo el mundo (53 por ciento de los cuales corresponden a países de América Latina y el Caribe) podrían ser relacionados con la dinámica de la población. Esto confirma la idea que aproximadamente la mitad de la variación en el grado de deforestación es explicada por cambios en la población (Mather, Needle y Fairbairn, 1998, 2000), los cuales empero no determinan este efecto de manera aislada.

v) Las consecuencias de la migración interna para el ambiente urbano y rural

212. Resulta difícil emitir un criterio general respecto a si la migración es beneficiosa o dañina para el medio ambiente, porque este daño potencial depende de muchos otros factores. Según Cassels et al. (2005) se pueden enumerar los siguientes problemas ambientales típicamente asociados a la migración: i) Perspectiva a corto plazo. Los migrantes tienen a menudo comportamientos expansionistas que no consideran efectos a largo plazo de la explotación y extracción de los recursos (Pichón, 1997); ii) Pobreza. Los migrantes tienen mayor probabilidad de ser pobres que los no migrantes. Debido a la pobreza y el hambre, es posible que esta población adopte estrategias de subexplotación o degradación del medio ambiente para sobrevivir. Un migrante empobrecido puede no poder practicar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para asegurar la sostenibilidad ambiental futura cuando sus necesidades inmediatas de consumo son tan fuertes (Broad, 1994); iii) Aplicación errada de tecnologías. Los migrantes podrían utilizar tecnologías inadecuadas para explotar los recursos naturales, lo que puede ser

insostenible. Los cambios tecnológicos impuestos por los migrantes sin conocimiento del contexto social y ecológico tienen más probabilidades de fallar y minar las condiciones ecológicas (Begossi, 1998; Perz 2003) y iv) Normas sociales y regímenes de propiedad comunes. Los migrantes se encuentran a menudo fuera de contacto con las normas y expectativas sociales del medio que los acoge. Por ejemplo, un migrante puede sentirse liberado de normas familiares y de presiones sociales, y puede sentirse en el anonimato en una nueva comunidad, lo que puede inducirlo a tomar decisiones erróneas e incluso riesgosas respecto a la explotación de los recursos⁶⁹.

vi) Población, disponibilidad de recursos hídricos y acceso al agua

213. La disponibilidad de agua apta para el consumo humano es limitada. Alrededor de 70 por ciento de la superficie de la tierra está cubierta por agua, 97.5 por ciento de la cual es agua salada, y solamente 2.5 por ciento es dulce. Siguiendo a Butler (2006), menos de 1 por ciento de este 2.5 por ciento del agua dulce (conocida como freshwater en inglés) es accesible (la mayor parte está congelada en capas de hielo). A continuación se presentan algunas cifras inherentes a la disponibilidad de agua apta para el consumo humano a nivel global:

- ▶ Alrededor de 110,000 kilómetros cúbicos de precipitaciones caen en los continentes cada año, la mayor parte de las cuales es absorbida por las plantas, o se evapora nuevamente hacia la atmósfera.
- ▶ 42,700 kilómetros cúbicos de estas precipitaciones fluyen a través de los ríos (el Amazonas transporta 16 por ciento de este total).
- ▶ 9,000 kilómetros cúbicos de agua dulce están accesibles para el consumo humano.
- ▶ Otros 3,500 kilómetros cúbicos son capturados mediante represas y otros reservorios.

⁶⁹ Sin embargo, el hecho de que la “conexión social” de pequeños agricultores se pueda relacionar con su status migratorio no es universalmente reconocido.

Así, actualmente se captura cerca a la mitad del agua dulce disponible para el consumo humano (Butler, 2006).

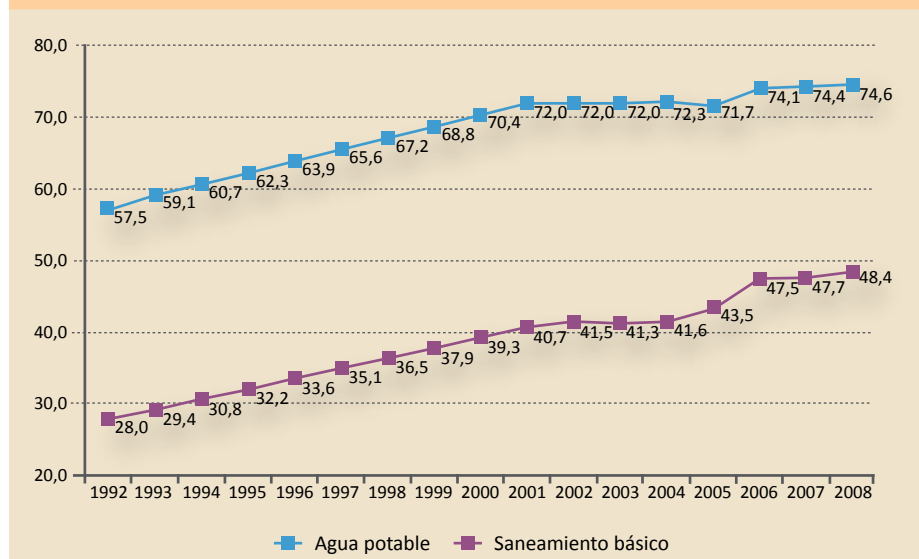
214. Se estima que actualmente 505 millones de personas a nivel mundial sufren seria escasez de agua y que hacia 2025 esta escasez podría alcanzar a 3,200 millones de personas. Un tema de importancia central al analizar la temática ambiental y su relación con la demografía es sin duda el del agua, en términos de su disponibilidad, acceso y ulterior tratamiento. Se estima que actualmente 505 millones de personas a nivel mundial sufren seria escasez de agua (Engelman et al., 2000). Según el mismo autor, bajo las tendencias actuales entre 2,400 y 3,200 millones de personas podrían estar afectadas por moderada o severa escasez de agua en 2025. A lo largo del período comprendido entre 2000 y 2025, se estima que el mundo requerirá 40 por ciento más de agua para cultivar alimentos. Este tema tiene que ver con la disponibilidad de agua, un tema distinto al acceso. Actualmente cerca al 54 por ciento de la población mundial se provee de agua de ríos, lagos, ríos, riachuelos y acueductos poco profundos (en Bolivia este porcentaje es de 15 por ciento); proporción que se estima llegará a 70 por ciento en el año 2025 (Hinrichsen, 2003 y UNFPA, 2003).

215. Según estudios disponibles, en el caso de Bolivia la disponibilidad de agua potable excede a las necesidades de los potenciales consumidores. Con relación a la disponibilidad y su uso agregado del agua, Mattos (1999) señala como conclusión de su trabajo de estimación del balance hídrico de Bolivia que “Esta primera aproximación para estimar el déficit hídrico en las cuencas muestra valores negativos para los déficits, es decir que existe agua suficiente en las cuencas para abastecer a los potenciales consumidores...”⁷⁰

216. Se han realizado importantes progresos en facilitar el acceso de la población boliviana al agua. En el caso del acceso de la población a los servicios de provisión sostenible de agua y saneamiento básico, el país ha realizado progresos significativos en los últimos 15 años. Los datos

⁷⁰ No obstante, entre las debilidades de la estimación destacadas por el mismo autor destaca el hecho que la estimación del consumo fue realizada solamente para la población urbana del país.

Gráfico 39. Tendencias de las coberturas de agua potable y saneamiento básico 1992-2008*



*Para el período 1993-2000 se estimó un crecimiento lineal de la cobertura, a partir de los datos reportados por el CIMDM para 1992 y 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE y CIMDM.

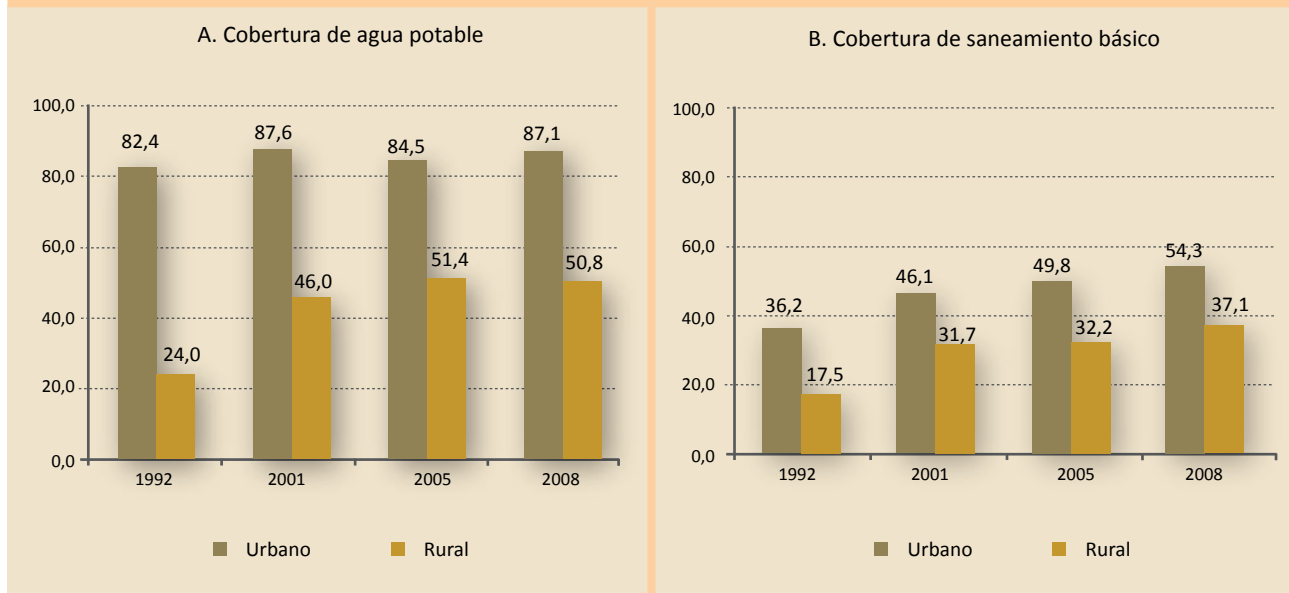
censales de cobertura sostenible de agua y saneamiento básico dan cuenta de progresos importantes entre 1992 y 2001: la cobertura de agua pasó de 57.5 por ciento en 1992 a 72.0 por ciento en 2001 (ganancia de 14 puntos);⁷¹ y la cobertura de saneamiento básico creció de 28.0 a 40.7 por ciento en el mismo período, con una ganancia de 13 puntos porcentuales (Gráfico 38). El CIMDM, en su sexto informe de avance de los ODM, reporta para 2008 coberturas de agua potable y saneamiento básico de 74.6 y 48.4 por ciento, respectivamente. En el primer caso, la cobertura lograda a 2008 se encuentra bastante cerca de la meta del milenio (78.5 por ciento), en tanto que en el segundo la cobertura lograda se encuentra sustancialmente por debajo de la meta del milenio (64.0 por ciento en 2015).

217. Si bien se han registrado progresos importantes en materia de cobertura de agua potable y saneamiento

⁷¹ En el caso urbano se refiere a provisión mediante cañería al hogar o pileta pública. En el caso rural se adiciona a lo anterior la provisión mediante pozo o noria.

básico en los últimos 20 años, persisten inequidades importantes al considerar factores como la residencia, con coberturas significativamente menores en las áreas rurales. Un factor que contribuye de manera decisiva a esta diferencia es la dispersión de la población rural, que impone costos fijos y operativos significativamente más elevados a la provisión de ambos servicios. Sin embargo, se observa que se hicieron esfuerzos para acortar las brechas existentes en la cobertura de agua potable y saneamiento. En 1992, la brecha existente para el servicio de agua potable entre las áreas urbana y rural era de 58 puntos porcentuales, la cual decrece hasta 42 puntos en 2001, 33 en 2005 y 36 en 2008 (Gráfico 39). Por su parte, la brecha en la cobertura de saneamiento básico se redujo modestamente de 19 a 17 puntos entre 1992 y 2008. Otra característica que resalta, a partir de las tendencias observadas, es el incremento aunque modesto, logrado en la cobertura de agua potable en el área rural entre 2001 y 2008, que contrasta con un relativo estancamiento de dicha cobertura en el caso urbano. Ello obedecería a que, pese a incrementos absolutos en la provisión del

Gráfico 40. Coberturas de agua potable y saneamiento básico según áreas de residencia, 1992, 2001, 2005 y 2008



Fuente: UDAPE y CIMDM.

servicio a hogares urbanos, el crecimiento poblacional, especialmente en las zonas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, fue significativamente mayor al promedio nacional.

218. Se observan importantes brechas de cobertura de agua y saneamiento básico que juegan en contra de la población indígena. Según datos presentados por UDAPE y PNUD (2006), mientras que el 80.1 por ciento de la población no indígena tenía acceso al agua por cañería, solamente 55.4 por ciento de la población indígena gozaba de este servicio hacia 2005. Asimismo, en el caso del saneamiento básico, los porcentajes de cobertura fueron de 61.3 y 53.7 para los no indígenas e indígenas respectivamente. La brecha en la cobertura entre ambas poblaciones se explica en parte por la densidad poblacional observada en los asentamientos que contienen a uno y otro grupo, ya que la población de las áreas rurales es fundamentalmente indígena y tiene un grado de dispersión mayor a la población que vive en las áreas urbanas (UDAPE y PNUD, 2006).

vii) Población y cambio climático

219. Existe consenso a nivel científico acerca de que el cambio climático es originado por la actividad humana. Sin embargo, es necesario profundizar la investigación acerca de la naturaleza y magnitud de la interacción, en ambas vías, entre la actividad humana y el cambio climático. Siguiendo la definición de la Agencia Estadounidense de Protección Ambiental, el cambio climático puede ser entendido como “diferencias significativas en los patrones de clima en períodos extendidos de tiempo”⁷². Asimismo, según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2007), “el consenso científico vincula el cambio climático principalmente a las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero derivados de la actividad humana (como la combustión de combustibles fósiles, la pérdida de bosques y la producción y consumo insostenibles en el mundo industrializado). Los efectos del cambio climático incluyen, entre otros, mayores

72 <http://www.epa.gov/climate change/glossary.html>. Traducción libre.

temperaturas a nivel global, un aumento en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos y de los desastres naturales relacionados, e impactos severos para la sostenibilidad de los ecosistemas (UNFPA, 2009b).

Siguiendo a Jiang y Hardee (2009), “en las pasadas dos décadas, evidencia creciente del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC) ... señala que el cambio climático está ocurriendo, principalmente debido a las emisiones de gases de efecto invernadero que son consecuencia de la actividad humana. (...) El Cuarto Reporte de Evaluación del PICC provee, por primera vez, observaciones concretas sobre los efectos del cambio climático sobre las sociedades humanas. El Reporte, producido en 2007, señala que el calentamiento global y sus subsecuentes impactos adversos, representan un desafío enorme para la humanidad.; dejando en claro que el vínculo entre el cambio poblacional y el cambio climático es complejo debido a que los efectos de la actividad humana sobre las emisiones son a su vez producto de diversas fuerzas, incluyendo el crecimiento económico, cambios tecnológicos y crecimiento demográfico. De la misma forma, la vulnerabilidad de las comunidades humanas a los impactos del cambio climático es un concepto complejo, y el alcance y magnitud de esos impactos será influido por un amplio rango de factores, incluyendo no solamente los cambios demográficos sino también la geografía, la infraestructura, el acceso a varias formas de capital y factores culturales y sociales. Mientras que la relación entre población y cambio climático es complicada, la investigación reciente ha mejorado nuestro entendimiento sobre las interacciones entre población y clima. Un volumen creciente de evidencia sugiere que los modelos climatológicos recientes tienen importantes limitaciones en sus componentes demográficos, lo cual puede haber resultado en la subestimación de los impactos de la población sobre el cambio climático. Por tanto, los factores de población deben ser incorporados completamente en las estrategias de adaptación”.

220. Existe evidencia de que gran parte de las regiones con elevado crecimiento de la población son a la vez áreas de alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Se estima que la población mundial ha alcanzado los 7 mil millones de habitantes, y que ella pasará a entre 8 y 10.5

mil millones en 2050 (UNFPA, 2009b) con los principales crecimientos en los países en desarrollo. Según Jiang y Hardee (2009), la evidencia sugiere que los países y las poblaciones más pobres son más vulnerables a los impactos del cambio climático. En esta línea, Population Action International (2009) destaca que el crecimiento más rápido de la población está teniendo lugar en los países en desarrollo, aumentando la escala de la vulnerabilidad a los impactos proyectados del cambio climático. Asimismo, argumenta que otras tendencias demográficas, como la urbanización en zonas costeras y la invasión a las zonas marginales de áreas ecológicas pueden exacerbar los riesgos climatológicos. Según esta misma fuente, las áreas en las cuales las tendencias de la población son particularmente relevantes para la vulnerabilidad y necesidades de adaptación al cambio climático son: La escasez relativa de agua, climas extremos, aumento del nivel del mar y pérdidas de producción agrícola.

221. Bolivia está sufriendo importantes efectos derivados del cambio climático. Siguiendo el diagnóstico del Plan Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2008), “en Bolivia, el territorio ha sufrido un paulatino deterioro ambiental a causa de una explotación incontrolada de sus recursos naturales que, en algunos casos, se remonta al período colonial, y con mayor incidencia en la actual actividad agrícola industrial o intensiva, siendo la expansión de la frontera agrícola una de las principales causas de la destrucción de bosques y de los ecosistemas ricos en biodiversidad. Los fenómenos naturales recurrentes, sumados a los factores de vulnerabilidad, provocaron desastres que requieren ser enfrentados con soluciones no solamente de rehabilitación inmediata, sino de reconstrucción estructural”. El mismo Plan, citando trabajos de la CEPAL, identifica los posibles impactos del cambio climático en Bolivia, según el detalle que se presenta en la Tabla 34.

222. En años recientes el impacto sociodemográfico de los efectos del cambio climático ha sido muy elevado. Según datos provistos por el Ministerio de Planificación del Desarrollo (2008), la población afectada por los desastres naturales provocados por el fenómeno de La Niña alcanzó a 123,590 familias entre noviembre de 2007

Tabla 34. Posibles impactos del cambio climático en Bolivia

Región	Posibles cambios	Impactos esperados
Altiplano	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor concentración de la precipitación - Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días de lluvia - Mayor frecuencia de granizo - Reducciones en los caudales de los ríos 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor presencia de heladas - Incremento de las necesidades de agua - Problemas con la generación de energía - Retroceso de los glaciares - Destrucción de cultivos - Inundaciones en épocas de lluvia - Poca disponibilidad de agua para consumo humano y animal - Escasez de agua y conflictos por el uso de este elemento
Valles interandinos	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor concentración de la precipitación - Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días de lluvia - Mayor frecuencia de granizo 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia por el uso del agua - Pérdida de la biodiversidad - Incremento de las necesidades de agua para riego por largos períodos sin lluvia - Riesgos incrementados de deslaves, mazamorras y otros - Problemas con la generación de energía - Erosión y desertificación de suelos
Chaco	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del número de días con lluvia - Incremento de períodos sin lluvia durante la época de cultivo - Sequías recurrentes e intensas - Bajos caudales en los ríos 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia por el uso del agua - Pérdida de la biodiversidad - Eventos de olas de calor durante el verano - Erosión y desertificación de suelos - Mayor contaminación de las fuentes de agua
Llanos y Amazonía	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento - Mayor tasa de nubosidad - Elevada humedad atmosférica en verano y fuertes sequías en invierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Inundaciones frecuentes - Pérdida de infraestructura vial - Pérdida de cultivos de invierno y muerte de ganado por falta de agua - Mayor presencia de plagas y enfermedades por la elevada humedad - Reducción de la biodiversidad - Brotes de enfermedades infecciosas relacionadas con el agua.

Fuente: Programa Nacional de Cambios Climáticos (Citado por Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2008).

y abril de 2008, con una elevada concentración en La Paz, Beni y Santa Cruz; mientras que el fenómeno de El Niño 2006-2007 afectó a 133,111 familias. Según estimaciones de la CEPAL, citadas por el Ministerio de Planificación del Desarrollo (2008), La Niña provocó pérdidas en el sector agropecuario por 276.5 millones de dólares, afectando a 51,161 familias, estimándose que el 85 por ciento de las pérdidas totales estimadas afectaron a los departamentos de Beni y Santa Cruz.

Según las mismas estimaciones de la CEPAL, La Niña 2007-2008 provocó daños a 15,119 viviendas, mientras que destruyó 8,186; estimándose los costos de refacción y reposición en 576.4 millones de bolivianos. Por el lado de la infraestructura, las redes camineras troncal, departamental y municipal resultaron también afectadas, requiriéndose recursos para reposición, estimados en 730 millones de bolivianos.



F. Género y población ⁷³

223. Las relaciones de género tienen en sus mismas raíces una distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, que desfavorece a la mujer prácticamente en todos los órdenes de la vida. Históricamente las inequidades de género se han basado en la subordinación de las mujeres en los diferentes ámbitos sociales, en especial en tres fundamentales: El hogar, el trabajo y la política (UNFPA, 2006b). En el ámbito doméstico, el predominio masculino se manifiesta en el plano sexual y reproductivo, el uso de los recursos, la carga desigual de crianza, la utilización del tiempo y la violencia intrafamiliar. En el ámbito laboral, la desigualdad se expresa en la exclusión de la mujer o en su inserción en condiciones desfavorables de salario y de reconocimiento social, incluido el

⁷³ Esta subsección se basa principalmente en CEPAL (2006), en Farah et al. (2006) y en Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y Comité Interagencial de Género (2009), citado en adelante como VIO y CIAG (2009).

factor educativo. En el ámbito político, el de mayor desigualdad de poder, la participación y representación de las mujeres es todavía menor, lo que conlleva un acceso más restringido a la esfera de las decisiones públicas. El Estado ha promulgado la Ley de Acoso y Violencia Política contra las mujeres el 28 de mayo de 2012 con el objetivo de establecer mecanismos de prevención, atención y sanción contra actos individuales colectivos de acoso y violencia política contra las mujeres. Además, la persistente violencia de género es un indicador dramático de la resistencia al cambio de esas relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres (Ibíd.). La Agenda Legislativa de las mujeres plantea reformas al código penal en la que se incluye al femicidio como delito que sería sancionado con privación de libertad de 30 años sin derecho a indulto. Siguiendo la propuesta del Grupo de Tareas sobre Igualdad de Género del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, en el presente trabajo, el análisis del grado de igualdad de género y de habilitación de la mujer se realiza en función de tres ámbitos: 1) capacidades

humanas; 2) acceso a oportunidades; y 3) seguridad, en lo concerniente a la vulnerabilidad a la violencia. A estos temas se añade, por su relevancia, un análisis sobre masculinidades.

i) Desigualdades de género: Un breve examen de la situación en el país y en Sudamérica

224. La desfavorecida situación de la mujer es un fenómeno de escala mundial que se presenta con nitidez en los países sudamericanos. La Tabla 35, elaborada con base en el trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (2009), presenta indicadores desagregados por género para 10 países sudamericanos. El examen de estas cifras permite corroborar el hecho que la mujer se encuentra en situación desventajosa en diversos planos que incluyen, entre muchos otros, menores niveles de participación política, menores ingresos por trabajos similares, mayor participación en labores de baja productividad, caracterizadas en general por una mayor desprotección, y menores niveles educativos.

225. Pese a algunos progresos observados en años recientes, la situación de la mujer en el país continúa siendo desventajosa, más aún en un contexto comparativo a nivel regional. La evidencia presentada en secciones precedentes de este estudio ilustra la situación desfavorable de la población femenina en Bolivia. Por su parte, los datos de la Tabla 35 permiten señalar que, en general, la ya anotada situación de la mujer en el país se constituye en uno de los casos más marcados cuando se lo compara con los países vecinos de Sudamérica. Esta situación es especialmente llamativa en lo que respecta al trabajo y los ingresos. En el primer caso, la participación de las mujeres bolivianas en el empleo urbano en sectores de baja productividad (71 por ciento) es la segunda más alta de Sudamérica. Ello podría explicarse en parte por los elevados niveles de informalidad de la economía boliviana, que explicarían también las altas participaciones de los hombres en este segmento del empleo. Adicionalmente, 8 por ciento de las mujeres bolivianas se constituyen en trabajadoras familiares no remuneradas, proporción que casi triplica la de los hombres y se encuentra entre las más elevadas de la región. Por otro lado, los indicadores de la

OPS reportan que los ingresos de las mujeres sudamericanas representaron, en promedio, solamente 69 por ciento de los ingresos percibidos por los hombres hacia 2007. En este caso, nuevamente las mujeres bolivianas se encuentran entre las más desfavorecidas de la región, pues sus ingresos representan solamente 63 por ciento de los percibidos por los hombres.

En la esfera política, se observa un nivel de participación de la mujer boliviana en el parlamento algo inferior al promedio sudamericano (15 por ciento versus 17 por ciento), aunque estos porcentajes siguen siendo muy bajos. En contraste con lo anterior, resulta excepcional la elevada participación de mujeres en el gabinete ministerial, que alcanza a 50 por ciento en el país, proporción que más que duplica la participación promedio observada en el resto de los países.

226. En el plano nacional, puede afirmarse que la posición de la mujer es ampliamente desfavorable respecto a la del hombre. Siguiendo el diagnóstico del Plan Nacional para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007 (VMM, 2004), entre los problemas que aún persisten se pueden mencionar: “En lo económico; persiste la inequidad de género en el acceso al empleo, ingreso, recursos productivos y actividades económicas, debido a factores como la división sexual del trabajo, el patrón ocupacional por sexo; la doble y triple jornada de trabajo; discriminaciones étnicas y generacionales;(...) menores salarios que los hombres por el mismo trabajo, y las leyes laborales y de seguridad social que no se cumplen o hay que reformar. En cuanto a la violencia intrafamiliar, pese a los avances (...) aún no hay conciencia plena de la gravedad de la violencia doméstica, que sigue siendo considerada como un delito menor (...) Asimismo, son notorias las debilidades de los servicios públicos de prevención, atención y sanción de la violencia (...) En salud, las mujeres aún desconocen sus derechos sexuales y reproductivos (...) y la política nacional de salud no abarca todo el ciclo vital de las mujeres. En educación, niñas del área rural no permanecen en la escuela (...) En participación política y ciudadana las mujeres no logran incorporarse plenamente en espacios de decisión política, institucional ni comunal, no se han logrado los espacios que

Tabla 35. Indicadores de género en países de Sudamérica

	Demografía		Acceso a servicios		Participación política		
	Esperanza de vida al nacer (años), 2009		% mujeres 15-49 usando anticoncepción moderna 2003-2007, udd ²	Atención del parto por personal capacitado (%)2004-2008. udd	Porcentaje de mujeres en:		
	Mujeres	Hombres			Parlamento 2006-2009, udd	Puestos ministeriales 2008 ³	
Argentina	79,4	71,8	-	99	-	7	
Bolivia	68,2	63,9	35	65	15	50	
Brasil	76,4	69,1	70	97	9	11	
Chile	81,9	75,7	58	100	13	41	
Colombia	77,0	69,6	68	97	10	23	
Ecuador	78,3	72,4	59	74	32	35	
Paraguay	74,2	70,0	62	91	14	19	
Perú	76,2	70,9	48	71	28	29	
Uruguay	80,1	73,1	75	99	12	29	
Venezuela	77,1	71,1	62	95	19	21	
Bolivia/ Promedio ¹	0,9	0,9	0,6	0,7	0,9	2,1	
	Educación						
	Población alfabeta de 15 años y más 2007 (porcentajes)			Porcentaje matriculado en la escuela secundaria 2006-2008 udd ⁴			
	Mujeres	Hombres	Ratio M / H	Mujeres	Hombres	Ratio M / H	
Argentina	97,7	97,6	1,0	89,1	79,3	1,1	
Bolivia	86	96,0	0,9	80,6	83,0	1,0	
Brasil	90,2	89,8	1,0	105,3	95,1	1,1	
Chile	96,5	96,6	1,0	91,7	89,5	1,0	
Colombia	92,8	92,4	1,0	89,6	80,8	1,1	
Ecuador	81,7	87,3	0,9	70,1	69,2	1,0	
Paraguay	93,5	95,7	1,0	67,4	65,6	1,0	
Perú	84,6	94,9	0,9	99,9	96,2	1,0	
Uruguay	98,2	97,4	1,0	91,5	92,6	1,0	
Venezuela	94,9	95,4	1,0	85,2	77,3	1,1	
Bolivia/ Promedio ¹	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	
	Empleo						
	Ingresos laborales de las mujeres como % de los masculinos 2005-2007, udd ⁵	Trabajadores urbanos empleados en sectores de baja productividad del mercado de trabajo 2005-2007, udd (porcentajes) ⁶			Trabajadores familiares no remunerados en el área urbana 2005-2007, udd (porcentajes) ⁷		
		Mujeres	Hombres	Ratio M / H	Mujeres	Hombres	Ratio M / H
Argentina	64	42,9	37,7	1,1	1,6	0,6	2,7
Bolivia	63	70,6	56,4	1,3	8,0	3,1	2,6
Brasil	68	47,7	37,3	1,3	3,5	1,5	2,3
Chile	70	38,2	25,6	1,5	1,4	0,5	2,8
Colombia	76	-	-	-	4,1	1,5	2,7
Ecuador	68	64,5	52,2	1,2	10,8	3,3	3,3
Paraguay	71	67,4	54,6	1,2	4,2	1,9	2,2
Perú	61	72,5	58,1	1,2	11,9	6,0	2,0
Uruguay	69	49,5	39,5	1,3	2,3	0,7	3,3
Venezuela	81	47,9	51,5	0,9	1,6	0,6	2,7
Bolivia/ Promedio ¹	0,9	1,3	1,3	1,0	1,7	1,7	1,0

Fuente: OPS (2009). Notas: ¹ El promedio no incluye a Bolivia. ² Mujeres unidas. ³ En el caso de Bolivia, el dato corresponde a 2010. ⁴ Cociente bruto de escolarización.

⁵ Venezuela: A nivel nacional. ⁶ Venezuela: A nivel nacional. Argentina: Gran Buenos Aires. ⁷ Venezuela: A nivel nacional. Argentina: 31 aglomerados urbanos. -: No disponible o no aplicable. udd: Último dato disponible.

dicta la Ley, y en muchos casos éstas son violentadas para obligarlas a renunciar.”

ii) Marco normativo para la equidad de género en Bolivia

227. Existe un importante marco normativo a favor de la equidad de género en Bolivia. Principalmente desde la década de los noventa el país ha venido construyendo un marco legal importante para lograr la igualdad de género. En el nivel más alto del marco legal del Estado, la Constitución Política del Estado adopta los principios de equidad social, de género y no discriminación; y es explícita en cuanto a la definición de los derechos individuales y colectivos referidos a la igualdad entre conyugues en la familia, la salud, la salud sexual y reproductiva, la educación, la participación política, el acceso y propiedad de la tierra, a la participación igualitaria en la economía y al empleo.

No es propósito de este estudio llevar adelante un análisis pormenorizado del marco normativo previo y vigente⁷⁴. Sin embargo, resulta importante al menos nombrar algunas de las leyes que buscan aportar al logro de la equidad de géneros, a saber: El Código de familia⁷⁵, el Código del Niño, Niña y Adolescente, la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica, la Ley de Protección a las Víctimas contra la Libertad Sexual, las leyes y decretos en materia de salud (Seguro Universal de Maternidad y Niñez, Seguro Básico de Salud, Seguro Médico de Vejez, Seguro Universal Materno Infantil), el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, la Ley de la Trabajadora del Hogar, la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado en el Hogar, la Ley del Instituto de Reforma Agraria, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, la Ley de Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados, y la Ley de la Renta Universal de Vejez.

74 Este tipo de análisis puede ser encontrado por ejemplo en el VIO (2008) y en el VIO y CIAG (2009).

75 Cabe empero mencionar que algunas de las leyes citadas, incluyendo el Código de Familia, son cuestionadas en forma y contenido por el gobierno nacional (ver, por ejemplo, VIO 2008:25).

*Las políticas públicas en favor de la equidad de género entre 2004 y 2009*⁷⁶

228. En años recientes ha habido una gran producción normativa a favor de las mujeres. El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades con el apoyo del Grupo Interagencial de Asuntos de Género, condujo en 2009 un excelente análisis orientado a conocer la situación de las brechas de género en el país (VIO y CIAG, 2009). Siguiendo textualmente al mencionado estudio, “se trata de un análisis sobre la variación en las brechas de género en los ámbitos social, económico, político y cultural, como resultado del proceso de implementación de las políticas públicas de equidad de género en el período 2004 – 2007, con una mirada proyectiva a las gestiones 2008 y 2009. Abarca el “Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007”; y el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien” 2009-2020, aprobado a finales de 2008 y en proceso de implementación”.

229. Existen semejanzas importantes en las políticas públicas de género entre 2004 y 2009. El VIO (2009) concluye que: “Un análisis de los citados planes señala su semejanza en cuanto a ejes estratégicos, con una creciente importancia otorgada a los aspectos de redistribución socioeconómica e inclusión, una débil atención a los derechos sexuales y reproductivos y la necesidad de políticas de conciliación. En el plano estratégico y de implementación, una constante son las grandes dificultades en los procesos de transversalización en los sectores. Algo que también caracteriza a ambos planes es su creciente apertura a la participación de las mujeres en la definición de las políticas, lo que marca un quiebre respecto a un rol de incidencia en las políticas públicas hasta entonces reservado a mujeres de clase media, urbanas, organizadas alrededor de ONG’s, que no lograron articular ni integrar los intereses y demandas de las mujeres de base, indígenas, campesinas, originarias (...)

76 Esta subsección está extractada de Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (2009).

(...) Se concluye que el Plan 2004-2007 fue pionero al delinear ya los cambios sustanciales que ahora busca recuperar e implementar el nuevo Plan, en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo; fue visionario no sólo en la necesidad de combinar el enfoque normativo y cultural de la diferencia con la priorización de estrategias redistri-

butivas dirigidas a atender las brechas socioeconómicas, sino en la atención prioritaria a las necesidades de las mujeres indígenas, campesinas y originarias, su involucramiento protagónico en la construcción e implementación de las políticas públicas, y un enfoque intercultural (...) El Plan 2008 plantea sin duda un marco conceptual

Recuadro 10. Enfoque conceptual del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: Recuperar el concepto de género, descolonizándolo

En la actualidad no hay otro concepto que haya develado mejor la situación de las mujeres respecto de la de los hombres que el de género. Este concepto se refiere a las relaciones socialmente construidas, por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales, entre hombres y mujeres, por lo tanto, no hay una sino múltiples formas de construcción de estas relaciones; pero, lo que las hace similares es el hecho de constituirse en el marco de un sistema patriarcal que actualmente no conoce fronteras y que establece relaciones jerárquicas verticales de subordinación de los hombres sobre las mujeres.

Los conceptos son históricos y es necesario reconocerlos en el contexto donde se han producido. El concepto de género surgió, entre las feministas del hemisferio norte, para explicar las relaciones históricamente construidas entre mujeres y hombres en sus sociedades. Pero, si se presta atención al sentido del concepto, las propias feministas advierten que existen múltiples formas de construcción de las relaciones entre mujeres y hombres; no obstante, olvidando este sentido fundamental del concepto, se suele acudir a simplificaciones descriptivas dándole un sentido de universalidad que altera su sentido original. Consiguientemente, es un concepto útil para explicar la manera cómo en cada sociedad y cultura se han construido e instituido las relaciones entre mujeres y hombres; pero, es necesario descolonizarlo y recobrarlo de la apropiación que se hizo de este concepto en el periodo neoliberal.

Descolonizar el concepto de género significa aplicarlo como categoría de análisis a las relaciones que se dan aquí y ahora entre mujeres y hombres. Por una parte, significa ubicarlo geográficamente y culturalmente en las relaciones de poder internacionales, entre un norte rico y neocolonial y un sur empobrecido y neocolonizado, para denunciar que la situación que viven las mujeres en este hemisferio se deriva

de las relaciones desiguales entre norte y sur. Por otra parte, significa reconocer que las relaciones injustas entre hombres y mujeres que verificamos aquí y ahora, no son sólo herencia colonial, también se dieron antes, en las culturas originarias; en este sentido, descolonizar el género significa recuperar la memoria larga de las luchas de las mujeres contra un patriarcado que se instauró aún antes de la invasión colonial; en consecuencia, igualmente se debe denunciar la existencia de un patriarcado y un machismo boliviano, indígena y popular, con rasgos propios y particulares.

Recuperar el concepto de género de la apropiación que se hizo en el periodo neoliberal significa, a su vez, denunciar su uso arbitrario como categoría descriptiva, la perspectiva homogenizante y universal de las relaciones de género que se impuso, confundiendo y desmovilizando, al aplicar la categoría de "equidad de género" como propuesta limitada a cuestiones de forma (expresadas en indicadores numéricos) y no de fondo (la estructura patriarcal que sostiene y promueve la desigualdad) para contribuir al logro de las políticas transnacionales ya analizadas.

En suma, es imprescindible descolonizar y recuperar el enfoque feminista de género, quitándole su carga de enfoque homogéneo, para desmontar el patriarcado que está a la base de la sociedad y es más antiguo que la colonización y el neoliberalismo. Es un enfoque que plantea acabar con la socialización de las mujeres en género femenino y la socialización de los hombres en género masculino, para formar personas más humanizadas, mujeres y hombres libres, desprovistas y desprovistos de los estigmas del género, para vivir bien.

Extractado del "Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades – Mujeres construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien" (D.S. 29850). Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. 2008.

renovado, que no logra empero traducirse en el diseño estratégico posterior, que resulta bastante “convencional” y poco explícito de los cambios de paradigma, y no toma en cuenta nuevos temas estratégicos y transversales críticos para las mujeres (ej. migración, generación, tecnología, medios de comunicación)”.

230. La “igualdad normativa” de género no se traduce en “igualdad real”. Entre las principales conclusiones del estudio del VIO (2009), cabe destacar que “(...) frente a una gran producción normativa a favor de los derechos de las mujeres, y sin desconocer ámbitos legales como el familiar y el penal, que aún reproducen estereotipos

de género y vulneran explícitamente los derechos de las mujeres, la pregunta central recae en los cambios en la condición y situación de las mujeres generados con la implementación de estas normativas. Ello considerando que los avances y/o dificultades están directamente relacionados con el contexto político, la institucionalidad y la “voluntad política” de los/as tomadores/as de decisiones.

En general, los avances normativos enfrentan una serie de dificultades que van desde los canales de información hasta los mecanismos para su implementación, lo que configura una brecha entre la “igualdad formal” y la “igualdad real”.

Recuadro 11 Índices de género: IDH, IDG e IPG

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es una medición por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).
- Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares).

Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)

El IDG es un indicador social similar al IDH y que mide las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres. Es elaborado por el PNUD y se basa en los siguientes tres componentes e indicadores:

- Vida larga y saludable (medido por la esperanza de vida al nacer de cada sexo)
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria por sexo)

- Nivel de vida digno (medido por la estimación de ingresos percibidos por sexo).

Índice de Potenciación de Género (IPG)

El IPG es un indicador social que mide el nivel de oportunidades de las mujeres. Por tanto, mide también las desigualdades en tres dimensiones de participación de las mujeres. Es elaborado por el PNUD. Las dimensiones y sus indicadores son:

- Participación política y poder de decisión. Medido por la proporción de mujeres y hombres con escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder de decisión. Medido por la participación de mujeres y hombres en puestos legisladores, altos funcionarios o directivos y participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Control sobre los recursos económicos. Estimación de ingresos percibidos por mujeres y hombres.

Los índices del PNUD, el de Desarrollo Humano, el de Desarrollo relativo al Género y el de Potenciación de Género (...) brindan la posibilidad de un análisis relacional, desde distintas perspectivas y en el tiempo, sobre dimensiones de género relacionadas al desarrollo humano. El siguiente cuadro visualiza los valores para Bolivia en estos tres índices para los años 2002 al 2007, que es el último año para el que se dispone de datos.

Índices	2002	2003	2004	2005	2007
IDH	0,681	0,687	0,692	0,697	0,729
IDG	0,674	0,679	0,687	0,691	0,728
IPG	0,524	0,525	0,499	0,500	0,511

Elaboración: Propia

Fuentes: Informes de Desarrollo Humano 2004 - 2009

El cuadro precedente muestra un incremento progresivo a lo largo del período 2002-2007 tanto del IDH como del IDG, con una subida de 0.037 entre los años 2004 y 2007 en el caso del IDH, y un incremento mayor de 0.043 para el IDG.

Esto estaría aludiendo a una menor “penalización” y, por ende, a menores desigualdades de género, aunque en todos los casos el IDG es menor al IDH. Cabe resaltar que el año 2007 esta diferencia entre el IDH y el IDG es casi nula, de 0.001, mientras que los años 2002 al 2005 la diferencia fluctúa entre el 0.005 y 0.008.

En el caso del IPG, éste es menor que el IDH y también que el IDP, y presenta un descenso importante de 0.026 el año 2004, con una recuperación mínima de 0.001 el 2005 y un incremento algo mayor (del 0.011) el 2006, pero sin alcanzar su nivel de 0.524 del año 2002. Según el Informe de Desarrollo Humano de Género 2003, publicado por el PNUD Bolivia, “el Índice de Potenciación de Género (IPG) mide si las mujeres

y hombres están en condiciones para participar activamente en la vida económica y política y en la adopción de decisiones. Mientras el IDG se centra en la ampliación de la capacidad, el IPG se refiere a la utilización de esa capacidad para aprovechar las oportunidades en la vida” (PNUD 2002).

En ese marco es importante considerar que si bien las condiciones de las mujeres para participar en la vida económica y política han mejorado entre el 2004 y 2007, esto no se ha traducido en la utilización de dicha capacidad para aprovechar oportunidades de la vida, dado que el 2004 marca un hito en términos de descenso de este índice, se debe considerar que en comparación al 2002, el índice último correspondiente al 2007 ha empeorado. Esta consideración es clave en la medida en que este índice (IPG), como se señala en su descripción, refleja lo que vendrían a considerarse los verdaderos impactos de género.

Texto extractado de VIO y CIAG (2009).

iii) Desigualdad en las capacidades humanas: Educación y salud⁷⁷

231. La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing reconoce que se han hecho progresos importantes en la incorporación de niños y niñas a la escuela primaria, aunque éstas por lo general seguían cargando sobre sus hombros las responsabilidades domésticas. En la Plataforma de Acción se reconoce que en AL se han realizado avances significativos en la promoción del acceso de las niñas a la educación básica. Empero, hacia 1990 unos 100 millones de niños y niñas no tenían acceso a la escuela, de los cuales 60 por ciento eran niñas. Por otra parte, la Plataforma de Acción manifiesta su preocupación por las altas tasas de analfabe-

tismo que seguían imperando en la mayoría de los países en desarrollo, lo cual, sostiene, resulta un serio impedimento para el avance de las mujeres y para el desarrollo (Naciones Unidas, 1995)⁷⁸.

78 La Plataforma de Acción de Beijing pone énfasis en las acciones que deben llevar adelante los gobiernos para superar las inequidades en materia de educación. En particular, recomienda asegurar la igualdad de acceso a mujeres y hombres a la educación; eliminar el analfabetismo entre las mujeres, haciendo hincapié en las mujeres rurales, indígenas, migrantes, refugiadas y discapacitadas; aumentar el acceso de las mujeres a la formación profesional, la ciencia, la tecnología y la educación permanentes; establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios por sexo, invirtiendo en la elaboración de planes de estudio, libros de texto y material didáctico que no contengan estereotipos de género que deriven en perjuicio de las mujeres; asignar recursos suficientes para las reformas de la educación y vigilar su correcta aplicación; así como promover la educación y capacitación permanentes de las niñas y las mujeres con programas de enseñanza flexibles que contemplen las actividades de las mujeres en las distintas etapas de su ciclo vital (Naciones Unidas, 1995).

77 Esta subsección se basa principalmente en CEPAL (2006) y VIO y CIAG (2009).

Tabla 36. Evaluación del VIO y CIAG (2009) sobre los avances en la equidad de género en la educación entre 2004 y 2009

Se ha mejorado en:	No se ha cambiado en:	Se ha empeorado en:
<ul style="list-style-type: none"> - Ligero incremento de mujeres que saben leer entre 2001 y 2006. - Aumento del acceso a educación inicial en mujeres entre 2004 a 2007, sin embargo este no incluye a las niñas rurales y no se mantiene en la primaria y secundaria. - Según datos del Ministerio de Educación (2008-09) la permanencia escolar en el nivel primario y secundario es más alta en las mujeres que en los hombres. Se observa, según esta fuente, un abandono mayor de los hombres que de las mujeres en la educación secundaria. - Certificación de competencias como estrategia del reconocimiento del trabajo empírico sobre todo en las trabajadoras del hogar. - Mujeres adultas mayores e indígenas, en un análisis del 2007, no han mejorado su condición de analfabetas. - A pesar de que se menciona que las mujeres permanecen más que los hombres en el nivel secundario, continúan las brechas en la educación superior a la que los hombres acceden más que las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - La brecha de analfabetismo continúa y desfavorece a las mujeres. Para el 2004 seguía registrándose un 7% de analfabetismo en hombres frente a un 19% de mujeres del área urbana y en el área rural de 26% en los hombres a un 38% en las mujeres. 	

Fuente: Tabla tomada de VIO (2009).

232. En los últimos años se ha logrado en el país un acceso mayor de la niñez a la escuela, que favoreció en mayor proporción a las niñas. Según el Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UDAPE y CIMDM, 2010), en Bolivia no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en lo que a coberturas educativas se refiere. La diferencia en la cobertura neta en primaria en 2008 alcanzó a 0.1 puntos porcentuales a favor de las mujeres. Con datos del Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UDAPE y CIMDM, 2006), entre 1992 y 2005 existió un significativo incremento en la tasa de término a octavo de primaria en las niñas, que pasó de 52.1 a 77.6 por ciento, mientras que en el caso de los niños y niñas lo hizo de 58.7 a 77.9 por ciento. Estos progresos en el acceso a la educación, contrastan notablemente con la situación de analfabetismo que afecta especialmente a las mujeres adultas. Este fenómeno se ha relacionado con las condiciones de aislamiento y la migración de amplios sectores de la población, que dificultan que los programas

de educación lleguen a una mayor proporción de la población adulta.

El VIO y CIAG (2009), concluyen que a lo largo del período 2004-2009 han existido algunos progresos, aunque modestos, en la búsqueda de la equidad de género en la educación principalmente en la esfera de la educación inicial y primaria; aunque persisten ámbitos –especialmente asociados al analfabetismo– en los cuales no se han observado progresos. Un resumen de los hallazgos del mencionado estudio se presenta en la Tabla 36.

233. A pesar de los logros alcanzados por las niñas en la escuela, se estima que la situación de las mujeres y el papel que se espera desempeñen tanto en la sociedad como en la familia, se mantengan con relativamente pocos cambios. Los importantes logros educativos no han sido suficientes para consolidar la autonomía de las mujeres dentro y fuera del hogar con el fin de poder conciliar plenamente sus tareas reproductivas y producti-

vas. Además, estos avances se han distribuido de manera desigual, y las mujeres pobres y excluidas se han beneficiado en mucha menor escala manteniendo rezagos significativos respecto al promedio general (UNFPA, 2006b). Por tanto, es urgente introducir la “perspectiva de género” en la educación básica, tanto formal como no formal. Esta perspectiva necesita ser compartida y apoyada ampliamente por todas las personas que están involucradas en la educación básica, no sólo maestros, maestras y educadores en general, sino también por los gobiernos y la sociedad civil en su conjunto⁷⁹.

234. En el caso de la salud, la equidad de género de manifiesta en la ausencia de disparidades que son innecesarias, evitables, remediables e injustas entre mujeres y hombres. Al igual que ocurre en otras esferas de la vida de los individuos, la equidad de género en la salud está determinada por una serie de factores socioeconómicos que definen el acceso y control sobre los recursos que hacen posible el ejercicio del derecho a la salud. En el pasado, la problemática de la salud de las mujeres solía abordarse desde la óptica de la familia y de los efectos de la salud femenina en el bienestar de los miembros del grupo doméstico, dado su rol de proveedoras de cuidados. Empero, el análisis y búsqueda de la equidad de género en la salud debe partir del reconocimiento de las especificidades de las necesidades de mujeres y hombres. En esta línea, Cook, Dickens y Fathalla (2003), señalan que “ser mujer tiene implicaciones para la salud. Las mujeres tienen necesidades de salud específicas relacionadas con su función sexual y reproductiva (...) poseen un sistema reproductivo complejo vulnerable a disfunciones o enfermedades, incluso antes de comenzar a funcionar o después de que deja de hacerlo. Las mujeres están expuestas a las mismas enfermedades de otros sistemas corporales que pueden afectar a los hombres, pero sus patrones de enfermedad difieren con frecuencia de los hombres debido a su construcción genética, a su condición hormonal y sus comportamientos y estilos de vida derivados de la evolución de género. Puesto que las mujeres son mujeres, estás

79 La definición de políticas públicas orientadas a la despatriarcalización del Estado, incorporadas también en la Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez puede contribuir de manera significativa a este propósito.

expuestas a disfunciones sociales que causan un impacto sobre su salud física, mental o social”.

235. La equidad de género no significa tener similares niveles de mortalidad o morbilidad, sino que los recursos se asignen y canalicen de manera diferenciada de acuerdo a las necesidades específicas de hombres y mujeres, e independientemente de su capacidad de pago. La equidad de género en salud, significa ausencia de diferencias evitables entre mujeres y hombres en las oportunidades de sobrevivir y disfrutar de salud, y en la probabilidad de padecer enfermedad, discapacidad y muerte prematura, por causas prevenibles (Gómez, 2003). En la atención de salud, la equidad de género implica que los recursos se asignen de acuerdo con las necesidades específicas de hombres y mujeres, y los servicios se reciban según las necesidades particulares de cada sexo, independientemente de la capacidad de pago. Asimismo, se manifiesta en niveles de salud y bienestar equiparables no sólo entre mujeres y hombres, sino en relación con los niveles alcanzables de salud de las mujeres y los hombres de los grupos de mayor privilegio social.

En esta misma línea, la Organización Panamericana de la Salud⁸⁰, sostiene que la equidad de género en salud implica: i) la eliminación de las diferencias innecesarias, injustas y evitables en el estado de salud y supervivencia; ii) la distribución y acceso a los recursos (tecnológicos, financieros y humanos) según las necesidades particulares de cada sexo; iii) que mujeres y hombres contribuyen al financiamiento de salud según su capacidad económica, y no según riesgos o necesidades propios para cada sexo a cada etapa del ciclo de vida; iv) una distribución social justa de las responsabilidades, el poder y las recompensas para la contribución de las mujeres y los hombres en la gestión de salud. Esto incluye valorar el trabajo no remunerado en cuidado de la salud.

236. Existen avances importantes en la situación de salud de las mujeres. Sin embargo, hay ámbitos en los cuales no se ha mejorado, o inclusive se ha retrocedido. En línea con el marco conceptual acerca de la equidad de género

80 <http://www.paho.org/spanish/ad/ge/GenderEquityinHealthsp.pdf>.

