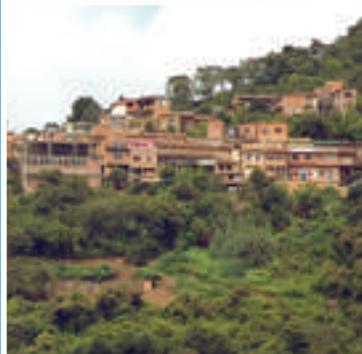




Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente

Análisis de
Situación de
la Población



2007

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente

Análisis de Situación de la Población

BO. Ministerio de Planificación del Desarrollo; Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente. Análisis de la situación de la población

Ministerio de Planificación del Desarrollo - MPD; Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. La Paz - Bolivia:
UNFPA, 2007.

242p. tab., grf., cdrs.

D.L.: 4-1-2224-07

I.S.B.N. 978-99905-947-0-6

Descriptor

POBLACIÓN / MEDIO AMBIENTE / DEMOGRAFÍA / POBREZA / DESIGUALDAD / SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA / GÉNERO /
MIGRACIÓN / TERRITORIO / ADOLESCENTES / ADULTO MAYOR / INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA / PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO / CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO / OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
/ POLÍTICAS PÚBLICAS / VULNERABILIDAD DEMOGRÁFICA / DINÁMICA DE LA POBLACIÓN.

Edición: Rubén Vargas

María Eugenia Villalpando – UNFPA

Diseño y diagramación: SALINASANCHEZ Comunicación srl.

Depósito legal: 4-1-2224-07

I.S.B.N. 978-99905-947-0-6

Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente



Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente

Ministro de Planificación del Desarrollo
Gabriel Loza Tellería

Representante del Fondo de Población de la Naciones Unidas en Bolivia
Jorge Parra Vergara

COORDINACIÓN

Ministerio de Planificación del Desarrollo
Isidro Callizaya Mamani
Viceministro de Planificación Territorial y Ambiental

Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia
Antonio Gómez Vargas
Oficial en Población y Desarrollo

EQUIPO TÉCNICO

Responsable técnico principal
Oscar Lora Rocha - Fondo de Población de las Naciones Unidas

Colaboradores
Diego Coca Valdez - Ministerio de Planificación del Desarrollo
Raúl Fernando Molina Rodríguez - Ministerio de Planificación del Desarrollo

EQUIPO DE PROGRAMA UNFPA

Alberto Castro André
Chatrine Cohn-Jacobsen
Miguel Cortez Sánchez
Antonio Gómez Vargas
Miriam López Barrón
Oscar Lora Rocha
Iván Prudencio Pol
Ulrika Rehnstrom
Dirjke Schaaf
Oscar Viscarra Zuna
Mónica Yaksic Prudencio

Contenido

Agradecimientos	7
Presentación	9
Prólogo	11
Sinopsis	13
1. INTRODUCCIÓN	27
2. EL CONTEXTO NACIONAL	31
A. Las grandes transformaciones demográficas	31
B. El contexto económico	32
C. El contexto cultural y social	35
D. El contexto político e institucional	39
E. Avances respecto a los compromisos internacionales de desarrollo social asumidos por el país	40
3. MARCO CONCEPTUAL	45
A. La concepción del desarrollo	45
B. Pobreza, desigualdad y exclusión como fenómenos multidimensionales y resultantes de un desigual ejercicio de derechos	46
C. Vulnerabilidad demográfica y reproducción intergeneracional de la pobreza	46
4. LA DINÁMICA DE POBLACIÓN	49
A. Tendencias agregadas de la población	49
B. Población y salud	61
C. Población y educación	77
D. Población y territorio	93
E. Población y medio ambiente	122
F. Género y población	131
G. Los adolescentes: un grupo que reclama una mirada y atención especiales	145
H. La población adulta mayor	159
I. La información sociodemográfica como instrumento de análisis, de gestión de políticas públicas y de participación social	169
5. RELACIONES E IMPACTOS	175
A. Dinámica de población y reducción de la pobreza	175
B. Dinámica de población: Impactos en la formación de recursos humanos	189
C. Impactos de la dinámica de población en el mercado laboral	197
D. Implicaciones de la salud sexual y reproductiva en la reducción de la pobreza, la malnutrición y la desigualdad	199

6. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES	207
A. Algunas conclusiones generales	207
B. Principales desafíos y posibilidades de acción en materia de población y desarrollo	208
C. Oportunidades para la acción: opciones de política	216
D. La nueva visión del desarrollo y el rol estratégico del UNFPA	224
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229
ANEXO: GLOSARIO DE TÉRMINOS	237

Agradecimientos

El Gobierno de Bolivia y la oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia manifiestan su reconocimiento por la participación, aportes y esfuerzo de autoridades y profesionales del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Educación y Culturas, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional de Estadística, de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y del Fondo de Población de las Naciones Unidas para el desarrollo del presente estudio.