Tabla 37. Evaluación del VIO y CIAG (2009) sobre los avances en la situación de salud de las mujeres bolivianas entre 2004 y 2009

Se ha mejorado en:	No se ha cambiado en:	Se ha empeorado en:
<ul style="list-style-type: none"> - Entre 2003 y 2008 la tasa global de fecundidad disminuyó de 3.8 a 3.5 hijos por mujer. - La salud materna ha mejorado en cuanto al acceso de los servicios de salud para controles prenatales parto y postparto. - En el periodo 2004-2007 el SUMI representa una medida importante de protección de la salud materna de las mujeres. - En el periodo 2008 a 2009 se amplía el SUMI y se ofrece el bono madre-niño con la finalidad mejorar el acceso a los servicios de salud y prevenir la morbilidad materna. - Entre el 2003-2008 se reporta un aumento del uso de métodos anticonceptivos de 58.4% a 60,6%, pero este aumento se registra por los métodos tradicionales. - Inclusión en el SUMI de la Atención Integral a las Hemorragias de la Primera Mitad del Embarazo” con AMEU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitado o escaso acceso de mujeres indígenas a los seguros de salud. En el 2006 quienes no acceden a seguro médico son sobre todo las mujeres que hablan alguna lengua nativa. - Factores culturales, los “mitos” hacia los métodos modernos y la falta de empoderamiento conllevan a la mujer a elegir métodos que vayan con sus costumbres y que no les generen conflictos con sus parejas. - Desde el 2004 y particularmente en los últimos años no sólo continúa si no que se ha reforzado la maternalización de la salud de las mujeres. - La tasa específica de embarazo adolescente sigue estancada y es probable que empeore. - Las expectativas reproductivas siguen mostrando una necesidad insatisfecha para las mujeres sobre todo del área rural y entre las más pobres. Esta necesidad insatisfecha muestra claramente todavía el limitado acceso a servicios de anticoncepción, a orientación, información y educación en SSR y a cuestiones relacionadas con género y empoderamiento, pues el estado del arte sobre SSR reproductiva en el país ya muestra que las decisiones de tener hijos/as son de los hombres. - La mortalidad materna sigue siendo mayor en las áreas rurales donde las mujeres corren el riesgo de morir 4.4 veces más que las del área urbana, además 47% de tenían menos de 30 años y 71% eran analfabetas (2008). - Cáncer Cérvico Uterino y cáncer de mama continúan como una importante problemática de salud de las mujeres, pues estos contribuyen a sus altas tasas de morbilidad. - Menor conocimiento de mujeres del área rural sobre ITS/VIH/SIDA. - Entre 2003-2008 sigue siendo bajo el porcentaje de la población que conoce un lugar donde se puede hacer la prueba para el VIH/SIDA. Este desconocimiento es mayor en mujeres con bajos niveles educativos y del área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución del uso de métodos anticonceptivos modernos. - La prevalencia del SIDA ha ido en aumento si el 2001 era de 9.4 el 2005 aumentó a 17.1 y el 2006 a 19.2. El año 2008 se notificaron 3.588 casos (2.424 VIH y 1.164 SIDA). Entre los casos reportados con VIH/SIDA la relación hombre-mujer es de una mujer por cada dos hombres. <p>Además, 1 de cada 3 (28,4%) se presenta en adolescentes y jóvenes.</p>

Fuente: Tabla tomada de VIO (2009).

en la salud y sus implicaciones, el VIO y CIAG (2009), examina la situación de la salud de las mujeres, arribando a conclusiones diferenciadas (progreso, estancamiento o retroceso) en varias esferas. Los resultados de este balance se presentan en la Tabla 37.

iii) Desigualdades de género en las oportunidades económicas

237. La falta de valoración económica del aporte y el tiempo de las mujeres hace que las estadísticas y también el imaginario colectivo subestimen completamente el aporte económico de la mujer. Así, en lo privado, la posición de la mujer en el hogar termina siendo absolutamente desventajosa, injusta y de sometimiento frente a otros miembros del hogar que generan ingresos monetarios. En el plano público, muchas políticas públicas de “reducción de costos”, “reducción del aparato del Estado” u otras esconden importantes sesgos de género, en la medida que implican transferencias de costos de la economía remunerada a la economía que se asienta en el trabajo no remunerado de las mujeres, bajo la premisa de que algunos de los servicios recortados por las medidas de ajuste pueden ser provistos por las familias. Este tipo de políticas no consideran el impacto que las expectativas de disponibilidad, obligación y gratuidad del tiempo de las mujeres ejercen sobre su situación de empleo y remuneración, y sobre su desgaste físico y emocional. El hecho que se calcule apropiadamente el trabajo del hogar en las estadísticas del producto nacional, podría quizás no cambiar las relaciones de poder a partir de las cuales se establece el ingreso relativo, pero lo que sin duda se mostraría, es la enormidad de la cantidad de trabajo que involucran las actividades del hogar (Picchio, 2006; citado en CEPAL, 2006).

238. En el país existen importantes desigualdades de género en el mercado de trabajo, que se manifiestan en menores posibilidades de acceso, menores remuneraciones para trabajos similares, mayor participación de la mujer en actividades informales, y por tanto en mayor desprotección. La Población Económicamente Activa (PEA) compuesta por mujeres, ha sido creciente en las últimas décadas, pasando entre 2000 y 2009, de

1.70 a 2.34 millones de mujeres, con un crecimiento de 37 por ciento; mientras que la PEA compuesta por hombres presentó registros de 2.11 y 2.84 millones, con un crecimiento de 32 por ciento en el mismo período). En términos relativos, las tasas de actividad femenina son altas respecto a otros países de América Latina, pues dos de cada tres niñas o mujeres en edad de trabajar están económicamente activas. El aumento del desempleo masculino, la persistente situación de bajos ingresos, que muchas veces retrocedieron en términos reales, se convierten en estímulos para que otros miembros del grupo familiar busquen trabajo, entre ellos las mujeres. La mayor participación laboral de las mujeres obedece más a la precaria situación de las familias antes que a una ampliación de oportunidades de empleo, puesto que en su mayoría las mujeres se emplean en sectores o actividades con baja remuneración, de carácter informal, y por ende que otorgan muy bajos niveles de protección laboral y de seguridad social.

239. Con datos para 2009, la tercera parte de las mujeres que trabajaban lo hacían en actividades por cuenta propia (típicamente informales), mientras que otro tercio eran trabajadoras familiares o aprendices sin remuneración. Los datos presentados en la Tabla 38, permiten constatar la desventajosa inserción de la mujer en trabajos que brindan menores remuneraciones o condiciones inferiores de protección en términos de seguridad social. Por una parte, se encuentra el ya mencionado fenómeno de alta participación de la mujer en la informalidad (que afecta también a los hombres) o en actividades no remuneradas; y por otra, el predominio de los hombres en posiciones de obrero, empleado y otros, que brindan mayor cobertura en términos de seguridad social de corto y largo plazo. Cabe anotar aquí que los únicos dos casos en los cuales el número de mujeres empleadas supera al de los hombres corresponde a los(as) trabajadores(as) familiares o aprendices sin remuneración y los(as) empleados(as) del hogar. Adicionalmente, los datos del INE para 2009 muestran que las posiciones de dirección remuneradas prácticamente estaban vedadas a la mujer, pues solamente 0.16 por ciento de las mujeres ocupadas desempeñaban este tipo de posiciones, frente a una proporción de 0.64 por ciento en el caso de los hombres; además, por cada mujer

Tabla 38. Distribución de la población en la ocupación principal, según categoría en el empleo, 1999 y 2003 (En porcentajes)

	1999	2003	2009	Variación (2009 menos 1999)
Hombres	2.000.496	2.270.432	2.770.911	770.415
Obrero(a)	13,06	21,39	16,15	3,09
Empleado(a)	23,92	18,38	29,34	5,42
Trabajador(a) por cuenta propia	41,92	36,45	34,68	-7,24
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	1,07	0,50	0,64	-0,43
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	3,13	4,90	5,95	2,82
Cooperativista de producción	0,57	0,12	0,26	-0,31
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	16,16	18,08	12,58	-3,58
Empleada(o) del hogar	0,17	0,18	0,41	0,24
Mujeres	1.637.397	1.815.370	2.240.226	602.829
Obrero(a)	2,10	3,65	2,06	-0,04
Empleado(a)	16,92	14,40	25,59	8,67
Trabajador(a) por cuenta propia	38,15	38,08	31,74	-6,41
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	0,39	0,10	0,16	-0,23
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	1,00	1,10	2,51	1,51
Cooperativista de producción	0,00	0,00	n.d.	n.d.
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	37,45	37,20	32,68	-4,77
Empleada(o) del hogar	3,98	5,46	5,26	1,28
Ratio Mujeres / Hombres¹				
Obrero(a)	0,1	0,1	0,1	
Empleado(a)	0,6	0,6	0,7	
Trabajador(a) por cuenta propia	0,7	0,8	0,7	
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	0,3	0,2	0,2	
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	0,3	0,2	0,3	
Cooperativista de producción	0,0	0,0	n.d.	
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	1,9	1,6	2,1	
Empleada(o) del hogar	19,2	24,3	10,3	

Fuente: Fuente: INE.

Notas: ¹ Calculado como la proporción (número de mujeres / número de hombres) para cada categoría.

en puestos directivos existían cinco hombres desempeñando este tipo de tarea. En criterio de la CEPAL (2006), la inserción laboral de la mujer en actividades con mayor precariedad se da debido a las restricciones que les han impuesto las condicionantes culturales de género, entre las que pesan de manera particular las responsabilidades domésticas.

240. Según Farah et al. (2006), el sector de la economía familiar aparece como el más extenso, que acoge al universo de trabajadores inmersos en la tendencia descendente de las condiciones de trabajo, y atrapa principalmente a las mujeres indígenas en un círculo de escasas posibilidades de movilidad laboral. Farah et al. (2006) caracterizan al mercado laboral boliviano a partir de cambios trascendentales en la economía nacional. En palabras de las autoras, “siguiendo el curso del núcleo de diferenciación y desigualdad social, la crisis de la minería y la privatización de las empresas estatales condujo al desplazamiento masivo de obreros, los que despojados de su derecho al trabajo se volcaron también mayoritariamente a economías informales. Todo ello recompuso los términos de las relaciones estatales con la sociedad que había tenido vigencia hasta entonces, esta vez situando a grandes contingentes poblacionales en las condiciones “post-contractuales”; son aquellos que habiendo sido parte del pacto social, son luego expulsados del mismo con la recomposición de las relaciones laborales y la desestructuración del sistema de seguridad social. En esa dirección, se produjo el acrecentamiento de unidades familiares dedicadas al comercio o a la pequeña produc-

ción, y sometidas a los vaivenes del mercado. Las mencionadas condiciones de trabajo son la baja calificación, jornadas parciales y condiciones precarias de organización e ingreso, entre otros”. Según las mismas autoras, “...es aquí donde las mujeres indígenas y empobrecidas se hallan concentradas sin lograr movilidad laboral o mejoras en sus condiciones de trabajo. Basta ver el alto porcentaje de mujeres, sobre todo del área rural, que se halla ocupada en el llamado sector familiar (Tabla 36). La dinámica de la economía de mercado, que trajo la disminución del empleo y de los ingresos, da lugar a estrategias familiares para compensar esa disminución con trabajo informal y doméstico, mientras las políticas se dirigieron preferentemente hacia el trabajo fijo sin correspondencia con esta realidad”. La Tabla 39 presenta información actualizada por el INE empleando la categorización referida por las autoras.

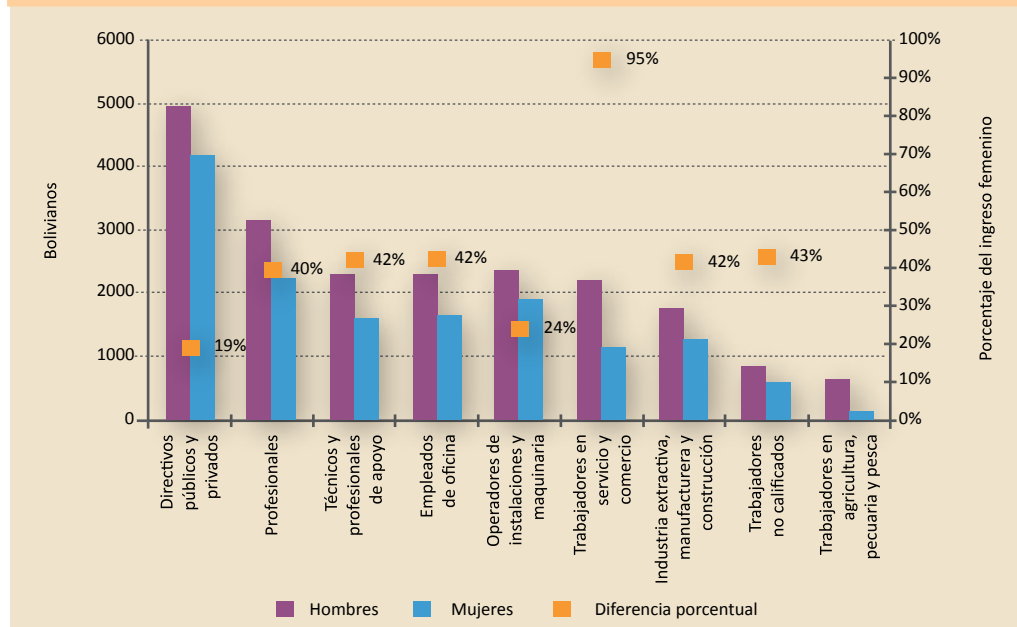
241. Las condiciones laborales de las mujeres indígenas y las no indígenas difieren de manera importante. Siguiendo a Farah et al., “puede además observarse que, en la intersección étnica, la tasa de participación laboral es mucho más elevada para la población indígena (81%) que para la población no indígena (64%); es decir que, en general, los y las indígenas están menos desempleados (4% comparado con 7%) y en un tercio no reciben remuneración por su trabajo (solo 13% los no indígenas), afectando sobre todo a las mujeres. En 2002, cerca del 84% de la población indígena y 67% de la población no indígena trabajaba en el sector informal (...) Pero ese proceso se da también con las mujeres de las zonas urbanas, donde

Tabla 39. Distribución de la ocupación principal por sexo y sector de mercado, 2000 y 2009 (En porcentajes)

Sector de mercado	2000			2009		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Doméstico	2,60	0,10	5,70	2,58	0,41	5,26
Estatal	7,40	7,80	6,90	9,19	8,52	10,02
Familiar	66,10	60,50	73,20	54,93	47,26	64,42
Semiempresarial	8,80	12,40	4,30	12,74	16,70	7,84
Empresarial	15,10	19,20	9,80	20,56	27,10	12,46

Fuente: Fuente: INE.

Gráfico 41. Ingresos promedio mensuales por actividad principal y sexo, 2003 (En Bolivianos y Porcentajes)



Fuente: INE.

ellas actualmente están mayormente sujetas a las formas flexibles de contratación, con contratos temporales, de tiempo parcial o por producto; las que van en aumento en rubros como textiles, prendas de vestir y joyería, donde se generalizan formas de subcontratación, trabajo a domicilio, prácticas que opacan e invisibilizan el trabajo femenino en la manufactura y otros sectores donde ellas aparecen son frecuentes (Escóbar y Kruse)⁷⁸.

242. Los salarios de las mujeres son menores que los de los hombres, y el desempleo es mayor. Según datos del INE para 2009, el desempleo afectaba a 2.5 por ciento de los hombres, mientras que lo hacía en una proporción de 4.3 por ciento en el caso de las mujeres⁸¹. Aún en los casos en que las mujeres consiguen empleo, las remuneraciones que perciben son sistemáticamente menores a las logradas por los hombres, como puede apreciarse en el Gráfico 40. Usando datos promedio simples a nivel de actividad, los ingresos percibidos por los hombres son 47

81 Cabe acotar que según la categorización estadística oficial, las amas de casa son consideradas "población económicamente inactiva", situación que invisibiliza el trabajo femenino en el hogar.

por ciento mayores que aquellos logrados por las mujeres, diferencias que se manifiestan de manera independiente al grado de calificación requerido para el trabajo⁸². Por tanto, los avances logrados por la mujer en el campo de la educación no repercuten en la obtención de oportunidades igualitarias en el ámbito laboral. Esta situación se constituye en una de las expresiones más lacerantes de la postergación de la mujer en la sociedad boliviana.

243. Un avance importante hacia la equidad de género es el creciente acceso a la propiedad y titularidad de la tierra. Según datos proporcionados por el VIO y CIAG (2009), a su vez recabados del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en 2004 se entregaron 714 títulos de propiedad de la tierra a mujeres solas, cifra que se elevó de manera sustancial y sostenida hasta 2008, cuando se entregaron 6,948 títulos de propiedad a mujeres solas⁸³. Cabe sin embargo tener en cuenta que, en términos relativos el progreso

82 Este promedio se calculó excluyendo la mayor y la menor diferencia entre salarios (439 y 19 por ciento, respectivamente).

83 Las categorías de beneficiarios que emplea el INRA son: Mujer sola, Mujer y varón, Varón solo y Persona jurídica (TCO).

es menor. En los mencionados años, el número total de títulos de propiedad otorgados aumentó de manera significativa desde 4,970 hasta 30,696; así, la participación relativa de los títulos emitidos a favor de mujeres solas pasó de 14 a 23 por ciento del total.

iv) Desigualdades de género en la participación política

244. Aunque las mujeres constituyen la mitad de los electores potenciales en el mundo, su representación en el gobierno y en cargos de elección popular se ha mantenido muy por debajo del 50 por ciento. En América Latina y el Caribe, esta proporción era de solamente 10 por ciento en 1994, lo cual determinó que la plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing formule los siguientes objetivos estratégicos: G1) Tomar medidas para asegurar el acceso y la participación plena de las mujeres en las estructuras de poder y la toma de decisiones; y G2) Aumentar la capacidad de las mujeres para participar en la toma de decisiones y ejercer el liderazgo. Para cumplir con estos objetivos, la Plataforma define las intervenciones que los gobiernos, las instituciones nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las instituciones académicas y de investigación, así como las instancias regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales deberán llevar a cabo; intervenciones que incluyen la implementación de acciones afirmativas que posibiliten la participación de las mujeres, así como la provisión de conocimientos y herramientas de capacitación que permitan a las mujeres participar en términos de equidad en la toma de decisiones (CEPAL, 2006).

245. El aumento de la presencia de las mujeres en los espacios congresal y municipal ha sido impulsado por una serie de acuerdos de participación y mecanismos de reconocimiento de género. Siguiendo a Farah et al., (2006), a partir de la Participación Popular (1994) y la Descentralización Administrativa (1995) se configuró un modelo participativo que redistribuyó el poder en los niveles nacional y municipal, con distintos grados y capacidades de decisión: El primero, de carácter general y, el segundo, de carácter específico. Bajo ese modelo, se amplió la lucha

democrática por el poder “hacia abajo”, permitiendo, con la ley de Participación Popular y la de Municipalización, que mujeres e indígenas participaran más activamente de las decisiones sobre desarrollo local. Esta redistribución del poder fue acompañada, en los últimos años, por mecanismos de reconocimiento de género, como la Ley de Cuotas, que mejoró la representación política femenina en el legislativo, sobre todo en el periodo 2002-2005; pero principalmente en los gobiernos municipales donde las mujeres han incrementado su participación como candidatas del 29 por ciento (2000) al 36 por ciento (2005) y como máxima autoridad edil (8.5 por ciento del total de alcaldes). Asimismo, la Ley de Municipalidades y de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (1994) incorporan ya la cuota de representación femenina no menor al 50 por ciento, además de romper el monopolio de representación mediante los partidos políticos que siguen manteniendo la cuota del 30 por ciento. Estas disposiciones son aún resistidas en distintos ámbitos del quehacer político, y tienen consecuencias diversas. Positivas para las mujeres en cuanto permiten el incremento de su representación política y la generación de una dinámica de participación femenina, sobre todo a nivel local. Pero otras negativas, como el uso funcional e instrumental de las mujeres desde dirigencias de partidos y organizaciones sociales y políticas, y también las tensiones entre el espacio público y el doméstico.

246. A partir de los esfuerzos iniciados en el período constituyente, se ha fortalecido el marco normativo orientado a lograr la participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales. En 2009 y 2010 se llevaron adelante procesos electorales orientados a la designación de la autoridades nacionales, departamentales y municipales del Estado plurinacional con autonomías. Las normas que regularon ambos procesos fueron la CPE, la Ley del Régimen Electoral Transitorio, el Reglamento para las Elecciones Departamentales y Municipales, la Ley de Agrupaciones Políticas y Pueblos Indígenas y el Código Electoral, entre otros. Según la Corte Nacional Electoral (CNE) y UNIFEM (2010), en el marco de la transición constitucional “(...) uno de los principales desafíos –en términos de profundización democrática– consistió en garantizar la inclusión igualitaria de las mujeres en

los ámbitos de representación y participación políticas”. Según la misma fuente, “(...) una conquista esencial de las organizaciones sociales y los movimientos de mujeres a lo largo del proceso constituyente, fue haber logrado incluir en la nueva carta magna como valores guía de la acción política, a la igualdad de oportunidades y a la equidad de género (Arts. 8º y 270º); la adopción de un gobierno democrático, participativo, representativo y comunitario con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres (Arts. 11º y 209º); al ejercicio de los derechos políticos fomentando la participación equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres (Arts. 26º y 147º); y la adopción de la paridad y alternancia como criterios de elección para conformar las Asambleas Departamentales (Art. 278º)”.

247. Hacia mediados de los 2000 se generó una tendencia hacia la mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisión política nacional. Si bien la Ley de Cuotas (1997) y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2005) obligaban a incluir al menos a 30 y 50 por ciento de mujeres en las listas de candidaturas, en la práctica estas disposiciones no lograron incrementar de manera significativa la presencia femenina en instancias de decisión ejecutiva y legislativa; aspecto que en criterio

de CNE y UNIFEM (2010) habría obedecido principalmente a la falta de voluntad política. Esta limitada presencia se refleja en indicadores que dan cuenta de porcentajes de mujeres electas en los espacios nacionales y subnacionales situados consistentemente por debajo del 15 por ciento.

Esta tendencia a la baja participación fue quebrada en el proceso pre constituyente de 2006, cuando a través de una amplia participación femenina, se logró alcanzar una proporción sin precedentes de 34 por ciento de asambleístas constituyentes electas. Ya en 2009, con el respaldo del nuevo marco legislativo -reflejado principalmente en el texto constitucional y el la Ley del Régimen Electoral Transitorio- y en el marco de las elecciones nacionales, la representación femenina en las cámaras de senadores y de diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional llegó a 27 por ciento.

Los datos de la Corte Nacional Electoral, que se presentan en la Tabla 39, muestran que en 2006 de los 2,112 candidatos a Constituyentes, 43 por ciento fueron mujeres, lo que implica una muy importante, aunque aún no igualitaria, participación de mujeres en este hecho trascendental de la vida nacional (Tabla 39). Del total de candidatas (899), 87 mujeres fueron electas, lo cual determina una

Tabla 40. Mujeres electas para la Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional y la Asamblea Legislativa Plurinacional

	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje de mujeres
Asamblea Constituyente (2006)				
Candidatos	899	1213	2.112	42,6
Candidatos electos	87	168	255	34,1
Congreso Nacional / Asamblea Legislativa Plurinacional (diferentes años)				
Senadores en 1996	1	26	27	3,7
Senadores en 2004	4	23	27	14,8
Senadores en 2005	1	26	27	3,7
Senadores en 2009	16	20	36	44,4
Diputados en 1996	12	118	130	9,2
Diputados en 2004	23	107	130	17,7
Diputados en 2005	20	110	130	15,4
Diputados en 2009	29	101	130	22,3

Fuente: Corte Nacional Electoral, Viceministerio de la Mujer y CNE y UNIFEM.

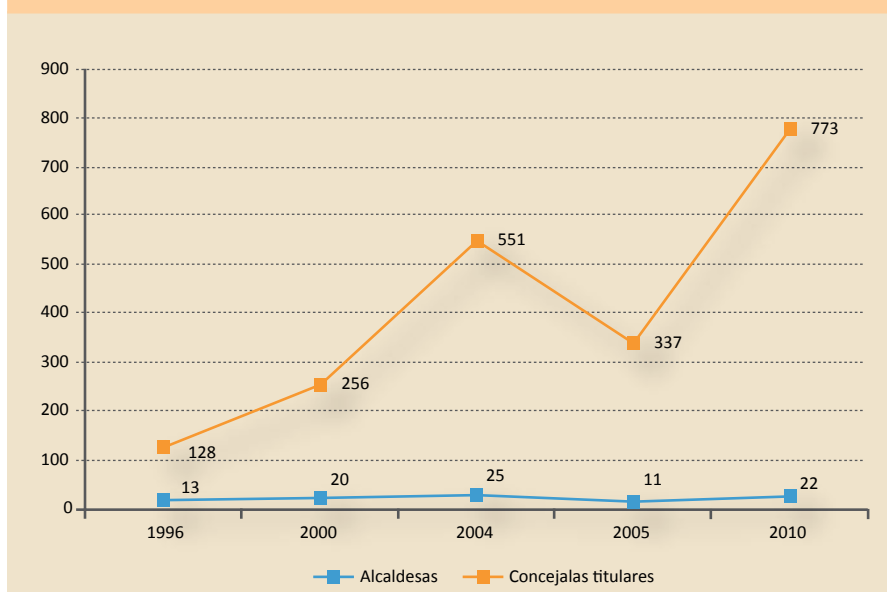
participación femenina del 34 por ciento –con importante participación de mujeres indígenas, que además incluye la presidencia femenina de la Asamblea Constituyente, que sin duda marcó un hito trascendental en el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres. La situación en materia de participación de las mujeres en las elecciones generales para el Poder Legislativo del nivel nacional, muestra un estancamiento de la participación femenina en los diez años que precedieron a 2006. Asimismo, debido al influjo del marco normativo antes descrito y al mayor protagonismo y participación de las organizaciones de mujeres y de las propias mujeres, puede apreciarse que en 2009 las mujeres no solamente recuperaron sus espacios en el legislativo nacional, sino que vieron incrementada su participación de manera significativa, particularmente en el Senado Nacional (Tabla 40).

248. El Gabinete Ministerial está compuesto de manera paritaria por mujeres y hombres. Dentro de los esfuerzos por buscar la equidad de géneros en la participación política, no puede dejar de destacarse el hecho que, de manera consistente a lo largo de los últimos años, el gabinete de ministros del presidente Evo Morales está

compuesto por el mismo número de mujeres y hombres. Las carteras de Estado que han sido confiadas consistentemente a ministras mujeres son: Desarrollo Productivo y Economía Plural, Justicia, Salud, Medio Ambiente y Agua, Desarrollo Rural y Tierras, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y Culturas. A su turno, los ministerios que han estado conducidos consistentemente por ministros hombres son: Relaciones Exteriores, Presidencia, Economía y Finanzas Públicas, Gobierno, Hidrocarburos y Energía, Educación y Comunicación.

249. Existe una tendencia de mediano plazo a la mayor participación de la mujer en el espacio político local. El Gráfico 41 muestra la evolución del número de alcaldesas y concejales entre 1996 y 2010. Se puede apreciar que, salvo por una caída en el número de concejales titulares electas en 2005, la magnitud de las autoridades mujeres electas para estos cargos ha ido in crescendo de manera sistemática. En criterio del Viceministerio de la Mujer (2005) esta tendencia reflejaría el impacto de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que “(...) ha roto el monopolio de los partidos políticos tradicionales, abriendo mayores espacios a la representación

Gráfico 42. Mujeres en el poder local: Número de autoridades titulares electas entre 1996 y 2010



Fuente: Viceministerio de la Mujer (2005) y CNE y UNIFEM (2009).

de las mujeres”; tendencia que habría sido reforzada por el nuevo marco constitucional y post constitucional impulsado a partir de 2009. En contraste, se presenta un virtual estancamiento en la llegada de las mujeres a los máximos cargos ejecutivos municipales; en ningún departamento del país la proporción de alcaldesas titulares electas en 2010 pasó de 11 por ciento.

250. Con la irrupción de las autonomías, se han abierto nuevos espacios de participación para mujeres y hombres en los contextos departamentales y locales, con una importante participación de la mujer. En abril de 2010 tuvo lugar un momento trascendental para la implementación del régimen autonómico en el país: La elección de las autoridades de los gobiernos autónomos departamentales y municipales, encargados de asumir e implementar las facultades ejecutiva, legislativa y reglamentaria en las nacientes entidades territoriales autónomas. Estas elecciones tuvieron lugar en un contexto de creciente interés tanto de mujeres como de hombres por la participación política, orientada al ejercicio del poder en el territorio.

Los datos presentados en la Tabla 41 dan cuenta de una importante presencia de la mujer en los cargos legislativos en todas las autonomías, destacando la ya mencionada presencia de las concejales, que consistentemente ganaron más de 50 por ciento de las concejalías.

La baja presencia de la mujer a la cabeza de los ejecutivos municipales derivada de las elecciones de abril de 2010, contrasta con la situación en los legislativos. Ello podría tener entre sus raíces el hecho que “al igual que en el caso de la presentación de las candidaturas para los cargos máximos nacionales, la paridad y alternancia no se aplicó como criterio guía en la presentación de candidaturas para los cargos de gobernadora y gobernador departamental y alcaldesa y alcalde municipal (...)”⁸⁴.

⁸⁴ Solamente se presentaron candidaturas de mujeres a las gobernaciones de tres departamentos. Asimismo, según reportan la CNE y UNIFEM (2009), en las ciudades capitales y El Alto solamente se presentaron 14 candidaturas femeninas al cargo de alcaldesa municipal, frente a 44 candidaturas masculinas.

Tabla 41. Mujeres en los gobiernos autónomos: Porcentaje de mujeres electas como autoridades ejecutivas en las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas. Elecciones de 2010 (En porcentajes del total de autoridades electas)

	Autonomías Municipales		Autonomías Indígena Originario Campesinas ²	Autonomías Departamentales
	Alcaldesas Electas ¹	Concejales Municipales titulares electas	Concejales titulares electas	Asambleístas Departamentales Electas ¹
Beni	9,0	51,4	n.a.	46,0
Chuquisaca	0,0	58,4	46,7	21,0
Cochabamba	3,0	46,5	n.a.	24,0
La Paz	4,0	68,3	62,5	30,0
Oruro	9,0	53,4	40,0	19,0
Pando	11,0	46,9	n.a.	20,0
Potosí	3,0	59,0	20,0	31,0
Santa Cruz	4,0	58,6	40,0	22,0
Tarija	8,0	59,4	n.a.	43,0

Fuente: CNE y UNIFEM (2009).

Notas. ¹ Solamente se dispone del dato porcentual sin decimales. ² La Paz: Charazani y Jesús de Machaca. Chuquisaca: Mojocoya, Tarabuco y Huacaya. Oruro: Salinas de Garci Mendoza, Chipaya, Pampa Aullagas y Totorá. Potosí: Chayanta. Santa Cruz: Charagua.

251. En contextos de pobreza, las mujeres que se encuentran en la arena política encaran dificultades para atender responsabilidades políticas y familiares simultáneamente. La inclusión de mujeres en listas de candidatos y posterior elección, no tiene consecuencias mayores en cambios de su vida doméstica, manteniendo una recarga de trabajo. Las mujeres candidatas o electas permanecen en sus responsabilidades familiares y sujetas a la autoridad del cónyuge. A nivel local, las mujeres tienen mayores posibilidades de conciliar el espacio público y privado, por la cercanía de lazos primarios y la facilidad de apoyarse en las redes familiares y sociales para compensar su ausencia del ámbito familiar; aspecto que ya no es posible a nivel nacional. Sólo ese mecanismo de redes familiares favorece la sustitución en el trabajo doméstico y la presencia (y continuidad) de las mujeres en el ejercicio público y político (Farah et al., 2006).

“Llegar a los espacios de poder como mujer es difícil, especialmente cuando venimos de una baja condición económica; aparte de las dificultades para ingresar a los espacios de decisión, una vez que empezamos la vida política, no tenemos con quien dejar a nuestros hijos. Nosotras somos las únicas que podemos cuidarlos y nos acompañan en nuestros trabajos y actividades políticas”.

*Felipa Huanca Mamani
Asambleísta Plurinacional de la Cámara de Diputados⁸⁵*

iv) La violencia contra la mujer

252. La violencia contra las mujeres, o la violencia basada en el género, es una forma de discriminación que impide que las mujeres, en igualdad con los hombres, puedan ejercer sus derechos y libertades que se establecen

⁸⁵ Extractado de “Derechos en la mira” Boletín especial No 1 del Observatorio de Género. Mayo de 2010.

en el marco de los derechos humanos. Esta violencia es fruto de las relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres y se manifiestan tanto en el ámbito de la familia, como de la comunidad y el Estado en su conjunto. Es decir, esta forma de violencia en sus diversas expresiones, afecta la vida de las personas en todos los niveles socioeconómicos, tanto en el ámbito público como en el privado. Es un fenómeno muchas veces justificado para proteger el orden patriarcal que desmotiva la participación de las mujeres para intervenir en todos los ámbitos de la sociedad. Es relativamente reciente el reconocimiento de los gobiernos acerca de que la violencia de género es un asunto de política pública y que su incidencia tiene importantes consecuencias en los ámbitos social y económico - lo cual ha llegado a representar inclusive un problema de sobrevivencia para las mujeres y un serio obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo (CEPAL, 2006).

253. La violencia intrafamiliar afecta a la familia en su conjunto. Los efectos que provoca la violencia hacia la mujer repercuten en el entorno del hogar por múltiples canales, pues repercuten en su autoestima, en sus relaciones interpersonales, en aspectos emocionales, sexuales, intelectuales y productivos, y afectan también a sus hijos y entorno familiar. Las mujeres “comienzan a desarrollar síntomas como la depresión, la autodestrucción o la utilización de la violencia con sus hijos o seres queridos, poniendo en riesgo su salud mental y la de sus hijos” (Centro Juana Azurduy, (2005) citado en PNUD, 2006).

254. A pesar de la gravedad del problema de la violencia y de su larga y continua gestión en diversos planes impulsados desde el Estado y desde las redes institucionales de sensibilización, persisten limitaciones importantes en la provisión de apoyo estatal hacia las víctimas. El Viceministerio de la mujer (2005) destaca importantes logros normativos e institucionales en la lucha contra la violencia contra la mujer. Entre ellos, destacan entre otros la Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o doméstica de 1995 y la creación –con base en la Ley de Municipalidades- de 128 Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), 24 Brigadas de Protección a la Familia y 53 Redes de Prevención y Atención hasta fines

de 2004⁸⁶, y la incorporación en el currículo escolar en los niveles inicial y primario; entre otros avances.

Según el VIO (2008), “sólo en las capitales de departamento, los SLIM han adquirido algún nivel de institucionalidad (...) De ahí que los SLIM, siendo que se encuentran sujetos a la voluntad y visión de las autoridades de turno, presentan un alto grado de inestabilidad en la atención, debido principalmente a la poca importancia que otorgan los municipios a problemas sociales, lo que se expresa en el escaso presupuesto asignado, la falta de dotación de ambientes adecuados y equipamiento. La inestabilidad funcionaria es una constante (...)

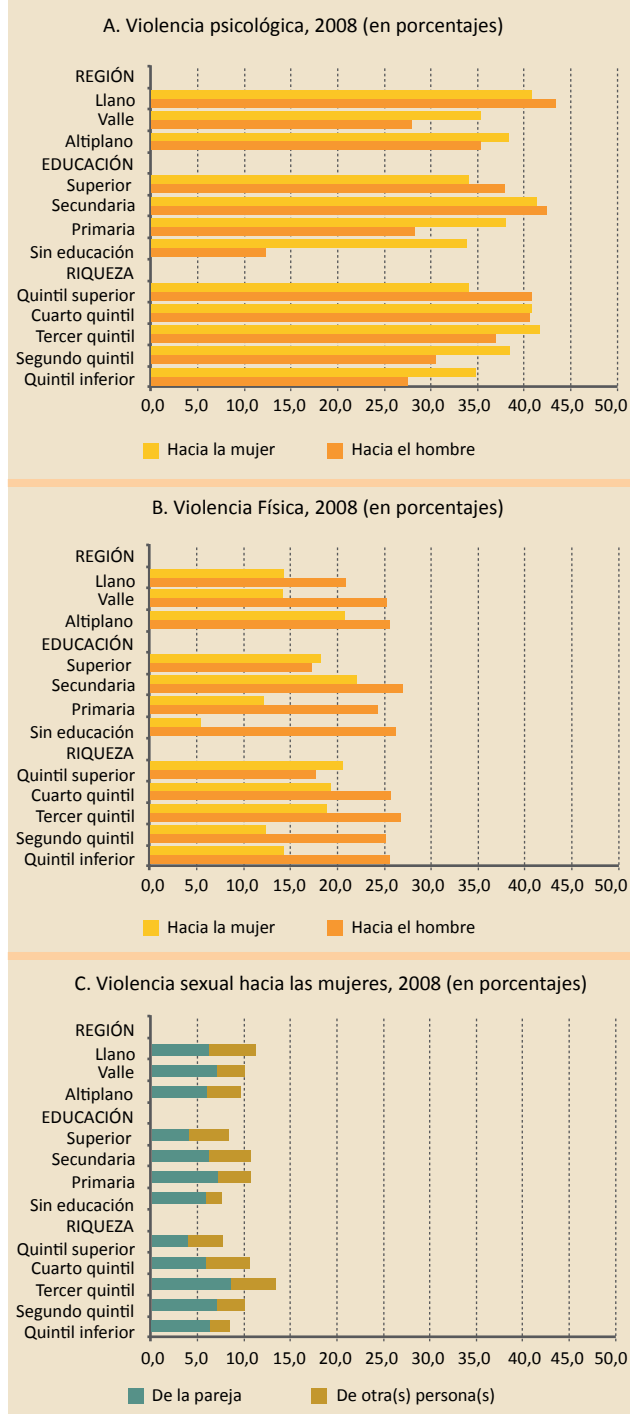
Los servicios públicos de atención a víctimas de violencia, en muchos casos están a cargo de personal con una deficiente capacitación en un enfoque de la violencia con perspectiva de género, que posibilite entender la violencia como resultado de relaciones de poder, dando lugar al maltrato a las mujeres que asisten al servicio.

El riesgo de la atención en estas instancias, tanto en las brigadas como en los SLIM, es que se constituyan en espacios de conciliación por el tratamiento que se da a los casos; al respecto, se debe tener en cuenta que ese no es el espíritu de la Ley 1674, inclusive existe interpretación al respecto que señala que no son instancias de conciliación sino que son instancias de atención de casos, tomando en consideración la vulnerabilidad de las personas, de tratarse de una conciliación, se atenta contra los derechos de las víctimas”.

255. Aunque su incidencia se ha reducido significativamente en años recientes, la violencia continúa siendo un fenómeno generalizado que afecta a gran parte de las bolivianas y bolivianos, independientemente de su condición socioeconómica, residencia o incluso de su nivel de educación. Los datos de la ENDSA, muestran una importante reducción de la violencia psicológica hacia

86 Según el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (2008), “A la fecha no se cuenta con información exacta sobre el número de SLIM en funcionamiento, en los 327 municipios existentes. Se conoce, sin embargo, que se ha extendido la tendencia a fusionarlos con las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia (DMNA), contraviniendo lo dispuesto por la Ley 1674 y la Ley 2028 de Municipalidades.”

Gráfico 43. Violencia psicológica, física* y sexual en Bolivia, 2008



Fuente: INE. Nota: Los datos sobre violencia física incluyen violencia sexual

las mujeres, que afectó a 38.1 de ellas en 2008 (53.8 en 2003). De este total, 18 por ciento correspondió a insultos como “no sirves para nada” y otro 15 por ciento correspondió a acusaciones de infidelidad. Por otra parte, hacia 2008, una cuarta parte de las mujeres (24.2 por ciento) reportó haber sufrido agresiones de tipo físico (53 por ciento en 2003), principalmente de empujones y jalneos (17 por ciento) y golpes con las manos (15 por ciento)⁸⁷. Con relación a la violencia sexual, 6.4 por ciento de las mujeres alguna vez casada o unidas, manifestaron haber sido forzadas por su pareja a sostener relaciones sexuales, y 3.7 por ciento manifestó haber sido forzada por otra persona⁸⁸ (15 y 4 por ciento en 2003); totalizando una incidencia de 10.1 por ciento. Finalmente, llama poderosamente la atención el hecho que no existan diferencias significativas en la proporción de mujeres que son víctimas de violencia al considerar residencia, nivel de instrucción, región, edad, condición socioeconómica o grado de pobreza del municipio.

En el caso de la violencia en contra de los hombres, la incidencia de la violencia psicológica fue de 35.5 por ciento en

87 Los datos sobre violencia física incluyen también los episodios de violencia sexual, no existiendo información desagregada sobre la violencia física distinta de la sexual.

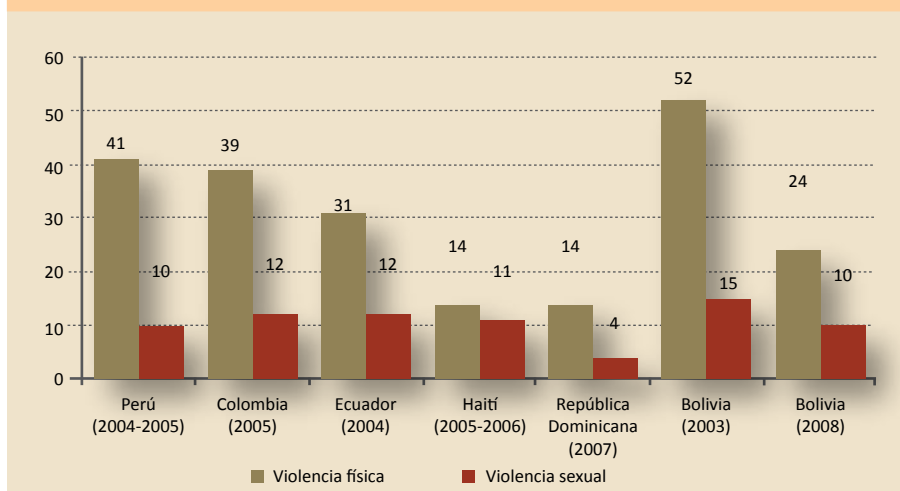
88 Parientes, “amigos” o desconocidos.

2008, con un registro similar al de la violencia psicológica contra la mujer. En cuanto a la violencia física y sexual, la incidencia es bastante más baja.

256. Comparada con la situación de otros países latinoamericanos, la situación del país dista mucho de ser halagadora. El Gráfico 43 muestra datos compilados por la OPS (2009) que ilustran la situación de violencia en seis países seleccionados de América Latina alrededor del año 2005 (el dato de Bolivia correspondiente a 2008 se añade para fines ilustrativos). En este marco, las cifras expuestas resultan alarmantes, pues permiten evidenciar que las mujeres bolivianas eran hacia 2005 –siempre considerando este grupo de países– las que mayor violencia física sufrían. Asimismo, una proporción mayor de las mujeres bolivianas sufrían violencia sexual, respecto al promedio de las mujeres de los seis países reportados.

257. Con el mayor acceso de las mujeres al espacio político, ha surgido el fenómeno del acoso político contra la mujer. Farah et al. (2006), destacan en su estudio que “se ha podido observar que las mujeres son incluidas en listas de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas como “relleno”, para cumplir con la “formalidad” que exige la legislación y poder habilitarse para la contienda electoral. Pero, una vez electas, las mujeres son motivo de presión

Gráfico 44. Países seleccionados: Porcentaje de mujeres alguna vez unidas que fueron víctimas de violencia circa 2005*



Fuente: OPS (2009) e INE (Dato Bolivia 2008).

*Se incluye solo como referencia el dato de Bolivia en 2008.

para excluirlas del cargo y colocar al suplente (hombre). Las distintas formas de ejercer presión sobre ellas son conocidas como acoso político, cuya emergencia empieza a cobrar cierta regularidad, especialmente hacia las concejalas municipales, a tal grado que empieza a convertirse en un problema público por sus soportes en argumentos desvalorizadores de interiorización, para anularlas en su ejercicio con un resultado de exclusión, aunque sin que se haya logrado todavía ser parte de la agenda pública, por considerarse “subjetivo” y producto de la “imaginación” de las mujeres”.

El estudio del VIO y CIAG (2009), reporta que “la CNE indica que en el periodo 2000-2005 se reportaron 117 denuncias de acoso y violencia en contra de concejalas y alcaldesas. Los departamentos donde se registran más casos son La Paz (50), Chuquisaca (18), Cochabamba (11) y Potosí (10)”. El mismo estudio acota que “la ACOBOL (...) hace notar que las cifras presentadas por la CNE electoral no representan la totalidad real, pues muchas mujeres no denuncian los abusos del que son víctimas por miedo a las represalias contra ellas o sus familias. Especialmente en el área rural, donde factores culturales como el machismo, la idiosincrasia, la deficiente educación escolarizada, permiten el acoso y violencia contra las mujeres. Lo preocupante es que ningún caso denunciado ha sido resuelto”.

“Existe una especie de complicidad implícita entre los hombres que sigue actuando en torno a mantener sus privilegios. Asimismo, cuando un hombre que es una autoridad comete un acto de acoso contra una compañera mujer –sancionado como delito en la normativa nacional y ésta realiza una denuncia, no se lo sanciona, no se hace absolutamente nada”.

Hilda Saavedra
Senadora y Presidenta de la Unión de Mujeres
Parlamentarias de Bolivia ⁸⁹

89 Extractado de “Derechos en la mira” Boletín especial No 1 del Observatorio de Género. Mayo de 2010.

Siguiendo a la misma fuente, las principales formas de violencia política contra las mujeres son la presión (acoso) hacia las concejalas (44 por ciento), los actos de violencia (23 por ciento), el impedimento de funciones (23 por ciento), el congelamiento ilegal de cuentas municipales (10 por ciento) y la discriminación (9 por ciento).

v) Masculinidades ⁹⁰

258. Al analizar la categoría social del género, es importante no abordar el tema solamente desde la perspectiva de la situación de la mujer Cuando se habla de género, muchas veces la mirada es mujer, sin embargo, es importante tener en cuenta que la categoría social de género se refiere al conjunto de características, roles, comportamientos y valores de cómo se debe ser mujer y cómo ser hombre. El “deber ser” viene dado a través de un proceso de socialización, donde mediante el traspaso de valores, adquisición de información y educación, los seres humanos construyen y consolidan su identidad (Seidler, 2006). Entonces, género implica tanto a mujeres como a hombres.

259. El abordar el tema de las masculinidades desde la perspectiva de género implica la promoción y generación de cambios en torno a las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres, con el fin de lograr equidad (Connell, 1995). Al cuestionar lo que significa ser hombre, nos enfrentamos a un constructo hipotético cuya comprensión resulta difícil. Debido a esto, estudiosos sugieren que para tener un mejor entendimiento de las masculinidades y de lo que es ser hombre, se debe tomar en cuenta experiencias pasadas, actitudes y creencias culturales e históricas (Kahn, 2009; Beynon, 2002). Las sociedades actuales en el mundo comparten un factor común, el de estar regidas por sistemas patriarcales. Este concepto se entiende como un sistema social y cultural que está manejado por hombres y que “normaliza”, privilegia y rara vez cuestiona lo que los hombres hacen (Kaufman, 1987; Olavarría, 2001). Se trata de un poder vertical que es impositivo y que marginaliza a los más vulnerables, ya sean mujeres u otros hombres que no cumplen con ciertos requisitos planteados por la masculinidad hegemónica.

90 Esta subsección fue desarrollada por Vanessa Cooper.

260. La Masculinidad Hegemónica, como un modelo tradicional, puede ser entendida como patrones de comportamientos y prácticas específicas que otorgan poder, autoridad y supremacía a hombres sobre mujeres. Connell (1995), sugiere que los estereotipos de género representan una forma idealizada de masculinidad que no necesariamente refleja con veracidad lo que es ser hombre.

El CISTAC⁹¹ ha desarrollado una propuesta metodológica para entender este concepto: “La mesa de la masculinidad hegemónica”, esta mesa está hecha de “Poder” y mantenida por cuatro pilares:

Heterosexualidad Compulsiva	Homofobia	Misoginia	Sexismo
Donde el sexo y el número de relaciones sexuales es privilegiado.	Rechazo de cualquier expresión masculina diferente a la establecida.	Rechazo a todo lo femenino.	Relacionado a los roles pre-establecidos para hombres y mujeres.

Fuente: Tellería (2005)

Este modelo es aceptado e incluso alimentado por la mayor parte de los miembros de las sociedades, pero viene siendo crecientemente cuestionado por nuevas masculinidades emergentes que no logran encajar en el modelo tradicional.

91 El CISTAC es una organización no gubernamental boliviana especializada en el trabajo sobre masculinidades. El trabajo sobre Masculinidades en Bolivia, comienza en el año 1996 con CISTAC y con el apoyo de diversas organizaciones, incluido el UNFPA Bolivia. En un primer momento se crean espacios de debate social para promover estrategias de análisis, opinión, promoción e informar sobre masculinidades. Actualmente, CISTAC continúa creciendo y velando por la visibilización, sensibilización, diseño de estrategias de información, creando metodologías para la realización de actividades, realizando investigaciones cualitativas, talleres y difusión pública de información en masculinidades.

CISTAC, con el apoyo del UNFPA ha sido responsable de una serie de publicaciones en el tema de Masculinidades, entre las cuales se puede mencionar: 1er encuentro de estudios sobre Masculinidades, 2005; 2do encuentro de estudios sobre Masculinidades, 2005; 3er encuentro de estudios sobre Masculinidades, 2008; y Documento: Interpelación a las relaciones de poder que generan violencia política en los gobiernos municipales: Un Trabajo en Masculinidades, 2007.

261. El surgimiento de nuevas masculinidades viene dado por el cuestionamiento del modelo tradicional. Este cuestionamiento, cada vez más frecuente, ha provocado que el modelo tradicional o hegemónico entre en crisis, debido a que es un modelo limitado, que no representa a todos; y que encasilla cada género dentro de ciertas características, valores y comportamientos que se rigen por mandatos rígidos y cerrados, los cuales vienen impuestos por las sociedades patriarcales.

Marco de acuerdos internacionales

262. Actualmente existe gran preocupación y se están tomando iniciativas por parte de diferentes instituciones por promover políticas de igualdad de género. También se concuerda que a fin de lograr cambios verdaderos, no bastan simplemente propuestas, ni sensibilización, sino que es necesario, involucrar a los hombres en todo proceso de cambio. Esto es, contar con una participación activa. El proceso de cambio, que implica una reconstrucción de masculinidades dañinas y una construcción de masculinidades más equitativas, debe tomar en cuenta las diferentes contradicciones que enfrentan los hombres entre lo que es el modelo hegemónico y la liberación del mismo.

263. Los hombres deben tener un rol importante en el cambio hacia la igualdad de género. En la CIPD y en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing, se planteó la necesidad de luchar por la equidad de género en múltiples esferas de la vida, e impulsar a los hombres a que tomen responsabilidad de su comportamiento sexual y reproductivo y que tengan mayor participación a nivel familiar y ejerzan su paternidad de manera responsable. Se estableció que el hombre tiene un rol importante en el cambio hacia la igualdad de género y por ello, su inserción e involucramiento en los procesos de cambio es indispensable. También en 1995, el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague⁹², priorizó su atención en los roles y responsabilidades que tienen los hombres en las tareas domésticas, las responsabilidades familiares y labores compartidas.

92 Informe sobre el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, marzo de 1995.

Es a partir de esto que UNFPA⁹³, junto a otras instituciones gubernamentales, ONGs, organismos internacionales, entre otros, se ha comprometido a impulsar y promover activamente la participación de los hombres en el cuidado de la salud reproductiva, el acompañamiento de la maternidad y la prevención de la violencia de género. En 2009, en Rio de Janeiro⁹⁴, el UNFPA, acompañado de otras entidades, colaboró en la organización y participación de un simposio internacional que se enfocó en la función de los hombres para mejorar la equidad de género. En este contexto se reconoció el daño causado por muchos hombres a mujeres y niñas, y las consecuencias negativas en niños y hombres que siguen y asumen las definiciones y mandatos acerca de lo que es el poder masculino y las expectativas impuestas por las sociedades. El reconocimiento que los hombres son parte del problema, y por ende, son parte también de la solución, involucra un replanteamiento de lo que significa ser hombre, implica reforzar la cero tolerancia hacia la violencia de género y dar mayor importancia a los servicios de salud sexual y reproductiva para hombres.

Paternidad, salud sexual y reproductiva y la vida del adulto mayor desde la perspectiva de Masculinidades

264. Es necesario promover la participación de los hombres en la paternidad para reducir inequidades de género. Aguayo (2010) señala que el ejercicio de la paternidad se da en un contexto donde el aumento de hogares unipersonales ha incrementado, la inserción de las mujeres en el mercado laboral ha crecido, hay una disminución de matrimonios y la tasa de divorcios ha aumentado. También se sugiere que la presencia de los padres en la vida familiar se refleja en la vida de los hijos/as, dando como resultado mayor motivación y rendimiento escolar, incremento de las habilidades sociales, mayor autoestima en los hijos/as y mayor tolerancia hacia el estrés (Allen y Daly, 2007).

93 En su Programa Estratégico (2008-2011), el UNFPA busca avanzar en la igualdad de género y empoderar a mujeres y adolescentes para que ejerciten sus derechos reproductivos y para tener una vida libre de discriminación y violencia.

94 Informe de la Declaración de Rio de Janeiro: Involucrando a Hombres y Niños en la Equidad de Género. Abril de 2009.

265. La CIPD destaca la importancia en la toma de decisiones conjuntas entre hombres y mujeres para la transformación de las relaciones en pro a la equidad.

También se otorga especial atención a la sensibilización de hombres en el riesgo de infección del VIH/Sida y la promoción del uso de anticonceptivos en hombres para reducir la epidemia. En este marco, en el año 2000, ONUSIDA realizó una Campaña Mundial denominada: “Los hombres hacen la diferencia”, estableciendo la importancia de estimular a los hombres a hablar entre ellos y con sus parejas sobre el sexo, el Sida y el acceso de los hombres a fuentes de información, de apoyo y asesoramiento. También consideró importante apoyar a hombres en su rol de padres dentro de la esfera familiar y en la comunidad^{95,96}.

266. Existe una seria marginación de los Hombres Mayores debido a su pérdida del rol productivo, su jefatura en el hogar y una pérdida de poder. Crespo (2005) señala que los Hombres Mayores no tienen una autorepresentación desde la identidad genérica masculina. Esta situación produce un sentimiento de desesperanza, al no poder llenar las expectativas que la sociedad hegemónica establece y proclama. Y en cuanto a la sexualidad, los Hombres Mayores se definen como asexuados.

Entre las sugerencias y propuestas del estudio está una reconfiguración del concepto de masculinidades que incluya a los Hombres Adultos Mayores, incorporar políticas públicas que velen por ellos y explorar el tema de la sexualidad en Hombres Mayores.

95 La OPS también ha tenido un rol importante en la elaboración de modelos de atención de violencia con hombres dirigidos a los ministerios de salud, y ha colaborado en la propuesta de acciones puntuales de prevención y promoción de programas sobre Masculinidades.

96 En una iniciativa en educación sobre equidad de género en Bolivia, durante 1999, el UNFPA colaboró con la Fundación Turner y con gobiernos municipales en un proyecto de Bi-alfabetización Quechua-Castellano en Salud Reproductiva con enfoque de Género e Interculturalidad. El objetivo: mejorar la calidad de vida de la población indígena de las áreas peri-urbanas y rurales (Chuquisaca, Potosí y Cochabamba). Con los hombres se trabajó temas de equidad de género, eliminación de violencia y responsabilidad sexual y reproductiva. Este proyecto fue galardonado con el premio Internacional “Malcom Adishiah” de la UNESCO, por utilizar una metodología innovadora.



G. Los y las adolescentes y jóvenes: Un grupo que reclama una mirada y atención especiales⁹⁷

i) Características y consideraciones generales sobre la población adolescente

267. La población adolescente, que tiene un enorme potencial para contribuir al desarrollo, enfrenta problemas serios de exclusión social. Los y las adolescentes viven una etapa de profundos cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Durante la adoles-

⁹⁷ Esta subsección se centra principalmente en los adolescentes. Sin embargo, en algunos casos, principalmente por la carencia de información desagregada, se analiza también la situación de la población joven.

encia y la juventud, la sociedad otorga una especie de “moratoria de roles”, es decir, una suspensión temporal de obligaciones que favorece la preparación para nuevas situaciones (CEPAL, 2004). Según destaca el CELADE, adolescentes y jóvenes enfrentan hoy en día dos paradojas de gran magnitud. Por un lado está el hecho que, nunca como hoy, el conocimiento juega un papel central en el desarrollo, por lo cual las naciones que busquen el progreso debieran explotar al máximo el potencial de adolescentes y jóvenes —que tienen mayor formación que otros grupos etarios—; sin embargo, se da la paradoja de que una creciente exclusión social, en especial en el plano laboral, afecta a estos grupos. Por otro lado, las condiciones de exclusión social que los afectan van acompañadas de un nivel inédito de propuestas masivas de consumo, lo que confiere un protagonismo igualmente inédito a la cultura juvenil en la sociedad: ello determina la existencia de altos niveles de insatisfacción entre adolescentes y jóvenes, especialmente de bajos ingresos, que ciertamente son la mayoría en nuestro país.

“Un mundo apto para los y las jóvenes es aquel en el que sus derechos son promovidos y protegidos. Un mundo en el que las personas jóvenes tengan oportunidades óptimas para desarrollar completamente su potencial, para expresarse libremente y que sus puntos de vista sean respetados. Un mundo en el que las y los jóvenes vivan libres de pobreza, discriminación y violencia”.

*Visión del UNFPA para los y las jóvenes
Framework for Action, 2006*

268. Los y las adolescentes representan, después de los niños y niñas, el mayor grupo etario dentro de la población boliviana; y su número se incrementará sin pausas hasta alrededor de 2030. La participación de los y las adolescentes se ha mantenido históricamente, algo por encima del 20 por ciento de la población boliviana. Los datos de los últimos tres eventos censales (1976, 1992 y 2001) dan cuenta que este grupo poblacional, compuesto por personas de entre 10 y 19 años de edad, representa 23 por ciento del total. Con datos disponibles para 2007, en Bolivia habitan 2.2 millones de adolescentes (Gráfico 44) con la siguiente composición: El grupo de 10-13 años está compuesto por 924 mil personas (42 por ciento), el grupo de 14-16 años cuenta con 651 mil efectivos (30 por ciento) y el de 17 a 19 años está compuesto por 606 mil personas (28 por ciento del total de adolescentes). Según las proyecciones disponibles, los y las adolescentes llegarán a 2.5 millones de personas en 2020 con una composición variable. La participación de adolescentes dentro del total ha comenzado descender en la década de los 2000, disminución ocasionada principalmente por el franco descenso del grupo de los y las preadolescentes (10 a 13 años) iniciado ya en los noventa. Entretanto, los grupos de adolescentes de 14-16 y 17-19 años, mantendrán una participación estable en torno a 12 por ciento (en conjunto) todavía hasta el año 2020. A diferencia del

grupo de preadolescentes, estos dos últimos grupos poblacionales continuarán aumentando en su magnitud hasta el año 2030.

269. Existe una baja proporción de adolescentes que cuenta con la documentación básica para ejercer formalmente la ciudadanía. Según la Encuesta Nacional de la adolescencia y la Juventud, realizada por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y el UNFPA en 2008 (ENAJ, 2008)⁹⁸, hacia dicho año, solamente 35 por ciento de los y las adolescentes y jóvenes contaba con cédula de identidad, un documento casi indispensable para la inscripción a centros de educación técnica o superior y para la incorporación al mercado de trabajo.

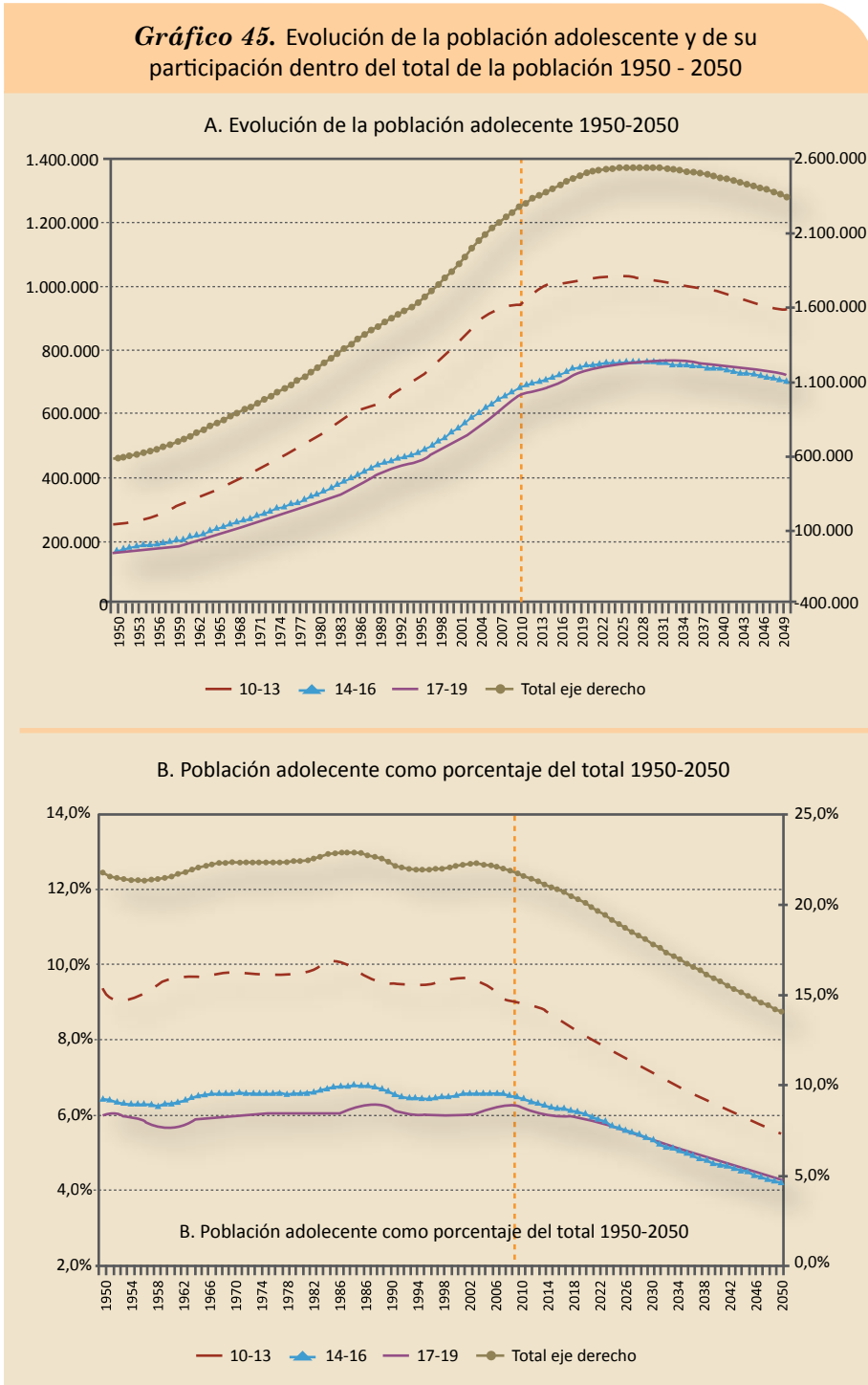
270. Más de la mitad de adolescentes y jóvenes de entre 10 y 24 años no identifica pertenecer a algún pueblo originario o étnico. Según la ENAJ 2008, en las 17 ciudades más pobladas del país, que agrupan a alrededor de 60 por ciento de la población total, 55 por ciento de los y las adolescentes y jóvenes (A&J) no se identifica con ningún pueblo originario o afrodescendiente. Por su parte, 17 por ciento de los A&J se autoidentifica con el pueblo aymara, 13 por ciento con el quechua y 4 por ciento con “otros”⁹⁹; mientras que 12 por ciento de los jóvenes declaró que “no sabe” o no respondió. La autoidentificación y la no-autoidentificación son muy homogéneas cuando se los desagrega por sexo, y aquella se va acrecentando en las cohortes de mayores edades.

271. Los principales problemas percibidos por adolescentes son algunas adicciones, la falta de trabajo e ingresos y los relacionados con la sexualidad y la reproducción. La Encuesta Nacional de Juventudes de 2003, permitió identificar la percepción de los adolescentes acerca de los problemas que los aquejan. Hacia 2003, algunos de los principales problemas identificados por adolescentes de entre 14 y 18 años eran el alcoholismo

⁹⁸ La ENAJ 2008 se desarrolló en 17 ciudades del país con poblaciones mayores a 50,000 habitantes: La Paz, El Alto, Santa Cruz, Montero, Cochabamba, Colcapirhua, Sacaba, Quillacollo, Sucre, Tarija, Yacuiba, Oruro, Trinidad, Riberalta, Cobija, Guayaramerín y Potosí.

⁹⁹ Mestizo, chaqueño, movima, trinitario, tacawa, chachocomani, guaraní, chiquitano, mojeño y afrodescendiente. Ver UNFPA (2009).

Gráfico 45. Evolución de la población adolescente y de su participación dentro del total de la población 1950 - 2050



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

Recuadro 12. Identidades juveniles y sociedad adultocéntrica

En nuestros países se habla permanentemente de las y los jóvenes. Los medios de comunicación, las y los adultos, el profesorado, las iglesias, los actores de las esferas políticas, las ciencias sociales y médicas, entre otros, están diciendo algo respecto de las y los jóvenes como grupo social y también de las formas en que viven. De esta manera, se van construyendo discursos sociales, imágenes y estereotipos que muchas veces no dan cuenta de lo que les pasa, hacen, sienten o sueñan como jóvenes. Duarte (2006), plantea avanzar en esta reflexión a partir de tres formas de ver estas identidades.

La identidad como meta y ausencia, visión estática e invisibilizadora

- ▶ “Ser joven es algo natural que a todos nos pasa”, esta perspectiva ve la vida con criterios biológicos y confunde ámbitos del crecimiento humano con experiencias culturales del ser social. O sea, nos están diciendo que ser joven depende del desarrollo hormonal que cada individuo tiene y que es algo que a todos les pasará. Nos parece más bien que nadie es joven porque sí, ser joven es una construcción social e histórica y que constituye una relación de las y los jóvenes con otros sectores sociales (niñas, niños, adultos, adultos mayores).
- ▶ “Los jóvenes están en una etapa entre ser niños y ser adultos”, esta noción enfatiza el carácter de proceso lineal que tendrá el crecimiento humano en su ciclo vital. Los orígenes de esta concepción están en algunas corrientes de la psicología del desarrollo, cuyas bases han sido descontextualizadas y usadas fuera de toda ambientación específica que exigen las realidades locales. Por otro lado, la concepción del tiempo en esta noción es de pasado, presente y futuro como etapas desconectadas y que no se reconstruyen simultáneamente una a otra. En ese sentido, es importante la enseñanza de los pueblos originarios de nuestro continente, que ven el despliegue de los momentos de la vida en un espiral ascendente que en el pasado, presente y futuro se vinculan estrechamente.

- ▶ “Los jóvenes son el futuro del país”, este discurso enfatiza que la juventud, en tanto grupo social, no existe y tampoco existen en el presente sus expresiones musicales, deportivas, políticas, intelectuales, etc.
- ▶ “La juventud está viviendo una crisis de identidad”, desde esta afirmación se remarca la idea de la juventud como problema social. Es importante señalar el carácter negativo que se le atribuye a la noción de crisis, despojándola de su sentido dinámico y de tensión para el cambio con que también es posible significarla. El caos, como expresión de desorden social, es el principal sinónimo atribuido desde este discurso a las y los jóvenes.
- ▶ “Ser joven es ser bello”, esta afirmación es engañosa y muchas veces dificulta la vida en los mundos juveniles de sectores empobrecidos, ya que aparece como una afirmación positiva en comparación con las anteriormente mencionadas. Su contenido matriz es que la belleza está asociada al despliegue de ciertos cánones estéticos que son dependientes de la capacidad de consumir ciertos productos y que permitirán el logro de metas como la aceptación social, el afecto de la pareja, el éxito laboral, la confirmación de la virilidad o la feminidad. Sumado a esto, aparece el heroísmo como refuerzo del ser bello y que reafirma el carácter épico y romántico de ser joven.

La identidad como integración al Mercado

- ▶ “Ser joven es estar a la moda”, esta afirmación hace énfasis en la consideración que existe en nuestra sociedad respecto de los jóvenes como potenciales consumidores. La mayor parte, por ejemplo, de los programas televisivos dirigidos a la juventud están asociados al consumo. Las y los jóvenes serán considerados como personas en tanto se integren al mercado.

- ▶ “Ser joven es ser emprendedor”, esta afirmación tiene que ver con la participación en el mundo del trabajo. La mayor parte de los jóvenes de sectores populares no encuentra trabajo o se desempeña en espacios laborales con bajos sueldos, malos tratos y sin perspectivas de mejoras futuras. La falta de capacitación adecuada y la desprotección laboral aumentan la incertidumbre juvenil cuando se trata de buscar trabajo. Lo que se espera socialmente es que los jóvenes se integren al mercado laboral de manera “eficiente”.
- ▶ “Ser joven es estar modernizado tecnológicamente”. Vale decir, se toma como dado que los jóvenes deben ser proficientes en materia informática y gozar de ventajas como el acceso a la telefonía celular, entre otros. Cabe destacar que la mayor parte de los jóvenes empobrecidos están excluidos o ven dificultado su acceso a estos tipos de tecnología.

La identidad como peligro social, la visión normativa

- ▶ “Jóvenes hip hoperos asesinaron a...”, este que aparece como titular en las páginas rojas de los diarios, señala una tendencia que se ha venido instalando en nuestros países: Se acusa sin fundamento de situaciones delictivas a grupos de jóvenes por el sólo hecho de ser pobres, pertenecer a determinada corriente contracultural o de vestir de determinada forma (hip hopero, rockero, punk, etc.). La mayoría de las veces no se sabe si realmente fueron jóvenes y hip hoperos los que efectuaron tales actos. Se habla de pandillas en forma muy generalizada y como forma de enjuiciar a cualquier grupo de jóvenes que se pasea en cualquier sector pobre, de cualquier ciudad. De esta manera, se construye una identidad que se basa en la criminalización de lo juvenil.
- ▶ “Violencia en manifestación estudiantil”, en algunas coyunturas políticas se vive un clima de fuerte agitación de las y los estudiantes secundarios y universitarios, que (en ocasiones, nota el UNFPA) reclaman por mejoras en el campo de la educación. Durante estas movilizaciones, los medios de comunicación transmiten en forma privilegiada los aspectos violentos de ellas, despojándolas de los contenidos y propuestas que contienen. Así la imagen transmitida es de: Jóvenes organizados políticamente, sinónimo de terror social.
- ▶ “Jóvenes no participan de procesos electorales”. Este tipo de titulares de periódicos da pie para que personajes públicos, en especial del ámbito de la política, hablen de la apatía juvenil y de lo que denominan irresponsabilidad cívica. Sin embargo, es importante considerar que más que apatía juvenil, lo que existe es antipatía hacia las formas tradicionales de hacer política. Existen otras formas de participación juvenil que muestran la simpatía de las y los jóvenes hacia nuevas formas de hacer política.
- ▶ “Los jóvenes están llenos de ideales”, en contradicción con la afirmación anterior, se ha construido una imagen que muestra a los jóvenes como portadores de una fuerza sobrenatural que les llevaría a participar en la sociedad y a proponer ideas para su transformación. Esta concepción es también engañosa, ya que pretende ser positiva hacia el mundo juvenil, pero reproduce una fórmula que les trata como si no existieran. Vale decir, supone que los ideales que tienen los jóvenes dependen de manifestaciones biológicas, hormonales, propias de una etapa de la vida que ya pasará, cuando maduren y los dejen de lado.

Texto extractado de Duarte (2006). En “Género, Generaciones y Derechos: Nuevos enfoques de trabajo con jóvenes. Una caja de herramientas”. UNFPA y Family Care International. 2006.

(identificado como un problema por 69 por ciento de los y las adolescentes), la drogadicción (65 por ciento), la violencia que los afecta o que ejercen (33 por ciento), la incomprensión de los mayores (22 por ciento), la falta de trabajo (14 por ciento), el embarazo (11 por ciento), el aborto (11 por ciento), pocas oportunidades para estudiar (8 por ciento), dificultades económicas (7 por ciento) y las infecciones de transmisión sexual (5 por ciento), entre otros.

Por su parte, según reporta el UNFPA en el Informe Final sobre el Registro Nacional de Agrupaciones y Organizaciones de Jóvenes (UNFPA, 2010b), las y los adolescentes y jóvenes pertenecientes a organizaciones y agrupaciones juveniles, consideran que los principales problemas que los afectan son el alcoholismo y la drogadicción (identificado como problema por 63 por ciento de los encuestados y encuestadas), ser discriminados (39 por ciento), desinformación sobre sexualidad (32 por ciento), no ser reconocidos (31 por ciento), la pobreza (29 por ciento), la violencia (27 por ciento), no ser respetados (27 por ciento), no tener capacitación (26 por ciento) y el embarazo adolescente (26 por ciento).

ii) Adolescentes y jóvenes: Más educados pero con menores opciones de inserción laboral

272. Como se vio en secciones anteriores, en décadas recientes el país ha avanzado sustancialmente en la ampliación del acceso a la educación, lo cual se refleja en el hecho que las cohortes más jóvenes, tanto de mujeres como de hombres, tienen más años de instrucción. Así por ejemplo, los datos disponibles del CNPV 2001, señalan que solamente 3 por ciento de la población de entre 19 y 25 años no tenía ningún grado de instrucción, mientras que esta proporción llegaba a 7 y 23 por ciento para los grupos de adultos de 26-44 y 45-64 años respectivamente. Asimismo, 40 por ciento de los jóvenes accedieron a la educación secundaria y 18 por ciento a la educación superior. Datos más recientes de la Encuesta Continua a Hogares de 2003-2004 (Tabla 42), corroboran que invariablemente las cohortes más jóvenes tienen más educación: El grupo de edades de entre 19 y 24 años tiene en promedio 10 años de estudio, mientras que el grupo de entre 25 y 49 años de edad presenta en promedio sólo ocho años. Asimismo, la proporción de personas con estudios de secundaria completos (12 años) es mucho

Tabla 42. Indicadores educativos de la población de 19 y más años de edad según tramos de edad, 2003-2004

Tramos de edad	Promedio de años de estudio			Población con cero o doce años de estudio (Porcentajes)	
	Hombres	Mujeres	Total	0 años	12 años
19-24	10,45	9,51	9,97	1,3	26,9
25-29	9,88	8,91	9,36	2,9	19,8
30-39	9,21	7,33	8,22	5,8	13,7
40-49	8,02	5,64	6,78	13,1	9,5
50-59	6,46	3,94	5,16	21,4	6,1
60-69	4,87	2,5	3,56	41,2	3,1
70-98	4,21	1,61	2,67	54,4	3,9

Fuente: INE.

mayor entre los jóvenes que entre los adultos; mientras que la figura inversa se registra al observar la proporción de personas sin ninguna educación en los diferentes grupos etarios. Se observa entonces, que invariablemente los jóvenes se encuentran en posesión de mayores activos educacionales que los adultos y más aún que los adultos mayores, a lo cual se suma la mayor capacidad de adaptación juvenil; lo cual, al menos en teoría, debería otorgarles buenas perspectivas de inserción laboral en un mundo cada vez más dependiente del conocimiento¹⁰⁰.

273. Las necesidades de la familia son el principal motivo por el cual adolescentes y jóvenes se incorporan al mercado laboral. Según los datos de la ENJ 2003 y la ENAJ 2008, la principal causa de búsqueda de trabajo de adolescentes y jóvenes fueron las “necesidades de la familia”. En orden de importancia, otros motivos para la incorporación al mercado laboral fueron: “Le gusta trabajar o ganar experiencia, “tener plata para sus gustos y diversiones” y “para financiar sus estudios”. No existen grandes diferencias en las razones esgrimidas por adolescentes y jóvenes hombres y mujeres, ni tampoco al considerar subgrupos etarios. Sin embargo, al considerar el nivel educativo, afloran diferencias importantes, ya que la presión por incorporarse al mundo del trabajo en atención a necesidades familiares, cae sustancialmente a favor de “le gusta trabajar o ganar experiencia” a medida que avanza el nivel educativo de los jóvenes.

274. Típicamente, los niveles de desempleo y subempleo entre adolescentes y jóvenes son mayores. En los análisis de la inserción laboral de los jóvenes, generalmente se subraya el alto nivel de desempleo y subempleo y

100 Los avances logrados en el campo educativo han tendido a reducir las brechas de género en el acceso y permanencia en el sistema educacional. Sin embargo, no han reducido las disparidades en el acceso entre jóvenes de distintos estratos socioeconómicos. No se dispone de información desagregada de indicadores educativos por grupos de edad y estrato socioeconómico. Sin embargo, considerando a la totalidad de la población de 19 y más años de edad, el INE (2005) reporta que 23 por ciento de las personas del quintil más pobre, no tenía ninguna educación, proporción que caía a sólo cinco por ciento en el quintil superior. A la inversa, mientras que sólo el dos por ciento de la población más pobre accedió a la educación superior, 44 por ciento de las personas del quintil superior lo hizo.

Recuadro 13. Riesgos de exclusión que amenazan a los adolescentes y jóvenes latinoamericanos

Existen factores que pueden determinar una exclusión social sin precedentes que amenazan a los adolescentes y jóvenes latinoamericanos. Entre los factores que configuran esta situación de posible exclusión se encuentran:

- ▶ La creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones, que afecta principalmente a adolescentes y jóvenes populares urbanos;
- ▶ Las dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo compatible con los nuevos requerimientos de aptitudes y destrezas;
- ▶ Las transformaciones de la familia, que contribuyen a la pobreza de las nuevas generaciones, especialmente en el caso de los hogares populares, más expuestos a problemas surgidos de familias incompletas o inestables;
- ▶ Un “efecto empleo” sobre la pobreza, derivado de los factores anteriores, ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a los adolescentes y jóvenes de las posiciones mejor remuneradas; y
- ▶ Un “efecto demográfico”, asociado a la emancipación temprana de adolescentes y jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, que redundan en tasas de fecundidad más altas que la de sus pares más educados, y que contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

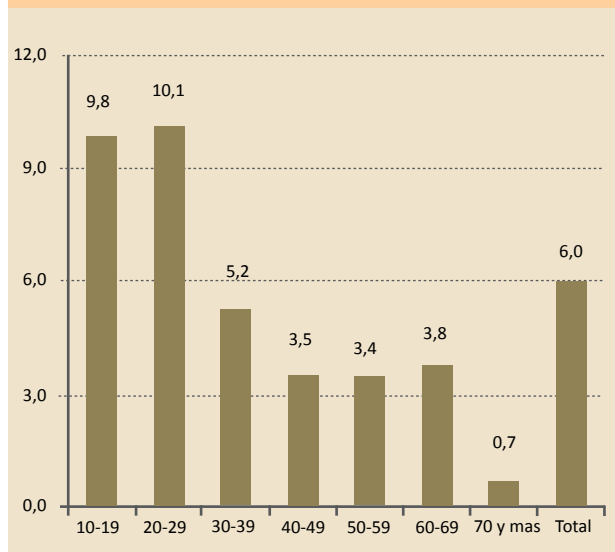
Texto extractado de CELADE (2000): “Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo”. Serie Población y Desarrollo No. 9. Santiago de Chile.

la ostensible precariedad de quienes logran ocuparse, expresada en inestabilidad laboral, bajas remuneraciones y escasa cobertura de la seguridad social, entre otras cosas (Rodríguez y Dabiez comps., 1991; citado por CEPAL, 2004). Asimismo, se sabe que la tasa de desempleo es más alta entre los jóvenes que en los adultos, principalmente debido a que entre los primeros se concentran las personas que buscan empleo por primera vez, lo cual se suma a los problemas de acceso de estos buscadores y a la mayor rotación entre el empleo y el desempleo o la mayor inactividad laboral que caracteriza a los jóvenes en comparación con los adultos.

275. El desempleo afecta en mayor medida a los más jóvenes. Con datos de la Encuesta de Hogares 2010, la tasa de desocupación de la población hacia mediados de 2010 fue de 6 por ciento, considerando la población urbana y rural mayor a 10 años. Al considerar el desempleo según tramos de edad, se verifica la hipótesis de que son los más jóvenes quienes enfrentan mayores niveles de desempleo, y que por tanto enfrentan dificultades de inserción social (Gráfico 45)¹⁰¹. En particular, los grupos de adolescentes de 10 a 19 años y de jóvenes de entre 20 y 29 años son los que registran mayores niveles de paro (alrededor de 10 por ciento), que superan largamente la tasa promedio de desempleo. En estos grupos se encuentran adolescentes y jóvenes que buscan empleo por primera vez y que por tanto carecen de experiencia; empero, también se encuentran entre sus efectivos las cohortes de población con niveles educativos mayores respecto al resto de grupos etarios.

276. La estructura del empleo juvenil es consistente con el hecho que buena parte de los y las adolescentes y parte de la población joven –sin experiencia laboral y con ardua competencia- se encuentra en busca de su primer empleo. Según la información provista por la ENAJ 2008, la mayor parte de adolescentes y jóvenes se encuentra ocupado en las actividades económicas del comercio por mayor y menor (alrededor de 37 por ciento), industria

Gráfico 46. Tasa de desocupación de la población de 10 años y más, según tramos de edad, a mediados de 2010 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

manufacturera (20 por ciento) y hoteles y restaurantes (13 por ciento). Según grupo ocupacional, la mayor parte de adolescentes y jóvenes cumple funciones de “trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” (47 por ciento), seguida por “ocupaciones elementales” (23 por ciento) y “oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios” (18 por ciento).

iii) Derechos y participación de adolescentes y jóvenes

277. Los derechos a la educación y a tener un nombre, son los principales derechos universales identificados por adolescentes y jóvenes. La ENAJ 2008 reporta que, en general, el conocimiento de los derechos universales y de los derechos reproductivos es bajo entre adolescentes y jóvenes, no existiendo grandes diferencias en los resultados al analizarlos por sexo (Tabla 43). Los derechos “a la educación” (20 por ciento), “a tener nombre” (14 por ciento), “a la salud” (13 por ciento) y “a tener una familia” (13 por ciento), son los derechos universales más frecuentemente identificados.

101 Esta tendencia se observa consistentemente en los datos de empleo de diferentes años, no siendo por tanto una característica específica observada para 2010.

Tabla 43. Conocimiento de los derechos universales y los Derechos sexuales y reproductivos por parte de adolescentes y jóvenes bolivianos (2008) (Porcentaje de adolescentes y jóvenes que identificaron cada derecho)

	Mujeres	Hombres
I. Principales derechos universales identificados		
A tener nombre	14,0	14,0
A la educación	19,0	20,0
A tener una familia	13,0	13,0
A la salud	13,0	14,0
A la libre expresión	6,0	6,0
A la vida	12,0	13,0
A la no-violencia	6,0	5,0
Otros	17,0	15,0
II. Conocimiento de los derechos sexuales y reproductivos		
A recibir información sobre derechos	14,0	13,0
A disfrutar su sexualidad	6,0	7,0
A decidir si tener hijos o no, cuando tenerlos y cuantos tener	11,0	9,0
Decidir el número de hijos, si tener o no	6,0	5,0
Relaciones sexuales	10,0	9,0
Ser respetado por la orientación sexual	7,0	7,0
No sabe	44,0	49,0
Otros	1,0	1,0

Fuente: ENAJ 2008.

Nota: Solamente se dispone de datos porcentuales sin decimales.

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, destaca la elevada proporción (46 por ciento) de adolescentes y jóvenes que declararon “no sabe”. Por otra parte, 15 por ciento de los y las adolescentes y jóvenes identificó el “derecho a decidir si tener hijos y cuantos tener”¹⁰²,

102 Se agregaron la categorías de respuesta: “Decidir tener hijos o no, cuándo tenerlos” y “decidir el número de hijos, si tener o no”.

mientras que los derechos a “recibir información sobre derechos”, “a tener relaciones sexuales” y “a ser respetado por mi orientación sexual” son conocidos por 14, 10 y 7 por ciento de los y las adolescentes y jóvenes, respectivamente.

278. Uno de cada dos adolescentes o jóvenes participa en grupos u organizaciones juveniles o de otra índole. La ENAJ 2008 reporta que hacia 2008, 48 por ciento de los y las adolescentes y jóvenes bolivianos¹⁰³ pertenecían a alguna agrupación u organización juvenil. Del total de adolescentes y jóvenes, 28 por ciento de adolescentes y jóvenes participa en grupos deportivos, 8 por ciento en grupos religiosos, 4 por ciento en grupos de danza, 3 por ciento en grupos de música y 6 por ciento en otras agrupaciones. Por su parte, la misma fuente reporta que 50 por ciento de adolescentes y jóvenes bolivianos no pertenece a ninguna agrupación u organización juvenil, aduciendo principalmente la falta de interés y la falta de tiempo

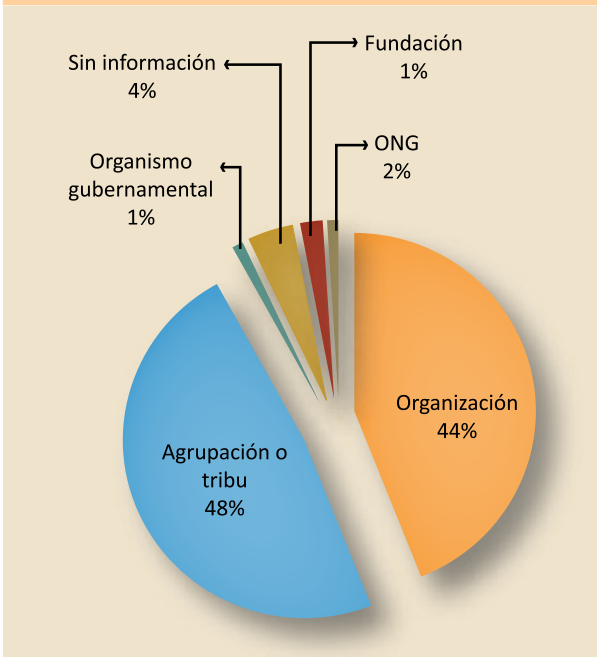
279. La mayor parte de los grupos juveniles en Bolivia son organizaciones y agrupaciones o tribus. El UNFPA (2010b) llevó a cabo un censo nacional de agrupaciones juveniles en 2010¹⁰⁴, categorizando a las agrupaciones juveniles en: Organización, agrupación o tribu, agrupación dependiente de un organismo gubernamental, agrupación dependiente de una ONG, y agrupación dependiente de una fundación (ver el marco conceptual presentado en el Recuadro 12). El Gráfico 46 muestra que la gran mayoría de las agrupaciones juveniles en el país puede ser catalogada como agrupación o tribu (48 por ciento) o como organización juvenil (44 por ciento). Del total de agrupaciones y organizaciones juveniles identificadas, el mismo estudio reporta que cerca a 70 por ciento no pertenece a ninguna red, mientras que 21 por ciento pertenece a redes o movimientos juveniles (locales, nacionales o internacionales).

Por otro lado, entre los hallazgos del UNFPA (2010b) se encuentra el hecho que 61 por ciento de las organizaciones

103 En las 17 ciudades más pobladas del país.

104 El censo abarcó a todas las ciudades capitales de departamento, además de El Alto.

Gráfico 47. Tipos de agrupaciones y organizaciones juveniles en Bolivia, 2010

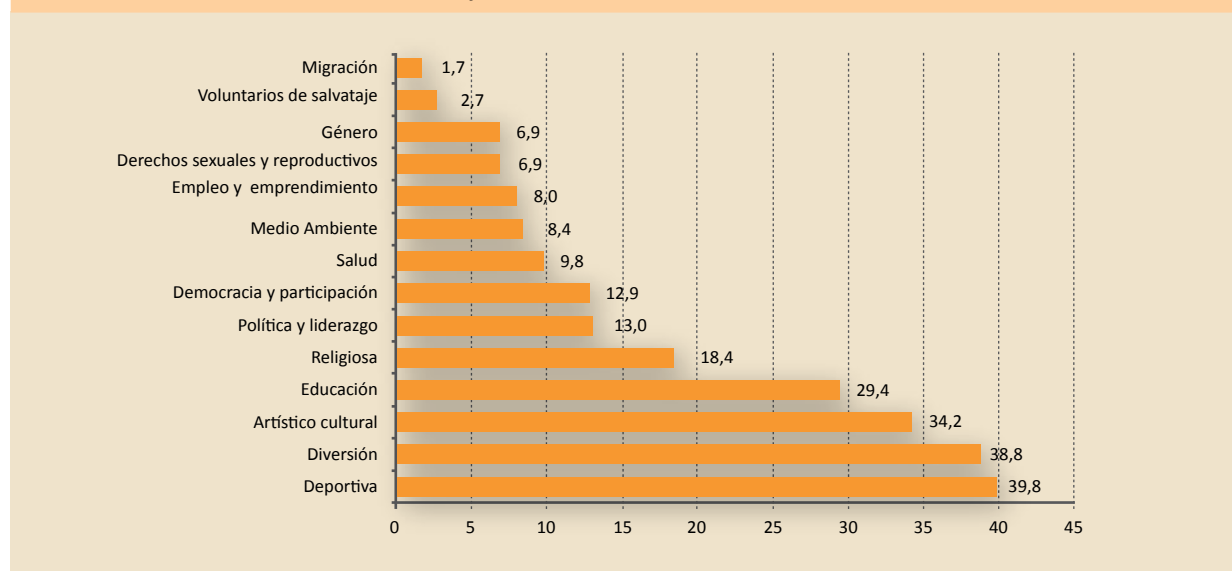


Fuente: UNFPA.

y agrupaciones juveniles cuentan con reglamentos. Según esta fuente, “las agrupaciones o tribus, si bien no cuentan con reglamentos escritos, se relacionan entre sí utilizando algunas reglas verbalizadas y consensuadas que deben cumplirse, en algunos casos el incumplimiento de las reglas acordadas es sancionado”.

280. Los principales temas o áreas de acción de las agrupaciones juveniles son la diversión, los deportes, el arte y la cultura y la educación. El Gráfico 47 permite apreciar la variedad de actividades desarrolladas por las organizaciones y agrupaciones juveniles bolivianas. Destaca el desarrollo de las actividades orientadas a la diversión y el esparcimiento, como la diversión (realizadas por 39 por ciento de las organizaciones y agrupaciones), el deporte (34 por ciento), el arte y la cultura (34 por ciento) y la educación (29 por ciento). En contraste, solamente 2 y 3 por ciento de las organizaciones reportaron tener como actividad principal la migración y el voluntariado de salvataje, respectivamente.

Gráfico 48. Actividades realizadas por las agrupaciones y organizaciones juveniles en Bolivia, 2010



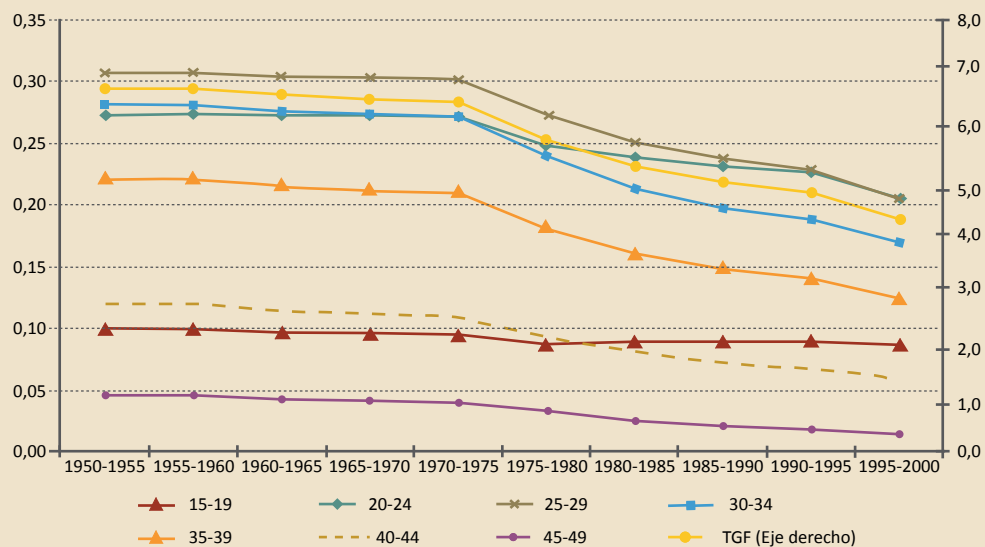
Fuente: UNFPA.



iv) La alta fecundidad no deseada entre las adolescentes

281. La alta fecundidad adolescente es un rasgo que se observa en varios países de América Latina y el Caribe. Un fenómeno que se repite en diversos países de la región es la relativamente elevada fecundidad adolescente que no ha caído en proporciones similares a las disminuciones observadas en otros grupos etarios. Algunos rasgos centrales de este fenómeno, que se repiten en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, es por una parte que la mayoría de la fecundidad observada entre las adolescentes es no deseada; y por otra que el fenómeno del embarazo temprano y no deseado afecta en mayor grado a las adolescentes pobres y con bajos niveles de instrucción. Así, ser madre joven, pobre y muy a menudo sin pareja configura un cuadro de difícil pronóstico, tanto para la madre como para el niño o la niña, que puede extender al menos por una generación el círculo intergeneracional de la pobreza.

Gráfico 49. Evolución de las tasas específicas de fecundidad según grupos de edad y de la Tasa Global de Fecundidad, 1950-2000



Fuente: CELADE.

282. El descenso de la fecundidad ha sido significativo y se registró en la mayor parte de los grupos de edad de las madres, con excepción del que comprende a las madres adolescentes. Entre 1950 y 2000, la Tasa Global de Fecundidad cayó de 6.8 a 3.8 hijos por mujer, con importantes reducciones entre los grupos de mujeres de edades mayores. Pese a estas reducciones generalizadas, no se observa un comportamiento similar en la fecundidad de las adolescentes (15-19 años): En 50 años la fecundidad se redujo solamente 13 por ciento; más aún, si se considera el período 1975-2000, la fecundidad de este grupo etario se mantuvo prácticamente sin cambios en alrededor de 90 nacimientos por cada mil mujeres (Gráfico 48)¹⁰⁵. Estos comportamientos han determinado una especie de “rejuvenecimiento” de la fecundidad, que se ha producido pese a una mayor permanencia de la mujer en la educación secundaria y a su cada vez mayor participación en el mercado de trabajo.

283. La rigidez de la fecundidad adolescente a la baja se observa en la mayoría de los departamentos del país, así como en las áreas rurales. La tasa de fecundidad específica entre mujeres de 15 a 19 años se ha estimado, según la última encuesta ENDSA realizada por el INE en 2008, en 88 nacimientos por cada mil mujeres (Tabla 44). La fecundidad adolescente es significativamente mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas (132 y 67 nacimientos por mil mujeres, respectivamente). Asimismo, la evidencia acumulada en las encuestas realizadas entre 1994 y 2003, señala que la fecundidad adolescente es marcadamente superior en los llanos que en los valles y el altiplano. Con datos de la ENDSA 2003, los departamentos que exhiben mayores tasas de fecundidad de las adolescentes son

¹⁰⁵ A partir de los años 80, la reducción en la fecundidad adolescente registrada en varios países de LA parece detenerse, en contraste con las reducciones en otros grupos de edad. Este fenómeno, que se ha observado en varios países de América Latina ha dado lugar en algunos casos a la denomina Modernidad Reproductiva Truncada, que se caracteriza por una maternidad temprana y una descendencia final moderada (2 a 3 hijos), como resultado del mayor acceso a medios para regular la fecundidad. Este comportamiento se diferencia del patrón reproductivo tradicional, donde las madres adolescentes tendían a tener un número elevado de hijos al completar su trayectoria reproductiva en razón de su inicio precoz y el limitado uso de anticonceptivos (UNFPA, 2006b).

Tabla 44. Tasas específicas de fecundidad de las adolescentes (15-19 años) según cuatro encuestas (hijos por 1,000 mujeres)

	1994	1998	2003	2008
Total	94	84	84	88
Según residencia				
Urbana	80	68	68	67
Rural	119	135	124	132
Según piso ecológico				
Altiplano	83	67	70	n.d.
Valle	93	86	76	n.d.
Llano	114	106	110	n.d.
Según departamentos				
La Paz	89	66	62	n.d.
Oruro	55	50	65	n.d.
Cochabamba	86	81	71	n.d.
Chuquisaca	73	88	84	n.d.
Tarija	134	102	84	n.d.
Potosí	80	84	102	n.d.
Santa Cruz	103	99	103	n.d.
Beni/Pando	188	143	150	n.d.

Fuente: Measure DHS.

Beni/Pando¹⁰⁶, Santa Cruz y Potosí. Con las excepciones de La Paz, Cochabamba y Tarija, resulta importante destacar que en el resto de los departamentos se observa una nítida rigidez a la disminución de las tasas de fecundidad de las adolescentes, independientemente del estado de la transición demográfica en que se encuentren los mismos.

¹⁰⁶ La ENDSA reporta un solo dato agregado para estos dos departamentos.

284. La maternidad y embarazo temprano, que se han incrementado en años recientes, es un fenómeno más marcado entre las adolescentes con escaso nivel educativo, entre las que residen en áreas rurales y entre las adolescentes en situación de pobreza. La fecundidad temprana (en mujeres de 15-19 años) tiene un peso no despreciable en el país, pues uno de cada diez nacimientos que se producen en Bolivia corresponde a una madre adolescente, lo que implica alrededor de 25,000 nacimientos anuales¹⁰⁷. Con datos correspondientes a 2003, que se presentan en la Tabla 45, 16 por ciento de las adolescentes había estado embarazada alguna vez y 13 por ciento eran ya madres, porcentajes que se elevaron hasta 18 y 14 por ciento respectivamente en 2008. Cabe anotar, que las proporciones de madres y embarazadas aumenta significativamente con la edad; así por ejemplo en 2008, 2 por ciento de las mujeres de 25 a 49 años fueron madres antes de cumplir 15 años, pero esta proporción se incrementaba hasta 19.4 y 39.5 en los casos de las mujeres que fueron madres antes de los 19 y 20 años respectivamente.

Tanto en 2003 como en 2008, el embarazo y la maternidad adolescente son claramente superiores (entre 70 y 90 por ciento) en el caso de las áreas rurales respecto a las áreas urbanas. Asimismo, los datos disponibles parecen confirmar la ya mencionada influencia del factor educativo, pues la proporción de madres o embarazadas es mucho más elevada entre las adolescentes sin ninguna educación o con sólo educación primaria, respecto a las que alcanzaron al menos la secundaria¹⁰⁸. Los mayores diferenciales en la situación de embarazo y maternidad adolescente se encuentran, sin embargo, al analizar las brechas en términos de condición socioeconómica, pues las proporciones de embarazo y maternidad de las

107 En otros países, empero, la participación de la maternidad adolescente dentro del total es mayor. Por ejemplo, el UNFPA (2006b) reporta que en Venezuela uno de cada cinco nacimientos registrados corresponde a una madre adolescente.

108 No debe olvidarse sin embargo, que en general las personas sin educación o con sólo educación primaria se encuentran entre las personas más pobres, por lo cual otro conjunto de factores – además de la educación – es determinante de la situación de la población adolescente.

Tabla 45. Embarazo y maternidad en las adolescentes, según residencia, condición socioeconómica y educación, 2003 y 2008 (Porcentajes)

	Ya son madres		Ya son madres o estuvieron alguna vez embarazadas	
	2003	2008	2003	2008
Total	12,6	14,3	15,6	17,9
Según residencia				
Urbana	10,2	11,1	12,9	14,5
Rural	18,2	20,6	21,9	24,6
Según pobreza				
Quintil inferior	24,8	26,6	29,3	31,3
Quintil superior	5,5	5,5	7,2	7,8
Según nivel de instrucción alcanzado				
Sin educación	36,4	n.d.	47,2	n.d.
Primaria	20,8	27,3	25,2	31,9
Secundaria	7,7	9,4	9,8	12,7
Proporciones				
Rural/Urbana	1,8	1,9	1,7	1,7
Quintil inferior/ Quintil superior	4,5	4,8	4,1	4,0
Sin educación/ Primaria	1,8	n.d.	1,9	n.d.
Primaria/Secundaria	2,7	2,9	2,6	2,5

Fuente: INE.

muchachas más pobres representaron, tanto en 2003 como en 2008, entre cuatro y cinco veces los registros reportados para las muchachas pertenecientes al quintil más elevado de riqueza¹⁰⁹.

109 En este caso, los múltiples factores determinantes podrían estarse reforzando y combinando. Cabe recordar que en Bolivia una persona perteneciente al quintil de ingresos más bajo tiene una elevada probabilidad de residir en el área rural, de tener un menor nivel educativo y de ser indígena.



285. El fenómeno del embarazo no deseado es muy común entre las adolescentes gestantes. Según los datos reportados por la ENAJ 2008, “tres de cada cuatro embarazos entre mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad son no deseados”. La magnitud reportada de embarazo no deseado es consistente con los datos proporcionados por la Encuesta de Línea de Base para el Proyecto Adolescentes, realizada por UNFPA en 2005, según la cual 70 por ciento de las adolescentes gestantes expresó que su embarazo actual no había sido deseado.

286. Considerando la totalidad de los grupos etarios, la mayor necesidad insatisfecha de medios de anticoncepción se encuentra entre las adolescentes. La evidencia disponible señala que, en la mayor parte de los casos, la maternidad adolescente es un evento no deseado, o al menos no planeado en esa etapa del ciclo de vida, pues inevitablemente influye sobre las posibilidades de formación y desarrollo general, impone tempranamente requerimientos de generación de ingresos y en general altera los proyectos de vida de los jóvenes. La ENDSA 2008, permite ratificar algunas de estas apreciaciones al reportar una elevada necesidad insatisfecha de anticoncepción entre las adolescentes en unión (28 por ciento para espaciar y 10 para limitar los nacimientos¹¹⁰).