También agradecen los valiosos aportes y sugerencias de las comisiones de Desarrollo Social Integral y de la Coca de la Asamblea Constituyente y de agencias del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Asimismo, manifiestan su reconocimiento por el asesoramiento recibido del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y del Equipo de Asesoramiento Técnico (EAT) del UNFPA; y por la participación de Ralph Hakkert (Proyecto UNFPA RLA5P201), quien desarrolló varias de las subsecciones del Capítulo 5 del documento.

Se desea dejar testimonio de un particular reconocimiento a las siguientes personas, que participaron en diferentes etapas del proceso de desarrollo del estudio y del diálogo técnico y político: Edilberto Arispe, Edil Cazón, Cristina Choque, Sabino Mendoza, Lily Ramos, Victoria Ruiz, Margarita Terán y Armando Terrazas (Asamblea Constituyente); Diego Coca, Ninoska Medrano, Luis Miranda, Raúl Molina, Daniel Vargas y John Vargas (Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental); Noel Aguirre y Sandra Garfias (Viceministerio de Planificación y Coordinación); Lorenzo Cruz, Nery Huanca, Nancy Jáuregui, Ma. Josefina Palacios, Zulema Prieto, Alcides Vásquez y Ernesto Verduguez (Ministerio de Educación); Eduardo Aillón y Germán Crespo (Ministerio de Salud); Antonio Abal y Juan C. Alarcón (Ministerio de Justicia); Fernando Landa, Susana Lizárraga, Alfonso Malky y Erick Meave (Unidad de Políticas Económicas y Sociales); Marco Ayala, Patricia Cupé, Blanca Franco, Víctor Mezza, Carlos Oyola, Isabel Quisbert y Patricia Valencia (Instituto Nacional de Estadística); Wilson Jiménez (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); Sergio Alves (Programa Mundial de Alimentos); Vladimir Pinto (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia); Sonia Heckadon (División para América Latina y el Caribe del UNFPA); Cristina Gómez, Ana Guezmes y Martha Moyano (Equipo de Asesoramiento Técnico para América Latina del UNFPA); José M. Guzmán, Dirk Jaspers y Jorge Rodríguez (Centro Latinoamericano de Demografía); Diego Palacios y Jesús Robles (Fondo de Población de las Naciones Unidas en Venezuela) y Rosario Aguilar, Magalí Calderón, Alberto Castro, Miguel Cortez, Ricardo Charcas, Rolando Encinas, Patricia Gutiérrez, Marcelo Huayhua, Miriam López, Tatiana Molina, Mónica Yaksic, Lorena Mostajo, Iván Prudencio, Ulrika Rehnstrom, Danilo Romano, Dirkje Schaaf, Ma. Eugenia Villalpando, Oscar Viscarra y Elizabeth Weichert (Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia).

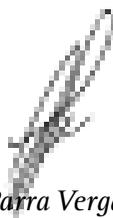
Presentación

El proceso de colaboración y diálogo político establecido entre el Gobierno de Bolivia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en torno a temas de población y desarrollo, se ha visto enriquecido con un ejercicio de investigación, consulta y construcción de consensos, que ha arrojado resultados satisfactorios y necesarios a la planificación del Vivir Bien.

Lograr que la temática poblacional sea considerada de manera integral en los planes y políticas de desarrollo, no es tarea fácil. Por ello, se asumió el desafío de formular de manera conjunta un análisis de situación de la población, que se ha denominado **Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente**. Se acordó que este análisis debería estar alineado y tener como punto de partida al Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, ya que la concepción del desarrollo planteada en el Plan se basa en el Vivir Bien, propia de las culturas originarias del país, y que entiende al ser humano -el sujeto del análisis de población- viviendo en comunidad, y en armonía con el entorno que lo rodea.