287. La educación para la sexualidad que reciben los y las adolescentes es impartida principalmente en el

¹¹⁰ No se dispone de información referida a adolescentes no unidas pero sexualmente activas.

colegio. Con datos de 2005, 73.8 por ciento de los y las adolescentes (10 a 19 años) declaró haber recibido algún tipo de educación sexual; de este total 85 por ciento tuvo acceso a este tipo de educación en el colegio. Esta proporción es significativamente superior entre los grupos de edad de 14-16 y 17-19 años, pues 88.1 y 93.1 de sus efectivos tuvieron acceso a este tipo de educación, lo cual sugiere la importante contribución relativa de la educación para la sexualidad provista en el ciclo secundario.

v) La problemática de las ITS y VIH-Sida en la población juvenil

288. Una proporción elevada de la población juvenil masculina tiene un comportamiento sexual de alto riesgo, caracterizado por relaciones sexuales no protegidas y múltiples parejas sexuales. Según datos de la ENDSA 2008, 31 por ciento de los hombres de entre 15 y 49 años, mantuvieron relaciones sexuales de alto riesgo en los 12 meses previos a la encuesta¹¹¹. Entre los adolescentes hombres, la proporción de personas que tuvieron relaciones de alto riesgo crece de manera sustancial hasta 88 por ciento. En este último caso, el 50 por ciento usó condón la última vez que tuvo sexo de alto riesgo. La mayor parte de los jóvenes de entre 15 y 24 años que mantuvieron relaciones sexuales de alto riesgo residen en áreas urbanas y capitales de departamento; perteneciendo mayoritariamente a la población en mejor situación socioeconómica y que cuenta con educación superior.

289. La población joven es la más afectada por la epidemia del VIH/Sida. Como se analizó en secciones precedentes, hacia 2010 se habían realizado algo más de 6,000 notificaciones de casos de VIH o Sida a nivel nacional, con una fuerte concentración en el grupo de HSH, pero que afecta cada vez más a mujeres urbanas y rurales heterosexuales con una sola pareja. La epidemia afecta principalmente a la población joven, con una

¹¹¹ Para fines de la mencionada encuesta se define como relación sexual de alto riesgo, aquella mantenida con alguien diferente del esposo/compañero en los últimos 12 meses. Este indicador corresponde al Indicador No. 1 de ONUSIDA sobre comportamiento sexual: “Sexo de alto riesgo en el último año”.

importante concentración en el grupo de entre 20 y 34 años, que representa cerca a 60 por ciento del total de las notificaciones; mientras que ocho por ciento de los casos afecta a adolescentes de entre 15 y 19 años.

290. El conocimiento comprensivo del VIH/Sida es relativo. Solamente 23 por ciento de los hombres y el 27 por ciento de las mujeres bolivianas tenían un conocimiento comprensivo sobre el VIH/Sida hacia 2008¹¹². Los porcentajes de conocimiento sobre VIH/Sida son algo mayores entre los grupos de edades de 20-24 y 25-29 años, tanto entre los hombres como entre las

mujeres. En el caso de adolescentes, un conocimiento comprensivo sobre VIH y Sida era poseído por 22 por ciento de las mujeres y 24 por ciento de los hombres, alrededor de 71 por ciento de los cuales manifestó conocer donde conseguir un condón. El conocimiento de este medio de prevención es mucho más elevado en las áreas urbanas, en la región de los llanos, entre las personas de mejor condición socioeconómica y entre los individuos con mayor educación. Sin embargo, como se vio en secciones precedentes, el elevado conocimiento de la protección provista por el condón, no es acompañado con su uso en una magnitud similar.

112 Conocimiento comprensivo significa que la persona entrevistada sabe que al usar condón durante las relaciones sexuales y tener una sola pareja fiel puede reducir el riesgo de contraer el virus del VIH/Sida; sabe además que una persona que parezca saludable puede no estarlo; y finalmente rechaza las dos ideas erróneas más comunes sobre la transmisión o prevención del VIH/Sida (transmisión por picadura o mediante provisión de alimentos). (INE, 2008).



H. La población adulta mayor

i) El proceso de envejecimiento de la población y sus implicaciones

291. El fenómeno del envejecimiento poblacional constituye un desafío de gran envergadura para la sociedad, y que exige respuestas y acciones inmediatas. Un reflejo natural del avance en la transición demográfica es el envejecimiento de la población. Como reflejo de la mejora en las condiciones de vida y del descenso en la fecundidad, más notorio en los últimos 50 años, la esperanza de vida ha ido en aumento en América Latina y el Caribe y en Bolivia. Este incremento incide en una presencia relativa cada vez mayor de adultos mayores dentro de la población, y en contraposición en una participación relativa cada vez menor de los niños, las niñas y adolescentes dentro del total. El fenómeno del envejecimiento de las sociedades exige respuestas oportunas y eficaces en el ámbito de las políticas públicas, con el fin de crear, a mediano plazo, condiciones dignas y seguras para las personas mayores..

292. En América Latina y el Caribe viven 50 millones de personas adultas mayores. Debido al avance en la transición demográfica, los países de América Latina y el Caribe –que no están exentos de la tendencia mundial– registran un proceso inexorable de envejecimiento de sus poblaciones, aunque a ritmos y niveles bastante diferenciados entre países. Según datos de la CEPAL (2006b), actualmente en América Latina y el Caribe viven alrededor de 50 millones de adultos mayores (personas de 60 años y más), esperándose que para 2025 esta población aumente a más de 100 millones. Según las proyecciones del CELADE, para 2050 uno de cada cuatro latinoamericanos y caribeños será un adulto mayor.

293. En algunos países de América Latina y el Caribe, entre ellos Bolivia, el proceso de envejecimiento poblacional que se acentuará en las siguientes décadas podría tener lugar en contextos de pobreza y escasa protección social. El CELADE (2005), llama la atención acerca de dos hechos que tornan preocupante el proceso de envejecimiento en la región. Por una parte, el envejecimiento se está produciendo y continuará haciéndolo a un ritmo más

rápido que el registrado históricamente en los países desarrollados. Por otro lado, en buena parte de los países, el proceso de envejecimiento tendrá lugar en contextos caracterizados por una baja cobertura de la seguridad social, condiciones de salud inequitativas y un probable aumento de la presión sobre las familias para garantizar el bienestar de los mayores.

294. Bolivia se encuentra en una etapa de envejecimiento incipiente. A partir de información sobre el índice de envejecimiento y sobre la tasa global de fecundidad, la CEPAL y ASDI (2008), proponen una categorización de los países de América Latina y el Caribe de acuerdo a la fase del proceso de envejecimiento poblacional en el cual se encuentran (Tabla 46). De manera consistente con la etapa temprana de transición demográfica en la que se encuentra el país, los autores categorizan al país, junto a Paraguay en Sudamérica, como en etapa de envejecimiento incipiente (con baja proporción de adultos mayores y con tasas

de fecundidad todavía importantes que “alimentan” la población infantil).

ii) La población de adultos mayores en Bolivia

295. Se estima que en 2010 la población de adultos mayores (personas de 60 años y más de edad) alcanzaba a alrededor de 720 mil personas, 7 por ciento de la población boliviana. Hacia 2050, 1 de cada 6 bolivianos será adulto mayor. El país no ha sido ajeno al proceso de transición demográfica registrado en América Latina y el Caribe, lo cual determina también un gradual envejecimiento de su población, que como se ha visto es más incipiente que en la mayoría de los países de esta región. El avance en este proceso se puede constatar al observar el constante incremento de la edad mediana de la población boliviana, que paso de 19.2 años en 1950 a 20.1 en 2000; esperándose que alcance a 28 años en 2030 y 35.3 años hacia 2050. Se estima que en 2010, la población de adultos mayores contaba con 721,159 efectivos, que representaban 7 por ciento de la población boliviana (Gráfico 49). El grupo de adultos mayores está creciendo a un ritmo mayor que el resto de la población (3.2 frente 1.9 por ciento para el período 2005-2010); previéndose que su crecimiento alcanzará su máximo hacia 2035, cuando aumentará a un ritmo anual de 3.7 por ciento, mientras que el resto de la población estará creciendo en 0.8 por ciento anual. En este escenario, el número de adultos mayores pasará hasta un millón en 2020 y 2.8 millones en 2050 (17 por ciento de la población), siempre con una participación mayoritaria de mujeres.

296. Debido al hecho que típicamente la mujer vive más que el hombre, y al igual que en la mayoría de los países del mundo, la población adulta mayor femenina supera en número a la masculina. Según estimaciones del INE para el año 2010, la esperanza de vida al nacer de las mujeres bolivianas es de 69 años, mientras que la de los hombres alcanza solamente a 66 años. Así, contrariamente a lo que se observa en otros grupos de edad, donde las participaciones de hombres y mujeres dentro del total poblacional son muy similares, la participación de la población adulta mayor femenina es sustancialmente mayor que la masculina (55 por ciento

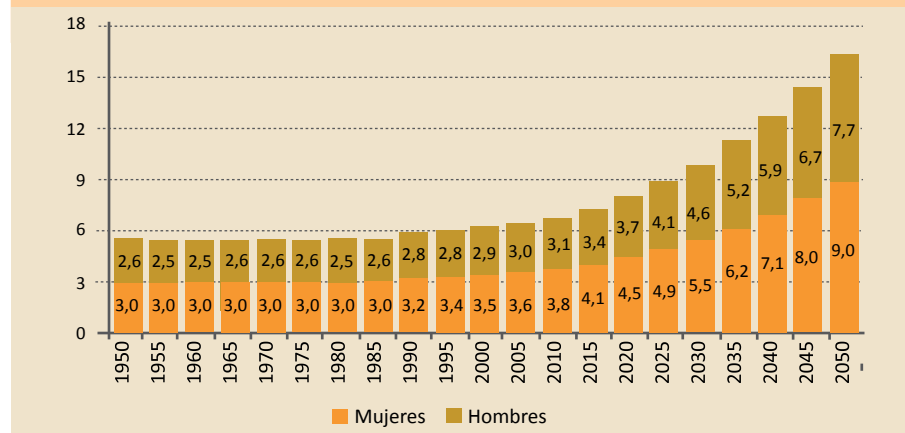
Tabla 46. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, según etapas del proceso de envejecimiento, 2008

Etapas	Países	Índice de envejecimiento	Tasa Global de fecundidad
Envejecimiento incipiente	Bolivia	20,1	3,3
	Paraguay	22,8	3,0
Envejecimiento moderado	Colombia	29,8	2,2
	Ecuador	30,9	2,5
	Perú	29,1	2,5
	Venezuela	29,3	2,5
Envejecimiento moderadamente avanzado	Brasil	39,8	1,8
	Costa Rica	37,3	2,0
	México	33,9	2,1
Envejecimiento avanzado	Argentina	58,1	2,3
	Chile	59,1	1,9
	Uruguay	81,7	2,1
Envejecimiento muy avanzado	Barbados	90,9	1,6
	Cuba	100,0	1,5
	Puerto Rico	97,8	1,8

Fuente: SEPAL y ASDI (2008.)

Nota: ¹Personas mayores de 60 años por cada 100 personas menores de 15 años.

Gráfico 50. Participación porcentual de la población adulta mayor en la población total: 1950 - 2050



Fuente: CECLADE.

versus 45 por ciento)¹¹³, con un índice de feminidad de 121 en 2010. La información disponible señala que las mujeres bolivianas viven más, pero lo hacen en peores condiciones de pobreza, sociales, de salud y de seguridad económica, que sus similares varones.

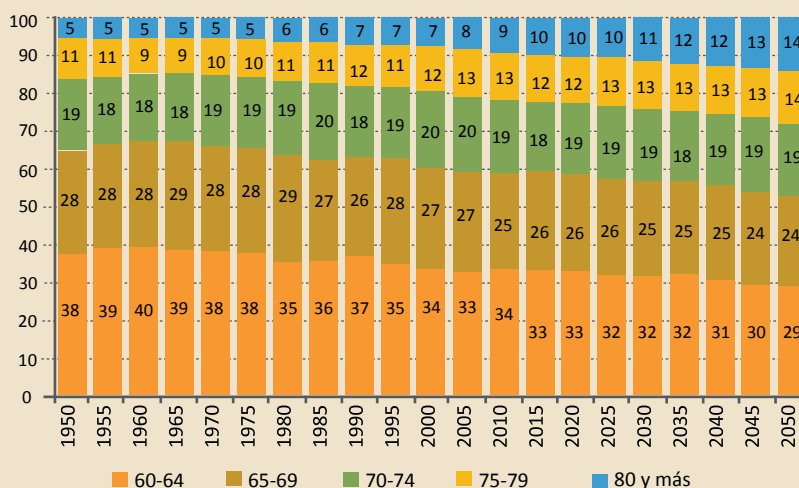
297. En el país, la proporción de adultos mayores es mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Los datos del CNPV 2001, según residencia de la población, muestran que la participación de la población adulta mayor es superior en las áreas rurales que en las áreas urbanas. Así, mientras que en las áreas urbanas 5.7 por ciento de la población tenía 60 o más años de edad, en las zonas rurales esta proporción llegaba a 9.2 por ciento. Según lo destacan el INE (2003b) y la CEPAL (2006b), pese a la mayor fecundidad existente en las áreas rurales, que haría esperar una participación menor de los adultos mayores dentro del total, existen factores como la

113 En casi la totalidad de los países del mundo, la población masculina exhibe un perfil epidemiológico caracterizado por una mayor incidencia de accidentes de tránsito, accidentes laborales, suicidios y muertes violentas (incluidas aquellas producidas en guerras) respecto a la población femenina. Además de estos factores sociales, que inciden en la mayor mortalidad masculina, existen factores biológicos como por ejemplo el mayor nivel de colesterol en el organismo masculino, que aumenta sus posibilidades de padecer enfermedades cardiovasculares.

emigración rural-urbana o internacional de personas en edades productivas y el hecho que existen personas que suelen retornar a su lugar de origen durante su vejez, que determinan una mayor proporción de adultos mayores en las comunidades rurales.

298. La evolución observada y esperada de estructura etaria de la población adulta mayor muestra dinámicas que plantean retos diferenciados a futuro en diferentes campos, que van desde el empleo hasta la salud. El Gráfico 50 ilustra por una parte cómo las diferentes cohortes de adultos mayores van reduciendo su participación dentro del total con el avance de la edad. Por otra parte, destacan dos fenómenos contrapuestos. Primero, la sistemática reducción de la participación relativa de los grupos de edades menores: Por ejemplo, el grupo de 60-64 años, que en 1950 representaba 38 por ciento del total, pasó a 33 por ciento en 2005, esperándose que represente 29 por ciento del total hacia 2050, siempre con predominancia de la población femenina. Segundo, el importante crecimiento del grupo de población de adultos mayores de 80 y más años de edad, que pasa de cinco por ciento del total de adultos mayores en 1950 a ocho por ciento en 2005 y 14 por ciento en 2050. Una adecuada atención de las necesidades –y aprovechamiento de las potencialidades– de la población adulta mayor exige tomar en cuenta esta

Gráfico 51. Composición porcentual de la población adulta mayor según subgrupos de edad: 1950 - 2050



Fuente: CECLADE.

evolución diferenciada, que implica cambios en términos de requerimientos laborales, educacionales, en salud y seguridad social, entre los principales.

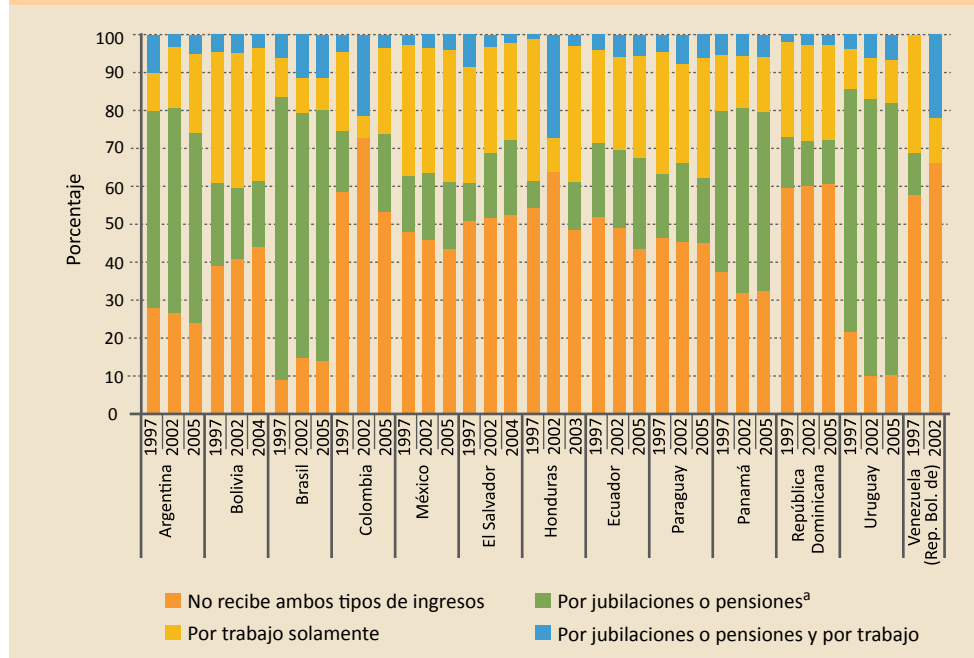
299. Las actuales cohortes que componen la población adulta mayor estuvieron expuestas a situaciones de inequidad intergeneracional en el acceso a la educación, presentando los menores niveles de logro educativo y alfabetismo en el país. Los datos del CNPV 2001, también reportados en la sección Población y Educación, señalan que la tasa de analfabetismo correspondiente a los adultos mayores es considerablemente alta en Bolivia respecto al promedio nacional, y también respecto a la mayor parte de los países de América Latina. El analfabetismo observado en las cohortes de personas mayores es particularmente elevado con relación a la población más joven, lo cual evidencia la falta de oportunidades y por ende situaciones de inequidad intergeneracional observadas en Bolivia en décadas pasadas. Según datos del INE para 2001, el analfabetismo afectaba a 48 por ciento de la población adulta mayor, con proporciones de 31 y 63 por ciento en los casos de hombres y mujeres mayores, respectivamente. Por su parte, los niveles de instrucción exhibidos por la población adulta mayor son bajos: En 2001, 47 por ciento de esta población no había accedido

a ningún tipo de instrucción, 31 por ciento había accedido a la educación básica, 6 por ciento a la secundaria y 9 por ciento a la educación media. Solamente 1.5 por ciento de los adultos mayores contaba con educación superior. La situación en términos de nivel de instrucción, de igual manera, desfavorece completamente a las mujeres.

iii) Situación económica

300. Las condiciones de seguridad económica de la población de adultos mayores en América Latina y el Caribe son deficientes, desiguales y poco equitativas. El Gráfico 51, tomado de CEPAL (2009b), muestra la composición de los ingresos de las personas adultas mayores residentes en zonas urbanas en períodos distintos. Un primer elemento que resalta es la precariedad de condiciones que enfrenta la población adulta mayor en lo que respecta a la percepción de ingresos, pues hacia 2005 entre 40 y 70 por ciento de los adultos y adultas mayores no percibía ingresos ni por jubilaciones o pensiones, ni por trabajo. Otro caso llamativo, resulta ser el de la población de adultos mayores que percibe ingresos solamente por el trabajo, en el cual se inscriben alrededor de 25 por ciento de los efectivos de la población adulta mayor de América Latina. Finalmente, en cuanto a las coberturas

Gráfico 52. América Latina (países seleccionados): Fuentes de ingresos de las personas mayores, zonas urbanas. Alrededor de 1997, 2002 y 2005



Fuente: Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos provenientes de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota. a) Los ingresos de las jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de personas que en la variable “condición de actividad” se declaran “jubilados y pensionados”.

Tomado de CEPAL (2009).

de los sistemas de seguridad social de largo plazo, debe señalarse que la situación es muy heterogénea, dependiendo principalmente del grado de desarrollo institucional de los países y del grado de formalidad de sus economías; en todo caso, en 1997, 2002 y 2004 se han observado varios casos de retroceso en las coberturas de los sistemas de jubilación en la región. En años recientes, las coberturas habrían tendido a subir gracias a esfuerzos de varios países por establecer y/o profundizar programas de protección no contributivos, destacando los casos de Chile, Brasil y Bolivia.

En opinión de la CEPAL (2009b), “el principal problema de los sistemas de pensiones y jubilaciones de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es la baja cobertura (...) que a su vez es consecuencia de distintos factores, entre los que se encuentran las dificultades

de acceso al sistema de seguridad social durante la vida laboral”. Ello, en definitiva, termina por ocasionar la presencia de la paradoja de la protección social para el adulto mayor, pues “en términos de equidad, la paradoja de la protección evidente, puesto que los grupos menos vulnerables acceden a más y mejor protección, producto –sobre todo–, del funcionamiento del mercado laboral, donde los trabajadores con empleos de mejor calidad (asalariados de empresas grandes y del sector público) son los que tienen mayor y mejor cobertura previsional”. (CEPAL, 2009b).

301. De manera coincidente con los datos proporcionados por el CELADE, el INE reporta que, hacia 2002, un tercio de la población adulta mayor no percibía ningún tipo de ingresos. La información disponible acerca de la percepción de ingresos por parte de la población adulta

Tabla 47. Ingresos promedio de la población adulta mayor, 2002 (En bolivianos)

	Población			% de la población mayor a 59 años			Ingreso promedio	
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población con ingresos	220.642	156.480	377.122	87,5%	53,7%	69,3%	827,0	728,8
Población con ingresos laborales	179.097	82.399	261.496	71,0%	28,3%	48,1%	581,4	368,1
Población con ingresos no laborales	107.771	108.444	216.215	42,7%	37,2%	39,8%	725,6	771,9
Total población adulta mayor	252.305	291.565	543.870	100,0%	100,0%	100,0%		
Población sin ingresos	31.663	135.085	166.748	12,5%	46,3%	30,7%		

Fuente: INE (Encuesta a hogares 2002).

mayor muestra importantes inequidades de género. Según los datos del INE presentados en la Tabla 47, 31 por ciento de los adultos mayores no percibía ningún tipo de ingreso, proporción mucho más alta de mujeres (46.3 por ciento) que de hombres (12.5 por ciento) que perciben algún tipo de ingresos, ya sea laborales o no laborales¹¹⁴. Los datos sobre percepción de ingresos daban cuenta, por otra parte, que mientras el 87.5 de los adultos mayores hombres percibían ingresos (laborales o no laborales), solamente el 53.7 de las adultas mayores lo hacía.

302. La pobreza es una de las principales amenazas que se ciernen sobre la población adulta mayor. En un contexto de bajos niveles de protección social, escaso dinamismo de la economía y manifiestas dificultades de absorción de la oferta laboral en el mercado de trabajo, la pobreza es una de las principales amenazas que enfrenta la población adulta mayor, tanto en las ciudades como en las áreas rurales. Según el INE (2003b), los datos del CNPV 2001 (procesados bajo la metodología de NBI), evidencian que la incidencia de la pobreza y la marginalidad es mayor entre los adultos mayores que en el resto de la población. Asimismo, y a diferencia de lo observado en otros grupos poblacionales donde no existen diferencias significativas en la incidencia de la pobreza según género, la pobreza afecta en mayor grado a la población adulta femenina. La Tabla 48 permite apreciar que la incidencia

Tabla 48. Indicadores de la situación de pobreza según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, CNPV 2001**A. Incidencia de la pobreza en la población total y entre la población adulta mayor**

Condición de pobreza	Total	Adultos mayores	Adultos mayores / Total
No pobres	41,0	37,0	0,9
Pobres	59,0	63,0	1,1
Pobres			
Pobre moderado	34,2	27,1	0,8
Indigente	21,7	30,0	1,4
Marginal	2,7	5,9	2,2

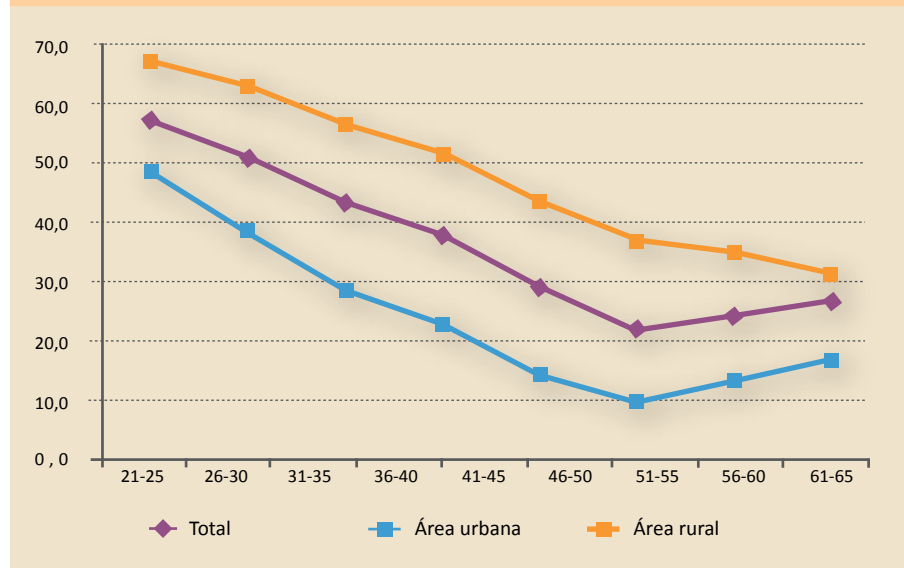
Fuente: INE.

B. Población de adultos mayores según residencia y condición de pobreza

Condición de pobreza	Área urbana	Área rural	Total
Total	284.037	283.533	567.570
Necesidades Básicas Satisfechas	112.340	4.392	116.732
Umbral de pobreza	77.866	15.362	93.228
Pobreza moderada	70.779	83.020	153.799
Indigencia	21.752	148.584	170.336
Marginalidad	1.300	32.175	33.475

Fuente: INE.

Gráfico 53. Tasas específicas de actividad de la población adulta mayor según tipos de edad y residencia, CNPV 2001 (En porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias con datos de la SPVS y el CELADE.

de la pobreza –medida a partir de NBI- es superior entre los adultos mayores respecto al promedio general (63 por ciento versus 59 por ciento). Así, en 2001, el 63 por ciento de la población adulta, que equivalía a casi 360 mil personas mayores de 60 años, residían en viviendas que no contaban con las condiciones apropiadas, carecían de servicios de agua y saneamiento, utilizaban combustibles no adecuados para cocinar, tenían bajos niveles de educación y/o presentaban inadecuados cuadros de salud.

303. En estos contextos de baja protección social y pobreza, la participación de los adultos mayores en la actividad económica es elevada. La baja cobertura del antiguo sistema de pensiones –ocasionada en buena parte por la extensión de la economía informal–, determina que un porcentaje elevado de la población adulta mayor deba recurrir a alguna actividad laboral para obtener ingresos. La población adulta mayor sigue cumpliendo un rol muy importante en la producción de bienes y servicios en el país. Según el INE (2003b), con datos del CNPV 2001, hacia principios de la década del 2000, el 46 por ciento de la población de 60 años y más continuaba inserta en la actividad económica, no necesariamente de manera

voluntaria sino –en buena parte de los casos- como un medio para subsistir; cifra que hacia 2004 no había variado de manera significativa (CEPAL 2009b) Aproximadamente cuatro de cada nueve personas adultas mayores realizaba, hacia 2001, algún trabajo remunerado, con proporciones mayores en el caso de los hombres (61 por ciento versus 33 por ciento de las mujeres) y en las áreas rurales (58 por ciento versus 34 por ciento en las áreas urbanas)¹¹⁵. Las tasas específicas de actividad de la población adulta mayor según subgrupos etarios, definidas como la población que trabaja o busca trabajo activamente, muestran dos patrones destacables: i) muestran una tendencia al descenso a medida que avanza la edad y ii) son mayores en el área rural (Gráfico 52). Observando los totales, cabe resaltar que pese a su muy avanzada edad, más de 20 por ciento de los adultos mayores de 85 años y más continúan desarrollando actividades laborales.

¹¹⁵ En este caso, se hace patente el fenómeno de la invisibilización del trabajo doméstico femenino en las estadísticas –ya destacado en la sección Género y Población- cuyo ejercicio por parte de una persona da lugar a su catalogación como “persona económicamente inactiva” (en el CNPV 2001 142 mil mujeres y 16 mil hombres adultos mayores fueron catalogados bajo dicho rótulo).

iv) El maltrato al adulto mayor¹¹⁶

304. Existen diversas formas de maltrato que desde distintas instancias se infringen a la población adulta mayor. Según la Defensoría del Pueblo de Bolivia (2008), pese a que existen normas de protección vigentes a favor del adulto mayor, la violencia contra ellos continúa ejerciéndose de manera generalizada desde diversas instancias: “Desde la sociedad: Maltrato en instancias públicas, desconsideración en el trato, burla por las ideas y valores que tiene, y medios de comunicación que sólo los muestran en situaciones de desvalidez o enfermedad. Desde la familia: Despojo de sus bienes, aislamiento del hogar, apartarles de las actividades familiares, considerarlos como un mueble más, desvalorizar sus legados y considerarlos una carga. Desde el Estado: Falta de cumplimiento de políticas públicas, falta de personal capacitado para atención especial para este sector de la población, falta de políticas públicas de prevención de situaciones de abandono (no hay dónde llevarlos, ni siquiera alojarlos, sino en asilos privados) y maltrato administrativo en temas de jubilación, en general se trata de discriminación por edad”. (Defensoría del Pueblo, 2008).

305. Las principales formas de maltrato a los que se ve expuesta la población adulta mayor son el maltrato físico, el maltrato psicológico y el maltrato económico. Siguiendo al Ministerio de Educación (2006), “evidenciar el abuso contra los adultos mayores, combatirlo y prevenirlo, son cuestiones esenciales de la vigencia de los derechos humanos”. La frecuente presencia de estereotipos acerca de la vejez y ancianidad, así como las condiciones de pobreza y desempleo, entre otros factores, determinan el ejercicio de violencia contra los adultos mayores. La Red Internacional para la Prevención del Maltrato a las Personas Mayores (INPEA), define que el “maltrato al adulto mayor es un acto, único o repetido, o la ausencia de una acción apropiada que ocurre dentro de cualquier tipo de relación donde exista una expectativa de confianza y que cause dolor o angustia a una persona mayor” (Action on Elder Abuse, 1995; citado por el Ministerio de

¹¹⁶ Esta subsección se basa principalmente en datos del Ministerio de Educación (2006b).

Educación, 2006b). Entre las principales formas de maltrato al adulto mayor están el maltrato físico, el maltrato sexual, el maltrato psicológico y el maltrato económico; que a su vez puede tener el carácter de maltrato conyugal, familiar, comunal, institucional, social, estatal, etc.

306. La escasa evidencia disponible muestra que mientras el maltrato económico es el más denunciado por los adultos mayores, el maltrato psicológico sería el que los afecta en mayor extensión. No existen datos estadísticos que permitan ilustrar a cabalidad la magnitud del maltrato a los adultos mayores, sin embargo, existen instituciones que han hecho esfuerzos por visibilizar esta problemática. Según datos del Centro de Orientación Socio Legal (COSL), la mayor parte de los hombres y mujeres de edad avanzada que acuden a sus oficinas lo hacen en busca de soluciones a problemas de indocumentación. El maltrato económico a los adultos mayores (trabajo no remunerado, despojo de bienes y uso discrecional de las propiedades o dinero) es el más denunciado: según datos del COSL, durante el año 2001, 38 por ciento de los casos atendidos eran denuncias por algún tipo de maltrato económico, 20 por ciento por relaciones familiares conflictivas y 22 por ciento de casos de maltrato social por abandono y desprotección. Por su parte, el Departamento de la Tercera Edad y el Discapacitado del Municipio de La Paz reporta que, para el mismo año, 27 por ciento de los casos de maltrato atendidos correspondieron a maltrato psicológico¹¹⁷.

v) Normas de protección, seguridad social y programas de apoyo

307. Bolivia es uno de los Estados signatarios del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento. En el año 2002, Bolivia - junto a otros 150 Estados-, adoptó el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento hecho que, según lo destaca el Ministerio de Educación y Culturas (2006b), fue precedido por un trabajo preparatorio importante en el país, pues a iniciativa del

¹¹⁷ El Ministerio de Educación (2006b) destaca la diferencia entre el maltrato más frecuente y el maltrato más denunciado (el maltrato económico). En particular, se considera que el maltrato más frecuente a los adultos mayores es el maltrato psicológico, que disminuye la autoestima y acrecienta la discriminación. Por su parte, el maltrato más denunciado es el despojo de bienes.

Defensor del Pueblo se conformó en 2001 el Comité Pre-Madrid, que constituyó una alianza entre sector público y sociedad civil. Ya en 2003, los países de América Latina y el Caribe concretaron un paso más al desarrollar una Estrategia Regional para implementar el Plan de Acción.

308. Existen esfuerzos en curso orientados a impulsar la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad. En la Declaración de Brasilia, aprobada en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: “Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, realizada en 2007, se insta a los gobiernos participantes a realizar esfuerzos para impulsar la mencionada Convención. En criterio del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo (2010), el posible contenido de una futura convención abarcaría los derechos de las personas mayores a la igualdad y la no discriminación; a la vida y a una muerte digna; a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno; a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad; a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales; a la salud física y psíquica y a la educación y la cultura; a la vivienda y a un entorno saludable. La propuesta del mencionado Comité hace referencia además a derechos especiales para las mujeres adultas mayores y a derechos de los ancianos indígenas.

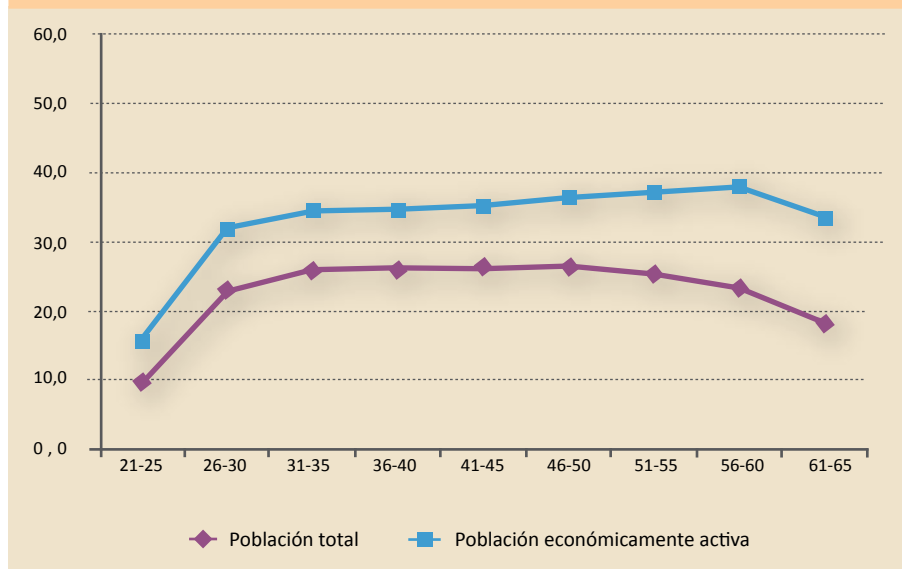
309. Existe un importante cuerpo normativo a favor del adulto mayor en Bolivia. En la actualidad, no se cuenta con una legislación específica dirigida a proteger los derechos de las personas adultas mayores. Sin embargo, existen normas legales que protegen al adulto mayor, entre las cuales destacan: i) el D.S. 24355 de agosto de 1996, que instituye el Programa Nacional de Apoyo y Protección a las Personas de la Tercera Edad en Áreas de Salud, Educación, Asistencia Legal y Servicio Social; ii) la Ley 1886 de agosto de 1998, Ley de Derechos y Privilegios para los Mayores y Seguro Gratuito de Vejez, iii) la Ley 3791 de noviembre de 2007, Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), que amplió los alcances de la Ley 2427, Ley del Bono Sol y Gastos Funerarios y iv) la Ley 3323 de enero de 2006, Ley del Seguro de Salud Para el Adulto



Mayor. Entre los principales sistemas y mecanismos de apoyo a la población adulta mayor destacan: i) El sistema de Pensiones – que actualmente funciona bajo dos modalidades (sistema solidario y sistema de capitalización individual, que opera desde 1997; ii) la otorgación de la Renta Dignidad, un beneficio monetario no contributivo, a los mayores de 60 años y iii) el Seguro de salud Para el Adulto Mayor, que establece la atención universal gratuita en salud para todos los mayores a 60 años.

310. El sistema de seguridad social de largo plazo fue introducido en Bolivia en 1956, habiendo sido objeto de una modificación muy profunda cuatro décadas después. El antiguo sistema de pensiones boliviano fue creado en 1956. Hacia fines de la década de los ochenta y mediados de los noventa –cuando fue cerrado–, se caracterizaba por una baja cobertura, ineficiente administración y una relación activos/pasivos demasiado baja para asegurar un funcionamiento medianamente aceptable: En 1996 existían alrededor de 120 mil retirados, que determinaba una relación de dependencia de 4 retirados por cada 10 activos. En este escenario, en 1997 se introdujo un

Gráfico 54. Cobertura estimada del nuevo Sistema de Pensiones: Población Total y PEA cubiertas en 2006, según rangos de edad de la población



Fuente: Estimaciones propias con datos de la SPVS y el CELADE.

nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, basado en contribuciones de los trabajadores activos a sus propias cuentas, que son administradas por empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

311. En la actualidad solamente uno de cada cinco adultos mayores percibe una renta. Con información para el año 2007, el Estado Boliviano pagaba mensualmente alrededor de 85 mil rentas de vejez a adultos mayores titulares, lo que representa, con base en las proyecciones de población disponible, una cobertura de 20 por ciento considerando la población de 65 años o más¹¹⁸. Asimismo en ese año fueron pagadas otras 35 mil rentas a viudos o viudas (que empero no necesariamente son adultos/as mayores), totalizando alrededor de 120,000 rentas. Estas cifras, como se ilustró al inicio de este acápite, ubican a Bolivia dentro de los países de cobertura media-baja en América Latina. Esta baja cobertura está determinada por el hecho que hay adultos mayores nacidos en las décadas de los veinte o treinta que posiblemente no pudieron integrarse al naciente régimen de pensiones, por el

¹¹⁸ Con la reforma del sistema de pensiones en 1997, el Estado pasó a hacerse cargo del pago de rentas del antiguo sistema de reparto.

limitado acceso de los trabajadores rurales –en especial agropecuarios– a la seguridad social, por alta informalidad de la economía urbana.

312. Se hace necesario ampliar la cobertura del sistema de pensiones, o establecer mecanismos alternativos de protección, pues bajo el nuevo sistema de pensiones la cobertura permanece en torno al 20 por ciento de la población de 21 años o más. El nuevo sistema de pensiones, instaurado en 1997, contaba a fines de 2010 con 1.36 millones de afiliados. Considerando la información disponible correspondiente al año 2006, para el grupo de personas de entre 21 y 65 años de edad, la cobertura del sistema era de 21,7 por ciento de la población total; mientras que alcanzaba a alrededor de 30 por ciento de la Población Económicamente Activa (Gráfico 53). La baja cobertura de este sistema está determinada principalmente por la elevada informalidad de la economía boliviana, pues solamente en el sector formal la cotización al sistema de pensiones es obligatoria¹¹⁹. Al considerar el

¹¹⁹ Recientemente, en 2010, se incorporó de manera obligatoria a los profesionales que prestan servicios de consultoría como cotizantes obligatorios al sistema.

perfil etario de los afiliados al nuevo sistema de pensiones, resalta principalmente el hecho que las coberturas son significativamente más bajas en el caso de los jóvenes de 21-25 años, para mantenerse estables en el resto de los casos hasta los 60 años. Esta baja cobertura es ocasionada por dos fenómenos: La proporción elevada de jóvenes dentro de la población, y la mayor precariedad con la cual este grupo etario se inserta en el mercado laboral.

313. Desde 1997 el Estado boliviano realiza transferencias en efectivo, no contributivas, a los adultos mayores. La Renta Dignidad, que fue instaurada en 2007, es una transferencia monetaria no contributiva vitalicia a todas las personas mayores de 60 años¹²⁰. Constituye uno de los principales beneficios que otorga el Estado boliviano a los mayores, pero a la vez implica un esfuerzo financiero muy importante para el sector público. Según un estudio de la CEPAL (2009b), el Régimen de pensiones no contributivas del Estado tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza que afecta a las adultas y los adultos mayores, pues según cálculos del citado estudio, la incidencia de la pobreza en adultos mayores bolivianos pasaría de 55 a 24 por ciento, como producto de la percepción de las transferencias no contributivas.

314. Desde 1998 se instauró la atención gratuita universal para las personas adultas mayores. El Seguro de Salud para el Adulto Mayor, instaurado en el país en 2006, comprende un conjunto de prestaciones de salud basado en la aplicación de los principios de solidaridad, equidad, integralidad y gratuidad, a favor de los ciudadanos bolivianos mayores de 60 años, de ambos sexos, que radican en el país. Este seguro se encuentra bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, que financian los costos del seguro con recursos provenientes de transferencias de recursos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos¹²¹. A este beneficio pueden acceder todas

las personas de más de 60 años de edad que no cuenten con un seguro de salud, para lo cual es necesario presentar la Cédula de Identidad. En la actualidad este sistema cuenta con alrededor de 140,000 beneficiarios.

315. La mayor parte de las personas adultas mayores percibe que su salud es “buena” o “regular”. Siguiendo el estudio cualitativo de Crespo (2005)¹²², hacia 2005, un 47 por ciento de los hombres y 42 por ciento de las mujeres mayores de 60 años percibían tener un estado de salud “bueno”; mientras que otro 20 por ciento de esta población percibía que su salud era solamente “regular”. En contraposición, 30 por ciento de los hombres y 36 por ciento de las mujeres consideraba que su salud era “mala”; asimismo, 4 por ciento de las adultas mayores pensaba que su salud era “muy mala”. El estudio concluye que, en general, son los hombres quienes perciben tener mejor salud.

El mismo estudio reporta las causas que, en opinión de las y los adultos mayores, generan su estado de salud. En el caso de los hombres, los factores principales que influyen en su salud son “la edad”, “la falta de previsión” y “los hábitos y costumbres” (4, 25 y 21 por ciento respectivamente). A su turno, las principales causas expresadas por las mujeres adultas mayores son “la falta de previsión”, “los hábitos y costumbres” y “la edad”, con registros de 21, 21 y 17 por ciento respectivamente. Siguiendo a Crespo (2005), “la vigilancia de estos factores en las personas mayores es importante para realizar acciones preventivas a nivel primario y secundario. La modificación de hábitos poco saludables y el control de los factores de riesgo pueden evitar las manifestaciones clínicas de algunas enfermedades e impedir complicaciones que pueden causar discapacidades que disminuyen y afectan la calidad de vida.”.

120 Este beneficio sustituyó al denominado Bono Solidario (BONOSOL), que benefició a las personas mayores de 65 años entre 1997 y 2007.

121 Este seguro reemplazó al Seguro Gratuito de Vejez, puesto en vigencia en 1998 con base en un esquema de cofinanciamiento entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Múltiples problemas operativos, especialmente derivados de la falta de cumplimiento de los aportes de cofinanciamiento, determinaron que la

atención prevista por este sistema no fuera la óptima

122 El estudio abarcó a población adulta mayor residente en la ciudad de La Paz.



I. La información sociodemográfica como instrumento de análisis, de gestión de políticas públicas y de participación social

i) La importancia de la información sociodemográfica

316. La disponibilidad y acceso a la información constituyen pilares clave del ejercicio de la ciudadanía y los derechos, que a su vez son base de las sociedades democráticas. En la actualidad, el acceso a la información constituye una de las herramientas más importantes para el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de la población, en la medida que posibilita la toma de decisiones informadas. En este contexto, la disponibilidad de información sobre la situación social y demográfica del país resulta de trascendental importancia para fines de investigación, para el diseño, ejecución y evaluación

de políticas, la transparencia pública, la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de control social a todos los niveles de gobierno y, en general, la disponibilidad de mecanismos de “rendición de cuentas” (accountability) ante la sociedad en su conjunto.

317. La información estadística económica, social, demográfica y ambiental puede ser entendida como un bien público. Las características principales de los bienes públicos son la no-exclusión y la no-rivalidad en el consumo, que son opuestas a las de un bien privado. Contrariamente a lo que sucede con los bienes privados (por ejemplo una porción de pan o un corte de cabello), una vez que el bien público información estadística es consumido por una persona, el mismo puede ser nuevamente consumido por otra u otras personas (principio de no exclusión). Asimismo, por su característica de no rivalidad, la información demográfica acerca del número de habitantes del departamento de Santa Cruz puede ser consumida por varias personas a la vez. Estas características determinan que este tipo de bienes tienda a ser sub-provisto, ya que existen pocos incentivos para su producción privada

y, de este modo, son las entidades públicas y entidades privadas colectivas (como asociaciones de productores, gremios, etc.) las que principalmente proveerán estos bienes¹²³. La información sociodemográfica es un bien público ya que resulta de interés en todo el país, existiendo un gran número de consumidores públicos y privados, individuales y colectivos de este bien público; lo cual justifica plenamente su producción y difusión por parte del sistema estadístico nacional.

318. El Gobierno Nacional concibe al sistema estadístico como una herramienta central para la gestión del PND.

Un adecuado desarrollo, ejecución y seguimiento de las políticas no sería posible sin la disponibilidad de información estadística pertinente. Por esta razón, el

123 Existen desarrollos teóricos que muestran las condiciones en las cuales los agentes privados individuales proveen estos bienes. Por la naturaleza de este trabajo, no se abunda en detalles sobre el tema.

sistema estadístico nacional es concebido, en el marco del PND, como un sistema de apoyo para la ejecución de las estrategias, programas y políticas contenidas en el Plan, y que se denominará Sistema Nacional de Información para el Desarrollo. La concepción del desarrollo, las grandes estrategias nacionales, y las prioridades de acción contempladas en el PND plantean al Sistema Nacional de Información para el Desarrollo el doble desafío de mantener la producción estadística actual y ampliar la oferta estadística nacional en campos de interés prioritario.

ii) Situación actual de la información socio demográfica en Bolivia

319. Bolivia tiene una disponibilidad relativamente buena de estadísticas socio demográficas, pero el sistema estadístico nacional requiere ser fortalecido significativamente. Gracias a la realización de múltiples

Recuadro 14. El Rol de los Sistemas Estadísticos Nacionales en la producción y provisión de información

La producción y provisión de la información sociodemográfica pertinente, que se encuentra a cargo de los sistemas estadísticos nacionales, tiene utilidad para todos los miembros de la sociedad, individuales y colectivos.

Según la Declaración de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas de 1994, “las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental”. Las oficinas de estadística, y en general los sistemas estadísticos nacionales deberán “... compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados”.

Por su parte, el INEGI (2006), destaca que “la demanda creciente de información sobre diversos aspectos de la realidad demográfica y socioeconómica en el mundo, ha impulsado el desarrollo de los sistemas estadísticos de las naciones”. Cabe destacar que en el caso de Bolivia, según

el Decreto Ley 14100 que rige la actividad estadística, el Sistema Nacional de Información Estadística está conformado por todas las unidades públicas o privadas que elaboran estadísticas.

Con relación a los usos de la información, el INEGI (op. cit.) señala que “... las autoridades de gobierno en los diferentes niveles y esferas de acción, las utilizan para cuantificar y ubicar necesidades y establecer los programas de acción correspondientes; para caracterizar grupos específicos de población y áreas geográficas, y también para identificar potencialidades y conocer tendencias o comportamientos de fenómenos específicos... Por su parte, los investigadores utilizan las estadísticas para gran variedad de estudios que permiten conocer los fenómenos en una perspectiva integral de relaciones entre los factores involucrados, lo cual facilita su interpretación y predicción. Finalmente, el público en general también consulta las estadísticas para muy diversos fines, destacándose el de conocer aspectos esenciales de la realidad nacional e internacional, como parte de la cultura general del ciudadano del mundo actual”.

operativos estadísticos especialmente censales y muestrales, el país dispone de una oferta estadística relativamente buena en materia sociodemográfica. Por una parte, a partir de 1976, cuando se realizó un censo de población y vivienda luego de 25 años, Bolivia ha desarrollado de manera más o menos regular sus censos decenales de población y vivienda, los que se constituyen la fuente más importante y valiosa de información estadística social gracias a su exhaustividad y, principalmente, porque aporta información con un elevado nivel de desagregación geográfica. Por otro lado, desde fines de los ochenta e inicios de los noventa, el sistema estadístico nacional ha impulsado la realización de importantes operativos muestrales orientados a conocer las condiciones sociales en el país. Entre ellos destacan, por una parte, las encuestas a hogares, fuente principal de medición de las condiciones de vida en el país, que fueron apoyadas entre 1999 y 2002 por el Programa MECOVI, y posteriormente ejecutadas ya sea con recursos estatales o con financiamiento de la cooperación bilateral; y por otra, las encuestas de demografía y salud, que se desarrollan sostenidamente desde 1989, y que son una de las principales fuentes de información acerca de las condiciones de salud de la población boliviana. Asimismo, se cuenta con datos e indicadores producidos a partir

de registros administrativos, ámbito en el cual destacan los importantes progresos registrados por el sistema de información en salud (SNIS). Cabe señalar que pese a los avances logrados, el país requiere todavía hacer muchos esfuerzos en el plano de la producción y difusión de información estadística.

320. La capacidad de monitoreo y evaluación de las condiciones sociales en el país ha mejorado sostenidamente desde principios de la década de los 2000, pero presenta debilidades en algunos temas. Durante los noventa, y en parte debido a la severidad y magnitud de la pobreza que lo afecta, el país implementó múltiples programas de combate contra la pobreza, a raíz de lo cual fue fortaleciendo su capacidad de generación de información, seguimiento, evaluación y análisis en determinados ámbitos. El segundo informe de avance de los ODM, desarrollado por el PNUD en 2002, presenta un diagnóstico de la capacidad de seguimiento de las condiciones sociales en el país –expresadas en términos de las Metas de Desarrollo del Milenio¹²⁴. Los resultados

124 Esta evaluación califica la capacidad del sistema estadístico boliviano, considerando la necesidad de información de carácter nacional. Por tanto, la misma no corresponde a la capacidad actual en torno a información departamental y municipal.

Tabla 49. Capacidad de monitoreo y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, 2002

Objetivos	Recolección de datos	Calidad de la Información de encuestas	Capacidad de seguimiento estadístico	Capacidad de análisis estadístico	Uso de estadísticas para políticas	Mecanismo de M&E
Reducir pobreza	Buena	Alta	Buena	Alta	Buena	Buena
Educación Primaria	Alta	Buena	Alta	Alta	Alta	Buena
Equidad de género	Buena	Buena	Débil	Débil	Débil	Débil
Mortalidad de la niñez	Buena	Buena	Buena	Buena	Débil	Débil
Salud Materna	Débil	Buena	Débil	Débil	Buena	Débil
VIH /SIDA y otras enfermedades	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil
Sostenibilidad Medio Ambiente	Débil	Débil	Débil	Buena	Débil	Buena

Fuente: UDAPE y PNUD (2012)

de esta evaluación, que se presentan en la Tabla 49, señalan la presencia de condiciones mixtas en lo que hace a los diferentes componentes de un sistema de M&E (recolección de datos, producción de indicadores, análisis y uso para políticas, seguimiento y retroalimentación). Asimismo, la situación en términos de temas de estudio es variada: Mientras que existe una capacidad de M&E de la pobreza y la educación primaria entre buena y alta; esta capacidad se torna débil en otros casos, donde destaca el de la salud materna.

Aunque no se dispone de evaluaciones similares más actualizadas, se puede afirmar que el país ha ido registrando progresos en diversas áreas vinculadas al monitoreo y evaluación del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en general de la evolución de las condiciones económicas y sociales en el país; en algunos casos a partir de la actualización de las bases de información estadística (especialmente en el área económica), y en otros mediante una mayor continuidad en operativos estadísticos que permiten producir los datos sociales. Asimismo, la capacidad de análisis de los avances hacia las metas del milenio se ha consolidado mediante esfuerzos interinstitucionales nacionales¹²⁵.

321. Una de las observaciones expresadas más a menudo por analistas e investigadores, es la necesidad de más información sociodemográfica y económica con la suficiente desagregación temática y geográfica. En su Informe de Desarrollo Humano de 2002, el PNUD (2002b) afirmaba que "... un objetivo que no se puede monitorear, no puede ser considerado como logrado ni como incumplido, y una de las conclusiones más sorprendentes es la falta de datos...". Esta conclusión es frecuentemente expresada por analistas, investigadores y hacedores de política en Bolivia, que observan la falta de datos estadísticos con suficiente desagregación o que aborden



temáticas de interés específico. El creciente interés en la estadística y la información por parte de actores públicos y privados no siempre ha guardado correlación con la asignación de recursos públicos a las entidades productoras de información en el país. Haciéndose eco de esta situación, la Asociación Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo 21 (PARIS21 por su sigla en inglés) (2003) afirmaba en su reporte de evaluación de país que "...el sistema estadístico de Bolivia que produce, procesa y difunde información estadística para apoyar y orientar las decisiones de política, merece serias consideraciones para el apoyo de la comunidad internacional para continuar desarrollando esta misión". Según el mismo informe, Bolivia presenta una sólida estructura para monitoreo de metas nacionales de desarrollo, como también de los ODM. De todas maneras, algunas acciones deben fortalecer la capacidad para producir, analizar y difundir la información estadística necesaria. Estas mejoras están clasificadas como fortalecimiento institucional del sistema estadístico, normas metodológicas y en difusión, incluyendo capacitación de usuarios. Este documento de evaluación menciona además que "... es una necesidad urgente para el Gobierno de Bolivia, el reconocimiento de que la estrategia de desarrollo de largo plazo requiere del diagnóstico del sistema estadístico actual, valoración de las demandas de información estadística, y diseñar un plan de acción concreto para actualizar la capacidad del sistema y buscar recursos para ejecutar este plan de acción".

¹²⁵ Hay que agregar que en términos de M&E de las Metas del Milenio, el país ha registrado importantes progresos en lo institucional, pues cuenta ya con seis informes de avance de las Metas de Desarrollo del Milenio: mientras que los dos primeros informes fueron desarrollados por el PNUD, a diferencia de lo que sucede en varios otros países de ALC, los siguientes informes fueron enteramente elaborados por el Gobierno de Bolivia mediante el Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio.

322. Entre las principales debilidades del sistema estadístico nacional, en lo que respecta a procesos de generación de información sociodemográfica, se encuentra el escaso desarrollo o integración de los sistemas de registros administrativos. La producción de información estadística a partir de eventos como los censos, es costosa; apreciación que se aplica también a la pretensión de producir indicadores altamente desagregados por temas o geografía a partir de encuestas¹²⁶. La alternativa natural para enfrentar esta situación es el desarrollo de registros administrativos en los campos donde ello sea una alternativa más eficiente que los censos o encuestas. En este campo, como ya se ha mencionado, Bolivia realizó importantes avances con el establecimiento y operación de sistemas como el SIE y el SNIS, ámbitos en los cuales se requiere aún avanzar en la etapa de difusión de la información. En otros casos, como en el del Sistema de Información en Agua y Saneamiento Básico (SIAS), resta aún perfeccionar los sistemas de recolección de información básica y avanzar en las fases subsecuentes. Una de las debilidades más importantes en la producción de estadísticas sociodemográficas, se refiere al campo de los hechos vitales, en el cual es necesario un perfeccionamiento de los mecanismos de recolección de información y la integración del trabajo de la Corte Nacional Electoral con el INE como órgano rector del SNIE.

323. También resalta la carencia de estadísticas desagregadas según los principales enfoques transversales. Buena parte de la información socio demográfica y económica difundida por el sistema estadístico de Bolivia presenta la limitante de no encontrarse desagregada, según algunos de los principales temas de interés por parte de la sociedad: Los temas de Género, Edad, Medio Ambiente y Pueblos Originarios¹²⁷.

126 Históricamente, los sistemas estadísticos nacionales han enfrentado la restricción presupuestaria para la producción de información a través de diferentes estrategias, entre las cuales destacan: i) el desarrollo de los registros administrativos, ii) la creciente integración y coordinación de los sistemas estadísticos sectoriales y iii) el desarrollo de una “demanda efectiva” por información.

127 A manera de ejemplos, cabe resaltar la manifiesta debilidad en la difusión (y en menor grado en la generación) de información estadística referida a la población de adolescentes y jóvenes; o la escasa información disponible sobre la incidencia de la violencia en sus diferentes manifestaciones.

El INE (2005b y 2010b) aborda explícitamente esta cuestión en sus planes estratégicos institucionales 2005-2009 y 2010-2014, estableciendo el propósito de incorporar estos ejes transversales en las estadísticas.

Con relación al tema de información e indicadores sobre los pueblos indígenas, en criterio de los expertos regionales sobre indicadores de bienestar y pueblos indígenas de América Latina y el Caribe¹²⁸, los indicadores de bienestar de estos pueblos se derivan de los derechos colectivos, siendo necesario priorizar los temas de reconocimiento y ejercicio de estos derechos. Entre los temas centrales que deben considerarse para los indicadores de bienestar y los pueblos indígenas se encuentran: i) en la esfera del reconocimiento de derechos: Tierra, territorio y recursos naturales; patrimonio cultural y cultura colectiva (conocimiento tradicional); formas de organización social; identidad (individual, colectiva y de género) y libre determinación; y ii) en la esfera del ejercicio de derechos: Modelos de autonomía y autogobierno, relaciones interculturales y grado o nivel de bienestar¹²⁹.

128 Reunión de Expertos sobre indicadores de bienestar y pueblos indígenas, celebrada en Bilwi, Puerto Cabezas, en la región del Atlántico Norte de Nicaragua en septiembre de 2006.

129 El informe de la Reunión de Expertos provee recomendaciones y propuestas detalladas de indicadores en cada uno de los campos mencionados, que se puede consultar en Fundación Tebtebba et al. (2008).



V. RELACIONES E IMPACTOS: INCIDENCIA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A. Dinámica de población y reducción de la pobreza

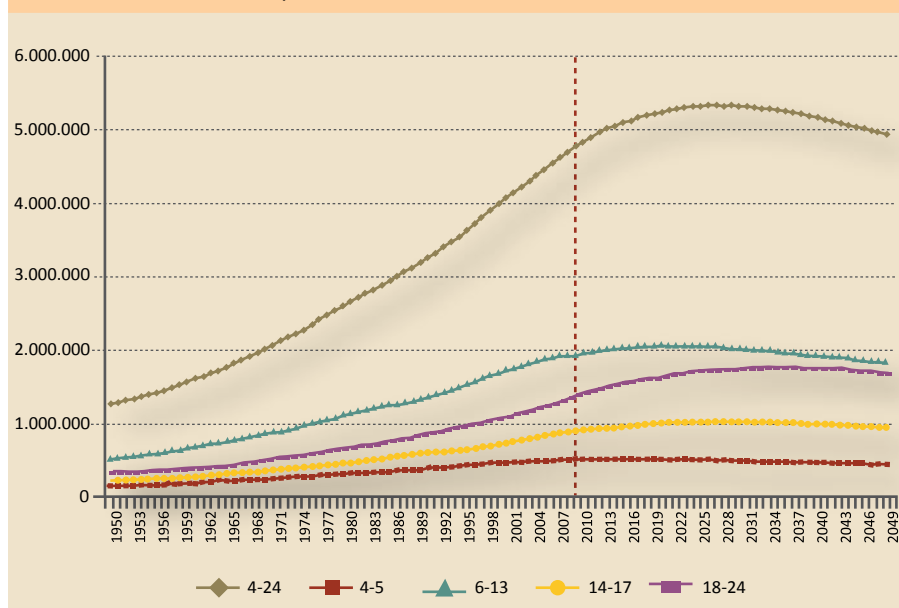
i) Oportunidades de crecimiento económico derivadas de la reestructuración etaria

Efectos asociados a la reducción de inversiones en población

324. Existe un vínculo importante y natural entre el crecimiento de la población y las necesidades de inversión de recursos nacionales. Estos recursos—públicos o privados— son invertidos en diversos ámbitos, entre los cuales destacan la formación del capital humano, la preservación de la salud de la población y las inversiones residenciales. Coale y Hoover (1958) desarrollaron un

marco conceptual que da cuenta de los impactos de la demografía sobre el crecimiento económico, y por tanto sobre la reducción de la pobreza. El análisis de estos impactos es realizado por los autores teniendo en mente sociedades con altos crecimientos poblacionales, y que se encuentran en etapas tempranas de la transición demográfica, lo cual sería en parte el caso de Bolivia. La línea de argumentación de estos autores tiene dos vías. Primero, asumen que si el país está caracterizado por hogares que tienen más niños y/o niñas, es decir que las tasas de dependencia juvenil son mayores, las familias gastarán una mayor fracción de su ingreso en consumo, restándoles por lo tanto una fracción menor al ahorro. El menor ahorro de los individuos en su conjunto, reduce la tasa de crecimiento del PIB. Segundo, si los hogares tienen más niños/niñas, en términos agregados, la sociedad empleará más recursos en la construcción de viviendas, nuevas escuelas y más servicios médicos; restando

Gráfico 55. Evolución de la población en edades escolares (4 a 24 años), por niveles educativos 1950-2050



Fuente: CELADE.

recursos para inversiones productivas e infraestructura de apoyo a la producción, que podrían ser más rentables.

325. En el caso de Bolivia, pese a que el crecimiento de la población se está mitigando, el crecimiento de las poblaciones en edades escolares tenderá a estabilizarse recién hacia 2025-2030. Como se ha visto, la tasa de crecimiento poblacional está disminuyendo en Bolivia, y las razones de dependencia también, lo que implicaría un efecto favorable sobre el ahorro a nivel “micro” o de los hogares. A nivel macro, pese a que el ritmo de crecimiento poblacional se está atenuando, la población continúa presentando incrementos absolutos importantes; determinando la necesidad de destinar inversiones crecientes –en términos absolutos– en salud, educación y vivienda, entre otros. Considerando como ilustrativo el caso de la educación, resulta importante destacar el hecho que en el futuro cercano, la población en edades escolares (4 a 24 años) continuará experimentando incrementos absolutos importantes; y tenderá a estabilizarse recién hacia 2025-2030, según puede observarse en el Gráfico 54. Por tanto, aún en el caso de que simplemente se

buscara mantener las actuales coberturas de la educación, el país deberá enfrentar todavía dos décadas completas con inversiones crecientes en educación.

326. Según las proyecciones oficiales y estimaciones propias, las necesidades de matriculación crecerán sostenidamente hasta el año 2028, cuando alcanzarían un máximo de requerimientos de 4.5 millones de plazas educativas. Para intentar una cuantificación de los recursos que requerirá el país (gasto corriente y gasto de capital) para atender los requerimientos educacionales de la población en los siguientes años, se realizó un ejercicio sencillo de proyección de la matrícula escolar para los diferentes ciclos educativos, asumiendo las tendencias recientes de la cobertura escolar¹³⁰. Las proyecciones

130 Para el ciclo primario, se aplicaron las metas oficiales de cobertura neta bajo el escenario tendencial que llegan a 100 por ciento en el año 2015 (CIMDM, 2006). En secundaria, con base en información histórica disponible hasta 2005, se asumió un crecimiento moderado de la matrícula neta (3.8 por ciento anual) hasta el año 2020 cuando se alcanza una cobertura total, que se mantiene en adelante. En lo que hace a educación superior, empleando datos del Ministerio de Educación se calculó una cobertura bruta de la

Tabla 50. Capacidad de monitoreo y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, 2002

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Matrícula Proyectada						
Inicial y Primaria	1.808.536	2.119.921	2.358.658	2.386.759	2.284.124	2.145.429
Secundaria	351.586	952.772	1.490.612	1.531.111	1.501.018	1.429.803
Superior	330.617	462.348	540.855	582.407	582.319	562.551
Total	2.490.739	3.535.042	4.390.125	4.500.277	4.367.460	4.137.784
Incrementos decenales de la matrícula						
Inicial y Primaria		311.386	238.737	28.101	-102.636	-138.694
Secundaria		601.186	537.840	40.499	-30.093	-71.214
Superior		131.731	78.507	41.552	-88	-19.768
Total		1.044.302	855.084	110.152	-132.817	-229.676

Fuente: Elaboración propia.

efectuadas, cuyo resumen se presenta en la Tabla 50, señalan que los requerimientos de matriculación crecerán sostenidamente hasta el año 2028, cuando alcanzarían un máximo de requerimientos de 4.5 millones de plazas educativas. Como sucede hasta ahora, los mayores requerimientos continuarán dados por la educación inicial y primaria, que absorberá, en promedio, 54 por ciento de la matrícula; en tanto que la educación secundaria daría cuenta de otro 33 por ciento de las necesidades de plazas escolares en el período considerado. De esta manera, al menos en términos absolutos, el país continuará enfrentando costos ascendentes para la provisión de servicios educativos a la población, con un requerimiento importante de nuevas plazas entre 2010 y 2020 (más de 850 mil plazas). Decrementos de la población en edades escolares (como los que se registran, por ejemplo, en el

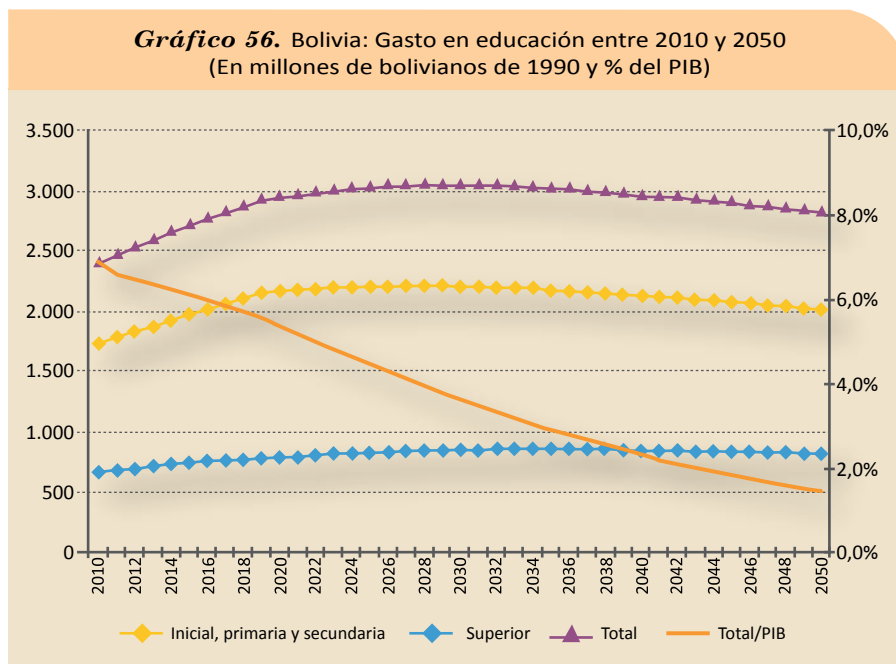
Brasil desde los años noventa), que permiten también una reducción en las necesidades de generación de nuevas plazas escolares –un efecto que puede entenderse como el *bono demográfico en la educación*, tendrían lugar a partir de 2030.

327. El PND prevé que la economía boliviana alcanzará un ritmo de crecimiento muy importante, lo cual determina que el gasto total en educación como proporción del producto tienda a decrecer, abriendo espacios para el financiamiento de mejoras en la calidad de la educación. Se intentó un ejercicio de cuantificación del gasto en educación necesario para atender el crecimiento proyectado de la matrícula, para lo cual se adoptó el supuesto de que los costos unitarios por educando se mantienen constantes^{131,132}. De ésta manera, el gasto en educación, medido en términos reales (bolivianos de

educación universitaria bruta de 25.4 por ciento para 2002. Adicionando la cobertura de las normales, otros centros de educación superior y academias policial y militar, la cobertura ascendió a 33 por ciento. Esta tasa fue mantenida a lo largo de todo el período de estimación, considerando que el promedio de cobertura de la educación superior en AL llegó a 25.2 por ciento en 2002. Finalmente, para el ciclo inicial, empleando información histórica disponible hasta 2005, se asumió un crecimiento moderado de la matrícula neta (2.5 por ciento anual) hasta el año 2028, cuando la cobertura alcanzó 70 por ciento, manteniéndose en ese nivel hacia adelante, en atención a las características de no-obligatoriedad de asistencia de los niños a este nivel educativo.

131 Empleando información del Ministerio de educación sobre gasto en educación con y sin universidades, se calcularon dos costos unitarios que se asumieron uniformes para los siguientes grupos: 1) educación inicial, primaria y secundaria; y 2) educación universitaria, normales, academias policial y militar y otros servicios de educación.

132 Para el cálculo del PIB real, se emplearon las tasas de crecimiento del producto que considera el PND; con un promedio de crecimiento anual de 4.5 por ciento entre 2012 y 2050, resultante de calcular el crecimiento promedio (observado y proyectado) de la economía boliviana entre 1990 y 2010.



Fuente: Elaboración propia

1990), continuará creciendo hasta el año 2028, cuando alcanzaría un tope de 3,060 millones de bolivianos de 1990. Nuevamente, el gasto en la educación inicial, primaria y secundaria representará la mayor proporción respecto al total (73 por ciento del gasto en promedio entre 2011 y 2050); mientras que el gasto en educación superior, aunque menor (28 por ciento en promedio), presenta la particularidad de ser creciente, como “reflejo financiero” de proceso de transición demográfica. Las importantes tasas de crecimiento del PIB previstas en el PND, determinan que los mayores gastos en educación representen proporciones cada vez menores del producto, pasando de 7.5 por ciento del PIB en 2010 a 6.0 por ciento en 2020 y 4.0 por ciento en 2030 (Gráfico 55)¹³³. Esta disminución relativa del gasto en educación abriría posibilidades de incrementar la cobertura (en la educación superior), pero especialmente de lograr mejoras generalizadas en la calidad de la educación.

133 La relación Gasto en Educación / PIB tendería a hacerse estable en la medida en que la tasa de crecimiento del PIB se acerque a la tasa de crecimiento de la población en edad escolar (corregida por los aumentos en la cobertura).

Efectos asociados al Bono Demográfico: Oportunidades y desafíos

328. En Bolivia, la ventana de oportunidad demográfica o el bono demográfico comenzó a abrirse de manera más marcada a partir de mediados de los noventa, sin embargo, solamente alcanzará su auge después de 2025. Como se ha señalado en secciones anteriores, el término bono demográfico se refiere a la tendencia de concentración de la población en edades típicamente activas, de 15-64 años, que se presenta en cierta fase de la transición demográfica, cuando ya haya ocurrido un descenso significativo y sostenido de la fecundidad, mientras todavía no se registre un envejecimiento pronunciado de la población debido al aumento de la población mayor de 65 años. En el caso de Bolivia, la oportunidad demográfica se abrió de forma más decisiva a partir de 1995, aún cuando ya se registraba un lento aumento de la proporción de la población en edades laborales desde los años setenta, debido principalmente al proceso de urbanización, ya que la fecundidad urbana es más baja que la rural. Sin embargo, a partir de 1995 -más

Tabla 51. Evolución de la población boliviana y su composición según rangos de edad, 1990-2050

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población total	6.668.725	8.427.789	10.426.154	12.362.780	14.114.508	15.588.157	16.734.338
Composición (Porcentajes)							
0 a 14	40,9	39,5	35,8	31,3	26,9	23,2	20,3
15 a 64	55,3	56,3	59,6	63,3	66,3	67,8	67,9
65 y más	3,8	4,2	4,6	5,5	6,8	9,0	11,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente:CECLADE.

tarde que en la mayoría de los países latinoamericanos- el proceso tomó raíz tanto en el campo como en las ciudades. Desde aquel entonces, el porcentaje de la población en el tramo de 15-64 años ha aumentado en casi tres por ciento y actualmente casi alcanza 60 por ciento, con una diferencia de aproximadamente 6.5 por ciento entre áreas urbanas y rurales¹³⁴. Sin embargo, el proceso todavía es incipiente y solamente alcanzará su auge después del año 2025, cuando la proporción de la población en edades activas llegará a casi 65 por ciento (Tabla 51).

329. Las interpretaciones acerca del bono demográfico en América Latina han sido variadas, debido a las dos “caras” distintas del fenómeno. Por el lado positivo, una mayor concentración de la población en las edades típicamente productivas aumenta el número de productores en relación al número de consumidores, lo cual puede reducir la pobreza de los hogares. Además, el tramo entre 35 y 55 años es la etapa de la vida en que los individuos acumulan más ahorros para hacer frente a la desinversión que típicamente caracteriza la fase posterior, de la vejez. Este último efecto sería más significativo en países donde el sistema de previsión social se basa en la capitalización individual, que también está en vigor en Bolivia, desde la reforma del sistema de pensiones de 1997¹³⁵.

134 Todas las cifras están basadas en proyecciones oficiales de los países, reportadas por el CELADE.

135 En algunos países de AL, como Costa Rica, se han realizado estudios más detallados, basados en la metodología de Cuentas de Transferencias Intergeneracionales (a partir de Encuestas de Ingresos y

330. La cara negativa del bono demográfico se refiere sobre todo a las tensiones que se pueden generar en el mercado de trabajo. Estas tensiones, surgen a partir de un aumento del porcentaje de personas que estarán compitiendo por empleos en un mercado laboral que ya no provee trabajo suficiente para el 60 por ciento de la población que actualmente compone las edades activas¹³⁶. Un grupo que particularmente preocupa en este contexto son los jóvenes de 15-24 años, quienes ya exhiben mayores tasas de desempleo y que enfrentarán mayor competencia, no sólo por parte de sus pares, sino también por parte de los trabajadores de mayor edad que no se retirarán del mercado con la misma velocidad con la cual entran los nuevos postulantes al empleo. Por otro lado, en países pobres, con bajos niveles de ingreso-ahorro y reducida cobertura previsional, como es el caso de Bolivia, el impacto de una distribución más favorable de la población por edades sobre el ahorro y la inversión sería muy modesto.

331. La visión negativa del escenario de posibles tensiones en los mercados laborales ante la mayor entrada relativa de jóvenes a la oferta de trabajo, producto del avance en la transición demográfica, puede ser relativizada al analizar los crecimientos netos de la población en edades activas.

Gastos), para cuantificar los perfiles de ingreso y consumo por edad y sus posibles impactos sobre el ahorro y la inversión en la medida en que cambia la estructura de la población por edades.

136 Lo que se agrava por la alta incidencia de niños y de adultos mayores trabajadores.

Tabla 52. Entradas y salidas de la población al grupo de población de 15 a 64 años de edad que reside en Bolivia, como proporción de la población total y de la población en edad activa

		Entradas	Salidas por edad	Salidas por muerte o emigración
1985-90	% de la población total	2,31%	0,36%	0,57%
	% de la población de 15 a 64	4,21%	0,65%	1,04%
2005-10	% de la población total	2,25%	0,39%	0,28%
	% de la población de 15 a 64	3,83%	0,66%	0,47%
2015-20	% de la población total	2,09%	0,46%	0,26%
	% de la población de 15 a 64	3,35%	0,73%	0,41%
2025-30	% de la población total	1,87%	0,54%	0,24%
	% de la población de 15 a 64	2,85%	0,82%	0,37%

Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

La preocupación respecto a la temática de los jóvenes, adquiere mayor relieve si se toma en cuenta que, según datos recientes, en 2005 la tasa de desempleo abierto en este grupo era 14 por ciento, comparada con una tasa de 8.4 por ciento para la población económicamente activa en general. Sin embargo, sería precipitado concluir que la continuidad de la tendencia histórica de fecundidad elevada sería preferible a la coyuntura actual, de descenso, acompañado de cambios en la estructura por edades.

Para ilustrar ello, la Tabla 52 presenta información, basada en las proyecciones del CELADE usadas anteriormente, que muestra el porcentaje anual de entradas y salidas de la población en edad laboral respecto a la población total y respecto al propio grupo de 15-64 años. Es de notar que las tasas de entradas al grupo de 15-64 años, tanto las referidas a la población total como las referidas al propio grupo, son descendentes, mientras las tasas correspondientes a salidas por edad (personas que llegan a los 65 años) tienden a aumentar lentamente en el tiempo. Por su parte, con la excepción del cambio entre el primer y el segundo período, las tasas de salida por muerte o migración bajan muy lentamente, tanto que no llegan a compensar el lento aumento de las tasas de salida

por edad¹³⁷. Por lo tanto, se puede decir que, a pesar del crecimiento del grupo poblacional de personas en edades activas, las tasas netas de crecimiento de la población en edad de trabajar en Bolivia son descendentes. Como las tasas de crecimiento constituyen un mayor desafío para la política pública que el tamaño de dicho grupo, las perspectivas del mercado laboral muestran una mejor imagen que aquella sugerida por la evolución de la composición por edades.

332. El escenario en el cual se enfrente el “lado negativo” de la *oportunidad demográfica* sería preferible, a enfrentar un escenario de fecundidad que no desciende.

Este punto puede ser analizado todavía en más detalle al comparar la proyección para el período de 2025-2030, con una proyección alternativa en la cual se supone una *tasa de fecundidad constante*¹³⁸. En la variante media de las proyecciones de la División de Población de las

137 La única excepción a este patrón es el cambio brusco entre el primer y el segundo períodos, que se debe exclusivamente al hecho que las proyecciones del CELADE no consideran la emigración neta de Bolivia después de 1995.

138 Esta alternativa está disponible en los datos provistos por la División de Población de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas, el crecimiento del grupo de 15-64 años, como porcentaje del tamaño del propio grupo, se divide de la siguiente manera: Una tasa de entrada de 2,85 % al año y tasas de salida por edad y por muerte/emigración de 0,86 % y 0,54 %, respectivamente. Bajo el escenario alternativo, de fecundidad constante, dichas tasas serían 3,49 %, 0,83 % y 0,52 %, respectivamente. Por tanto, esta situación resulta considerablemente menos favorable que la del escenario estándar con *oportunidad demográfica*, caracterizado por un descenso de la fecundidad.

ii) Cambio en la composición de los hogares y pobreza

Cambio de las razones de dependencia y productividad a nivel familiar

333. Uno de las vías más importantes a través de la cuales los procesos demográficos inciden en la pobreza, es a través de los cambios en la relación entre miembros activos y no activos de los hogares. Los cambios en la estructura por edades y sexo de la población, que a nivel micro se manifiesta en el cambio del número de miembros activos y no activos en cada hogar, inciden fuertemente en la pobreza, considerando que el empleo remunerado es una vía comprobada para eludir la pobreza. Estos son procesos de largo plazo que ya están en curso en prácticamente todos los países de América Latina, pero que en Bolivia tendrán su impacto principal dentro de 20-25 años.

334. La reducción en la relación de miembros inactivos respecto a los activos en los hogares, introduce una tendencia a la reducción de la pobreza. ¿Cuál es el reflejo de estas estructuras familiares en términos de ingresos, de pobreza y de desigualdad? En la medida en que avanza la transición demográfica se reducen las razones de dependencia, es decir existe una mayor proporción de personas en edad de trabajar en los hogares (en muchos casos por la formación de nuevos hogares). Por ello, tanto en las familias más pobres como en las menos pobres, surge una tendencia a la reducción de la pobreza, al existir más captadores potenciales de ingresos por cada hogar. Esta tendencia se puede verificar analizando los datos

de la Encuesta Continua a Hogares 2003-2004 efectuada por el INE, que presenta información de los ingresos corrientes totales de los hogares y también de los ingresos corrientes de los jefes de hogar. Según dicha encuesta, los ingresos de los jefes de hogar del quintil superior (más ricos) representaban en promedio 8.4 veces los ingresos de los jefes del hogar del quintil inferior (más pobres). Por otra parte, cuando se analizan los ingresos totales de los hogares afloran mayores diferencias: El ingreso promedio de los hogares más ricos es 14.2 veces el ingreso de los hogares más pobres (Tabla 53). Las diferencias más marcadas entre los ingresos de los hogares que entre los ingresos de los jefes de hogar, estaría dada en parte por las tasas de dependencia sustancialmente menores que se registran en los hogares de mejor condición socioeconómica¹³⁹.

335. La mayor desigualdad en los ingresos de los hogares respecto a la desigualdad de los ingresos de los jefes de hogar, soporta la hipótesis de que la pobreza es menor en hogares con razones de dependencia más baja. La mayor desigualdad encontrada en los ingresos de los *hogares* se mantiene respecto a cualquiera de las desigualdades encontradas en los ingresos de los *jefes de hogar* (inclusive si se compara, por ejemplo, el ingreso promedio de una jefa de hogar mujer del quintil más pobre versus el de un jefe de hogar hombre del quintil superior -para controlar el efecto del sexo del jefe de hogar-; o el ingreso de una mujer jefa de hogar sin educación del quintil inferior, versus el de un hombre jefe de hogar con educación superior del quintil más rico -para controlar el factor educación-). Ello sugiere que, además de los factores educativos, de género y del nivel de ingresos captados por el jefe/la jefa de familia, existen otros elementos que determinan la condición de pobreza y de desigualdad, entre los cuales está la composición del hogar, que condiciona los niveles de ingreso y consumo per cápita, y que favorece a los hogares con menores relaciones de dependencia.

139 Si bien se conoce que existe una asociación imperfecta entre pobreza por ingresos, o consumo y pobreza según las NBI, cabe señalar que las razones de dependencia juvenil y global encontradas para la población con necesidades básicas satisfechas (menos pobre), son sustancialmente más bajas que las observadas entre la población en condición de marginalidad (según NBI).

Tabla 53. Ingreso corriente de los hogares y de los jefes de hogar, 2003-2004 (En bolivianos por mes)

	Quintil inferior	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quintil superior	Quintil 5 / Quintil 1
Ingreso corriente de los Hogares ¹	390,7	783,3	1.210,1	1.921,1	5.564,9	14,2
Ingreso corriente del jefe del Hogar ²	526,8	925,5	1.215,5	1.726,5	4.418,5	8,4
Según sexo						
Mujeres	437,1	764,0	996,1	1.299,6	3.320,8	7,6
Hombres	549,7	960,9	1.265,5	1.836,3	4.736,2	8,6
Según educación						
Ninguna	431,2	646,0	832,5	1.148,8	1.833,3	4,3
Primaria	532,0	946,6	1.228,6	1.769,9	3.229,9	6,1
Secundaria	562,5	921,3	1.259,3	1.769,9	3.536,3	6,3
Superior	512,5	898,3	1.330,0	1.692,1	6.008,4	11,7
Otros	477,9	728,0	1.412,1	1.649,4	3.588,2	7,5

Fuente:CECLADE. **Notas:** ¹ Según quintiles de ingreso corriente total del hogar. ² Según quintiles de ingreso per cápita. Los ingresos promedio de los hogares y de los jefes de hogar no son comparables porque están contruidos sobre la base de quintiles distintos.

Tabla 54. Tamaño de los hogares y relaciones de dependencia según condición de pobreza, censos de 1992 y 2001

Condición de pobreza	Tamaño promedio del hogar			Índice de Dependencia Juvenil			Índice de Dependencia Global		
	1992	2001	Var. %	1992	2001	Var. %	1992	2001	Var. %
Necesidades Básicas Satisfechas	3,9	3,5	-10,2	51,9	40,9	-21,3	63,9	54,5	-14,7
Umbral de pobreza	4,3	4,1	-3,7	71,5	65,9	-7,8	80,8	74,1	-8,4
Moderadamente pobre	4,4	4,3	-1,6	87,5	86,1	-1,5	97,5	97,2	-0,4
Indigente	4,5	4,4	-3,2	97,0	91,6	-5,6	113,6	112,4	-1,1
Marginal	4,3	4,2	-3,4	91,6	86,4	-5,7	115,9	120,7	4,1
Total	4,4	4,1	-6,1	81,4	72,8	-10,6	94,2	85,9	-8,8

Fuente:INE.

336. La evidencia disponible señala que las familias más grandes y las que tienen mayores índices de dependencia juvenil y global, son también las familias más pobres.

Como ya se ha visto, el proceso de transición demográfica –y por ende de reducción paulatina de las relaciones de dependencia en el país-, no se manifiesta de manera uniforme dentro de la población y el territorio, puesto que existen segmentos de la población (típicamente las familias más pobres) que por diferentes vías (como la menor educación, menor acceso a información, menor conocimiento y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva u otros), presentan mayores tasas de fecundidad y mortalidad, y que en general tienen un tamaño mayor de la familia y deben hacer frente a mayores tasas de dependencia. Los datos presentados en la Tabla 54 permiten evidenciar este extremo, al ilustrar el hecho que, en general, las familias más pobres tienen a) un tamaño de familia más grande, b) mayores índices de dependencia juvenil y c) mayores índices de dependencia global.

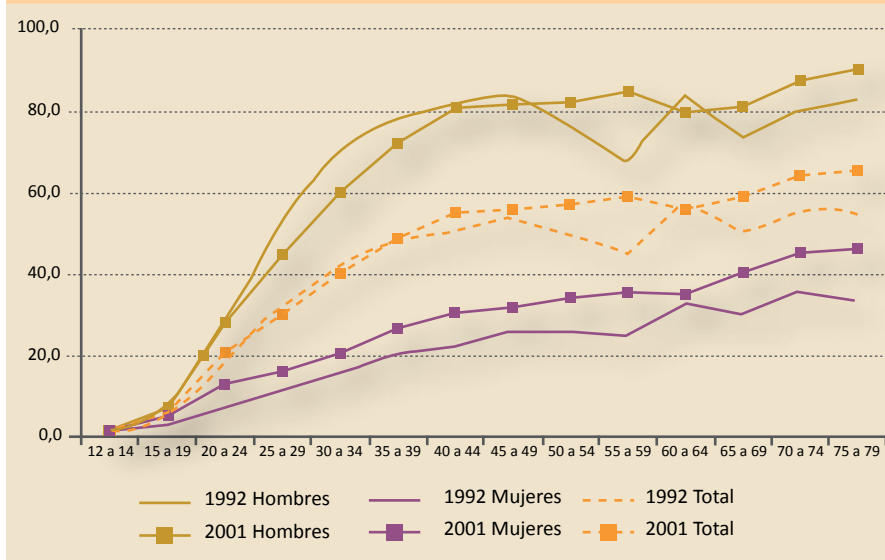
337. La evolución de la composición de los hogares bolivianos entre 1992 y 2001, muestra una contribución de los factores demográficos a la reducción de la pobreza.

En el lapso de los diez años, comprendidos entre los dos últimos censos de población y vivienda, se observa una reducción generalizada en el tamaño promedio de los hogares bolivianos, que pasaron de una media de 4.6 componentes en 1992 a 4.2 en 2001. Asimismo, en dicho período, se observa una reducción generalizada en los índices de dependencia juvenil y global; evidenciándose las mayores reducciones en los grupos conformados por la población no pobre. Estos cambios, determinan el surgimiento de una tendencia a la reducción de la pobreza, como efecto de la mayor presencia relativa de miembros en edad de trabajar y que posiblemente estén conformando la población económicamente activa.

Cambio en las tasas de jefatura por edad y sexo

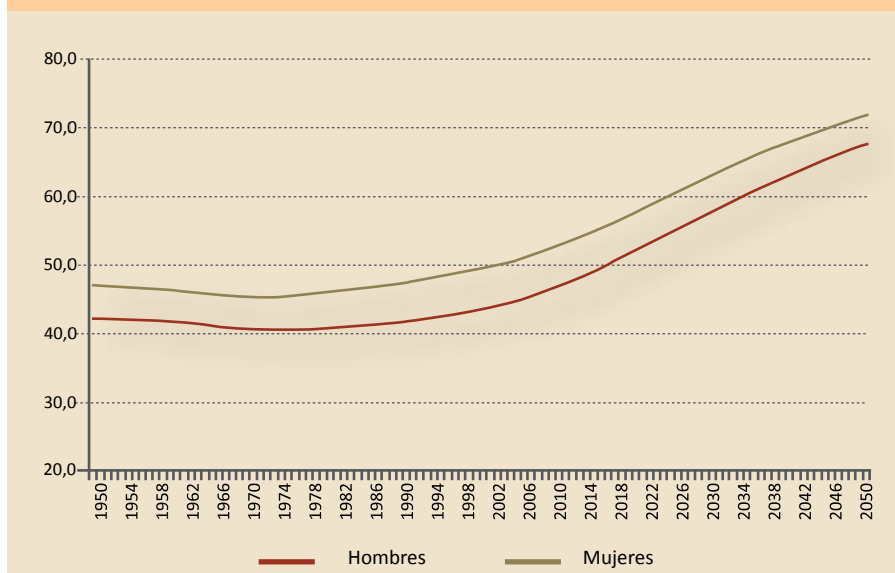
338. En la medida en que aumenta el número de hogares, la tendencia es a una reducción de la pobreza. El avance en la transición demográfica determina la participación creciente de poblaciones en edades más avanzadas. Otro de los efectos de esta mayor participación relativa es la formación de nuevos hogares, en tal sentido, en la medida en que aumenta el número de jefes de hogares

Gráfico 57. Proporción de jefes de hogar dentro del total de población según sexo y edad, 1992 y 2001 (en porcentajes)



Fuente: INE

Gráfico 58. Mujeres de 21 años y más y hombres de 23 años y más como proporción de las poblaciones masculina y femenina, 1950 - 2050



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

como porcentaje de la población, y se reducen las razones de dependencia -tanto en las familias pobres como en las no pobres-, la tendencia es a una reducción de la pobreza por las razones detalladas en el acápite anterior. En el Gráfico 56, se puede observar la proporción de jefes de hogar dentro de distintos rangos de población entre 12 y 79 años. En general, con el paso de nueve años entre 1992 y 2001, se observa una clara tendencia al incremento de la proporción de mujeres jefas de hogar en todos los rangos de edad y un comportamiento no uniforme en la proporción de jefes de hogar varones¹⁴⁰. Es así, que la *proporción de jefes de hogar* dentro del total de la población se incrementó de 20.6 por ciento en 1992 a 22.9 por ciento en 2001. Como ya se ha señalado, este comportamiento demográfico resulta favorable en términos de reducción de la pobreza, por la vía de una mayor capacidad productiva de los hogares.

140 Al calcular las Tasas de Jefatura del Hogar por sexo se observa que, en todos los rangos de edad, se han incrementado las tasas de jefatura femenina. De esta manera, la Tasa de Jefatura de Hogar femenina pasó de 24.5 por ciento en 1992 a 30.8 por ciento en 2001. Por su parte, la Tasa de Jefatura Masculina pasó de 75.5 a 69.2 por ciento en el mismo período, con reducciones en todos los rangos de edad

339. Para las siguientes décadas cabe esperar un efecto mayor por la vía de la formación de nuevos hogares, en la medida en que el país avanzará en su transición demográfica. Según datos del INE (2009), la edad mediana de la primera unión (edad en la cual las personas se casan o entran en convivencia) de las mujeres es 21 años, y en el caso de los hombres la edad mediana es 23 años. Estos indicadores casi no han variado en los últimos 30 años. Por tanto, con la entrada de contingentes de población a la juventud y adultez, cabría esperar que se forme una mayor cantidad de hogares, con lo cual, la cantidad de jefes de hogar como proporción de la población, también aumentará. A manera de ilustración, el Gráfico 57 muestra la participación de las mujeres de 21 o más años de edad y de los hombres de 23 o más años de edad dentro de la población. Puede observarse claramente que, de acuerdo a las proyecciones disponibles, el país está entrando en una etapa de crecimiento más pronunciado de la población en edad potencial de formar nuevos hogares.

Efecto potencial de evitar nacimientos originados en embarazos no deseados¹⁴¹

340. Según estudios del caso de Indonesia, se estima una reducción de la pobreza de entre 7 y 8 por ciento ante reducciones hipotéticas del 10 por ciento de los nacimientos. El efecto sería mayor si se redujese el mismo porcentaje de nacimientos, pero seleccionando los asociados a embarazos no deseados. A nivel micro, Cutler et al. (1990) y Mason y Lee (2004, 2006) prepararon estimaciones directas combinando datos de población con estimaciones de perfiles de producción y consumo por edades. Específicamente, Mason y Lee (2004), calcularon la reducción hipotética de la pobreza para el caso de Indonesia (de 8.09 % a 7.19 %), resultante de omitir aleatoriamente 10 por ciento de todos los niños y/o las niñas menores de 15 años en el cálculo del ingreso per cápita del hogar. Sin embargo, es bien conocido que el número de niños nacidos de embarazos no deseados, que serían los candidatos principales para la omisión, dependen fuertemente de los niveles de educación y pobreza, esperándose un número mayor en hogares de bajo ingreso, lo cual aumentaría el efecto de reducción de la pobreza encontrado por Mason y Lee¹⁴². Esto plantea la interrogante acerca del grado en el cual sería afectado el nivel de pobreza si solamente los niños, cuyos nacimientos se originaron en embarazos no deseados por sus madres, fueran omitidos de sus respectivos hogares para calcular el ingreso promedio¹⁴³.

141 Esta sección es un resumen de Hakkert (2006:72-76).

142 Según Hakkert (2006), hasta donde se conoce, no han existido intentos de abordar un análisis micro (a nivel de hogares) o macro, acerca de los efectos de un cambio en la fecundidad (deseada o no deseada) en la reducción de la pobreza.

143 La respuesta a esta cuestión enfrenta algunas dificultades operativas: 1) Con pocas excepciones, las preguntas sobre niveles de ingreso y preferencias sobre fecundidad, son realizadas en diferentes encuestas: Las Encuestas a Hogares y las ENDSAs, respectivamente; no existiendo una manera sencilla de tabular conjuntamente ambas encuestas. Por tanto, algunas estimaciones realizadas sobre una de las encuestas debe ser imputada en la otra; 2) El concepto de fecundidad no deseada es ambiguo, y los resultados pueden variar dependiendo de la información específica que se está empleando; y 3) Los efectos de un número menor de niños y niñas menores a 15 años en el ingreso per cápita son directos e indirectos. El efecto directo es simplemente el resultante de un denominador más pequeño para calcular el ingreso per cápita, ya

341. En el caso de Bolivia, se efectuó una estimación del impacto hipotético de evitar los nacimientos originados en embarazos no deseados en la reducción de la pobreza, que muestra una reducción de la pobreza –con cifras de 2002- de 65.2 por ciento a 56.6 por ciento, como resultado directo de menores tamaños de los hogares. A continuación se desarrolla una estimación de este impacto para el caso boliviano, en el cual se calcula, tanto el efecto directo de tener menos integrantes del hogar sobre el ingreso per cápita, como el efecto indirecto resultante de una mayor capacidad de generación de ingresos de las madres con menos niños/niñas dependientes. Para la estimación se emplearon las encuestas ENDSA 2003 y MECOVI 2002. La primera recolectó información sobre fertilidad de mujeres entre 15 y 49 años, mientras que la segunda recopiló información sobre condiciones de vida e ingresos de los hogares. El criterio para decidir si el nacimiento específico de un niño que sobrevivió fue producto de un embarazo deseado o no, fue el cumplimiento de cualquiera de las siguientes condiciones: 1) El nacimiento causó que el número de niños o niñas sobrevivientes exceda el tamaño ideal de la familia declarado por la madre; 2) La madre declaró explícitamente que el nacimiento de su niño se originó en un embarazo no deseado, o que ocurrió en un momento no planeado¹⁴⁴.

El número de niños y niñas que provienen de embarazos no deseados fue calculado tomando como resultado el mayor de ambos números¹⁴⁵. Para todos los fines prácticos, se puede asumir que el número promedio de

que se asume que los niños menores a 15 años no contribuyen al ingreso del hogar. Pero la ausencia de niños nacidos de embarazos no deseados puede generar otros beneficios, en particular liberar tiempo para actividades productivas de sus madres. Finalmente, el nacimiento de un niño puede generar gastos relacionados al proceso de nacimiento (pérdida de ingreso laboral de la madre, gastos asociados al parto, etc.), los cuales serían evitados si un embarazo no deseado no ocurriese.

144 El criterio, probablemente subestima el número de nacimientos generados en embarazos no deseados, debido a que las mujeres podrían considerar –años después– de manera distinta su comportamiento reproductivo pasado.

145 En teoría, es posible que un niño nacido durante los últimos cinco años satisfaga el segundo criterio, pero no el primero, y que las razones porque su nacimiento fue producto de un embarazo no deseado en ese momento ya no se apliquen ahora.

Tabla 55. Efecto potencial de evitar nacimientos de embarazos no deseados sobre la pobreza

	Incidencia de pobreza, 2002	Incidencia de pobreza descontando el efecto directo	Incidencia de pobreza descontando el efecto directo y el efecto indirecto	Efecto total	
				Puntos porcentuales de incidencia	Proporción de la incidencia observada
Área urbana	54,0	44,6	35,9	18,1	33,5%
Área rural	83,5	76,2	68,2	15,3	18,3%
Total	65,2	56,6	48,4	16,8	25,8%

Fuente:Elaboración propia con datos del INE.

los niños y niñas originados en embarazos no deseados, es una proporción (menor a la unidad) del número de niños y niñas sobrevivientes menores a 15 años. Esta proporción tenderá a aumentar con el número real de estos niños y niñas, sin embargo su tasa de crecimiento variará dependiendo de las características de la mujer. Por ejemplo, para mujeres con educación universitaria de entre 20 y 24 años, la proporción aumenta fuertemente en el caso de uno o dos niños y niñas. En el caso de una mujer de entre 30 y 34 años con educación primaria, la proporción aumenta solo lentamente en el caso de uno, dos, tres o más niños y niñas

Para efectuar el ejercicio, se calculó la proporción de niños y niñas cuya concepción no fue deseada para distintos grupos de mujeres, diferenciadas por su educación (inicial, primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y superior), su edad (15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44 y 45-49) y su número de hijos sobrevivientes. Entre los resultados encontrados, destaca el hecho que la proporción de niños y niñas no deseados aumenta más rápidamente entre las mujeres menores de 25 años o mayores de 40. En el primer caso, la proporción aumenta particularmente rápido entre las mujeres más educadas; mientras que en el segundo; se encuentra que principalmente son las mujeres con educación primaria las que no deseaban sus nacimientos de órdenes elevados. Cabe notar que la estimación está sujeta a algunos sesgos. La mayor fuente potencial de sesgo (sobrestimación) es el hecho que la contribución

de niños nacidos de embarazos no deseados al ingreso familiar, no es tomada en cuenta¹⁴⁶. Sin embargo, se considera que existen sesgos hacia la subestimación que probablemente compensen este fenómeno¹⁴⁷.

Debido a que la encuesta MECOVI identifica a la madre de cada niño (si ella reside en el hogar), todos los niños fueron pareados con sus madres (co-residentes). Los niños menores de 15 años que no vivían con sus madres, no pueden ser identificados de esta manera, lo que puede causar una pequeña subestimación de los nacimientos no deseados. Ignorando este sesgo, es posible calcular el número de niños menores de 15 años que el hogar tendría, si solamente se hubiesen registrado en él los nacimientos de embarazos deseados. Calculando este tamaño modificado del hogar y un nuevo ingreso per cápita en los hogares; y comparando esta información con la línea de pobreza (en el país se calculan líneas de pobreza diferenciadas para el área rural y para el área urbana), es posible calcular el impacto sobre la pobreza. Los resultados indican que la incidencia de la pobreza en el año 2002 pudo reducirse de 65.2 por ciento¹⁴⁸ a 56.6 por

146 Una forma de reducir este sesgo podría ser reducir el límite de edad, por ejemplo de 15 a 12 años.

147 Un tratamiento detallado de estos potenciales sesgos se presenta en Hakkert (2006).

148 Se estimó una incidencia de pobreza de 64.8 con los datos originales de la Encuesta MECOVI 2002. Sin embargo, esta estimación se modificó en el análisis debido a la eliminación de mujeres co-residentes y otras personas que no son miembros de las familias.

ciento, como resultado directo de menores tamaños de los hogares. En las áreas urbanas, la reducción fue de 54.0 a 44.6 por ciento; y en las áreas rurales de 83.5 a 76.2 por ciento (Tabla 55).

342. Además del efecto directo de la reducción del tamaño de los hogares, se intentó estimar el efecto indirecto en la capacidad de generación de ingreso de las madres, encontrándose reducciones potenciales. Para este fin, se calculó el ratio entre el ingreso de las madres y la mediana del ingreso de todos los miembros adultos del hogar. La ventaja de usar este ratio es que se concentra en medir la capacidad relativa de generación de ingreso de las madres, evitando el efecto de otros factores como la educación promedio de los miembros adultos del hogar. Mediante un procedimiento de regresión, se estableció que el ratio disminuye en 0.075 por cada niño adicional menor a 15 años que integra en el hogar. Este resultado permitió, a su vez, estimar en cuánto aumentaría el ingreso de cada madre si ella no estuviera obligada a permanecer en el hogar debido a un nacimiento no deseado. Tomando en cuenta este efecto indirecto, la pobreza cae aún más, desde 56.6 a 48.4 por ciento. Considerando la residencia, la pobreza cae hasta 35.9 por ciento en áreas urbanas y hasta 68.2 por ciento en las áreas rurales.

iii) Migración y reducción de la pobreza

*Efectos positivos de la migración internacional a nivel de las familias que reciben remesas*¹⁴⁹

343. Las remesas permiten a algunos hogares receptores superar la pobreza o la indigencia. Los recursos que llegan a los países a través de remesas, cuya magnitud y evolución se describieron en la Sección 4, causan distintos efectos en la economía de éstos, así como en las condiciones de vida de sus habitantes. En particular, permiten que una proporción importante de los hogares que las reciben supere la indigencia y la pobreza. No obstante, debido al pequeño porcentaje de hogares receptores de remesas

que registran las encuestas en los diferentes países de América Latina y el Caribe, el efecto en los niveles de pobreza y desigualdad es en general reducido.