El documento que ponemos a su consideración, pretende recoger esta concepción y abordar el análisis de población en un territorio y en relación con su medio ambiente. El estudio identifica algunos de los principales desafíos que enfrenta el país a través de un análisis que muestra la relevancia de la dinámica de población y sus relaciones con procesos sociales, económicos, políticos y culturales. En este sentido, se aprovechó al máximo la potencialidad que las evidencias muestran sobre los impactos de los fenómenos de población en el desarrollo, se intentó dimensionar adecuadamente la perspectiva de derechos y el impacto de los comportamientos de población en la pobreza y la desigualdad, y se incorporó activamente a los actores relevantes en un proceso participativo de diálogo político.

Adicionalmente, este trabajo coordinado constituye un aporte valioso al proceso de armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Bolivia y se enmarca en los cambios de la arquitectura y los objetivos de la cooperación recomendados en la Declaración de París, que demanda de las agencias de cooperación internacional, como el UNFPA, un trabajo cada vez más participativo y estratégico, que se sustente en las necesidades y prioridades nacionales.



Jorge Parra Vergara
Representante UNFPA en Bolivia



Gabriel Loza Tellería
Ministro Planificación del Desarrollo

Prólogo

Desde Malthus, las cuestiones de la población se abordaron desde la relación población-desarrollo. En efecto, las diferentes teorías de la población han transitado por la historia de la mano de las teorías del desarrollo. En este marco, el estudio de la población y de las manifestaciones de la dinámica del crecimiento de la población en el devenir de las naciones, ha sido tamizado por los grandes paradigmas teóricos que prevalecieron en el debate académico y político en torno al desarrollo.

Este debate tuvo una importancia especial en América Latina que finalmente derivó en una crisis ante la obsolescencia de los paradigmas relacionados con el crecimiento y el desarrollo. Como lo reconoce Canales (2004), “los cambios sociales, demográficos y estructurales que se vienen desarrollando desde fines del siglo XX inauguran una nueva época histórica que exige revisar las bases mismas sobre las cuales se ha construido el discurso demográfico, y en general, el discurso de las ciencias sociales modernas”. Y luego añade: “en este sentido, la exigencia metodológica es avanzar en la construcción de categorías de análisis que desde una perspectiva crítica de la modernidad permitan aprehender los nuevos rumbos y ritmos que están tomando los procesos sociales. La demografía como disciplina y la población como objeto de estudio no son ajenas a esta condición actual de las ciencias sociales”.

En tal sentido, se adoptó una metodología de trabajo que tiene la pretensión de avanzar en el análisis de la población más allá de los términos de su crecimiento, para concentrarse en las relaciones y contradicciones entre individuos, entre comunidades, entre generaciones, entre géneros, entre etnias y entre los seres humanos, el territorio y la naturaleza. Se trata de pasar –como lo plantea Canales (2004)- de la preocupación por la dinámica demográfica y sus componentes a una preocupación por las estructuras demográficas, esto es, por la estructuración social de las diferencias y desigualdades demográficas.

Para comprender el concepto de la población en el contexto actual de Bolivia conviene remitirse al Plan Nacional de Desarrollo, que define al individuo y la colectividad como los sujetos del Vivir Bien: Vivir bien entre tú y yo, Vivir Bien en armonía con la naturaleza y en un territorio. Así, la población debe ser entendida como un conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y con la naturaleza, sobre un territorio para su producción y reproducción biológica y social. Esto implica que cuando hablamos de población nos referimos a un conjunto de sujetos activos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales.

Existe un amplio consenso de que la pobreza, la desigualdad y la exclusión son rasgos que caracterizan las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales en Bolivia. La pobreza y desigualdad medidas por el ingreso o el consumo son parte de un conjunto mayor de desi-

gualdades y exclusión 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, ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** debía abordar el análisis de los temas de población desde la perspectiva general de la reducción de la pobreza y de la desigualdad en un marco de derechos.

En ese marco, el documento es el resultado de un proceso de diálogo político con actores nacionales de diferentes sectores. En este proceso participaron representantes de los Ministerios de Planificación del Desarrollo, Salud y Deportes, Educación y Culturas, y Justicia. El diálogo se extendió también hacia la Asamblea Constituyente y se recibieron aportes de organizaciones no gubernamentales y de agencias del Grupo de Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia. Por tanto, esta versión del análisis de población busca constituirse en el inicio de un proceso continuo de estudio y diálogo, que idealmente debiera extenderse a futuro, tanto en términos de participación como en la profundidad y especificidad del análisis.

En consideración de lo anterior, 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 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.

Finalmente, se establece 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, como es el caso de las migraciones internas e internacionales, migraciones de población adolescente y joven, el embarazo en la adolescencia, la relación población-territorio, la relación población-medio ambiente, y la diversidad cultural y étnica en contextos y periferias urbanas.