344. Las diferentes fuentes de información presentan cifras muy dispares respecto al volumen de las remesas.

La CEPAL, en su Panorama social de América Latina y el Caribe (2005), realizó un estudio del impacto de las remesas sobre la pobreza a partir de las encuestas a hogares en 11 países¹⁵⁰. Los resultados de este estudio, que se presentan adelante, están sujetos a limitaciones de información entre las cuales destacan dos hechos asociados: 1) las encuestas a hogares no tienen como población objetivo a las familias receptoras de remesas, y 2) por la baja cobertura de hogares receptores, lograda en las encuestas a hogares, los montos de remesas calculados difieren de manera significativa de los totales calculados por los bancos centrales, y en particular de la información de BID/FOMIN empleada por la CEPAL en el estudio: Con datos de 2002, la cobertura de las remesas en las encuestas con respecto a los montos reflejados en la balanza de pagos fue superior al 65 por ciento solamente en Bolivia, Honduras y Paraguay; en los 11 casos restantes la cobertura fue menor a 35 por ciento. Con todo, las encuestas a hogares brindan datos útiles para caracterizar la relación entre los ingresos y las condiciones de vida de la población, sobre todo en lo que se refiere a su efecto en los niveles de pobreza y la distribución del ingreso.

345. Según datos para el año 2002, 3.4 por ciento de los hogares bolivianos recibieron remesas, que alcanzaron a 99.6 dólares mensuales en promedio.

Los 11 países estudiados representan un total de 44.9 millones de hogares, de los cuales sólo el 6.5 por ciento informa que percibe ingresos monetarios por concepto de remesas. Esto significa que alrededor de 2.9 millones de familias se beneficiaron de recursos llegados desde el exterior. En el caso de Bolivia, la Encuesta a Hogares 2002, permitió identificar 66,057 hogares receptores de remesas, que percibieron 79 millones de dólares (el dato registrado en la balanza de pagos fue 104 millones). Los hogares

149 Esta sección constituye un resumen del análisis sobre el impacto de las remesas en la pobreza y la desigualdad, presentado en el Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005b).

150 Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Tabla 56. América Latina (11 países): Efecto de las remesas en las tasas de pobreza e indigencia, alrededor de 2002 (En porcentajes)

País	Año	Indigencia			Pobreza		
		Sin remesas	Con remesas	Variación absoluta	Sin remesas	Con remesas	Variación absoluta
		37,4	37,1	-0,3	62,7	62,4	-0,3
Ecuador ¹	2002	20,0	19,4	-0,6	49,9	49,0	-0,9
El Salvador	2001	27,5	22,1	-5,4	53,4	48,9	-4,5
Guatemala	2002	33,0	30,9	-2,1	61,8	60,2	-1,6
Honduras	2002	55,9	54,5	-1,4	78,5	77,3	-1,2
México	2002	14,2	12,6	-1,6	40,7	39,4	-1,3
Nicaragua	2001	44,5	42,5	-2,0	70,9	69,4	-1,5
Paraguay	2001	34,3	33,2	-1,1	61,8	61,0	-0,8
Perú	2001	24,8	24,4	-0,4	55,5	54,8	-0,7
República Dominicana ²	2002	20,3	18,5	-1,8	44,9	42,7	-2,2
Uruguay ¹	2002	2,5	2,5	0,0	15,5	15,4	-0,1

Fuente:CEPAL. **Notas:** ¹ Área Urbana. ² Las cifras de pobreza e indigencia para la República Dominicana producidas por la CEPAL se basan en una variable de ingreso que excluye las remesas, debido a que esta corriente de ingresos no se hallaba disponible en la base de datos que generó dichas estimaciones.

identificados como receptores, constituyen el 3.4 por ciento del total de hogares bolivianos (3.9 en áreas urbanas y 2.6 en áreas rurales), los cuales percibieron remesas de 99.6 dólares en promedio mensual. Estos ingresos constituyeron el 27.3 por ciento del ingreso corriente total de los hogares receptores¹⁵¹.

346. La repercusión de las remesas en la pobreza de toda la población es poco significativa, pues alcanza en promedio 1.4 puntos porcentuales en 11 países analizados. En Bolivia, el efecto es aún menor: La incidencia de la pobreza cae 0.3 puntos porcentuales por efecto de

las remesas. Para evaluar específicamente, cómo el nivel de pobreza y el grado de concentración del ingreso varían a consecuencia de las remesas, es útil calcular la pobreza y desigualdad excluyendo, del ingreso de los hogares, la proporción correspondiente a los envíos desde el exterior; lo que permite efectuar comparaciones de la situación con y sin remesas. Los resultados encontrados, indican que la repercusión de las remesas en la pobreza de toda la población es poco significativa. La reducción de las tasas de pobreza alcanza en promedio 1.4 puntos porcentuales en los 11 países analizados, con una modesta caída de la incidencia de la pobreza de 0.3 puntos porcentuales en Bolivia (Tabla 56). Por su parte, la indigencia muestra una respuesta levemente mayor que la pobreza ante la adición de las remesas al ingreso del hogar, al presentar en promedio una reducción de 1.5 puntos porcentuales (en Bolivia también se encontró una reducción de 0.3 puntos porcentuales). Aún considerando esta baja disminución,

¹⁵¹ El porcentaje de hogares receptores de remesas identificado para Bolivia, fue uno de los más bajos en el estudio, ubicándose solamente por encima de Uruguay y Perú (0.3 y 3.2 por ciento respectivamente). Por su parte, el promedio mensual de remesas percibidas por hogar es, después del percibido en Nicaragua (56.3 dólares), el más bajo encontrado en los países estudiados; en el resto de los cuales las remesas mensuales superan los 100 dólares.

Tabla 57. América Latina (11 países): Efecto de las remesas en la distribución del ingreso, alrededor de 2002

País	Año	Coeficiente de Gini		
		Sin remesas	Con remesas	Variación porcentual
Bolivia	2002	0,615	0,614	-0,2%
Ecuador ¹	2002	0,518	0,513	-1,0%
El Salvador	2001	0,551	0,525	-4,7%
Guatemala	2002	0,553	0,543	-1,8%
Honduras	2002	0,578	0,588	1,7%
México	2002	0,521	0,514	-1,3
Nicaragua	2001	0,588	0,579	-1,5%
Paraguay	2001	0,574	0,570	-0,7%
Perú	2001	0,514	0,525	2,1%
República Dominicana	2002	0,544	0,536	-1,5%
Uruguay ¹	2002	0,455	0,455	0,0%

Fuente:CEPAL. Notas: ¹ Área Urbana.

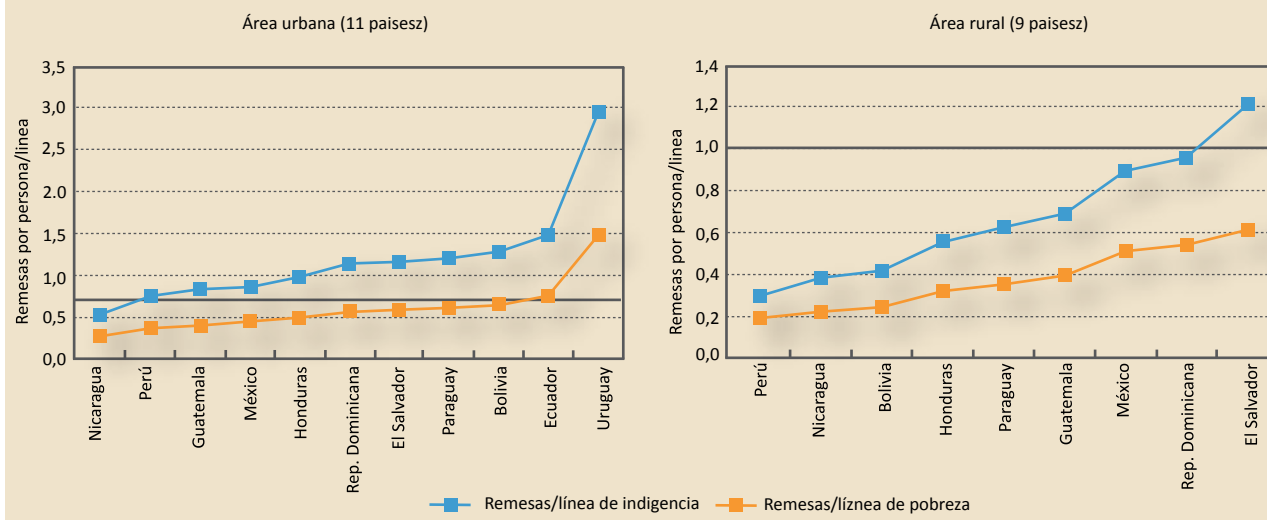
cabe hacer notar, que aún cuando la reducción de la pobreza y la indigencia en Bolivia resultarían similares (0.3 puntos porcentuales), el efecto en la reducción de la indigencia resulta mayor en términos relativos (calculado como proporción de las tasas): La indigencia y la pobreza se reducirían en 0.8 y 0.5 por ciento respectivamente.

347. Las remesas no siempre reducen la desigualdad distributiva, sino que también pueden aumentarla. En el caso de Bolivia, el efecto distributivo es nulo. No obstante, de manera similar a lo que sucede en el caso de los indicadores de pobreza, el efecto agregado en la desigualdad de la distribución del ingreso, encontrado en el estudio de la CEPAL, es muy leve. En la mayoría de los países analizados, las remesas tienden a mejorar la distribución del ingreso per cápita de la población: Seis de los 11 países, presentan disminuciones en el valor del índice de Gini pero de muy baja magnitud, puesto que promedian apenas un 1.8 por ciento de su valor. En el

caso de Bolivia, el efecto es prácticamente nulo (-0.2 por ciento), en tanto que en el caso uruguayo el impacto es inexistente (Tabla 57).

348. Los montos promedio de remesas por persona que reciben los hogares son insuficientes para superar la pobreza, pero en algunos casos, como el de Bolivia, bastan para evitar la indigencia. Conocer las razones del reducido efecto que tienen las remesas en la pobreza y la desigualdad requiere centrar el análisis en el subconjunto de hogares que reciben estas transferencias del exterior, a manera de aislar otros factores, como la proporción de hogares receptores respecto del total de hogares del país. En primer lugar, como se puede apreciar en el Gráfico 58, los montos promedio de remesas por persona que reciben los hogares son insuficientes para permitir superar la pobreza, pero en algunos casos, como el de Bolivia, bastan para evitar la indigencia. Las remesas por persona son inferiores al valor de la línea de pobreza en todos

Gráfico 59. América Latina: Monto de las remesas por persona en hogares receptores con respecto a las líneas de pobreza e indigencia, alrededor de 2002 (Monto de las remesas como múltiplo de la línea de pobreza y la línea de indigencia en cada país)



Fuente: Tomado de CEPAL, 2005b.

los países, menos Uruguay. En los demás casos, estas corrientes de ingreso representan entre un 26 por ciento (Nicaragua) y un 74 por ciento (Ecuador) de las líneas de pobreza en las áreas urbanas, y entre un 19 por ciento (Perú) y un 61 por ciento (El Salvador) en las áreas rurales. En el caso de las áreas urbanas de Bolivia, es notable que el monto promedio de remesas por persona sea suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

349. A diferencia de lo que ocurre cuando se considera al total de la población, el efecto en las tasas de pobreza entre las personas que reciben remesas alcanza una magnitud considerable: La incidencia de la pobreza se reduce en 12 puntos porcentuales. Para calcular el efecto de las remesas en el nivel de pobreza de los hogares receptores es conveniente evaluar cómo sería su situación si estas transferencias se excluyeran de su ingreso. De acuerdo con la evidencia, las corrientes de remesas llegan sobre todo a hogares de escasos recursos, en los que constituyen una importante fuente de ingresos. En

nueve de los 11 países analizados, el 50 por ciento o más de las personas que residen en hogares receptores se encontrarían bajo la línea de pobreza al no contar con el aporte de los envíos del exterior. La Tabla 58, muestra los resultados de este ejercicio para los 11 países comprendidos en el estudio. Concentrándonos en el caso de Bolivia, cabe notar que a diferencia de lo que ocurre cuando se considera al total de la población, el efecto en las tasas de pobreza entre las personas que reciben remesas, alcanza una magnitud considerable: Expresada en términos absolutos, la incidencia de la pobreza se reduce en 12 puntos porcentuales al considerar el aporte de las remesas. En términos relativos (como proporción de la incidencia de la pobreza), la reducción observada alcanza a 21 por ciento. Al considerar el efecto sobre la indigencia, se observa una incidencia mayor de las remesas, ya que al incorporar las mismas al ingreso, la proporción de personas en indigencia observada sin remesas se reduce en 50 por ciento.

Tabla 58. América Latina (11 países): Efecto de las remesas en las tasas de pobreza de las personas en hogares receptores, alrededor de 2002 (En porcentajes)

País	Año	Incidencia de la pobreza		
		Sin remesas	Con remesas	Variación porcentual
Bolivia	2002	0,57	0,45	-21%
Ecuador ¹	2002	0,58	0,37	-36%
El Salvador	2001	0,66	0,40	-39%
Guatemala	2002	0,62	0,53	-14%
Honduras	2002	0,68	0,57	-16%
México	2002	0,67	0,46	-31%
Nicaragua	2001	0,82	0,72	-12%
Paraguay	2001	0,73	0,55	-24%
Perú	2001	0,35	0,23	-35%
República Dominicana	2002	0,51	0,31	-39%
Uruguay ¹	2002	0,17	0,06	-63%

Fuente: CEPAL. Notas: ¹ Área Urbana.

B. Dinámica de población: impactos en la formación de recursos humanos

i) Efectos de la composición familiar en el desempeño escolar

350. La composición del hogar y el ambiente familiar ejercen influencia sobre las posibilidades de acceso de niñas y niños a la educación. También influye sobre los logros que pudiesen tener los niños y las niñas que se encuentran asistiendo a centros educativos. Por una parte, está el efecto que determina que a medida que existen más niños en las familias, especialmente en las más pobres, existe la tendencia a que algunos niños y niñas se encuentren privados de asistir a la escuela, ya

sea por carencia de recursos o por el hecho que los niños o las niñas mayores queden a cargo del cuidado de los niños o niñas más pequeños/as. Este fenómeno afecta principalmente a las niñas. Por otro lado, está el efecto de que un mayor número de niños “compitiendo” por la atención de padres u otros adultos, implicaría una menor calidad en el apoyo a actividades relacionadas al desempeño escolar, entre otras.

Para analizar el efecto de la composición familiar sobre el desempeño escolar de los niños y niñas de 8-14 años, se realizó un ejercicio de regresión múltiple empleando información de la Encuesta de Hogares de 2005. El objetivo principal de este ejercicio, fue averiguar hasta qué punto el número de hermanos y hermanas menores de 15 años, influye en los logros educativos de los niños y niñas, medidos en términos del número de años de escolaridad concluidos. Por tal motivo, se incluyeron como variables causales del logro educativo a la edad del niño, el sexo del menor, su área de residencia, su pertenencia a un pueblo indígena (determinada por el idioma en el cual el niño o

niña aprendió a hablar), el ingreso per cápita del hogar, los años de instrucción del jefe del hogar, si el niño vive con el padre y la madre, el número de niños y niñas entre 0 y 14 años y el número de adultos (mayores de 15 años) que viven en el hogar.

Entre los principales resultados encontrados, destaca el hecho que, como sería de esperar, las edades de los niños y las niñas constituyen las variables explicativas principales: Para cada año adicional de edad, el promedio de años de instrucción aumenta en aproximadamente 0.82; el desempeño de las niñas es marginalmente más bajo que de los niños. El hecho de pertenecer a algún pueblo indígena reduce, por sí solo, la escolaridad completada en 0,17 años. La residencia rural y el ingreso per cápita son otros determinantes significativos, aunque en el segundo caso la incidencia es muy baja, lo cual difiere de lo esperado. Entre otros resultados inesperados se encuentran que el número de años de instrucción del jefe del hogar, la circunstancia de contar con una pareja completa (jefe y cónyuge) y el número de adultos en el hogar, no se constituyen en elementos que afecten el número de años de escolaridad concluidos por el niño o niña.

351. Se encontró que el número de hermanos o hermanas en edades de asistir a la escuela es un factor que determina de manera importante (de manera inversa) el logro escolar de niños y niñas. El principal resultado del ejercicio en el contexto de esta subsección es que el número de hermanos o hermanas en edades de asistir a la escuela, y que por tanto se constituyen en “competidores por recursos” del niño o niña, es un factor que determina de manera importante el logro escolar de niños y niñas. Así, en el ejercicio realizado, se encontró que cada niño o niña adicional menor a cinco años de edad reduce la escolaridad de los hermanos o hermanas de 8-14 años en 0,15 años. La presencia de niños adicionales comprendidos entre 5-9 y 10-14 años de edad también incide negativamente en la escolaridad de sus hermanos, pero en este caso el efecto es menor (0.06 y 0.07 años, respectivamente) ¹⁵².

152 En este caso, la significancia estadística encontrada es baja

ii) Efectos del embarazo temprano en la educación ¹⁵³

352. La conducta reproductiva de las adolescentes tiene consecuencias importantes sobre los logros escolares, y por tanto se encuentra estrechamente vinculada con la pobreza. La universalización de la educación, no solamente primaria (que es uno de los ODM) sino también secundaria, es parte del proceso de formación de los recursos humanos que posibilitará a los países quebrar el círculo intergeneracional de la pobreza. La búsqueda de esta universalización plantea nuevos desafíos para el país, desde el punto de vista financiero y de recursos humanos, pero también desde el punto de vista de los propios estudiantes. La educación secundaria tiene lugar típicamente cuando la gente joven está iniciando su transición a la adultez en más de un aspecto, pero particularmente en el concerniente a la sexualidad y la reproducción. Ello implica la posibilidad de que eventos relacionados a la sexualidad y la reproducción, específicamente el embarazo temprano, puedan interferir en el proceso educativo, de manera que los adolescentes -y en particular las adolescentes- podrían abandonar su educación de manera prematura. Ello podría inducir dos efectos: La imposibilidad de salir de la trampa de la pobreza, o caer en la pobreza.

353. El número de años de educación perdidos debido al abandono temprano de la escuela por embarazo, resulta difícil de estimar. Las tasas de fecundidad adolescente en América Latina y el Caribe son altas, variando entre 40 por mil en algunos países del Caribe hasta más de 140 por mil en algunas partes de América Central (con un registro de 84 por mil para el caso de Bolivia). Esto, sin embargo, no es suficiente para concluir que el embarazo temprano deba tener una influencia decisiva en las tasas de abandono escolar. Las adolescentes dejan la escuela por más de una razón, cuya interacción determina el número de años de educación que se perderán. Estimar el efecto aislado de cada una de esas causales resulta dificultoso;

(la variable es significativa solamente con un 90 por ciento de confianza).

153 Esta sección se basa enteramente en Hakkert (2006:158-162).

Tabla 59. Distribución porcentual de las razones de abandono escolar de mujeres que actualmente tienen entre 15 y 24 años en países seleccionados de LAC

	Bolivia, 1998	Brasil, 1996	Colombia 2005	Perú, 2000	República Dominicana 1996
Actualmente en la escuela	52,5	47,7	42,4	47,2	32,6
Quedó embarazada	3,8	4,9	7,6	6,5	3,4
Matrimonio o inicio de unión	5,9	6,0	2,9	3,2	17,1
Tenía que cuidar niños	2,1	2,2	1,8	2,2	1,9
Familia necesitaba ayuda	11,6	2,5	2,9	4,8	1,4
No podía pagar los estudios	1,7	2,8	19,2	9,9	5,1
Necesitaba ganar dinero	9,1	9,9	0,7	1,2	8,3
Se graduó / Estudió lo suficiente	2,5	2,9	6,6	10,5	0,1
Reprobó exámenes	0,5	0,8	3,0	3,2	-
No quería estudiar	2,9	8,1	0,7	0,9	15,7
Escuela distante de su casa	2,6	6,6	8,4	4,9	4,2
Padres no aprobaban estudios	-	-	1,2	1,3	-
Razones médicas	-	1,1	0,1	0,1	-
Otras razones	2,5	3,7	2,3	3,1	9,3
Sin información	0,5	0,6	0,1	1,0	0,8

Fuente: Hakkert (2006), sobre la base de reportes de encuestas DHS.

empero, como una primera aproximación, las encuestas de salud comenzaron a indagar en los noventa acerca de la matriculación actual de mujeres de entre 15 y 24 años y las razones por las cuales las mujeres dejaron la escuela, si lo hicieron. Esta información se presenta en la Tabla 59.

354. Se estima que 14 por ciento del abandono escolar en la secundaria se explica directamente por el embarazo.

De esta información, se podría concluir que el porcentaje de mujeres jóvenes (15 a 24 años) que actualmente no asiste a la escuela y que abandonó su educación debido al embarazo temprano, varía entre cinco por ciento en la República Dominicana (1996) y 13 por ciento en Colombia (2005). En el caso de Bolivia (1998), esta proporción ascendía a ocho por ciento. Si se toma en

cuenta solamente el grupo de mujeres con educación secundaria incompleta, que es el grupo de interés para esta subsección del estudio, el porcentaje encontrado para el caso boliviano es significativamente mayor: 14 por ciento.

355. Es posible que estos datos subestimen la dimensión del problema, o que las razones de abandono escolar estén correlacionadas entre sí, haciendo difícil arribar a conclusiones.

Los porcentajes presentados se encuentran, sin embargo, sujetos a importantes dificultades de interpretación. Por ejemplo, no puede asegurarse que las categorías “matrimonio o inicio de unión” y “tenía que cuidar niños” no contienen casos adicionales de abandonos debidos al embarazo. Más importante aún, es muy

probable que las razones estén altamente correlacionadas, haciendo muy difícil identificar cuál de ellas es la que causa que las mujeres abandonen su educación. Por ejemplo, una adolescente que esté teniendo un mal desempeño escolar podría descuidar sus deberes educativos a favor de una relación de pareja, quedar embarazada y por tanto causar que sus padres decidan dejar de invertir recursos en su educación. Interacciones de este tipo llevan a Trussel (1998), a la conclusión de que el nivel final de educación alcanzada por las madres adolescentes podría ser menor, no por el embarazo temprano como tal, sino porque en muchos casos ellas probablemente enfrentaban otros factores adversos. Con datos de Venezuela, Trussel demostró que las mujeres jóvenes que llegaron a ser madres adolescentes tenían al menos tres veces mayor probabilidad de abandonar la escuela entre las edades de 14 y 16, antes de quedar embarazadas. Después de quedar embarazadas, este factor aumentó de cerca de tres hasta alrededor de cinco (Guzmán et al., 2001).

356. Existen ganancias potenciales en educación resultantes de posponer el embarazo adolescente. A pesar de la relativamente escasa cantidad de información sobre aspectos educacionales disponibles en las encuestas de salud, es posible tener una idea razonable acerca del impacto potencial de posponer el primer nacimiento – impacto en término de años de estudio- mediante un análisis del historial de nacimientos de mujeres de entre 25 y 34 años, la mayor parte de las cuales tuvieron ya su primer alumbramiento y prácticamente concluyeron su educación. La información presentada en la Tabla 60A fue construida a partir de un ejercicio de simulación empleando los microdatos de la ENDSA 2003. En el ejercicio primero se computó el promedio de años de estudio que las mujeres tenían en el momento de su primer alumbramiento, según residencia y quintil de pobreza¹⁵⁴. Posteriormente, se realizó una simulación, asumiendo que las mujeres que tuvieron su primer alumbramiento antes de los 20 años

154 Las variables residencia y quintil de pobreza fueron incluidas para evitar resultados espurios debido a la correlación de los años de estudio y la edad al momento del primer alumbramiento con la pobreza y el área de residencia. Hakkert (2006), destaca que idealmente sería apropiado controlar un grupo más grande de factores socioeconómicos; lo cual se ve limitado por la información disponible.

habrían logrado el mismo nivel educacional promedio de las mujeres en el mismo quintil de pobreza y área de residencia que tuvieron sus primeros alumbramientos a los 20 años¹⁵⁵.

357. Se estima que el posponer los nacimientos hasta la edad de 20 años resultaría en 0.27 años de educación adicional. Sin embargo, los efectos entre las adolescentes de condición socioeconómica menos favorecida serían marginales. Calculando promedios ponderados de las diferencias en las columnas de la Tabla 60A, se puede estimar que, en total, el posponer los nacimientos hasta la edad de 20 años resultaría en 0.27 años de educación adicional. Debe notarse, sin embargo, que la mejoría se encuentra concentrada en los quintiles más altos de la condición socioeconómica, particularmente en el cuarto quintil (próximo a la población más rica), donde hay un incremento de 0.42 años. Para los quintiles más pobres, el aumento es marginal. El mismo patrón se observa en la Tabla 60B, que analiza la proporción de mujeres que completaron la educación secundaria completa (tasas de término de la educación secundaria). En términos globales, el efecto es más significativo en este caso, con la proporción de mujeres que completaron la secundaria creciendo en 3.5 por ciento, pero nuevamente la mejoría es más significativa en los estratos más altos que en los dos quintiles de las personas más pobres, donde la mejoría es apenas superior a 0.5 por ciento^{156, 157}.

155 En realidad, para tener un mayor número de casos, los resultados se refieren a mujeres que tuvieron su primer alumbramiento en las edades de entre 19 y 21 años.

156 En los casos de otros tres países, para los cuales las mismas simulaciones fueron realizadas, se lograron resultados algo diferentes. En el caso de Colombia (2005) los años promedio de educación aumentaron en 0.44, sin diferencias importantes entre quintiles. En el caso de Brasil (1996) los años promedio de educación aumentaron 0.33, prácticamente el mismo número de años que en Bolivia. En Nicaragua (1998), el aumento total en el promedio de años de estudio fue mayor: 0.68 años, con las mejoras más importantes en el quintil medio. En los tres casos citados, los aumentos en las tasas de término de la educación secundaria fueron 5.3, 2.2 y 4.8 por ciento respectivamente.

157 Empleando una metodología diferente, basada en un análisis de tablas de vida educacionales, Eloundou-Enyegue y Stokes, 2004; citado por Hakkert (2006), estimaron también las ganancias relativas esperadas en la finalización de la escuela secundaria, si todos los abandonos relacionados con el embarazo fueran elimina-

Tabla 60. Impactos educativos de posponer el primer embarazo que actualmente tienen entre 15 y 24 años en países seleccionados de LAC

A. Años promedio de estudio adicionales que pudieron haber sido obtenidos por las mujeres que actualmente tienen entre 25 y 34 años posponiendo su primer alumbramiento desde antes de los 20 años hasta los 20 años				
Área de residencia / Quintil de pobreza	Años promedio de estudio de mujeres con su primer alumbramiento antes de cumplir 20 años		Años promedio de estudio de mujeres con su primer alumbramiento entre los 19 y 21 años	
	Promedio	Número ¹	Promedio	Número
Área urbana				
Quintil inferior (más pobres)	3,74	2,831	2.87	1,172
Segundo quintil	5,21	19,21	4.66	9,39
Tercer quintil	6,21	42,76	6.78	28,851
Cuarto quintil	7,66	45,918	8.56	33,599
Quintil superior (más ricos)	10,86	24,165	11.81	22,353
Área rural				
Quintil inferior (más pobres)	3,5	38,91	3.55	26,055
Segundo quintil	4,64	27,029	5.41	26,055
Tercer quintil	6,15	9,549	7.06	5,989
Cuarto quintil	6,61	2,094	8.13	1,848
Quintil superior (más ricos)	7,96	358	12.00	261
Total	6,24	212,824	7,08	148,011

Fuente: Hakkert (2006). Procesamiento de microdatos de encuestas DHS. **Notas:** ¹ Los quintiles no son de igual tamaño debido a que se trata de una submuestra, consistente en las mujeres de entre 15 y 24 años, mientras que los quintiles fueron definidos con la muestra completa.

B. Impacto en la proporción de mujeres que actualmente tienen entre 25 y 34 años con secundaria completa que pudo ser lograda posponiendo su primer alumbramiento desde antes de los 20 años hasta los 20 años				
Área de residencia / Quintil de pobreza	Porcentaje de mujeres con su primer alumbramiento antes de cumplir 20 años que finalizaron la secundaria		Porcentaje de mujeres con su primer alumbramiento entre los 19 y 21 años que finalizaron la secundaria	
	Promedio	Número ¹	Promedio	Número
Área urbana				
Quintil inferior (más pobres)	3.34	2,831	3.07	1,172
Segundo quintil	4.35	19,21	6.67	9,39
Tercer quintil	6.79	42,76	13.60	28,851
Cuarto quintil	22.30	45,918	36.35	33,599
Quintil superior (más ricos)	59.51	24,165	73.47	22,353
Área rural				
Quintil inferior (más pobres)	2.06	38,91	2.51	26,055
Segundo quintil	3.31	27,029	5.89	18,494
Tercer quintil	12.46	9,549	16.34	5,989
Cuarto quintil	13.11	2,094	27.23	1,848
Quintil superior (más ricos)	3.04	358	100.00	261
Total	14.86	212,824	24.80	148,011

Fuente: Hakkert (2006). Procesamiento de microdatos de encuestas DHS. **Notas:** ¹ Los quintiles no son de igual tamaño debido a que se trata de una submuestra, consistente en las mujeres de entre 15 y 24 años, mientras que los quintiles fueron definidos con la muestra completa.



C. Impactos de la dinámica de población en el mercado laboral

i) Composición del hogar, patrones reproductivos y oportunidades laborales para las mujeres

358. El número de hijos u otros niños menores de 15 años es un determinante importante de la capacidad de generación de ingresos de los hogares, principalmente porque este número afecta a la disponibilidad de las madres para encontrar empleo remunerado. Esta relación también depende de la presencia de otros miembros adultos en el hogar, los cuales eventualmente pueden sustituir a la madre en el cuidado de los hijos dependientes y permitir, de esta manera, la inserción de la madre en actividades laborales remuneradas. En el caso de Bolivia, se investigó esta relación mediante datos de la Encuesta a Hogares realizada por el INE en el año 2005, seleccionando los hogares donde existía una única mujer con hijos e hijas y por lo menos un otro miembro adulto; excluyendo así los hogares con hijos e hijas de más de una madre, los hogares sin mujeres adultas y los hogares

con un único miembro adulto. Para realizar el ejercicio tampoco se tomaron en cuenta los hogares sin hijos e hijas dependientes, de modo que los resultados no contemplan las diferencias en la capacidad de generación de ingresos de hogares con y sin hijos e hijas. En vez de investigar directamente el ingreso de las madres se investigó la relación entre el ingreso de la madre y el ingreso promedio de los demás miembros adultos del hogar. Una de las ventajas de este procedimiento es que así se elimina la mayor parte de los eventuales efectos que pueden existir por la vía de la educación (mujeres más instruidas tienden a tener menos hijos y más ingresos) u otras interacciones que no interesan en el contexto de esta subsección. En el caso de la educación, por ejemplo, es razonable suponer que las mujeres más instruidas conviven con otros adultos y adultas más instruidos, de modo que tomando como constantes otros factores, la relación entre sus ingresos y los ingresos promedio de los demás miembros adultos del hogar, sería aproximadamente la misma que en una situación en que todos tuvieran un nivel de instrucción más bajo. De esta manera, el eventual impacto del número de hijos sobre el ingreso (relativo) de la mujer es un efecto “puro”, no contaminado por otros tipos de interacciones.

Lo que se encontró fue que en hogares con hijos de una madre y otro miembro adulto, cada hijo adicional reduce la capacidad generadora de ingresos de la madre (en comparación con este otro miembro adulto) en 2.4 por ciento, o sea un efecto muy modesto. Sin embargo, en hogares con dos o tres adultos adicionales, el efecto es considerablemente más fuerte: 15.0 y 12.3 por ciento, respectivamente. En hogares con cuatro o más adultos adicionales el efecto desaparece, supuestamente porque en hogares de este tipo hay tantos otros adultos que pueden sustituir a la madre en su papel de cuidadora de los niños y niñas que el número de niños y niñas, ya no constituye un obstáculo para la participación laboral de la madre. La implicación principal de este hallazgo es que la fecundidad agrava la pobreza de los hogares por dos mecanismos distintos: Primero, por el efecto directo de un hijo o hija sobre el ingreso per capita del hogar; y segundo, por la reducción de la capacidad generadora de ingresos por parte de la madre, derivada de su menor capacidad de insertarse en el mercado de trabajo.

dos. De acuerdo a este análisis, realizado con datos de siete países, el aumento en las tasas de término habrían alcanzado a: 14.1 por ciento en Bolivia (1998), 15.1 por ciento en Brasil (1996), 11.8 por ciento en Colombia (1995) y 18.0 por ciento en Nicaragua (1997-98).

D. Implicaciones de la salud sexual y reproductiva en la reducción de la pobreza, la malnutrición y la desigualdad

i) Efectos del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva universales y gratuitos

359. La situación nutricional y de salud de las personas tiene un impacto directo sobre su productividad laboral. Ello es especialmente válido en economías donde una gran parte de la fuerza de trabajo continúa desempeñándose en actividades manuales que requieren gran cantidad de esfuerzo físico, como es el caso de la economía boliviana. Según un estudio de Robert Fogel (2002) citado por Hakkert (2006), la cantidad de calorías disponibles para el trabajo a lo largo de los últimos 200 años contribuyó de manera significativa a la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en países como Inglaterra y Francia debido a dos efectos: El efecto termodinámico y el efecto psicológico. El efecto combinado del aumento de la energía en la dieta disponible para el trabajo y del aumento de la eficiencia humana en transformar energía alimenticia en producto del trabajo, parece explicar cerca al 50 por ciento del crecimiento económico de Inglaterra desde 1800, dando cuenta de la mayor parte del aumento de la productividad total de los factores no explicada previamente. Este y otra serie de estudios, sugieren la existencia de una relación importante y empíricamente robusta entre la buena salud y un mayor crecimiento y desarrollo. La situación inversa resulta también válida: La mala salud tiene efectos adversos sobre el crecimiento económico. Diversas investigaciones demuestran que enfermedades como la malaria y la tuberculosis afectan la productividad del trabajo. Asimismo, otros estudios estiman por ejemplo que la discapacidad explica una pérdida anual de entre 5.3 y 7 por ciento del PIB mundial, y de entre 6.6 y 8.6 por ciento del PIB de América Latina y el Caribe (Metts, 2004; citado por Hakkert, 2006).



360. La salud sexual y reproductiva, como parte integral del bienestar de las personas tiene relación con el progreso económico. Algunos de los tópicos particularmente importantes en el ámbito de la relación SSR-crecimiento, son el impacto de los apropiados cuidados asociados a la reproducción como los controles prenatales, los exámenes ginecológicos de rutina, los cuidados obstétricos de emergencia, la pandemia del VIH/Sida y la violencia, que tiene un importante componente de SSR¹⁵⁸.

¹⁵⁸ En países con alta incidencia del VIH/Sida, existen fuertes impactos en términos de baja de la productividad sobre períodos prolongados de tiempo e incluso en términos de la merma de la fuerza de trabajo.

Tabla 61. Indicadores clave del gasto en HIV/SIDA en países seleccionados de América Latina

	Gasto en salud / PIB	SIDA / Gasto en salud	Seguros privados / Gasto total en SIDA	Gasto de los hogares / Gasto total en SIDA	Antiretrovirales / Gasto de los hogares en SIDA
Argentina, 2000	9.12 %	0.70 %	6.90 %	23.93 %	-
Bolivia, 2000	4.61 %	0.79 %	-	24.64 %	56.29 %
Brasil	7.6 %	1.3 %	-	15.1 %	0.20 %
Chile, 2000	5.50 %	0.68 %	16.49 %	22.15 %	73.34 %
Colombia, 2000	(9.3 %)	0.44 %	-	11.55 %	29.46 %
Costa Rica, 1999	6.0 %	1.1 %	-	21.3 %	0.24 %
El Salvador, 2000	(8.8 %)	0.94 %	-	26.22 %	-
Guatemala, 2000	(4.8 %)	4.2 %	-	17.6 %	4.09 %
Honduras, 2001	(6.8 %)	-	2.48 %	49.66 %	36.19 %
México, 2000	5.6 %	0.68 %	-	8.95 %	12.91 %
Nicaragua, 2000	(4.6 %)	-	-	20.89 %	2.62 %
Panamá, 2000	(6.9 %)	-	-	5.82 %	-
Paraguay, 2000	5.83 %	1.25 %	-	42.22 %	6.57 %
Perú, 2000	(4.8 %)	-	-	74.10 %	-
Uruguay, 2000	10.9 %	0.85 %	-	40.96 %	16.20 %
Venezuela, 2000	6.05 %	0.04 %	-	3.01 %	-

Fuente:SIDALAC, excepto para los porcentajes entre parentesis en la primera columna, los cuales provienen del Informe de Desarrollo Humano 2003 (PNUD). Extractado de Hakkert (2006).

361. Estudios de caso compilados por el Banco Mundial muestran que las enfermedades emergen como la razón más común para que las familias hayan caído en la pobreza. A nivel de los hogares, resulta importante poner atención en el impacto de la salud individual sobre la pobreza de los individuos y de sus familias. El documento "Promoting Reproductive Health as a Poverty Reduction Strategy" (UNFPA, 2002), hace referencia al hecho que: "En estudios de caso compilados por el Banco Mundial, [las enfermedades] emergen como la razón más común para que las familias hayan caído en la pobreza". Este fenómeno es de tal magnitud, que la Organización Mundial de la Salud estima que anualmente cerca de 25

millones de hogares, más de 100 millones de personas, son empujados hacia la pobreza por la necesidad de pagar por los servicios de salud. Este vínculo directo entre la salud, y en particular entre los gastos en salud y la pobreza monetaria, otorga relevancia al análisis de la magnitud en que este tipo de gasto afecta a los hogares. En este contexto, resulta de utilidad conocer, por una parte, en qué medida son los propios hogares los que financian los gastos en salud del país, el financiamiento conocido como "gasto de bolsillo" en salud; y por otra, en qué grado las familias, especialmente las más pobres, tienen acceso y se benefician de manera efectiva de servicios que tienen que ver con la SSR.

362. Con datos para el año 2002, los hogares aportaron con un financiamiento de 193,8 millones de dólares, 38 por ciento del total del gasto en salud. Siguiendo a Hakkert (2006), en promedio, los gastos de salud en América Latina y el Caribe son cubiertos de la siguiente manera: 38 por ciento por gasto de bolsillo; 31 por ciento por el gobierno; 17 por ciento por seguros sociales; 13 por ciento por seguros privados y uno por ciento por otros privados. La evidencia internacional muestra una fuerte dependencia entre la incidencia de enfermedades catastróficas y los gastos de bolsillo en salud, que siguen siendo muy elevados en la región; ello resulta especialmente importante en el contexto analizado, pues según los datos disponibles, cabe esperar mayores tasas de gastos catastróficos en países con altas tasas de pobreza y grupos excluidos de mecanismos de protección contra riesgos financieros, como los seguros. En el caso de Bolivia, Cárdenas (2004) señala que en el período 1995-2002, los hogares contribuyeron de manera importante al financiamiento del sector salud: 34 por ciento en promedio. Con datos para el año 2002, los hogares aportaron con un financiamiento de 193,8 millones de dólares, 38 por ciento del total del gasto en salud. Aproximadamente 90 por ciento de estos recursos son administrados directamente por las unidades familiares.

Muy poco se conoce acerca del grado en el cual, temas asociados a la SSR pueden llevar a gastos catastróficos de salud. Inclusive, existe poca información acerca del financiamiento de los gastos por concepto de SSR. El componente de la SSR, para el cual existe mayor información, y que por la magnitud de los recursos involucrados resulta ser el más importante, es el del VIH/Sida. Con base en la Tabla 61, Hakkert (2006) destaca que, según lo esperado, el gasto de bolsillo en VIH/Sida es bajo en Brasil (15,1 por ciento), donde existe un programa gubernamental para el tratamiento del Sida; pero es bajo también en Colombia, Guatemala, México, Panamá y Venezuela. En el caso de Bolivia, el gasto de bolsillo en HIV/Sida llega a 24,6 por ciento, prácticamente en el promedio de América Latina. Por su parte, los gastos en antiretrovirales constituyen una parte importante de los gastos de bolsillo de los hogares, especialmente en Chile, Bolivia y Honduras.

363. Según UDAPE y UNICEF, el incremento en el uso de los servicios de salud materno infantil han favorecido, en mayor medida, a las personas menos pobres y con mayor educación. Un adecuado acceso y uso de los servicios gratuitos (para el usuario) por parte de la población menos favorecida tendría una incidencia positiva en los presupuestos de las familias, reduciendo los gastos, principalmente de las familias pobres, en servicios o medicamentos asociados a la SSR o mejorando la cantidad y calidad de dichos servicios por el mismo gasto. UDAPE y UNICEF (2006b), analizan el impacto de las políticas de acceso a la salud por parte del binomio madre-niño, algunos de cuyos resultados se presentan en la Tabla 49. Puede apreciarse que entre los años de las encuestas hubo un incremento significativo en el uso de los servicios de atención del parto: Estos pasaron de 37.5 por ciento en 1998 a 53.4 por ciento en 2003. Los mayores incrementos en la proporción de uso de los servicios gratuitos entre 1989 y 2003 se registraron entre la población más pobre: De 6 a 21.1 por ciento para el quintil inferior y de 14.5 a 35.7 por ciento en el segundo quintil; lo cual pudo contribuir de manera especialmente importante a una reducción de los gastos en salud dentro de los presupuestos familiares de las familias pobres. Sin embargo, el estudio de UDAPE y UNICEF destaca que “el incremento en el uso de estos servicios gratuitos ha favorecido en mayor medida a las personas del quintil superior”, al considerar que la proporción de mujeres que accedieron a estos servicios superó el 75 por ciento en el caso de los dos quintiles superiores de ingreso. Esta situación se evidencia también al considerar los niveles de educación de las madres, pues aunque los mayores incrementos en el uso de estos servicios se registraron entre las mujeres sin educación o con educación primaria; éstas tienen todavía niveles de uso de los servicios públicos extremadamente bajos.

364. Los servicios gratuitos (para el usuario) de salud también mejoraron el acceso a los controles prenatales, con impacto sobre la calidad de los servicios. Empero, nuevamente los menores progresos se observan entre la población pobre y con bajo nivel educativo. Es así que entre 1994 y 2008, la proporción de mujeres

que accedieron al cuarto control prenatal gratuito se incrementó de 33 a 72 por ciento. En este caso, se observa una situación similar que la registrada en el caso de los partos: Los mayores incrementos en el acceso de mujeres al cuarto control prenatal gratuito, tuvieron lugar entre las mujeres en situación socioeconómica más desaventajada, que pertenecen al quintil inferior o al segundo quintil de ingreso y las que tienen menor educación; empero, las mujeres que tienen mayor nivel educativo y mayores ingresos, acceden en proporciones mucho más elevadas a los servicios.

ii) Patrones reproductivos y su impacto en la reducción del hambre y la malnutrición¹⁵⁹

La causalidad entre crecimiento de la población, la seguridad alimentaria y el hambre

365. La reducción del hambre y la malnutrición mejora la salud de los individuos y aumenta su productividad laboral y cognitiva, ayudando de esta manera a romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Pese a que se espera una caída en el crecimiento de la población mundial y la capitalización de la oportunidad demográfica, que moderarán la demanda por aumentos en la producción de alimentos, algunas regiones requerirán incrementos masivos en la producción agrícola para evitar el hambre.

366. La única región en el mundo que tuvo éxito en la reducción del hambre desde los 90, por lo menos en promedio, fue América Latina y el Caribe. Considerando un total de 24 países, siete alcanzaron ya la meta propuesta en los ODM para 2015, un país presenta una tasa de progreso por encima de 90 por ciento, cuatro tienen algún retraso (70 – 90 por ciento), tres están rezagados (menos de 70 por ciento) y nueve están completamente fuera de ruta. En Bolivia, según datos del Comité Interinstitucional de la Metas del Milenio (CIMDM (2010)), la prevalencia de la desnutrición crónica (talla para edad) fue de 20.3 por ciento en 2008, frente a un dato de 38.3 por ciento en 1989 (la meta a 2015 es por tanto 19 por ciento hacia 2015).

¹⁵⁹ Esta sección constituye un resumen de Hakkert (2006:128-134).

367. Existen al menos otras dos vías importantes por las cuales las variables demográficas se relacionan con temas alimentarios: El envejecimiento y la migración. La FAO (2004) y Leisinger et al., (2004), destacan que a medida que la población envejece, las estrategias de sobrevivencia de los hogares pueden orientarse más a la subsistencia. Los agricultores de mayor edad, muchos de los cuales son mujeres, con mayor probabilidad podrían trasladar sus actividades productivas hacia cosechas menos intensivas en trabajo o dejar de participar en estas actividades debido a enfermedades o muerte. Estos agricultores pueden ser menos proclives al cambio tecnológico, y estar menos dispuestos a invertir en la preservación de la tierra, lo cual puede derivar en una degradación de los suelos y en una disminución de la producción agrícola. La migración puede reforzar el efecto del envejecimiento natural sobre la producción agrícola, lo cual incluso puede generar bolsones de necesidad si afecta la capacidad reproductiva de la comunidad, especialmente en áreas alejadas. En economías pobres, la población no migrante está expuesta con mayor probabilidad a caer en la condición de “pobreza crónica” como resultado de la migración (Kothari, 2002).

La relación entre los patrones reproductivos y la desnutrición

368. Existe amplia evidencia internacional acerca de que los patrones reproductivos contribuyen de manera significativa a la incidencia de la desnutrición tanto en las madres como en los niños y niñas. Específicamente, los factores reproductivos que explican el debilitamiento en la salud de las madres y la pobre nutrición infantil son: El número de hermanos, intervalos intergenésicos cortos, la edad de la madre y el hecho de que el embarazo haya sido deseado o no deseado. Los nacimientos múltiples pueden determinar niños prematuros o retardación del crecimiento intrauterino, las dos causas principales del bajo peso al nacer (a su vez, el bajo peso al nacer frecuentemente lleva a la malnutrición infantil)¹⁶⁰. Los nacimientos prematuros son

¹⁶⁰ La relación entre nacimientos múltiples y la malnutrición es probada empíricamente en varios estudios. Entre ellos, se puede mencionar los trabajos de Senauer y García (1991), Marini y Gragnolati (2003), Schultz y Mwambu (2003) y Wolfe y Behrman (1982).

un fenómeno relativamente más importante en los países desarrollados, mientras que la retardación del crecimiento intrauterino es un fenómeno que tiene mayor incidencia en los países en desarrollo. Si las parejas no tienen acceso a servicios de SSR probablemente tendrán un número mayor de hijos, limitando los recursos y la atención a cada uno de ellos, lo cual podría implicar desnutrición y mayores tasas de mortalidad. Por tanto, los programas de SSR pueden contribuir a mejorar la situación nutricional de las mujeres y sus niños.

369. Empleando datos de Perú, Guatemala y Bolivia, se encontró que el intervalo desde el nacimiento previo es un determinante altamente significativo de la desnutrición crónica. Usando un modelo de regresión logística con datos de encuestas DHS para Perú (1996), Guatemala (2002) y Bolivia (2003), se concluye que luego de aislar el efecto de la pobreza como una variable explicativa, el intervalo desde el nacimiento previo es un determinante altamente significativo de la desnutrición crónica en los tres países. Así, si todos los intervalos intergenésicos fueran incrementados a un mínimo de 36 meses, la desnutrición crónica severa en niños y niñas menores a cinco años (para los nacimientos de órdenes dos y mayores, es decir de los segundos y subsiguientes hijos) pertenecientes a familias de los tres quintiles más pobres de la población, podría ser reducida de 11.5 a 9.9 por ciento en Perú, de 20.6 a 17.7 por ciento en Guatemala y de 10.8 a 9.3 por ciento en Bolivia¹⁶¹. En la misma línea, Rutstein (2005), empleando información de encuestas DHS de varios países, entre ellos, tres de América Latina y el Caribe -Bolivia (1994), Guatemala (1995) y Perú (1996)-, encontró que la desnutrición en niños y niñas menores a cinco años es minimizada si el intervalo intergenésico previo es al menos de 36 meses.

370. Según los resultados de Shapiro-Mendoza et al. Para el caso de Bolivia, el carácter de deseado o no deseado del embarazo determina también el menor o mayor riesgo

de desnutrición crónica. El caso de los niños nacidos de embarazos deseados o no deseados fue estudiado por Shapiro-Mendoza et al. (2005) para el caso de Bolivia. Empleando datos de 3,126 hijos únicos menores de 36 meses (datos de la ENDSA 1998), los autores concluyen que los niños de entre 12 y 35 meses de edad, cuya concepción fue reportada por ambos padres como ocurrida en un momento no planificado, tienen un riesgo mayor de desnutrición crónica (talla para la edad por debajo -en más de dos desviaciones estándar- de la mediana de referencia para 1978) que los niños cuya concepción fue reportada como buscada por ambos padres (la razón de riesgo reportada es 3.8).

371. Luego del análisis de la situación de la población, la presente sección de cierre busca: i) presentar un resumen muy general de los hallazgos del estudio, ii) identificar los principales desafíos que enfrenta Bolivia en materia de Población y Desarrollo, iii) efectuar recomendaciones de políticas orientadas a la acción y iv) identificar algunos lineamientos estratégicos para el trabajo del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia.

372. El trabajo participativo desarrollado en el análisis de población, permitió identificar algunos de los principales desafíos en materia de Población y Desarrollo y plantear algunas recomendaciones preliminares –y en muchos casos todavía generales– de políticas públicas para la acción. Un consenso emanado del trabajo, es que sin ninguna duda todo intento de acometer de manera exitosa los desafíos identificados, deberá ejecutarse mediante acciones sostenidas de carácter intersectorial y que cuenten con un amplio apoyo político.

¹⁶¹ En el mismo estudio, el autor destaca que los resultados encontrados acerca del orden de nacimiento y el carácter de deseado/no deseado del embarazo como determinantes de la desnutrición crónica en los tres países estudiados son débiles.



VI. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

A. Algunas conclusiones generales

373. La emergencia del Estado plurinacional con autonomías provee un ambiente normativo e institucional apropiado para encarar los principales desafíos en materia de Población. La CPE establece un Estado multinacional, inclusivo, que valore a las personas y los pueblos y busque la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación; y el logro de un patrón equitativo de distribución del ingreso y la riqueza. Garantiza, además, el ejercicio pleno de los derechos sociales, políticos, culturales y económicos de toda la población. Este ámbito normativo favorece, y en muchos casos, impulsa de manera significativa, los marcos legales que sustentan posibles acciones enmarcadas en los planes de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995, de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y de la Cumbre del Milenio.

374. La irrupción del Estado intercultural autónomico genera la oportunidad de encarar los desafíos en materia de Población de manera más cercana a las ciudadanas y ciudadanos. El establecimiento de un Estado con autonomías implica la profundización de la descentralización, proceso iniciado hace varias décadas. Con la promulgación de la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se amplían de manera importante las competencias asumidas por las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas. Esta ampliación, junto con el

hecho que una mayor descentralización implica que la provisión de bienes y servicios públicos, sea realizada desde ámbitos más cercanos al ciudadano (departamento, municipio, etc) provee la oportunidad de lograr un mayor grado de ejercicio de los derechos ciudadanos, y fortalece, junto a los mecanismos de participación y control social en proceso de preparación, las posibilidades de avanzar a un escenario en el cual sea posible la exigibilidad de los derechos. La provisión de servicios en el nivel local, donde confluyen más cercanamente Estado y población, podrá potenciarse de manera decisiva en la medida en que se adopten enfoques de provisión de bienes y servicios públicos con sensibilidad cultural.