Isidro Callizaya

Viceministro de Planificación Territorial y Ambiental

Oscar Lora

Responsable Técnico Principal

Antonio Gómez

Oficial de Programas en Población y Desarrollo

Sinopsis

El proceso de análisis de población

El presente análisis de situación de la población que se ha denominado ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** es resultado de un proceso de diálogo entre el Gobierno de Bolivia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y otros actores nacionales, que analizaron de manera conjunta y participativa la situación de la población en diferentes ámbitos que van desde las grandes tendencias demográficas hasta aspectos específicos como los comportamientos individuales de las personas en lo que hace a la reproducción, la sobrevivencia y la movilidad, entre otros, bajo una perspectiva de derechos. ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** persigue el doble objetivo de lograr una visibilización adecuada de los temas de población en diversos estamentos de la sociedad boliviana y promover el análisis e incorporación de temas de población en las políticas públicas.

La elaboración de ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** complementa los esfuerzos de investigación del Gobierno de Bolivia y del UNFPA orientados a diseñar un marco de trabajo compatible con los desafíos que enfrentan el país y el mundo en el ámbito de la población. Se busca que este trabajo que se encuentre debidamente alineado con las prioridades establecidas en 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 (ODM y Declaración de París).

El mensaje principal de ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** es que los factores de población no son neutrales, pues ejercen una influencia significativa sobre la pobreza y la desigualdad, pero a su vez son influidos por estos: los patrones y situación de salud sexual y reproductiva, las condiciones de supervivencia, la movilidad y asentamiento de la población y la condición de la mujer 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. Las implicaciones de política resultantes son de la 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.

Esta versión del análisis de población se concibe como el punto inicial de un proceso continuo de estudio, reflexión y diálogo, que en el futuro se irá enriqueciendo con la participación de más actores de la sociedad boliviana, una mayor profundidad y especificidad de los análisis y el desarrollo de la agenda de investigación y generación de información identificada a partir de este estudio.

Los ejes articuladores del análisis de población

Reducir la pobreza y las desigualdades sociales, promover el desarrollo económico, mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas, empoderar a las mujeres y afianzar la

equidad de género, mejorar la salud sexual y reproductiva, reducir la mortalidad infantil y materna, combatir el VIH/SIDA, proteger a los migrantes y garantizar el respeto al medio ambiente son aspiraciones compartidas por la comunidad internacional, como revelan los históricos acuerdos globales logrados en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 y en la Cumbre del Milenio, celebrada en 2000.

Por su parte, el concepto del Vivir Bien, que implica el bienestar de la persona y la comunidad en equilibrio y armonía con lo que las rodea, orienta también el enfoque del presente análisis de situación de la población, que busca extender el estudio y comprensión de los fenómenos de población a un contexto más amplio que el tradicional y lograr la necesaria compatibilidad con la visión nacional del desarrollo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo.

El enfoque 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.

Respecto al enfoque metodológico del estudio, si bien hasta los años noventa las tendencias agregadas de la población concentraban la preocupación pública y la atención de los expertos 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 de manera agregada a las tendencias de la población. Este cambio en el énfasis no significa que las tendencias agregadas de la población tiendan a desaparecer como objeto de atención; de hecho, su relevancia para las políticas públicas parece aumentar, aunque por razones distintas a las 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 2007 alcanzó a 9,8 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; por lo que Bolivia no puede ser considerada como un ejemplo del denominado “boom demográfico” que tuvo lugar en algunos países latinoamericanos en la segunda mitad del Siglo XX. 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 adultos mayores, y ya no tanto entre los niños y

adolescentes: 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. Este fenómeno pone sobre la mesa el enorme desafío de crear las condiciones para atender el incremento sin precedentes que se observará en la población en edad de trabajar.

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, siete hijos; cifra que cayó especialmente desde mediados de los setenta hasta el actual promedio de 3,8 hijos por mujer, que empero sigue siendo elevada si se compara con los estándares sudamericanos o latinoamericanos. Por su parte, la mortalidad infantil, que se superaba las 160 muertes por cada mil nacidos vivos en 1960, comenzó a descender de manera marcada desde mediados de los años setenta, registrándose actualmente 54 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 nueve 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: en el CNPV de 2001 la edad mediana de la población era veinte años; mientras que las proyecciones disponibles señalan que en 2007 57 por ciento de la población se encuentra en el rango de edad de 0 a 24 años, 38 por ciento en el de 25 a 64 años y cinco por ciento corresponde a la población mayor a 64 años. **Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** muestra cómo el proceso de transición demográfica no es uniforme en el país, e identifica tres grupos territoriales claramente diferenciados que corresponden a estadios de “transición incipiente”, “transición moderada” y “plena transición”.