375. La población boliviana está experimentando profundas transformaciones que afectan su crecimiento, estructura y localización. Desde mediados de los noventa, Bolivia ha alcanzado un estado de transición demográfica moderada, con una tasa de natalidad todavía alta (alrededor de 30 por mil) y una tasa de mortalidad moderada de alrededor de nueve por mil. En este contexto, la población está experimentando múltiples transformaciones que afectan su ritmo de crecimiento, su estructura por edades y su localización espacial. La menor mortalidad en la infancia, la mayor esperanza de vida al nacer, los mayores niveles educativos, el aumento del uso de métodos anticonceptivos modernos y el cambio de expectativas y proyectos de vida, asociados a la urbanización y la mayor disponibilidad de información, entre otros factores, son los determinantes de estas grandes transformaciones. En este marco, y pese a un menor ritmo de crecimiento, la población boliviana pasará de 10.4 millones en 2010 a 12.4 millones en 2020, con incrementos principalmente en los grupos de personas en edades activas.

376. En el país subsisten marcadas desigualdades sociales y económicas bajo múltiples facetas, lo que determina que los cambios en la población se registren de manera heterogénea. La pobreza, exclusión y desigualdad afectan en alto grado a la población del país; y son en gran parte reflejo de un incompleto ejercicio de los derechos de la persona. Estas desigualdades en las condiciones sociales, económicas y en definitiva en el acceso a oportunidades de desarrollo, se presentan en dimensiones diversas: i) en la dimensión residencial, con diferencias importantes entre los indicadores económicos, sociales y demográficos de las poblaciones urbanas y rurales e incluso dentro de las ciudades (zonas periurbanas vs. resto urbano; ii) en la dimensión educativa, con indicadores totalmente desfavorables en el caso de la población con bajo nivel educativo o sin educación formal; iii) en la dimensión territorial, donde se aprecian condiciones socioeconómicas muy diferenciadas entre departamentos, pisos ecológicos y municipios; iv) en la dimensión socioeconómica, ámbito en el cual se observan condiciones de vida totalmente diferenciadas entre la población más pobre y otros estratos y v) en la dimensión étnica -definida a partir de la metodología CEL-, con indicadores sistemáticamente favorables para la población no-indígena. Además, una desigualdad que se manifiesta al interior de cada una de las categorías mencionadas es la desigualdad de género: La situación de las mujeres es totalmente desventajosa, independientemente si ella pertenece al quintil inferior o al superior de riqueza, de si vive en el campo o en la ciudad, si es indígena o si no lo es, o si tuvo la oportunidad de lograr un buen nivel educativo o permanece afectada por el analfabetismo.

377. En este contexto de desigualdad, en el país coexisten diferentes estadios de la transición demográfica. Diferentes áreas del país se encuentran en estadios diferentes de la transición demográfica; desde etapas incipientes (especialmente las áreas rurales) hasta áreas comparables con situaciones de plena transición. Asimismo, se evidencia que las poblaciones de distintos grupos socioeconómicos (pobres/no pobres) o en distinta

condición étnico-lingüística se encuentran en etapas diferentes de la transición demográfica. Por otra parte, los hogares más pobres se caracterizan, en promedio, por tener mayores tasas de fecundidad (la mayor parte no deseada), mayores tasas de mortalidad, un tamaño de la familia mayor y razones de dependencia juvenil más altas, encontrándose por tanto, etapas más tempranas de la transición demográfica.

378. Los factores de población no son neutrales para el desarrollo y la superación de la pobreza. Por tanto, los desafíos pendientes en materia de población deben encararse de manera prioritaria, para lo cual se requiere una importante dosis de voluntad política. Diversas variables poblacionales, como los patrones y situación de salud sexual y reproductiva, las condiciones de mortalidad infantil, en la niñez y adulta, los patrones de movilidad y asentamiento de la población, entre otros, pueden favorecer o entorpecer la salida de la pobreza y la exclusión social según sean las condiciones de vida, la estructura de oportunidades disponibles y las políticas públicas aplicadas a contextos específicos. El círculo vicioso de la pobreza tiene algunos eslabonamientos críticos relacionados con la vulnerabilidad de los pobres, ocasionada por las condiciones desiguales de reproducción, supervivencia, género y hábitat, que finalmente limitan sus capacidades y el ejercicio de sus derechos para una plena inserción productiva y social. Encarar los principales desafíos en materia de población requiere la aplicación de políticas integrales, claras, consistentes y sostenidas en el tiempo; cuya aplicación necesariamente requiere de una buena dosis de voluntad política. Estos propósitos, implican también el desafío de lograr el ejercicio de los derechos humanos; reto que se encuentra en el centro de la agenda nacional: El PND, que persigue como objetivo primario la eliminación de la pobreza y la desigualdad, reconoce que ambos fenómenos son, en definitiva, producto de un incompleto ejercicio de los derechos de la persona, y llama a superar las barreras que impiden su completo ejercicio como elemento clave para la eliminación de la desigualdad, la exclusión y la pobreza.

B. Principales desafíos en materia de Población y Desarrollo

i) Pobreza y desigualdad

379. Erradicar la pobreza, que es el objetivo primario del PND. Aunque se ha reducido moderadamente en los últimos años, la pobreza afecta a seis de cada diez bolivianos, mientras que tres de cada diez viven en la indigencia (no pueden adquirir ni siquiera una canasta básica de alimentos), situación que se ha mantenido sin grandes cambios desde los noventa. La población boliviana se incrementa anualmente en alrededor de 200 mil personas, y según estimaciones del PNUD, si el PIB per cápita crece 0.3 por ciento -un crecimiento parecido al logrado, en promedio entre 1999 y 2004, es decir en épocas de crisis económica-, el número de pobres aumenta en alrededor de 174 mil por año.

380. Lograr una distribución del ingreso más igualitaria. La distribución del ingreso es resultado de la acumulación -a veces por generaciones- de activos físicos y humanos, que en el país es escasa para vastos sectores de la población, principalmente por la falta de oportunidades. Está demostrado que la extrema desigualdad en la distribución del ingreso como la observada en el país, conspira contra el crecimiento económico, y por tanto contra las posibilidades de progreso social del país convirtiéndose en un elemento perpetuador de la pobreza.

381. Enfrentar frontalmente el desempleo y subempleo. Una de las causas más importantes -junto a la baja productividad- de la pobreza en el país es la falta de ingresos o la insuficiencia de estos, que tienen su origen principalmente en el desempleo y subempleo. Por largos años, el desempleo se ha mantenido muy por encima de su nivel natural o friccional, estimado en torno al tres por ciento. En un contexto caracterizado por la "sequía" del mercado laboral por el lado de la demanda y por la

presencia de cohortes cada vez más numerosas que se integran a la población en edad de trabajar -por el lado de la oferta-, se hacen necesarias medidas inmediatas, urgentes y de magnitud importante para dotar de empleo a la población.

ii) Cambio en la estructura etaria de la población

382. Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica, que ha comenzado a abrirse desde mediados de los noventa y se extenderá hasta cerca de 2050. En las siguientes décadas, los incrementos poblacionales más importantes se registrarán en los grupos en edades de trabajar, lo que contrasta notablemente con lo ocurrido en las dos décadas precedentes, cuando la población de niños, niñas y adolescentes fue la que más creció. Esta situación, que constituye una oportunidad muy poderosa para el desarrollo, al generar una menor carga para las personas activas a nivel micro y un impulso favorable al flujo ahorro-inversión en el nivel macro, exige la generación creciente de puestos de trabajo en el corto plazo -inclusive mediante programas de emergencia- y la inversión de recursos que mejoren la empleabilidad de las personas (inversiones en capital humano, especialmente vía salud y educación) en el mediano y largo plazo.

383. Aprovechar los recursos humanos crecientemente productivos. Las nuevas generaciones de bolivianos gozan de mayores niveles educacionales y constituyen por tanto una oferta laboral con mayor productividad, la cual además será creciente en términos absolutos. Aprovechar el bono demográfico explotando la mayor productividad del trabajo implica la necesidad de proveer a los jóvenes oportunidades de trabajo digno, bien remunerado y que genere alto valor agregado. Este propósito, impone también el desafío de democratizar el acceso de los niños, las niñas y jóvenes bolivianos a las tecnologías de información y comunicación, facilitando el acceso y uso de herramientas informáticas, extendiendo la cobertura de los servicios asociados especialmente en las áreas rurales.

iii) Salud Sexual y Reproductiva

384. Reducir la mortalidad materna. La tasa de muertes maternas prevaleciente en Bolivia es la segunda más alta de toda América Latina, y su reducción constituye un imperativo al tener en cuenta que estas muertes se originan en causas casi enteramente evitables. Para acometer este desafío es necesario lograr que cada mujer tenga acceso a la atención calificada del parto, a cuidados obstétricos de emergencia y a la planificación familiar, de manera que pueda ejercer su derecho a una maternidad deseada, segura y saludable. Se hace por tanto necesario extender de manera importante la cobertura en la atención del embarazo y parto por personal médico calificado, ya sea en centros médicos o en los domicilios, bajo un enfoque culturalmente sensible que provea, especialmente a las mujeres rurales e indígenas, una atención cercana a sus tradiciones entorno al parto, pero al mismo tiempo segura, brindada por profesionales capaces de una adecuada capacidad resolutive.

385. Atender la demanda insatisfecha de planificación familiar. En las siguientes décadas se registrará en el país un incremento sin precedentes del número de mujeres en edades fértiles, que en términos absolutos crecerá más que cualquier otro grupo de mujeres. Ello implicará la necesidad de reforzar los sistemas de atención y la provisión de servicios de salud específicos, especialmente de SSR. En este contexto merecerá especial atención la debida atención de la elevada demanda insatisfecha por planificación familiar que actualmente presenta el 20 por ciento de las mujeres en unión –más de un millón de mujeres bolivianas–. La información disponible muestra que casi la mitad de los nacimientos que se registran en el país no fueron planificados y que las mujeres bolivianas quisieran tener, en promedio, dos hijos en lugar de los cuatro que tienen.

386. Evitar la proliferación de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/Sida. La prevención de las infecciones de transmisión sexual mediante campañas de prevención y dotación de medios para el control, como el preservativo masculino, constituye también un desafío importante a encarar. Destaca en este ámbito la necesidad

de controlar la proliferación del cáncer cérvico uterino, que en el país exhibe una de las incidencias más altas del mundo y que deriva en una elevada tasa de mortalidad (la tercera en América Latina y el Caribe) o en una calidad de vida muy deteriorada de las mujeres sobrevivientes. Con relación al VIH/Sida, si bien su prevalencia en el país es baja y la epidemia se encuentra concentrada, se presenta el enorme reto de mantener esta amenaza bajo control, considerando el creciente número de mujeres heterosexuales y monógamas afectadas. Es menester recordar que en la experiencia de otros países el VIH/Sida se concentró en este grupo poblacional antes de proliferar.

iv) Población y Educación

387. Adaptar la asignación de recursos dentro del sistema educativo a las necesidades planteadas por la transformación de la estructura etaria de la población. En los últimos veinte años, el país ha realizado avances importantísimos en el incremento de la cobertura de la educación, especialmente primaria, que tuvieron lugar pese a que el grupo de los niños y las niñas fue la población escolar que más creció. La remodelación de la estructura por edades de la población plantea nuevos desafíos a la educación, entre los cuales destaca nítidamente la necesidad de reenfocar gradualmente los presupuestos y la formación de maestros de manera creciente hacia la educación secundaria, técnica y superior, puesto que son los grupos de adolescentes y jóvenes los que más aumentarán en números absolutos, y entre los cuales las tasas de asistencia y término son menores. En el caso de la educación básica, podría tomarse ventaja del menor crecimiento de la población meta para enfocarse en el mejoramiento de la calidad educativa.

388. Profundizar el carácter intercultural de la educación. Bolivia ha tomado conciencia, más que nunca, de su diversidad étnica y cultural; que implica también una diversidad de saberes y de maneras de concebir el mundo. En términos de la educación, esta diversidad plantea el reto de profundizar el carácter intercultural de la educación, camino por el cual ya se ha comenzado a transitar en la educación básica, alternativa e inclusive superior..

389. Mantener y profundizar los avances en el acceso a la educación de la mujer. Los avances logrados en la cobertura y tasas de términos de primaria y secundaria similares para niños y niñas deben mantenerse y profundizarse aumentando las tasas de retención escolar tanto de niñas como de niños. Estos avances hacia la igualdad de géneros en la educación, requieren ser profundizados incentivando y facilitando el acceso de la mujer a la educación superior, donde aún persisten desigualdades importantes. Asimismo, es necesario incorporar en el currículo de todos los ciclos, contenidos orientados a generar desde la niñez una conciencia sobre la igualdad de géneros, que posibilite un mayor empoderamiento de las mujeres y un paulatino cambio del rol predeterminado que se espera cumpla en la sociedad, actualmente sesgado hacia la reproducción y la crianza. La experiencia señala que la inversión en la educación de la mujer es una de las más rentables socialmente, por su efecto multiplicador en la calidad de vida de la familia.

390. Profundizar el alcance y contenidos de la educación para la sexualidad. La CPE garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos, mientras que el PND plantea expresamente la adopción de acciones orientadas al efectivo ejercicio de los mismos. Este ejercicio implica múltiples requerimientos, que en el caso de la educación se manifiestan en la necesidad de incorporar o profundizar la educación para la sexualidad en los contenidos curriculares de la educación regular, alternativa, técnica y superior.

v) Población y territorio

391. Lograr un adecuado ordenamiento y uso del territorio. Es necesario lograr un acceso y uso equilibrado del territorio, teniendo en cuenta sus múltiples usos alternativos que van desde las necesidades habitacionales hasta las de protección ambiental, pasando por los requerimientos de espacio para la producción y el esparcimiento; teniendo en cuenta los derechos de acceso a la tierra tanto de mujeres como de hombres. Para ello, es necesario contar con planes de mediano/largo plazo orientados al uso eficiente del territorio que busque, entre

otros, disponer de espacios adecuados y planificados para el desarrollo urbano, especialmente en ciudades grandes e intermedias, evitar la acumulación de grandes espacios improductivos, así como la proliferación del minifundio.

392. Lograr, según lo propone el PND, una Bolivia integrada y articulada territorialmente con sus regiones y países vecinos. La existencia de importantes territorios poco estructurados o no estructurados es, en parte, resultante de una deficiente vertebración interna y externa. Lograr articular físicamente el territorio nacional mediante la construcción de una red vial, un sistema de transporte y comunicaciones permitirá incorporar las distintas subregiones del territorio a las dinámicas del desarrollo nacional y departamental. Este tipo de integración coadyuvaría al logro de una articulación no sólo física sino también sociocultural, donde exista cohesión entre las diferentes regiones y grupos sociales-culturales que conforman el territorio nacional.

393. Estructurar un sistema jerárquico de centros poblados funcionales que integre espacialmente el territorio e incorpore las áreas semi-estructuradas y no estructuradas a la dinámica del país. Es necesario buscar la consolidación y fortalecimiento de los centros primarios y de los centros secundarios, como nudos esenciales para la articulación funcional y la integración económica del país a los principales mercados nacionales e internacionales. Para ello, será necesario dotar a estos centros de infraestructura y equipamiento suficientes para atender las necesidades de sus áreas de influencia en materia de educación, salud, comunicación, infraestructura productiva y de transporte. La estructuración de este conjunto de centros poblados, diferenciados por su potencial económico y funcional permitiría al país fortalecer la estructura espacial ya existente y un esquema de articulación del departamento y sus regiones.

394. Generar mayores oportunidades económicas en todo el país de acuerdo a las potencialidades y ventajas comparativas de los diferentes territorios, de manera que la migración no sea forzada. Si bien la migración interna o internacional es una decisión a nivel individual

y/o familiar, en muchas ocasiones no obedece a decisiones voluntarias. En los casos de migración no voluntaria, salen a la luz los efectos más adversos de este fenómeno, como la desintegración familiar forzada y las menores perspectivas de las zonas expulsoras de migrantes, principalmente rurales. La generación de oportunidades de empleo y de mayor desarrollo productivo como las planteadas en la estrategia Bolivia Productiva del PND, -ámbito en el cual las autonomías pueden jugar un rol de primer orden, y que también están íntimamente ligadas con la reducción de la pobreza-, permitirían lograr paulatinamente que la decisión de migrar, si se toma, sea voluntaria y no forzada.

395. Adoptar un enfoque proactivo y positivo respecto al proceso inexorable de la urbanización, adoptando medidas tendentes a lograr un desarrollo ordenado de los centros urbanos. Tradicionalmente el proceso de urbanización –crecimiento de las grandes ciudades, pero también de las intermedias y pequeñas- ha sido visto con malos ojos. Si bien la urbanización impone desafíos a veces muy grandes a las ciudades (provisión de hábitat, servicios de todo tipo y también empleo); también representa oportunidades muy grandes para el desarrollo, pues otorga la posibilidad de lograr una dinamización y aumento de escala muy importantes del aparato productivo de bienes y servicios; y además provee la posibilidad de dotar de infraestructura y servicios a la población de manera más eficiente que a la población asentada en localidades pequeñas y dispersas. En este contexto, idealmente se debiera buscar un desarrollo ordenado de los centros urbanos principales y secundarios con una perspectiva de mediano y largo plazo.

396. Explotar el potencial de las remesas en pro del desarrollo. Se estima que las remesas internacionales fluctúan entre el 5 y 7 por ciento del PIB. Por sus características de sostenibilidad menor volatilidad que la inversión extranjera o los capitales de corto plazo, esta fuente de recursos puede convertirse en una alternativa válida para financiar el crónico déficit de ahorro interno del país. Adecuadamente canalizado, este flujo de ingresos podría generar ingresos por rentas del capital para las

familias receptoras y a la vez aumentar la tasa de inversión de manera significativa, vistas las enormes necesidades de inversión pública, privada y extranjera necesarias para alcanzar tasas de crecimiento del producto planteadas en el PND. En un principio, el efecto de las remesas sobre el ahorro pudo no haber sido tan notorio por su menor magnitud y porque posiblemente se hayan usado para cubrir consumo o pago de pasivos; sin embargo, en la medida en que el flujo de remesas sea sostenido, posibilitará que una fracción de las mismas pueda comenzar a ser canalizada hacia el sistema financiero en presencia de incentivos y campañas adecuadas.

vi) Población y Medio Ambiente

397. Detener la degradación del medio ambiente, en busca de lograr un territorio nacional ambientalmente sostenible, con una gestión responsable de sus recursos naturales y protección del medio ambiente. La situación del rico acervo ambiental de Bolivia está caracterizada por una creciente degradación y erosión de suelos, crecientes deshielos, deforestación, pérdida de biodiversidad biológica y contaminación ambiental. Otros problemas son la falta de conciencia ambiental por parte de la ciudadanía; modalidades insostenibles de uso y aprovechamiento de recursos naturales e insuficiencia financiera para el proceso de gestión ambiental. Es necesaria, por tanto, la adopción de medidas integrales –que van desde lo normativo hasta lo productivo, pasando por temas de concienciación y adaptación tecnológica, entre otros– orientadas a detener el deterioro de los recursos ambientales del país, y además conservar y proteger el medio ambiente rural y urbano, bajo la premisa de Bolivia con un medio ambiente sano y limpio.

398. Preservar la relación favorable entre la disponibilidad de recursos ambientales y las necesidades de la población. Debe buscarse preservar o alcanzar prácticas sobre manejo de la tierra que aborden, de manera integral, los requerimientos potenciales de espacio para la agricultura, industria, transporte, desarrollo urbano, espacios verdes, áreas protegidas y otras necesidades

vitales. En el caso de Bolivia, según la metodología de la huella ecológica, la relación entre las necesidades de la población y la disponibilidad de recursos es ampliamente favorable, lo que implica que en el corto y mediano plazo no se avizoran dificultades en la disponibilidad de espacio para usos alternativos. En el caso del uso del espacio para asentamientos humanos, la experiencia internacional muestra que es preferible buscar el asentamiento de comunidades en zonas concentradas de la población, en lugar de una ocupación de baja densidad poblacional uniformemente distribuida.

399. Aprovechar el gran potencial hídrico del país favoreciendo el acceso de la población al agua potable.

Los estudios del balance hídrico de Bolivia muestran que la disponibilidad de agua fresca del país excede a las necesidades de consumo presente y proyectado a mediano plazo. Sin embargo, es necesario ampliar sustancialmente el acceso de la población al agua potable, extendiendo la cobertura de agua provista por cañería y paralelamente los servicios de saneamiento básico, con el propósito de brindar condiciones definitivas para el control de las enfermedades infecciosas que merman la salud de la población y se traducen en altos índices de mortalidad infantil y en la niñez. El acceso de la población al agua debiera idealmente estar acompañado por un aprovechamiento adecuado de los recursos hídricos para fines productivos.

400. Profundizar la comprensión de las relaciones entre la población y el cambio climático, y lograr un territorio menos vulnerable a los riesgos y amenazas naturales y antrópicas.

Se hace necesario lograr en el país un mayor acceso de la población acerca de los impactos de los fenómenos de población sobre el cambio climático, así como de las posibles consecuencias de éste sobre la actividad y condiciones de vida humanas. Asimismo, se requiere reducir la vulnerabilidad de la población frente a este tipo de amenazas, mediante la aplicación de prácticas de uso y manejo de los recursos que evitan daños o pérdidas humanas y de infraestructura, contribuyendo al normal desenvolvimiento de las actividades económico productivas de la población.

401. Mientras el mundo encuentra soluciones y estrategias efectivas para enfrentar los impactos del cambio climático, las tendencias de la población y los factores demográficos no deben ser dejados de lado.

Entre los factores a considerar para mitigar los impactos del cambio climático sobre las comunidades y familias se encuentran políticas de equidad de género y de acceso a la salud reproductiva para las mujeres y las familias. Pese a que estas políticas pueden jugar un rol muy importante en la adaptación y mitigación del cambio climático, ellas aún no han sido plenamente incorporadas en los marcos normativos y de política.

402. Lograr soluciones sostenibles de los conflictos de uso y/o acceso a la tierra.

En el territorio nacional existen una serie de conflictos de uso y/o acceso a la tierra, especialmente en aquellas zonas con regímenes especiales de uso y ocupación, como Áreas Protegidas, Tierras Comunitarias de Origen y Concesiones (Petroteras, Forestales, Mineras, entre otras) donde confluyen distintos grupos de interés. En este marco, el PND plantea el desafío de resolver estos conflictos principales en escenarios de acuerdos y concertación, logrando soluciones sostenibles de este tipo de conflictos en el marco del respeto del marco normativo vigente.

vii) Género

403. Superar las desigualdades de género existentes en el país, promoviendo el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

La igualdad entre las bolivianas y bolivianos consagrada en la CPE impone un desafío enorme a la sociedad boliviana, pues las mujeres bolivianas se encuentran en una situación completamente desventajosa, prácticamente en todos los órdenes de la vida. La aplicación de medidas tendientes a aminorar estas brechas y, más allá, a modificar las conductas y percepciones acerca de lo que se entiende como el rol de la mujer en la sociedad boliviana -actualmente muy centrado en la reproducción y la crianza-, exigen una enorme voluntad política. El bajo status al que se encuentra sometida la mujer boliviana se encuentra entre los más marcados de América Latina, y la afecta independientemente de su nivel educativo o económico.

404. Lograr un mayor empoderamiento y autonomía de la mujer. Uno de los desafíos centrales que emerge del estudio de población es que debe buscarse, por todos los medios el logro de un mayor empoderamiento de la mujer, por su efecto directo en términos de las relaciones de géneros, derivado de una mayor exigencia cumplimiento de los derechos de la mujer; pero también por el efecto multiplicador favorable que tiene la mayor realización de la mujer sobre la educación, la salud y en definitiva sobre la calidad de vida de la familia. La mayor autonomía de la mujer será lograda en la medida en que vayan estableciéndose mecanismos de distribución de la carga de crianza y de la atención de adultos mayores y personas con capacidades especiales, que permitan una mayor y mejor inserción de la mujer en el mercado de trabajo; un mayor acceso de la mujer a la educación secundaria y superior; mecanismos de defensa efectiva contra la violencia doméstica y política y leyes que eviten la discriminación laboral, entre otros.

405. Superar las barreras de acceso al trabajo y la desprotección laboral de la mujer. Es necesario enfrentar y eliminar las barreras para el ingreso de la mujer al mundo del trabajo, principalmente en atención a su rol reproductivo; también se enfrenta la ya mencionada discriminación por salarios y el hecho que los puestos de dirección estén prácticamente vedados para la mujer. Asimismo, es necesario establecer mecanismos orientados a superar la extrema desprotección de la mujer trabajadora, que principalmente labora en el sector informal, al margen de toda protección de los sistemas de salud y especialmente de seguridad social de largo plazo.

406. Consolidar los avances logrados en la participación política de la mujer. En años recientes se ha incrementado de manera significativa la participación de la mujer en la actividad política y en los órganos de decisión, tanto a nivel nacional como subnacional. Asimismo, se observa una participación creciente de la mujer en espacios de decisión en el Poder Ejecutivo, resaltando la participación igualitaria de mujeres y hombres en el gabinete ministerial. En este marco, se hace necesario consolidar estos avances en diversas esferas de decisión social, comunitaria y a

nivel de los diversos órganos del Estado, combatiendo de manera frontal el fenómeno de la violencia política, que parece no haber mermado significativamente en los últimos años.

407. Combatir todas las formas de violencia de género. La incidencia de la violencia física, psicológica y sexual que se ejerce contra las mujeres bolivianas está entre las más elevadas de América Latina. Es así que una de cada cuatro mujeres bolivianas en unión reporta haber sido víctima de alguno de estos tipos de violencia, situación que se presenta independientemente del status socioeconómico o del nivel educativo alcanzado por las mujeres. Entre los principales retos en este ámbito se encuentra el perfeccionamiento del marco jurídico para la denuncia y sanción de la violencia de género, en particular de la violencia intrafamiliar, que en la actualidad sigue siendo considerada como un delito menor en el país.

viii) Adolescentes y jóvenes



408. Generar programas de apoyo al empleo juvenil. Es necesario absorber la creciente oferta laboral de adolescentes y jóvenes, típicamente con mayores niveles educativos pero que también enfrentan mayor desempleo. Para ello, parece ser necesaria la creación de programas de apoyo al empleo juvenil, posiblemente con la participación de gobiernos departamentales, municipales e indígena originario campesinos.

409. Perfeccionar y generar programas de formación técnica compatibles con los nuevos requerimientos de aptitudes y destrezas en el mundo laboral. Los nuevos requerimientos del mundo del trabajo y la producción demandan del sistema educativo una modernización y adaptación de los contenidos educativos al nuevo entorno. En este ámbito, es necesario, por una parte, ampliar de manera sustancial el acceso a las tecnologías de información y comunicación por parte de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en particular en las áreas rurales; y por otra, la revisión/complementación de las currículas de la educación secundaria y técnica para superar su enfoque excesivamente humanístico en el primer caso y modernizar los contenidos en el segundo.

410. Enfrentar la problemática del embarazo adolescente. La maternidad a edad temprana—en especial la no deseada—tiene implicaciones sociales y económicas, presentes y futuras: Ser madre joven, y muy a menudo pobre y sin pareja, configura un cuadro personal y social de difícil pronóstico, tanto para la madre como para el niño y niña. La fecundidad observada en las adolescentes se ha mantenido prácticamente sin cambios desde los ochenta, fenómeno que se torna en problema porque una fracción importante de la fecundidad adolescente (75 por ciento) es no deseada, lo cual sugiere un incompleto ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Pese a la alta incidencia de embarazos no planificados, una proporción que ronda solamente 20 por ciento de las adolescentes sexualmente activas hace uso de algún método moderno de anticoncepción, lo cual plantea el reto de incrementar sustancialmente y por distintos medios, incluyendo la educación para la sexualidad, el uso de la anticoncepción moderna; que además posibilitaría la disminución de los abortos practicados bajo condiciones inseguras y por tanto la mortalidad materna.

411. Profundizar el acceso efectivo de adolescentes y jóvenes a servicios de SSR. Como se ha visto, existe una amplia demanda insatisfecha por servicios de SSR entre adolescentes y jóvenes. Sin embargo, esta demanda contrasta con el bajo uso de anticoncepción, la alta incidencia del embarazo adolescente no deseado y la

problemática del aborto entre las adolescentes, entre otros. Por tanto, está presente el desafío de profundizar los conocimientos de SSR de los adolescentes y jóvenes, para lo cual posiblemente se deba incidir en mayor grado en la educación relacionada con la problemática socioeconómica que rodea a un embarazo adolescente y a sus implicaciones sobre el proyecto de vida de una persona joven. Asimismo, se debe lograr un acceso más efectivo de adolescentes y jóvenes a la SSR, con énfasis en el acceso a preservativos como medio de doble o triple protección (embarazo, ITS, incluyendo VIH/Sida y cáncer cérvico uterino).

412. Facilitar el establecimiento de mecanismos de participación juvenil en el diseño y ejecución de políticas y programas. El éxito de las acciones orientadas a fortalecer el pleno ejercicio de los derechos de adolescentes y jóvenes pasa de manera importante por involucrar a estos grupos poblacionales, representados por sus diversos tipos de expresiones organizadas, en el diseño y ejecución de tales acciones. Para ello, empero, resulta necesario no sólo el involucramiento de estos grupos en las tareas citadas, sino también la facilitación de espacios de encuentro juvenil, que permitan a los jóvenes compartir experiencias, contraponer visiones y generar propuestas de acción.

ix) Población adulta mayor

413. Adaptar los sistemas de salud a la nueva estructura etaria de la población. La población adulta mayor es la que, en términos relativos, crecerá más rápidamente en las décadas venideras, situación que plantea la necesidad de ir adaptando los sistemas de atención en salud al adulto mayor. Con una población más envejecida y con distinto perfil epidemiológico, en el cual se amplía la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, la diabetes y el cáncer y los requerimientos de atención por largos períodos, esta adecuación debería orientarse hacia la prevención y promoción en todas las edades, poniendo atención en el autocuidado y buscando reforzar las redes de apoyo familiar o comunitario.

414. Extender de manera significativa la cobertura de la seguridad social de largo plazo. En la esfera económica, será necesario hacer frente de manera planificada, y sobretodo anticipada, al proceso de envejecimiento poblacional, que se caracterizará en las siguientes décadas por un rápido crecimiento de la población de adultos mayores. En ausencia de progresos significativos en la ampliación de la cobertura del sistema provisional de largo plazo y en programas de protección social, el envejecimiento de la población boliviana podría tener lugar en un contexto de pobreza y desprotección. La precariedad de las actividades agropecuarias en el área rural y la elevada participación de la economía informal en las ciudades, aparecen como factores que dificultan, en el corto plazo, la expansión importante del sistema de pensiones, cualquiera sea su modalidad.

x) Información sociodemográfica



415. Mantener la generación regular de información socio demográfica, y transversalizar los temas de género, generacionales y étnicos. Con el desarrollo de los tres últimos censos de población y vivienda desde los setenta, la ejecución sostenida de las encuestas de salud desde 1994 y la realización periódica, desde mediados de los noventa, de las encuestas a hogares, entre otros, el país ha logrado ya una regularidad en la generación de información sociodemográfica mediante censos y encuestas que es preciso mantener. Por otro lado, se hace cada vez más evidente la necesidad de contar con indicadores desagregados por género, por edades y por

etnicidad (aunque en términos más desagregados a los observados hasta el presente), lo cual invita a buscar la transversalización de estos aspectos en las estadísticas oficiales del país.

416. Fortalecer los registros administrativos para contar con información actualizada y con desagregación municipal. La generación de información sociodemográfica mediante encuestas es costosa y virtualmente imposible de generar (por razones de costo) si se pretende contar con datos a nivel de municipios. Ello lleva a la necesidad de fortalecer los sistemas de información basados en registros administrativos que ya se encuentran en operación (SNIS, SIE, SIAS), pero también de mejorar la información generada vía registros administrativos sobre agua y saneamiento básico, hechos vitales y migración.

417. Acometer la generación de información clave actualmente faltante. Es necesario enfrentar el reto de generar información orientada a llenar vacíos evidentes en materia de información estadística. Entre las necesidades más sentidas se encuentran la información sobre usos del tiempo, datos sobre violencia, información sobre acceso y uso de TICs e información sobre adolescencia y juventudes.

418. Visibilizar a algunas poblaciones en las estadísticas. Hay poblaciones que no se visibilizan en las estadísticas oficiales, lo cual debe solucionarse a la brevedad posible. Entre los grupos más importantes por visualizar están la población discapacitada o con capacidades diferentes, en sus diversas formas, y la población afrodescendiente. Asimismo, se hace recomendable la generación de información y el procesamiento de indicadores para algunos grupos etarios específicos como los y las adolescentes, jóvenes y adultos mayores, entre otros. En este ámbito, la elevada proporción de población indígena del país (entre 50 y 66 por ciento según los estudios del INE y CEPAL) plantea la urgente necesidad de lograr una definición operativa para catalogar a la población según su pertenencia o no a pueblos indígenas. El logro de este consenso debiera estar seguido de una incorporación inmediata de las preguntas correspondientes en todas las encuestas y censos realizados en el país.

C. Oportunidades para la acción: Opciones de política

419. A partir del análisis de situación de la población realizado, es posible identificar áreas estratégicas para la acción. Existen espacios claros de intervención para mejorar la calidad de vida de las personas, disminuir la pobreza y la desigualdad y fomentar una mayor equidad de género en un ambiente intercultural, lo que indudablemente requiere un esfuerzo combinado de información, investigación, difusión y abogacía. El desarrollo del Análisis de Situación de la Población ha posibilitado visualizar profundas desigualdades en las condiciones de vida de diferentes grupos poblacionales, que se derivan principalmente de un desigual ejercicio de los derechos de los individuos, que determina en buena parte la pobreza, la desigualdad y la exclusión; cuya superación o reducción demanda la ejecución de políticas integrales, sostenidas y de gran magnitud programática y presupuestaria. En el caso de Bolivia, el diseño e implementación de este tipo de políticas, ha sido concebido en el marco de las cuatro estrategias nacionales que propone el PND, con énfasis en Bolivia Digna, Bolivia Democrática y en Bolivia Productiva.

420. El desafío de la superación de la pobreza, recurrente en términos espaciales y temporales en el mundo, ha merecido la atención de estudiosos, estudiosas y autoridades especialmente a partir de la segunda mitad del Siglo XX, habiendo generado diversos enfoques para la acción. Al igual que en otras regiones, en América Latina los enfoques conceptuales y operativos orientados al combate de la pobreza adoptaron diversas orientaciones. Vista la situación actual de la población boliviana, los análisis retrospectivo y prospectivo, objeto de este estudio y la propuesta conceptual del PND orientada al Vivir Bien, debiera estar orientado a la aplicación de políticas basadas en derechos que abarquen todo el ciclo de vida de la persona. Este enfoque podría implementarse a partir del marco normativo internacional sobre los derechos humanos, que considera a los estados como

sujetos de obligaciones y a los individuos como titulares de derechos económicos, sociales y culturales. Bajo este enfoque, el cumplimiento de los derechos de la persona –que son exigibles– se logrará de manera creciente, independientemente de la abundancia o escasez relativa de recursos financieros.

“Los esfuerzos para alcanzar el Objetivo más crucial de reducción de la extrema pobreza y el hambre están socavados en toda América Latina y el Caribe por el decepcionante círculo vicioso del lento crecimiento económico y la persistente desigualdad. Habida cuenta de que gran parte de los países de la región están clasificados en la categoría de ingresos medios, les insto a que vayan más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Por qué contentarse con reducir a la mitad la pobreza extrema en el 2015 y no abordar la reducción a la mitad de todo tipo de pobreza y, sobre todo, reducir significativamente la desigualdad de la riqueza y el ingreso?”.

*Kofi Annan
Ex - Secretario General de las Naciones Unidas
Santa Cruz (Bolivia), 2003*

421. Los diversos tipos de políticas requeridas para enfrentar los desafíos en materia de Población y Desarrollo pueden agruparse bajo las estrategias de desarrollo Bolivia Digna, Bolivia Democrática y Bolivia Productiva. La CPE y el marco normativo desarrollado a partir de ella proveen un marco normativo apropiado para trabajar en pro del pleno cumplimiento de los derechos de las personas en un marco de equidad, igualdad, no discriminación, inclusión e interculturalidad. A su turno, el Plan Nacional de Desarrollo plantea explícitamente la

necesidad de potenciar la exigibilidad y cumplimiento de los derechos de las personas como medio para eliminar la desigualdad y la exclusión, buscando de esta manera la superación de la pobreza. Las políticas y acciones a ejecutar con miras a encarar los desafíos en materia de Población y Desarrollo pueden concebirse dentro de estas tres grandes estrategias, según se sugiere a continuación.

En el ámbito de Bolivia Digna

- ▶ Políticas de protección social (poblaciones en extrema pobreza, grupos vulnerables)
- ▶ Políticas de inclusión social, incluyendo políticas con enfoques interculturales (ampliación de capacidades, en especial educación y salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva)
- ▶ Políticas de acción afirmativa para sectores excluidos (género, edad, etnicidad o capacidades especiales)

- ▶ Políticas de igualación de oportunidades
- ▶ Políticas de redistribución del ingreso.

En el ámbito de Bolivia Democrática

- ▶ Políticas de empoderamiento y participación de la ciudadanía en los mecanismos de participación y control social en los niveles nacional y de las entidades territoriales autónomas
- ▶ Políticas de participación de sectores excluidos en el poder político y de toma de decisiones
- ▶ Políticas de conciliación entre lo productivo y lo reproductivo (igualdad de oportunidades, acción positiva y búsqueda de cambios estructurales)
- ▶ Políticas de empoderamiento.

Recuadro 15. Evolución de los enfoques sobre cómo reducir la pobreza

Si bien la preocupación del Estado por la pobreza se remonta a mucho antes de 1930, a partir de la gran depresión mundial de 1929 comienzan a plantearse medidas concretas para actuar sobre el conjunto de personas con carencias materiales. En la segunda posguerra la discusión acerca de los denominados “modelos de crecimiento económico”, elaborados en los países industrializados por Harrod (1939) y Domar (1946) se traslada a los países no desarrollados. Aparece entonces un conjunto de trabajos cuyo eje central es el crecimiento económico en las economías pobres de Asia, África y América Latina. Quizá los escritos más representativos de esta época sean los de Lewis (1954) y de Kuznets (1955).

La característica distintiva en este período es la creencia generalizada de los responsables de la elaboración, puesta en marcha y financiamiento de las políticas económicas y sociales en cuanto a que la solución a los problemas de los países no desarrollados pasa por el crecimiento sustancial, sostenido y sistemático del producto de la economía.

Se reconoció que la desigualdad de los ingresos aumentaría en las primeras etapas del proceso de modernización de las estructuras económicas y sociales, pero que ello, lejos de constituir una barrera para el crecimiento lo alentaría, dado que la desigualdad de ingresos operaría como el incentivo para la inversión y la ampliación de la capacidad productiva.

Durante la década de 1960 se fueron diluyendo las esperanzas de un mayor bienestar proveniente del crecimiento. La evidencia empírica daba cuenta de situaciones nacionales en las que el alto crecimiento no se “derramaba” sobre los pobres. Las técnicas productivas altamente intensivas en capital, la desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra y a la educación, y la fuerte concentración de las inversiones en las zonas urbanas, aparecen como los determinantes claves para explicar ese crecimiento sin bienestar.

También durante esta década aparece el concepto de “trabajadores pobres”, y dentro de éstos, las mujeres son identifi-

cadras como el grupo más desfavorecido de la modernización excluyente. Los trabajos en labores agrícolas y en el sector no estructurado de la economía extienden la jornada laboral de las mujeres, que se ven obligadas también a las tareas hogareñas relacionadas con la reproducción (cuidado de los niños y ancianos, preparación de comidas y mantenimiento de vestimentas en buen estado, lo que implica tareas de lavado y costura, por ejemplo). En esos años se fortaleció la idea de que la nutrición, la educación y la salud de los trabajadores, son componentes fundamentales de la inversión y no “consumo” como suelen denominárselos en las cuentas del Estado. Un concepto novedoso, pues no se aludía ya al capital físico sino al capital humano (Becker, 1964 y Shultz, 1963). Los problemas de empleo siguen presentes en la literatura del desarrollo, pero ahora ligados a temas demográficos de creciente importancia. Las relaciones entre el proceso de modernización, la migración del campo a la ciudad y el aumento del desempleo son tópicos muy analizados en el primer quinquenio de los años setenta (por ejemplo, Harris y Todaro, 1970).

Todo esto fue configurando una nueva visión del desarrollo que desembocó en lo que podría denominarse la “era de las necesidades básicas”. El criterio consistió en reconocer la necesidad de brindar —a todos los seres humanos— los medios básicos para la que obtengan bienestar. Los ejes estructurantes de las políticas fueron, básicamente: a) las “ventajas comparativas”, en el sentido de usar más trabajos en los países en los que este factor abunda; b) provisión estatal de servicios públicos básicos (enseñanza, agua potable, planificación familiar y servicios de salud); c) promoción de la participación de los beneficiarios en el diseño de la política social.

Posteriormente, el uso inadecuado de esta política condujo a los gobiernos de los países en desarrollo a concentrarse en el segundo factor (provisión de los servicios básicos) y desembocaron en la receta “contar, costear y entregar”: contar los pobres, calcular los costos de la asistencia y proveerla (UNDP, 1996).

El optimismo de esta visión comenzó a decaer en la década de 1980; a raíz de la desaceleración del crecimiento, de la crisis de la deuda y del deterioro de los términos del intercambio; la idea de desarrollo con inclusión fue perdiendo

fuerza y los programas de ajuste estructural ocuparon el centro de la escena.

Las privatizaciones, la estabilización y el ajuste se caracterizan por el esfuerzo gubernamental por reducir el déficit presupuestario y comercial, lo que implicó un ajuste del gasto público y el aumento de las tasas de interés. El crecimiento del desempleo y la precarización laboral fueron rasgos característicos desde la segunda mitad de los años ochenta y durante los noventa. La idea central que acompañó los ajustes estructurales era que la pobreza aumentaría en el corto plazo, pero que era el precio por la estabilidad de largo plazo y, posteriormente, por el crecimiento económico generado por esa estabilidad. En términos algo forzados, era el regreso a la tesis de Kuznets (1955) en su versión más clásica.

Las protestas por las consecuencias visibles de los programas de ajuste estructural surgieron de diversas fuentes (organismos internacionales, iglesia, organizaciones no gubernamentales) y se plasmaron en el documento publicado por UNICEF en 1987, en el que se proclama la “protección a los más débiles en lugar de imponerles la carga más pesada del ajuste” (UNICEF, 1987).

En 1998, Amartya Sen fue galardonado con el premio Nóbel de Economía, principalmente por sus trabajos relacionados con una nueva visión de la situación de los países no desarrollados. Se comenzó a hablar entonces de la pobreza por capacidad, de la multidimensionalidad de la pobreza y conceptos afines (Sen, 1992). En 1990 apareció también el primer Informe sobre el Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Basado en la idea de la pobreza por capacidades, el desarrollo humano se describe como un proceso tendiente a ampliar las capacidades y las opciones de la gente (UNDP, 1997). El ingreso es tratado en este enfoque como un insumo para alcanzar logros trascendentes desde el punto de vista humano. Las dimensiones relevantes del bienestar humano son una vida larga y saludable, educación, libertad de elección y derechos humanos.

Texto extractado de: “América Latina y el Caribe: Dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza”. Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez y Jorge Rodríguez. SERIE Población y desarrollo N° 53. CEPAL.

Recuadro 16. Elementos para el diseño de políticas basadas en derechos

Los comportamientos de la población tienen vínculos directos con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estos vínculos parten de la convicción de que dotar de capacidad a las personas para actuar libre y reflexivamente en cuestiones relacionadas con asuntos tan críticos como su reproducción, supervivencia y movilidad, forman parte de los fundamentos de la concepción moderna de las políticas públicas basadas en derechos. Esto tiene como contrapartida las obligaciones del Estado hacia las personas que son titulares de derechos, incluido el de hacer exigible su cumplimiento, a diferencia del enfoque asistencialista tradicional, basado en la atención focalizada y más bien discrecional a las personas con necesidades.

El derecho a adoptar decisiones libres e informadas es sustancial a los comportamientos de la población reiteradamente mencionados, pues estos deben efectuarse sin coacción alguna y con disponibilidad de información, instrumentos y opciones relevantes. Estas consideraciones inherentes al ejercicio de los derechos están plasmadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 29) y en otras normas internacionales relacionadas.

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos complementarios a la Declaración Universal, como la Convención de los Derechos del Niño y la CEDAW conciernen a los derechos reproductivos, como los relativos a las decisiones sobre el número y momento en que se tienen los hijos, o los derechos de las mujeres frente a la discriminación y la violencia de género. Asimismo, esta relación es evidente en un derecho civil de la Declaración Universal que atañe directamente a la migración interna (el derecho al libre desplazamiento a través del territorio nacional) y más recientemente a los derechos relativos a los trabajadores migrantes y sus familias contenidos en la Convención Internacional del mismo nombre.

Por otro lado, la participación social y el ejercicio del poder político todavía está afectada por algunos condicionantes relacionados con la migración internacional, la edad y el género, que implican la vulneración o limitación de derechos. Adicionalmente, los comportamientos de la población conciernen en términos instrumentales a ciertos derechos, como es el caso del acceso al trabajo, por las dificultades que implica la incapacidad de compatibilizar reproducción y empleo; a la educación, por el trato discriminatorio y los obstáculos objetivos que enfrentan las madres adolescentes para seguir sus estudios; y a la salud, por las complicaciones que entraña el desconocimiento o la incapacidad de regular la fecundidad, de acuerdo a las preferencias del número y espaciamiento de los hijos deseados.

Por último, las tendencias de la población también inciden en el cumplimiento de derechos, ya sea porque la localización de las personas constituye un obstáculo para el acceso a los servicios o porque el crecimiento de la población o de determinados subgrupos genera una presión difícil de atender en materia de expansión de recursos destinados a programas sociales o en materia de sostenibilidad ambiental.

En resumen, tanto los comportamientos como las tendencias agregadas de la población son relevantes para la reducción de la pobreza y las inequidades, así como para el ejercicio de derechos. Por consiguiente, constituyen una condición importante a tener en cuenta para avanzar en la consecución de los objetivos y metas acordados por la comunidad internacional, plasmados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Texto extractado de UNFPA (2006): "Guía para el Análisis de Situación en Población. Una propuesta conceptual y metodológica". New York, USA.



En el ámbito de Bolivia Productiva

- ▶ Políticas de empleo (empleo juvenil, reducción de la informalidad y el subempleo)
- ▶ Políticas de aprovechamiento de la Oportunidad Demográfica (empleabilidad y demanda laboral)
- ▶ Políticas de desarrollo de los recursos humanos.

422. El diálogo realizado en el ámbito de Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente permitió identificar de manera conjunta recomendaciones en materia de políticas y acciones en los diversos ámbitos que abarcó el estudio. Algunas de las recomendaciones se presentan escuetamente a continuación, con la puntualización de que varias de ellas son todavía generales.

i) Aprovechamiento de la oportunidad demográfica

- ▶ Políticas de empleabilidad, incluyendo aspectos de educación, formación técnica, desarrollo de competencias y capacidades, nutrición y salud.
- ▶ Políticas de formación integral de los recursos humanos, en el entendido que la empleabilidad de las personas es importante pero no bastan para asegurar el empleo y el desarrollo, es necesario generar políticas y estrategias que ensamblen de manera coherente la educación con políticas productivas, sociales y del mercado de trabajo.
- ▶ Políticas de desarrollo que permitan la generación de puestos de trabajo y la adecuada canalización

del mayor ahorro e inversión que potencialmente se generarán a nivel familiar y agregado.

- ▶ Formulación de una política de Estado en materia de empleo.

ii) Salud sexual y salud reproductiva

- ▶ Políticas orientadas a lograr un mayor acceso, con enfoques culturalmente adaptados, a la atención calificada del parto, a cuidados obstétricos de emergencia y a la planificación familiar con el fin de reducir la mortalidad materna. La atención calificada del parto es reconocida como una estrategia muy importante para disminuir la mortalidad materna y promover la Salud Sexual y Reproductiva en general.
- ▶ Por su alto potencial en la reducción de la mortalidad materna y neonatal, se recomienda fortalecer los programas de formación de enfermeras obstétricas, y ampliar esta oferta de formación a otras casas de estudios superiores.
- ▶ Incremento sustancial de la oferta y alcance de los servicios de salud sexual y salud reproductiva, incluida la atención de la demanda insatisfecha de planificación familiar, especialmente mediante la promoción del uso de métodos modernos de anticoncepción. Además de incluir componentes de información y provisión de servicios, posiblemente sea necesario enfatizar marcadamente el tema de la concientización, especialmente entre la población adolescente y joven; y poner énfasis en temas presupuestarios ante la magnitud del fenómeno del crecimiento que experimentará la población de mujeres en edad fértil en el país.
- ▶ Desarrollo o ampliación e implementación de programas de fortalecimiento de la prevención de las infecciones de transmisión sexual, incluidos el VIH/Sida y el cáncer cérvico uterino. Estos programas podrían desarrollarse promoviendo el uso del condón como forma de triple protección.

- ▶ Profundización de los contenidos de la Educación Para la Sexualidad en la educación formal y alternativa en todos sus ciclos.

iii) Educación

- ▶ Formular una política nacional de desarrollo de los recursos humanos, que se encuentre en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo económico y social, incluyendo la política nacional de empleo.
- ▶ Profundizar los avances logrados en la interculturalidad en la educación, en sus diferentes ciclos y modalidades.
- ▶ Fortalecer los programas de educación no formal, con los propósitos de reducir la inequidad intergeneracional que afecta a la población adulta y adulta mayor que no accedió a la educación formal en todos sus ciclos o que no accedió del todo, incluyendo los programas de bi-alfabetización en curso; y de mejorar la formación de grupos poblacionales desaventajados o con capacidades diferentes.
- ▶ Incorporar dentro del currículo de la educación, particularmente en la correspondiente a los ciclos de primaria y secundaria, contenidos orientados a lograr la valoración de la diversidad étnica y cultural del país; la cabal comprensión, valoración y respeto a la persona en los diferentes etapas del ciclo de vida, con énfasis en la valoración de la riqueza que implica la adultez mayor; lograr una valoración igualitaria y balanceada del rol y aporte de mujeres y hombres a la familia, la sociedad y la economía y promover una familia y sociedad sin violencia.
- ▶ Lograr la gradual adaptación del sistema educativo (en términos de formadores, formadoras, establecimientos y programas) a la nueva estructura de la población nacional, que a futuro se caracterizará por una magnitud estable de niños, niñas y niveles y proporciones crecientes de adolescentes y jóvenes.

iv) Población y territorio

- ▶ Encarar acciones de desarrollo social y económico de carácter integral en áreas pobres del país, como los planteados en el Programa de Comunidades en Acción u otras acciones como el perfeccionamiento del proceso de Participación Popular, a fin de contar con elementos de retención de la población en las áreas rurales para lograr que la migración, si se registra, sea por decisión voluntaria y no una acción forzada.
- ▶ Implementar los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial departamentales y municipales como instrumento normativo para lograr una adecuada gestión del territorio y optimizar el desarrollo regional y local.
- ▶ Elaborar y aplicar Planes de Ordenamiento Urbano para las ciudades principales y los centros secundarios del país, definiendo políticas y normas precisas de uso del suelo y de ordenamiento urbano acorde a las necesidades y funcionalidad de estos centros.
- ▶ Fomentar la aplicación de los Planes de Uso del Suelo, como instrumento técnico de apoyo en la solución de conflictos de uso y derecho de la tierra.
- ▶ Desarrollar procesos de concertación que permitan arribar a acuerdos de uso y ocupación del territorio en aquellas zonas con regímenes especiales de uso (áreas protegidas, tierras comunitarias de origen, concesiones petroleras y otras) donde confluyen diferentes actores y/o grupos de interés, en el marco de las leyes y normas vigentes.
- ▶ Fomentar la concentración de la población rural para mejorar las posibilidades técnico-económicas de dotación de servicios básicos y sociales a la población; a la par de lograr economías de escala en la producción de bienes y servicios.
- ▶ Estructurar las redes de transporte y comunicaciones que articulen internamente el territorio, que integren las principales áreas productivas del país con los

centros de acopio y mercados locales e interconecten funcionalmente la estructura y tejido de los centros poblados.