Como resultado de la reducción de la natalidad y la mortalidad, es posible avizorar la llegada de la denominada *Oportunidad Demográfica*, una situación poderosamente favorable al desarrollo que se deriva de una relación de dependencia más baja: la proporción relativa de personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) respecto al grupo en edades activas (15 a 64 años) caerá marcada y sistemáticamente en los próximos años desde el actual nivel de 0,80 hasta alrededor de 0,45 hacia 2050. Esta situación implica la presencia de oportunidades de mayor ahorro, mejora de las condiciones de vida familiar y posibilidades de inserción laboral, especialmente de las mujeres –en lo micro- y la posibilidad de generación de un círculo virtuoso ahorro-inversión-crecimiento –en lo macro-. 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 aparato productivo por absorber la creciente oferta laboral.

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente muestra cómo 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 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: con el paso de la era de la minería de la plata a la del estaño, que originó grandes migraciones del sur-oeste al centro-oeste del país; desde los años cincuenta como resultado de la denominada “marcha al oriente”, especialmente hacia Santa Cruz, y en los ochenta a raíz del colapso de la minería del estaño, que determinó el traslado de grandes contingentes de personas desde el occidente hacia los valles y llanos del país. 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. Asimismo, el CNPV 2001 mostró que las corrientes migratorias recientes, con dirección principalmente hacia el oriente que se habían observado entre 1987 y 1992, se mantuvieron entre 1986 y 2001 nuevamente al influjo de la presencia diferenciada de oportunidades económicas en el territorio nacional. Por otro lado, aunque no se dispone de estadísticas confiables sobre la migración de bolivianos al exterior, la evidencia cotidiana y aquella aportada por algunos estudios de caso sugieren que este fenómeno se profundizó de manera considerable en la última década.

Al influjo de la movilidad poblacional interna y de manera consistente con lo que se observa a nivel mundial, en la segunda parte del Siglo XX Bolivia vivió un proceso acelerado de urbanización. Hasta bien entrado el Siglo XX Bolivia era un país predominantemente rural; pero ya desde mediados de la década de los ochenta se tornó en uno predominantemente urbano, con alrededor de 65 por ciento de su población viviendo en localidades de más de 2.000 habitantes. Una particularidad del caso boliviano es que el crecimiento urbano radica más en movimientos migratorios que en procesos de crecimiento vegetativo, que 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. Si bien la urbanización ha sido tradicionalmente vista con malos ojos, ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** llama a adoptar un enfoque proactivo y positivo respecto a este proceso: si bien es cierto que la urbanización impone grandes desafíos a las ciudades; también trae oportunidades importantes para el desarrollo, al proveer la oportunidad de lograr una mayor dinámica del sistema productivo de las ciudades y la dotación de infraestructura y servicios a la población de manera mucho más eficiente que en localidades pequeñas y dispersas.

Población, desigualdades y derechos

Existe un amplio consenso en que un rasgo distintivo de la situación social en el país es la desigualdad, cualquiera que sea la perspectiva que se adopte. La incidencia de la pobreza, aunque se ha reducido moderadamente en años recientes, aún siguen siendo muy elevada y determina que seis de cada diez bolivianas y bolivianos (unos 5,8 millones de personas) sean pobres, y que cuatro de cada diez (3,9 millones de personas) vivan sumidos en la extrema pobreza.

El desarrollo de **Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** permitió apreciar que en Bolivia subsisten marcadas desigualdades sociales y económicas, que pueden observarse bajo múltiples facetas. 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 totalmente diferenciadas entre la población más pobre y otros estratos y v) en la *dimensión indígena*—definida a partir de la metodología CEL—, con indicadores sistemáticamente desfavorables para la población indígena.

Adicionalmente, una desigualdad se manifiesta al interior de cada una de las categorías arriba mencionadas: la *desigualdad de género*. La evidencia contenida en **Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** permite evidenciar y ratificar que la situación de la mujer es totalmente desventajosa en el país, independientemente de 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 sumida en el analfabetismo.