- ▶ Desarrollar una política nacional de migración que apoye al migrante boliviano en el exterior y promueva el pleno respeto de los derechos de los inmigrantes que radican en Bolivia.
- ▶ Desarrollar campañas de promoción y educación tendientes a lograr la inyección de los recursos provenientes de las remesas en el sistema financiero nacional, a fin de promover el círculo virtuoso ahorro-inversión.

v) Medio ambiente

- ▶ Implementar un Plan Nacional de Cuencas, que incluye el aprovechamiento del potencial hídrico para proyectos de riego, consumo humano de agua fresca y suministro para la industria.
- ▶ Implementar prácticas y tecnologías de manejo del suelo y los recursos naturales que apoyen la prevención y mitigación de los riesgos y amenazas naturales y antrópicas, incluyendo sistemas de alerta temprana.
- ▶ Consolidar la elaboración e implementación del Plan Nacional Ambiental de Bolivia y de planes ambientales de los municipios predominantemente urbanos, que entre otros considere la necesidad de contar con derechos de propiedad o uso claramente definidos.
- ▶ Consolidar y ampliar los programas de educación ambiental, introduciendo sus principales elementos en el currículo escolar, con énfasis en la valoración y preservación del medioambiente como el entorno de la vida de la persona y la comunidad humana.
- ▶ Elaborar un marco normativo para la provisión de servicios ambientales en sus diversas variedades: Provisión de bienes, regulación del medio ambiente y valoración de servicios por razones culturales.

vi) Género

- ▶ Profundizar los avances logrados en el mayor acceso de la mujer a la educación, manteniendo por una parte los niveles igualitarios de cobertura escolar primaria y secundaria para niños y niñas, pero corrigiendo las brechas que tienen que ver con el mayor sesgo al abandono de las niñas y con el analfabetismo de la mujer adulta y adulta mayor. Asimismo, se debe promover el mayor acceso de las jóvenes a la educación técnica y superior.
- ▶ Implementar políticas conciliatorias entre lo reproductivo y productivo, entre las cuales destacan: La igualdad de oportunidades, la acción positiva y la búsqueda de cambios estructurales. Estas políticas no debieran descansar exclusiva ni principalmente en el ámbito familiar y en lo posible debieran incorporar mecanismos para “llegar” a las mujeres más pobres.
- ▶ Fortalecer los servicios de apoyo público para el cuidado y atención de la niñez, personas adultas mayores y personas con capacidades especiales, entre otros; de manera que las mujeres puedan tener opciones más equitativas de insertarse en el mundo laboral.
- ▶ Eliminar las disposiciones discriminatorias contra las mujeres y las niñas del marco legal y normativo a nivel nacional, departamental y municipal.
- ▶ Eliminar toda norma o disposición que favorezca o permita la discriminación laboral hacia las mujeres. Promover la igualdad de oportunidades laborales y una mayor participación femenina en posiciones técnicas y de decisión en el sector público.
- ▶ Desarrollar normas y mecanismos para que la violencia en razón de género tenga mecanismos de justicia; fortaleciendo, entre otros, los mecanismos de referencia y contrareferencia en casos de violencia.
- ▶ Promover un sistema educativo en el que se concientice a la comunidad educativa y principalmente a los maestros y las maestras para que transmitan al

alumnado la perspectiva de hacer del respeto y la no violencia una forma de vida.

- ▶ Desarrollar un conocimiento y medición más comprensivos de todas las formas de trabajo y empleo en el país, que actualmente subestiman la participación y aporte femenino a la producción y ocultan las diferencias entre el trabajo remunerado y no remunerado de hombres y mujeres.
- ▶ Realizar esfuerzos por preservar, y profundizar, la participación de la mujer en el mundo de la política y en otros espacios de decisión en organizaciones sociales y comunitarias. Asimismo, combatir la violencia política que afecta a la mujer, lo que podría lograrse en parte normando el hecho de que las candidaturas a suplentes deban también ser ocupadas por mujeres.

vii) Adolescencia y juventud

- ▶ Generar mecanismos para incrementar de manera importante la cobertura y la calidad de la educación para adolescentes y jóvenes, incluyendo esfuerzos importantes para superar el “analfabetismo cibernético” que afecta especialmente a los jóvenes más pobres del país.
- ▶ Generar programas de apoyo al empleo de adolescentes y jóvenes, en el entendido que la capacitación, por sí sola, no garantiza el empleo. Estos esfuerzos deben orientarse a apoyar especialmente a adolescentes y jóvenes de los estratos socioeconómicos menos favorecidos, que en general no cuentan con el apoyo asociado a redes de amistades o familiares que pueden tender puentes hacia el empleo.
- ▶ Diseñar e implementar políticas y programas de Salud Sexual y Reproductiva especialmente dirigidas a adolescentes y jóvenes, que deben ser apoyados mediante acciones de sensibilización, información, educación y consejería.
- ▶ Implementación de acciones integrales orientadas a la prevención del embarazo en adolescentes, en línea con las directrices del Plan Andino de Prevención

del Embarazo en Adolescentes que actualmente elabora la Comunidad Andina; así como de acciones de apoyo a los progenitores de las adolescentes que dan a luz, a objeto de minimizar los impactos futuros negativos de la maternidad sobre el curso de vida de las jóvenes.

- ▶ Desarrollo de acciones orientadas a uniformar los conceptos de adolescencia y juventud en los regímenes legales penal y civil, de manera que se subsanen las contradicciones prevalecientes en el ámbito legal cuando se trata de estos grupos etarios.
- ▶ Recopilación, procesamiento, análisis y difusión de información desagregada sobre diversos aspectos sociales, económicos y de participación que hacen a la problemática juvenil, pues la carencia de datos específicos para esta población es muy marcada.

vii) Personas Adultas Mayores

- ▶ Diseñar una política nacional de las personas adultas mayores, que integren el marco normativo disperso que actualmente caracteriza la atención a este grupo poblacional. Asimismo, esta política debiera en lo posible busque integrar el actual enfoque sectorizado de apoyo que impide una comprensión y apoyo adecuado a este grupo poblacional.
- ▶ Esta política debiera encontrarse orientada a cambiar la percepción errada y negativa del envejecimiento por una visión orientada a la comprensión cabal de las implicaciones e instancias del ciclo de vida completo.
- ▶ Velar por una plena integración del adulto mayor a la sociedad, y evitar la marginación y la discriminación de los adultos mayores.
- ▶ Adaptar gradualmente la capacidad técnica del sistema de salud para la atención de las enfermedades propias de una sociedad crecientemente envejecida, que presenta un perfil epidemiológico distinto. Esta adaptación debe necesariamente ir acompañada de recursos presupuestarios que posibiliten la adecuada atención

de las enfermedades que afectan al adulto mayor, que típicamente es más costosa y de mayor duración.

- ▶ Establecer mecanismos e incentivos orientados a fortalecer las redes de apoyo social y familiar al adulto mayor; y paralelamente implantar programas de protección del abandono y la indigencia.
- ▶ Establecer instancias jurídicas y de orientación encargadas de hacer valer a cabalidad los derechos constitucionales de los adultos mayores.
- ▶ Establecer mecanismos que incentiven la gradual formalización de la economía, con miras a lograr un incremento significativo en la cobertura del sistema provisional que permita a las generaciones futuras de adultos mayores, gozar de un nivel de vida digno en la etapa de su retiro.

ix) Información sociodemográfica

- ▶ Fortalecer la integración y operación del Sistema Estadístico Nacional, con un rol más activo del órgano rector de este sistema; cuyo papel normativo y fiscalizador requiere ser fortalecido mediante la sanción de una nueva Ley Estadística.
- ▶ Dotar a las unidades productoras de estadísticas de asignaciones presupuestarias adecuadas para acometer la tarea de generación de la información estadística requerida, ya sea mediante operativos censales o muestrales.
- ▶ Es preciso fortalecer la operación de sistemas de registros administrativos, a fin de contar con información sociodemográfica actualizada y con altos niveles de desagregación.
- ▶ Adoptar la política de que las estadísticas relacionadas con los individuos se recolecten, procesen, analicen y presenten desagregadas por sexo, edad, nivel socioeconómico, pueblos indígena originario campesinos, residencia, nivel educativo y otras desagregaciones relevantes, incluyendo número de dependientes.



D. El rol estratégico del UNFPA

423. El UNFPA es la mayor fuente de asistencia en materia de población, con programas en más de 140 países. El UNFPA ayuda a las mujeres, los hombres y los jóvenes a planificar sus familias y a evitar embarazos no deseados; a tener embarazos y partos sin riesgo; a evitar las infecciones de transmisión sexual, incluida la del VIH/Sida; y a combatir la discriminación contra la mujer. El UNFPA trata de velar por que la salud reproductiva y la ampliación de los medios de acción de la mujer sean componentes fundamentales de los planes de desarrollo, las reformas del sector de la salud y otras acciones encaminadas a reducir la pobreza y la falta de equidad. También procura que los datos y las investigaciones sobre cuestiones de población se incorporen de manera activa en la formulación de planes, políticas y programas.

424. El análisis de población realizado permite mostrar que existe un espacio importante para que el UNFPA, en cumplimiento de su mandato, continúe trabajando de manera estratégica para apoyar de manera efectiva los desafíos identificados en el ámbito de la población. En este marco, el UNFPA puede contribuir mediante la ejecución de sus programas en curso -que son debidamente coordinados con las autoridades nacionales-, mediante acciones de incidencia estratégica y política orientadas a posicionar adecuadamente los temas de población en la agenda nacional, y también mediante el impulso de un diálogo participativo sobre los temas de población, cuyo punto de partida ha sido la elaboración participativa de este estudio.

425. El trabajo del UNFPA, al igual que el de todas las agencias del Sistema de las Naciones Unidas que tienen

oficinas en el país, se encuentra orientado a apoyar el logro de los objetivos nacionales establecidos en el PND. El trabajo de las Naciones Unidas en Bolivia en los siguientes años se enmarcará dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para el período 2013-2017.

426. Como resultado del análisis de situación de la población, a futuro queda por desarrollar una importante agenda de trabajo. ¿Qué hacer después de la presentación del informe sobre el análisis de situación de la población? Uno de los principales resultados del trabajo ha sido el establecimiento de una agenda de trabajo de corto y

mediano plazo, que inscribe aquellos temas emergentes del diálogo técnico-político, y que a juicio de los actores involucrados deben ser tratados con mayor profundidad y especialización. Este es el caso del tratamiento de las políticas de población, o de políticas que tienen relación con la población, en un contexto autonómico, el estudio de las implicaciones del paradigma interculturalidad-descolonización-despatriarcalización para los fenómenos de población, las migraciones internas e internacionales, el embarazo en la adolescencia, la relación entre población y territorio en un contexto plurinacional, intercultural y autonómico, la relación entre los patrones de población y el cambio climático, entre otros.

Recuadro 17. La misión y trabajo del UNFPA

En los últimos tres decenios, con el apoyo del UNFPA se ha ampliado el acceso a los servicios de planificación de la familia y se ha contribuido a reducir la tasa media de fecundidad de siete a cuatro hijos por mujer, cantidad que empero está aún lejana de las actuales aspiraciones de las mujeres.

El trabajo del UNFPA se guía por el Programa de Acción aprobado por 179 Gobiernos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994. Entre los principales objetivos del Programa de Acción se encuentran:

- ▶ Acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva antes de 2015;
- ▶ Educación primaria universal y eliminación de la discriminación de género en la educación antes de 2015;

- ▶ Reducción en un 75% de la mortalidad derivada de la maternidad antes de 2015;
- ▶ Reducción de la mortalidad en menores de un año; Aumento de la esperanza de vida;
- ▶ Reducción de la tasa de infección con el VIH.

Los objetivos de la CIPD son plenamente compatibles con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, metas mundiales establecidas por los líderes de todo el mundo a fin de reducir la pobreza extrema antes de 2015.

Los dos conjuntos de objetivos comparten el mismo propósito de lograr un mundo mejor y más seguro, y el logro de cada conjunto de objetivos tiene importancia crítica para alcanzar el otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguayo, F. (2010): "Políticas de Paternidad: Promoviendo la participación de los hombres en la paternidad para reducir inequidades de género". EME.

Albó, Xavier (1995): "Bolivia Plurilingüe. Guía para planificadores y educadores". La Paz, Bolivia.

Albó, Xavier (2006): "Bolivia revoluciona la educación bilingüe". En id21 insights education 5. Communicating International Development Research.

Allen, S., y Daly, K. (2007): "The Effects of Father Involvement: An Updated Research Summary of the Evidence Inventor". Canada: Centre for families, work and well-being, University of Guelph.

Arriagada, Irma (1997): "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina". Reunión de expertos sobre Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: Necesidad de Políticas Públicas eficaces". CEPAL. Santiago de Chile. Octubre de 2004.

Banco Central de Bolivia (2003): "Memoria Anual 2003". La Paz, Bolivia.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011): "Estrategia de País BID con Bolivia (2011-2015)". La Paz, Bolivia.

Banco Mundial (2003): "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?". Washington D.C., USA.

_____ (2004): Bolivia: Estrategia de Asistencia al País 2004/2005. Washington D.C., Estados Unidos de Norte América.

_____ (2005): "Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos". Serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington D.C., Estados Unidos de Norte América.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004): "Bolivia: Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services". Report no. 28519-BO. Washington D.C., USA.

Benavides, Edgar (2006): "Metropolización en Bolivia". La Paz, Bolivia.

Butler, Rhett A (2006). "A Place Out of Time: Tropical Rainforests and the Perils They Face". <http://www.mongabay.com/>.

Cárdenas, Marina (2004): "Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud" (Segunda Edición). Ministerio de Salud y Deportes, Proyecto de Reforma de la Salud. La Paz, Bolivia.

Centro de Asesoramiento para el Desarrollo Social (CADES). "Alerta: Deterioro del medio ambiente en Bolivia". <http://cades-bolivia.blogspot.com/2009/06/comentarios.html>

CELADE, (2000): "Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo". Serie Población y Desarrollo No. 9. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2004): Boletín Demográfico No. 73. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2005): "Dinámica Demográfica y Desarrollo en América Latina y el Caribe". Serie Población y Desarrollo No. 58. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2005b): "Migración Internacional y Desplazamientos: Riesgos y oportunidades de tomar nuevos rumbos". Serie Temas de Población y Desarrollo No. 3. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2005c): Boletín Demográfico No. 76. Santiago de Chile, Chile.

CELADE y BID (2005): "Los Pueblos Indígenas de Bolivia: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2001". CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL (2001): "El Espacio Regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2004): "Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2005): "The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean perspective". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2005b): "Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2006): "Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género". Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2006b): "América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades de una sociedad que envejece". Boletín Temas de Población y Desarrollo No. 5. CELADE. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2006c): "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2008): "Social Panorama of Latin América 2007". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2009): "Social Panorama of Latin América 2008". Santiago de Chile, Chile.

_____ (2009b): "Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas". Sandra Huenchuan, Editora. Santiago de Chile, Chile.

_____ (2010): "Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad". Comité Especial sobre Población y Desarrollo.

_____ (2011): "Social Panorama of Latin América 2010". Santiago de Chile, Chile.

CEPAL y ASDI (2008): "El envejecimiento y las personas de edad". Indicadores para América Latina y el Caribe. Separata.

Cevallos, Rodrigo y Alfredo Amores (2009): "Prestación de Servicios de Salud en zonas con Pueblos Indígenas – Recomendaciones para el desarrollo de un sistema de licenciamiento y acreditación de servicios interculturales de salud en el marco de la renovación de la atención primaria de la salud". Programa Regional de Salud de los Pueblos Indígenas. Quito, Ecuador.

Clark, Fiona (2006): "Old Age, Poverty and Exclusion in Bolivia. Beyond disaggregation?". HelpAge International. Mimeo.

Coale Ansley and Edgar Hoover (1958): "Population Growth and Economic Development in Low Income Countries". Princeton: Princeton University Press.

CODEPO (2004): "A 10 años de El Cairo. Logros y Desafíos. Revisión de los Compromisos del Programa de Acción del Cairo Cumplidos por Bolivia 1994-2004". Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz, Bolivia.

CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004): "Estudio de la migración interna en Bolivia". Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Población. La Paz, Bolivia.

Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (2005): "Tercer Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". La Paz, Bolivia.

_____ (2006): "Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". La Paz, Bolivia.

CONAPO (2002): "Retos y oportunidades del cambio en la estructura por edades de la población". México. D.F., México.

Connell, R.W. (1995): "Masculinities". England: Polity Press.

Coordinadora de la Mujer (2010): "Derechos en la mira" Boletín especial No 1 del Observatorio de Género.

Crespo, Elizabeth (2005): "Oferta y demanda en salud para las personas mayores". Estudio cualitativo en La Paz, Bolivia. HelpAge. La Paz, Bolivia.

Crespo, E. (2005): "Aproximaciones a la re-configuración de lo Masculino desde los Hombres Adulto Mayores. Hombres rentistas jubilados de la ciudad de La Paz". 2do. Encuentro de Estudios Sobre Masculinidades. Bolivia, 2005.

Cutler, D.; J. Poterba; L. Sheiner y L. Summers (1990): "An aging society: opportunity or challenge ?" Brookings Papers on Economic Activity.

Defensoría del Pueblo de Bolivia (2008): "Bolivia: No bastan las leyes para vivir bien con dignidad". Federación iberoamericana del ombudsman.

FAO (2004): "Population Aspects in the Reduction of Hunger". In: UN Population Division. Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals.

Farah, Ivonne et al. (2006): Perfil de Género en Bolivia. La Paz, Bolivia.

Fogel, Robert (2002): "Nutrition, physiological capital, and economic growth". Presentación en el Seminario en Salud, Capital Humano y Crecimiento Económico: Teoría, Evidencia y Políticas. OPS/BIB.

Fundación Milenio (2007): "La inversión prudente: Impacto del BONOSOL sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico". La Paz, Bolivia.

Fundación Tebtebba, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas en la ONU y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2008): "Indicadores Relevantes para los Pueblos Indígenas: Un texto de Referencia. Baguio City, Philippines.

Gomes, Cristina y Elena Zúñiga (2002): "Pobreza, curso de vida y envejecimiento poblacional en México. En La Situación Demográfica de México 2002. CONAPO, México.

GTZ (2006): "Diagnóstico Nacional sobre la Situación Económica Laboral de Adolescentes y Jóvenes". La Paz, Bolivia.

Guzmán, José M.; Ralph Hakkert; Juan M. Contreras y Martha Moyano (2001): "Diagnóstico sobre Salud Sexual y Reproductiva de adolescentes en América Latina y el Caribe". México DF. EAT/UNFPA.

Hakkert, Ralph (2006): "Potential contributions to the MDG agenda from the perspective of ICPD: A reference guide to evidence for advocacy in the LAC region". UNFPA, Proyecto RLA5P201. Brasilia, Brasil.

Humérez, Julio y Hugo Dorado (2006): "Una aproximación de los determinantes del crecimiento económico en Bolivia 1969-2004". En Revista de Análisis Económico Vol. 21. UDAPE. La Paz, Bolivia.

INE (1994): "Censo Indígena de Tierras Bajas de Bolivia". La Paz, Bolivia.

- _____ (1994b): "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1994". La Paz, Bolivia.
- _____ (1998): "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1998". La Paz, Bolivia.
- _____ (2003) "Bolivia: Características Sociodemográficas de la Población Indígena". La Paz, Bolivia.
- _____ (2003b) "Bolivia: Situación sociodemográfica del Adulto Mayor". La Paz, Bolivia.
- _____ (2005). "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003". La Paz, Bolivia.
- _____ (2005b). "Plan Estratégico Institucional 2005 – 2009". La Paz, Bolivia.
- _____ (2005c). "Encuesta Continua de Hogares 2003-2004". La Paz, Bolivia.
- _____ (2006). "Bolivia: Anuario Estadístico 2005". La Paz, Bolivia.
- _____ (2009): "Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2009". La Paz, Bolivia.
- _____ (2010): "Anuario Estadístico 2009". La Paz, Bolivia.
- _____ (2010b): "Plan Estratégico Institucional 2010-2014". La Paz, Bolivia.

INE y CODEPO (2002): "El proceso de urbanización en Bolivia". Serie Estudios Temáticos del Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (2006): "La importancia de la información estadística". <http://www.inegi.gob.mx>.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): "Summary for Policymakers". In Solomon, S. et al. (eds). Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contributions of Working Group 1 to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge and New York. Cambridge University Press.

International Monetary Fund (2006): "Bolivia: Selected Issues". IMF Country Report No. 06/273. Washington, D.C.

Kahn, J., 2009. "An Introduction to Masculinities". USA: Willey-Blackwell.

Kaufman, M. (1987): "Beyond patriarchy: Essays by men on pleasure power and change". New York. Oxford University Press.

Kothari, U. (2002): "Migration and chronic poverty". Chronic Poverty Research Centre, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Working Paper 16. Manchester, UK.

Le Berre, Maryvonne (1992): "Regions et Territoires". Université de Franche-Comté. France.

Leisinger, K. et al. (2002) : "Six billion and counting: population growth and food security in the 21st century". Washington DC. IFPRI.

Leiwen Jiang and Karen Hardee (2009): "How Do Recent Population Trends Matter to Climate Change?". Population Action International.

Los Tiempos (2007): "Ni pasivos ni improductivos: El poder de la tercera edad aumenta gracias al aporte del Bonosol". Edición del día 7 de enero de 2007. Cochabamba, Bolivia.

Loza, Carmen y Walter Álvarez (2011): "Sobrepardo de la mujer indígena – Saberes y prácticas para reducir la muerte materna". Instituto Boliviano de Medicina Tradicional Kallawaya. La Paz, Bolivia.

Marini, Alessandra y Michele Gagnolati (2003): "Malnutrition and poverty in Guatemala". Mimeo. Washington DC, World Bank, LAC Region, Policy Research Working Paper 2967.

Mason, Andrew y Ronald Lee (2004). "The demographic dividend and poverty reduction". En UN Population Division. Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals, New York.

Mattos, Juan de Dios (1999): "Análisis Económico de la Propuesta de Modificación a la Ley de Aguas de 1906 – República de Bolivia". UNESCO. Montevideo, Uruguay.

Mazurek, Hubert (2006): "Espacio y Territorio: Conceptos, enfoques y metodologías de investigación". PIEB. La Paz, Bolivia.

Mérida Saldías E. (1991): "Migración hacia la ciudad de Santa Cruz". Proyecto BOL/87/P02. CORDECRUZ/UNFPA/OIT-PREALC. Serie No. 8. 1991. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Metts, Robert (2004): "Disability and development". Disability and Development Research Agenda Meeting, World Bank, Washington DC.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2011): "Atlas: Territorios indígenas y originarios en Bolivia". Volumen 1. Viceministerio de Tierras. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Sostenible (2001): "Guías Metodológicas de Ordenamiento Territorial". La Paz, Bolivia.

Ministerio de Educación (2004): "La Educación en Bolivia. Indicadores, Cifras y Resultados". Dirección de Análisis. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Educación y Culturas (2006): Anteproyecto de la Nueva Ley de la Educación Boliviana “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”

_____ (2006b): “Estado de Situación del Adulto Mayor”. Dirección general de Educación Alternativa. La Paz, Bolivia. Mimeo.

Ministerio de Justicia (2011): “Ley de Deslinde Jurisdiccional”. Folleto de difusión de la Ley 073 de 29 de diciembre de 2010.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006): “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE y UNICEF (2007): “Bolivia - El gasto de los hogares en educación”. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Salud y Deportes (2005): “Compendio de Estadísticas de Defunción en Bolivia: 1995-2001”. Serie: Documentos de divulgación científica. Subserie Mortalidad. No. 2. La Paz, Bolivia.

_____ (2006): “Informe de monitoreo y evaluación de la implementación del Compromiso UNGASS sobre el VIH/Sida en Bolivia”. Serie Documentos de Divulgación Científica. La Paz, Bolivia.

_____ (2009): “Salud Familiar Comunitaria Intercultural – Documento técnico estratégico, Versión didáctica”. Serie: Documentos Técnico Normativos. Publicación No. 171. La Paz, Bolivia.

_____ (2009b): “Anuario Estadístico en Salud 2009”. Serie: Documentos Técnico Normativos. Publicación No. 192. La Paz, Bolivia.

_____ (2010): “Bolivia: Informe nacional sobre los progresos realizados en la aplicación del UNGASS 2008-2009”. Serie Documentos Técnico-Normativos: Publicación No. 195. La Paz, Bolivia.

_____ (2011): “Lineamiento Estratégico de Promoción de la Salud Gestión 2011 - 2016”. Dirección General de Promoción de la Salud. Unidad de Promoción de la Salud. La Paz, Bolivia.

Narváez, Rory y Drina y Saric (2004): “Caracterización de la exclusión social en Bolivia”. UDAPE. Mimeo. La Paz, Bolivia.

Olavarría, J. (2001): “Hombres a la deriva? Poder, trabajo y sexo”. Santiago de Chile. FLACSO.

Organización de las Naciones Unidas (1995): “Informe sobre el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”. Copenhague. Marzo de 1995.

Organización Panamericana de la Salud (2006): "Gender, health and development in the Americas. Basic Indicators 2005".

_____ (2009): "Género, Salud y Desarrollo en las Américas – Indicadores Básicos 2009". Washington D.C., Estados Unidos.

PARIS21 (2003): "Task Team: Improved Statistical Support for Monitoring Development Goals – Country Case Study for Bolivia".

Picchio, Antonella (1994): "Social reproduction: The political economy of the labour market". Cambridge University Press.

Pereira, René (2006): "Migración, Desarrollo y Derechos Humanos". Mimeo. La Paz, Bolivia.

Plaza O. y J. Carvajal (1987): "Etnias y Lenguas en Bolivia". La Paz, Bolivia.

PNUD (2002): "Segundo Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". La Paz, Bolivia.

_____ (2002b): "Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". La Paz, Bolivia.

_____ (2005): "La economía más allá del gas". Informe temático sobre Desarrollo Humano. La Paz, Bolivia.

_____ (2006): "Niños, niñas y adolescentes en Bolivia: 4 millones de actores del Desarrollo". Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La Paz, Bolivia.

_____ (2006b): "Bolivia: Evaluación Común de País 2006". La Paz, Bolivia.

Population Action International (2009): "The Importance of Population for Climate Change Challenges and Solutions". Population Action FactSheet No. 37. Washington D.C., USA.

Promundo, MenEngage, Instituto PAPAI, Save the Children y UNFPA (2009): "Informe de la Declaración de Rio de Janeiro: Involucrando a Hombres y Niños en la Equidad de Género". Rio de Janeiro, Brasil.

Rodríguez, Jorge (2004): "Migración interna en América Latina y el Caribe: Estudio regional del período 1980-2000". CELADE. Serie Población y Desarrollo No. 50. Santiago de Chile, Chile.

Rutstein, Shea (2005): "Effects of preceding birth intervals on neonatal, infant under-five years mortality and nutritional status in developing countries: evidence from the Demographic and Health Surveys". International Journal of Gynecology and Obstetrics.

Schkolnik, Susana y Juan Chackiel (1998): "América Latina: La transición demográfica en sectores rezagados". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Santiago, Chile.

- Schultz, T. Paul y Germano Mwabu (2003): "The causes and consequences of fertility in contemporary Kenya". New Haven/Nairobi, Yale University / University of Nairobi.
- Schulze, Erick (2007): "El impacto del BONOSOL según los beneficiarios". En La Inversión Prudente, Fundación Milenio. La Paz, Bolivia.
- Seidler, V. (2006): "Transforming masculinities: Men, cultures, bodies, power, sex and love". E-books.USA. Routledge.
- Senauer, B. y M. Garcia (1991): "Determinants of the nutrition and health status of preschool children: an analysis with longitudinal data". Economic Development and Cultural Change 39.
- Shapiro-Mendoza, C. et al. (2005): "Parental pregnancy intention and early childhood stunting: findings from Bolivia". International Journal of Epidemiology 34.
- Sistema de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (2005): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005". Nueva York, Estados Unidos de Norte América.
- SMMVBO (2008): "Estudio de sexualidad masculina y VIH en Bolivia".
- Soares, Sergei (2006): "Relative and absolute demographic bonus in schooling". IPEA. Project RLA5P201. Brasilia, Brasil.
- Tellería, J. (2005): "Reflexiones sobre el trabajo de Masculinidades". CISTAC, Bolivia.
- Trussel, James (1998): "Teenage pregnancy in the United States". Family Planning Perspectives 20.
- UDAPE (2005) "Situación del Empleo Bolivia 1999-2003 y proyecciones". UDAPE. Octubre 2005. Mimeo. La Paz, Bolivia.
- _____ (2008): "El gasto de los hogares en educación". La Paz, Bolivia.
- UDAPE y Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (2010): "Sexto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia". La Paz, Bolivia.
- UDAPE y PNUD (2006): "Pueblos Indígenas Originarios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio". La Paz, Bolivia.
- UDAPE y UNICEF (2006): "Bolivia: Gasto social funcional y gasto social para la niñez 2000 – 2004". La Paz, Bolivia.
- _____ (2006b): "Bolivia: Evaluación de Impacto de los Seguros de Maternidad y Niñez en Bolivia 1989-2003". La Paz, Bolivia.

UNFPA (2002): "Promoviendo sueños, construyendo realidades. Sistematización nacional de experiencias de educación para la sexualidad". Tomo I. La Paz, Bolivia.

_____ (2003): "Población, Salud Reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio". Nueva York, Estados Unidos de Norte América.

_____ (2004): "The ICPD and MDGs: Close linkages". In: UN Population Division. Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals. New York.

_____ (2005): "Estudio cuantitativo y cualitativo sobre adolescentes en Bolivia". Estudio de línea de base para el Proyecto Adolescentes. Mimeo. La Paz, Bolivia.

_____ (2006): "Guía para el Análisis de Situación en Población (ASP). Una propuesta conceptual y metodológica". Latin American Division UNFPA. Nueva York, Estados Unidos de Norte América.

_____ (2006b): "Población, Desigualdades y Políticas Públicas: Un Diálogo Político Estratégico: Análisis de Situación en Venezuela". Caracas, Venezuela.

_____ (2009) : "Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud 2008". La Paz, Bolivia.

_____ (2010): "Population Situation Analysis – A Conceptual and Methodological Guide". United Nations Population Fund, Technical Division. New York, USA.

_____ (2010b) "Informe Final sobre el Registro Nacional de Agrupaciones y Organizaciones de Jóvenes". La Paz, Bolivia.

UNFPA and Women`s Environment & Development Organization (2009): "Climate Change Connections – Gender, Population and Climate Change". UNFPA Resource Kit.

UNFPA y Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (2009): "Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud 2008". Informe general de resultados. La Paz, Bolivia.

United Nations (2010): "World Population Policies 2009". Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York. 2010.

Veizaga, Jorge (2005): "Población y Medioambiente en el Trópico de Cochabamba". Universidad Mayor de San Simón – Centro de Estudios de Población. Cochabamba, Bolivia.

Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (2008): "Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades – Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien". La Paz, Bolivia.

Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y Comité Inter-agencial de asuntos de Género (2009): "Análisis de los cambios en la equidad de género en Bolivia en el período 2004-2009. Informe final". La Paz, Bolivia.

Viceministerio de la juventud, niñez y tercera edad, GTZ y DFID (2003): "Encuesta de Juventudes en Bolivia 2003. Cifras de las nuevas generaciones para el nuevo siglo". La Paz, Bolivia.

Viceministerio de la Mujer (2004): "Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007". La Paz, Bolivia.

_____ (2005): "Por el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres". Beijing + 10, Informe Bolivia. La Paz, Bolivia

Villa, Miguel y Jorge Martínez (2001): "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe". En Bahía, Análise & Dados. Salvador de Bahía, Brasil.

Wolfe, Barbara y Jere Behrman (1982): "Determinants of child mortality, health, and nutrition in a developing country". Journal of Development Economics 11.

World Bank (2011): "Migration and Remittances FactBook 2011". www.worldbank.org.

ANEXO 1: GLOSARIO DE TÉRMINOS

Años Promedio de Escolaridad. Número promedio de años de educación formal (nivel primario, secundario, superior universitario y superior no universitario) adquiridos por la población de 19 años o más de edad.

Área Metropolitana. Se define como una concentración grande de población, normalmente un área de 100.000 o más residentes con una ciudad importante como su núcleo, además de áreas suburbanas y “extra urbanas” que rodean la ciudad y que están integradas social y económicamente a la misma.

Censo. Estudio de una zona determinada que da como resultado la enumeración de toda la población y la recopilación de la información demográfica, social y económica concerniente a dicha población en un momento dado.

Coefficiente de Movilidad Interna. La proporción de población que reside en un departamento diferente al de su lugar de nacimiento, respecto al total de la población.

Cohorte. Grupo de personas que comparten simultáneamente una experiencia demográfica al que se observa durante un cierto tiempo. Por ejemplo, la cohorte de nacimientos de 1900 se refiere a las personas nacidas en dicho año. Existen también cohortes de matrimonios, cohortes de clases escolares, etc.

Crecimiento Natural. El crecimiento natural es el superávit (o déficit) de nacimientos en comparación con las muertes dentro de una población en un período.

Demografía. Del griego demos [pueblo] + graphie [estudio]. El estudio científico de las poblaciones humanas incluyendo su tamaño, composición, distribución, densidad, crecimiento y otras características demográficas y socioeconómicas y de las causas y consecuencias de los cambios experimentados por esos factores.

Determinantes Intermedios de la Fecundidad. Se refiere a los factores de carácter social, cultural, económicos o de salud que pueden ejercer influencia sobre los niveles de la fecundidad. Entre esos factores existen cuatro variables que tienen mayor importancia en la determinación de la fecundidad: la proporción de mujeres que viven en pareja, la proporción de mujeres que dan lactancia materna, la prevalencia de uso de anticonceptivos y los abortos provocados o inducidos.

Diferencial de Género en la Tasa de Abandono. Diferencia existente entre la tasa de abandono para mujeres y para hombres, en un periodo determinado.

Diferencial de Género en la Tasa de Analfabetismo. Diferencia existente entre la tasa de analfabetismo para mujeres y para hombres, en un periodo determinado.

Edad Media. Es el promedio de edad de todos los miembros de una población.

Edad Mediana. Es la edad que divide a la población en dos grupos que son numéricamente iguales; es decir, indica exactamente que la mitad de la población es mayor de determinada edad, y la otra mitad es menor.

Edad Mediana a la Primera Unión. Expresa la edad en que los hombres y las mujeres –se calcula por separado debido a que las mujeres entran en unión a una edad más temprana– ingresan a la primera unión. Se interpreta como la edad en que la mitad de la población entró en unión formal o consensual.

Emigración. Se refiere al proceso mediante el cual la población de una región o de un país abandona éste para adoptar residencia en una región o país diferente.

Encuesta. Un análisis de personas o familias seleccionadas aleatoriamente en una población, que se utiliza

generalmente para determinar características o las tendencias demográficas de un segmento mayor o de la totalidad de la población.

Envejecimiento de la Población. Un proceso gradual en el que la proporción de los adultos y adultos mayores aumenta en una población, mientras disminuye la proporción de niños, niñas y adolescentes. Ocurre el envejecimiento cuando descienden las tasas de fecundidad en tanto permanece constante o mejora la esperanza de vida a edades más avanzadas.

Esperanza de Vida al Nacer. Número medio de años vividos por los miembros de una generación desde su nacimiento hasta su extinción (puede igualmente calcularse la esperanza de vida desde cualquier otra edad exacta hasta la extinción de la generación). Es uno de los indicadores más conocidos sobre la mortalidad de las poblaciones. Su cálculo requiere conocer cuál es la intensidad de la mortalidad en cada una de las edades, información con la cual puede construirse una tabla de mortalidad en la que se podrá ir calculando edad a edad cuantos supervivientes quedan, cuántos fallecen, qué probabilidades tienen de seguir vivos o de morir en un intervalo posterior de tiempo, y cuántos años de vida han sido vividos por todos ellos en cada intervalo de edad o en todo su ciclo de vida conjunto.

Estructura de la Población por Edad y Sexo. La composición de una población de acuerdo con el número o proporción de varones y mujeres en cada categoría de edades. La estructura de la población por edad y sexo de una población es el resultado acumulativo de las tendencias retrospectivas de la fecundidad, mortalidad y migración. Para describir y analizar muchas de las otras clases de datos demográficos es esencial disponer antes de información sobre la composición de la población por edad y sexo.

Explosión Demográfica. Expresión utilizada para describir la tendencia mundial en el Siglo XX hacia un crecimiento enorme y acelerado de la población como resultado de una tasa de natalidad muy superior a la tasa de mortalidad.

Fecundidad. Se refiere a la procreación de un individuo, pareja o grupos de población.

Fertilidad. A diferencia de la fecundidad, este concepto hace referencia a la capacidad fisiológica de una mujer u hombres para producir un hijo vivo.

Fuga de Cerebros. La emigración de una proporción importante de la población profesional altamente calificada y capacitada de un país, en general a otros países que ofrecen mayores oportunidades económicas y sociales.

Incidencia de Pobreza Según Necesites Básicas Insatisfechas. Proporción de hogares que no satisface sus necesidades básicas en condiciones de habitabilidad de la vivienda, acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua, sanitario y energía eléctrica, insumo energético utilizado para cocinar, educación y salud, respecto a una norma mínima predefinida.

Índice de Gini. Mide el grado de concentración en la distribución de ingreso (consumo) per cápita sobre el total de hogares. El valor de este índice varía sobre el total de hogares. El valor de este índice varía entre 0 y 1. Si el índice de Gini se aproxima a 0, la distribución del ingreso (consumo) per cápita es equitativa, es decir, todos los hogares tienen aproximadamente el mismo ingreso (consumo) per cápita. Si se aproxima a 1, la distribución de ingreso (consumo) per cápita es inequitativa, es decir, la distribución del ingreso se concentra sólo en algunos hogares.

Índice de Masculinidad. Es la relación de hombres a mujeres en una población. Se interpreta como el número de hombres que existen en una población por cada 100 mujeres para un momento determinado.

Inmigración. Al contrario de la emigración, la inmigración se refiere al proceso de entrada a una región o un país para adoptar la residencia en un nuevo destino.

Intensidad de Pobreza, Según Necesidades Básicas Insatisfechas. Nivel promedio de insatisfacción de las

necesidades básicas en condiciones de habitabilidad de la vivienda, acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua, sanitario y energía eléctrica, insumo energético utilizado para cocinar, educación y salud de los hogares pobres, respecto a una norma mínima predefinida.

Línea de la Pobreza. Nivel de ingreso oficialmente establecido que permite distinguir entre los pobres y los no pobres. En el caso de Bolivia, esta línea es calculada por el INE

Migración. Es el movimiento de personas a través de una división política para establecer una nueva residencia permanente. Se divide en migración internacional (migración entre países), y migración interna (migración dentro de un país).

Migración Neta. Se trata del efecto neto de la inmigración y la emigración sobre la población de una determinada región. La migración neta expresa tanto el incremento como la disminución de una población, de manera que afecta el tamaño de la misma.

Morbilidad. La frecuencia de enfermedades que se presenta entre los habitantes de una población.

Mortalidad. Se refiere a las defunciones. Su importancia viene dada por ser uno de los componentes que influyen la estructura y los cambios en la población.

Oportunidad Demográfica o Bono Demográfico. El concepto de bono demográfico hace referencia a la coyuntura demográfica en la cual ocurre una disminución significativa de la razón de dependencia, derivada de una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales. Ello ocurre como consecuencia de reducciones de las tasas de fecundidad en el pasado. El bono o la oportunidad demográfica representa una coyuntura transitoria y única para la economía de un país, puesto que durante ella le será posible capitalizar los dividendos generados por el descenso de la fecundidad de las décadas anteriores.

Paridad. El número de hijos nacidos vivos que ha tenido una mujer en un momento dado. Por ejemplo, las “mujeres de paridad doble” son aquellas que en ese momento ya han tenido dos hijos y las “mujeres de paridad cero” son las que todavía no han tenido ninguno.

Pirámide de Población. Una pirámide de población muestra gráficamente la composición de una población según la edad y el sexo. Las barras horizontales representan los números o las proporciones de hombres y mujeres para cada grupo. Cuando se representan proporciones, la suma de todos los grupos clasificados según la edad y el sexo dentro de la pirámide representa el 100 por ciento de la población. Es posible que las pirámides muestren los grupos por edades individuales, o que muestren los datos en edades agrupadas.

Planificación Familiar. Actividad consciente de las parejas encaminada a regular el número y el espaciamiento de los nacimientos. En general la planificación familiar connota la práctica del control de la natalidad para evitar o posponer un embarazo, aunque también incluye los intentos de la pareja para inducirlo.

Población Rural. Población que reside en centros o poblaciones que tienen menos de 2.000 habitantes.

Población Urbana. Población que reside en los centros o poblaciones que tienen 2.000 o más habitantes.

Prevalencia. La proporción de personas con una enfermedad particular dentro de una población dada en un momento determinado.

Proyección de la Población. Cálculo de los cambios futuros en el número de personas, sujeto a ciertas hipótesis acerca de las tendencias futuras en las tasas de la fecundidad, mortalidad y migración. Los demógrafos frecuentemente proveen proyecciones bajas, medias y altas de la misma población, basándose en diferentes hipótesis sobre cómo cambiarán estas tasas en el futuro.

Relación de Dependencia por Edad. La razón de dependencia por edad es la razón de personas en edades dependientes (generalmente aquellas menores de 15 y mayores de 64 años de edad) entre personas en edades económicamente productivas (generalmente aquellas entre 15 y 64 años de edad). La razón de dependencia generalmente es usada como un indicador del tamaño de la carga económica que tiene una parte de la población. Su forma de cálculo es la siguiente:

$$\text{Relación de dependencia} = \frac{\text{Población menor 15} + \text{Población mayor 64}}{\text{Población de 15 a 64 años}} \times 100$$

Es común encontrar la relación de dependencia clasificada por edad. Así la relación de dependencia de los mayores es la razón de personas mayores de 64 años entre personas entre 15 y 64 años; mientras que la relación de dependencia juvenil relaciona a personas menores de 15 años de edad a personas entre 15 y 64 años de edad.

Tasa de Analfabetismo. Proporción de personas mayores de 15 años y más de edad que no saben leer ni escribir.

Tasa de Alfabetismo. Proporción de personas mayores de 15 años que saben leer y escribir.

Tasa Bruta de Mortalidad. Número de muertes por cada mil habitantes durante un año determinado.

Tasa Bruta de Natalidad. Número de nacimientos vivos por cada mil habitantes, durante un año determinado.

Tasa Bruta de Participación. Porcentaje de personas que efectivamente trabaja o busca trabajo de forma activa con respecto al total de la población.

Tasa de Cobertura Bruta de Matriculación. Proporción de alumnos matriculados sin distinción de edad respecto a la población total en edad escolar.

Tasa de Cobertura Neta de Matriculación. Proporción de alumnos matriculados con la edad oficial para acceder a educación básica respecto a la población total en edad escolar.

Tasa de Crecimiento de la Población. Es la tasa con la que se conoce el ritmo de aumento en un período de un año. Estas variaciones son generalmente consecuencia tanto del incremento natural como de la migración neta, de manera que este indicador toma en consideración todos los componentes que se relacionan con el movimiento de la población, es decir, nacimientos, defunciones y migración.

Tasa de Desempleo Abierto. Indicador que representa la proporción de la población económicamente activa que comprende a personas de 10 años y más, que en determinado periodo no trabajaron ni una hora a la semana, a pesar de que realizaron acciones de búsqueda de un empleo asalariado o intentaron ejercer una actividad por su cuenta.

Tasas Específicas de Fecundidad por Edad (TEFE). La relación entre el número de nacidos vivos de una mujer en una edad específica y el número de mujeres en esa misma edad.

Tasa Global de Fecundidad (TGF). Es un indicador que expresa el número promedio de hijos que una mujer o grupo de mujeres habrían tenido al final de su vida reproductiva, es decir, entre los 15 y los 49 años. Este indicador supone que las mujeres tuvieron sus hijos en todos sus años reproductivos de acuerdo con las tasas de fecundidad específicas por edad de la población en el momento del estudio.

Tasa de Incidencia. Es una medida usualmente utilizada en los temas relacionados con la morbilidad. Representa el número de personas que contraen una enfermedad durante un determinado período de tiempo por cada 1.000 habitantes expuestos al riesgo.

Tasa de Mortalidad Materna. La tasa de mortalidad materna representa el número de mujeres que fallecen durante un año determinado a causa de complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto, por cada 100.000 nacidos vivos ese mismo año. Se incluyen también las muertes a causa de las complicaciones relacionadas con abortos naturales o provocados.

Tasa de Natalidad. La tasa de natalidad llamada también tasa bruta de natalidad, es una medida de cuantificación de la fecundidad. Este indicador mide el número de nacimientos vivos por cada 1.000 habitantes durante un tiempo determinado, generalmente de un año. Se interpreta como el número de nacimientos de una población por cada mil habitantes en un año.

Tasa Neta de Migración Reciente. Efecto neto de la inmigración y de la emigración sobre la población de un área, expresada como el aumento o disminución anual, por cada mil habitantes, en los últimos cinco años, con relación a la población con residencia habitual en un área geográfica.

Tasa Neta de Migración. La tasa neta de migración evidencia el efecto neto que tienen la inmigración y la emigración en la población de un área, expresada como el aumento o la disminución por cada 1.000 habitantes del área durante un año determinado.

Tasa de Crecimiento Natural. La tasa de crecimiento natural es la tasa a la que está aumentando (o disminuyendo) una población en un año determinado, debido a un superávit (o déficit) de nacimientos en comparación con las muertes, expresada como un porcentaje de la población base. Esta tasa no incluye los efectos de la inmigración ni la emigración.

Tasa de Letalidad. La tasa de letalidad es la proporción de personas que contraen una enfermedad y mueren a causa de la misma durante un período determinado.

Tasa de Mortalidad Infantil. La tasa de mortalidad infantil es el número de niños menores de 1 año que fallece por cada 1.000 nacidos vivos durante un año determinado.

Tasa de Mortalidad Neonatal. El número de defunciones de niños menores de 28 días en un año determinado por 1.000 nacidos vivos en ese año.

Tasa de Mortalidad Perinatal. El número de muertes fetales después de 28 semanas de embarazo (muertes

fetales tardías) más el número de muertes de niños menores de 7 días por cada 1.000 nacidos vivos.

Tasa de Prevalencia de Uso de Anticonceptivos. La proporción de mujeres en edad reproductiva que están utilizando métodos anticonceptivos por cada 100 mujeres en edad reproductiva.

Tipos de Hogares. Según el INE (2005c), se pueden identificar los siguientes cuatro tipos de hogares con relación al jefe(a) de hogar:

- ▶ **Hogar unipersonal:** conformado sólo por una persona, la que por definición es clasificada como jefe(a) de hogar.
- ▶ **Hogar nuclear:** compuesto por dos o más personas que además del jefe(a) de hogar, puede comprender un esposo(a) o conviviente, con o sin hijos, este tipo de hogar puede ser:
 - ▶ **Pareja nuclear:** Pareja sola, que corresponde al jefe(a) de hogar con su esposo(a) o conviviente.
 - ▶ **Hogar nuclear o uniparental:** Jefe(a) de hogar sin esposo(a) o conviviente con al menos un hijo o entenado.
 - ▶ **Hogar nuclear completo:** Pareja con hijos, jefe(a) de hogar con esposo(a) o conviviente y con al menos un hijo o entenado.
 - ▶ **Hogar extendido o extenso:** Formado por un hogar nuclear más otros familiares (yerno/nuera, hermano/cuñado), padres o suegros, otro pariente.
 - ▶ **Hogar compuesto:** Formado por un hogar nuclear o extendido más otros no familiares (otro no pariente).

Transición Demográfica. Se refiere al cambio que experimentan las poblaciones al pasar de altas a bajas tasas de natalidad y mortalidad. Unos niveles altos de natalidad

y mortalidad conllevan a que la población no experimente rápidos crecimientos. Puede incluso ocurrir que, si las tasas de natalidad no compensan las tasas de mortalidad, la población llegue a extinguirse. Generalmente, las tasas de mortalidad disminuyen como consecuencia de una mejora en las condiciones de vida y de salud. Esta disminución normalmente precede a la reducción de la fecundidad, lo que resulta en un crecimiento de la población durante el período de transición. De manera que la transición demográfica contiene “etapas” según el comportamiento de la natalidad y la mortalidad, lo cual tiene impacto en su ritmo de crecimiento y en la estructura por edad de la población. Estas etapas se definen de la siguiente forma:

- ▶ **Etapa I:** Presenta altas tasas de natalidad y de mortalidad. Este comportamiento contribuye muy poco al crecimiento de la población.
- ▶ **Etapa II:** Altas tasas de natalidad y descenso de la mortalidad. Bajo este escenario se produce un crecimiento importante de la población.
- ▶ **Etapa III:** Tasa de natalidad en descenso y tasa de mortalidad relativamente baja. En esta etapa el crecimiento de la población es lento.
- ▶ **Etapa IV:** Bajas tasas de natalidad y de mortalidad. En esta etapa el crecimiento de la población es mucho más lento.

Transición Epidemiológica. La teoría de la transición epidemiológica se formuló para dar cuenta de los cambios ocurridos en los patrones de salud y enfermedad de una población. Describe el paso desde una etapa donde la principal causa de muerte eran las enfermedades infecciosas, a otra donde éstas son reemplazadas por las enfermedades no infecciosas.



Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA
Dirección: Av. Víctor Sanjinés # 2687, Plaza España,
Edificio Barcelona, Piso 3
Teléfonos: (591) (2)-242-2637 / 212-1693
Dirección electrónica: bolivia.office@unfpa.org
Página Web: bolivia.unfpa.org



Avenida Mariscal Santa Cruz Esquina Oruro #1092.
Teléfono Central (591)(2)- 2116000
Dirección electrónica: comunicacion@planificacion.gob.bo
Página Web: www.planificacion.gob.bo
La Paz - Bolivia