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente muestra 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, en particular entre los/as adultos/as y adultos/as mayores y en ciertos casos jefatura de hogar adolescente. Además, son más vulnerables cuando migran y se localizan en zonas urbanas más inseguras y menos equipadas que aquellas donde residen los no pobres. 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. **Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente** muestra cómo los/as adolescentes y jóvenes, que cuentan con mayor capital educativo que las generaciones precedentes, se enfrentan a procesos muy dificultosos 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 muestra que en términos relativos, el grupo poblacional de los/as adultos/as mayores será el que más crecerá en los siguientes años en términos relativos. Sin embargo, de no tomarse oportunamente medidas de política orientadas a lograr una mayor protección económica y e incrementar el acceso a servicios de salud adecuados, el proceso de envejecimiento poblacional del país podría darse en el contexto de pobreza y desprotección.

Principales desafíos en población y desarrollo

Quizás el principal desafío que enfrenta la sociedad boliviana es reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, reto que visto de otra manera puede ser planteado como el imperativo de lograr un desarrollo económico importante con equidad social. 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 ***Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*** permitió identificar algunos de los principales desafíos para el país en materia de población y desarrollo:

En lo económico, surge la necesidad de aprovechar en toda su dimensión la *Oportunidad Demográfica* que tendrá el país durante las próximas cuatro décadas. Ello demanda el logro de condiciones adecuadas de empleabilidad de los recursos humanos y especialmente una dinamización sustancial de la economía que permita capitalizar de manera efectiva la mayor disponibilidad relativa de fuerza de trabajo y la mayor dinámica potencial del círculo virtuoso ahorro-inversión. El aprovechamiento de la *Oportunidad Demográfica* resulta *cuasi-obligatorio* para las sociedades, pues en ausencia de condiciones favorables ya mencionadas la reestructuración etárea—que transcurrirá de manera inexorable—podría exacerbar más las actuales tensiones derivadas de la falta de respuestas a las demandas de empleo e inserción social de la población, especialmente de la más joven.

En el campo de la salud, destacan los retos de conseguir una reducción importante de la mortalidad materna y la mortalidad en la niñez que pese a los progresos logrados en décadas recientes permanece entre las más elevadas de América Latina; lograr una maternidad deseada, segura y saludable; ampliar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva con enfoques culturalmente sensitivos; 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 educación superior, y lograr que el proceso educativo formal y alternativo inculque en los y las bolivianos y bolivianas el respeto a los derechos humanos de las personas a lo largo de todo el ciclo de vida y 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; 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 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 etáreos de la población, que tienen necesidades, aspiraciones y demandas diferenciadas. Así, respecto a los 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 adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva y buscar mecanismos para lograr una mayor participación e integración social de los jóvenes. Respecto al adulto mayor, es necesario adaptar los sistemas de salud a la nueva estructura etárea 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.

Recomendaciones para la acción en el marco del Plan Nacional de Desarrollo

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente arriba a recomendaciones de políticas y acciones que se enmarcan dentro de las principales estrategias nacionales de desarrollo definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. El acento principal se ha puesto en la necesidad de ampliar las capacidades y de buscar el ejercicio efectivo de los derechos de la población, con énfasis en los grupos de población más desfavorecidos o excluidos, como requisitos básicos para la inclusión social, el empoderamiento y la construcción de ciudadanía.

En el ámbito de *Bolivia Digna*, las principales recomendaciones apuntan a la implementación de políticas de protección social (poblaciones en extrema pobreza, grupos vulnerables), políticas de inclusión social (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 y políticas redistributivas.

En el ámbito de *Bolivia Democrática*, se recomienda la adopción de políticas orientadas a profundizar la participación de sectores excluidos en el poder político, de políticas de conciliación entre lo productivo y lo reproductivo (igualdad de oportunidades, acción positiva y búsqueda de cambios estructurales) y políticas de acción afirmativa y empoderamiento.

En el ámbito *Bolivia Productiva*, se sugieren políticas de empleo (empleo juvenil, reducción de la informalidad y el subempleo), políticas de aprovechamiento de la *Oportunidad Demográfica* (empleabilidad y demanda laboral) y políticas de desarrollo de los recursos humanos.

Finalmente, el proceso de diálogo técnico y político que permitió desarrollar el estudio possibilitó también definir una agenda de trabajo a corto y mediano plazo en materia de población y desarrollo. Esta agenda inscribe aquellos temas que a juicio de los actores involucrados deben ser tratados con mayor profundidad y especialización, como es el caso de las migraciones internas e internacionales, las migraciones de población adolescente y joven, el embarazo en la adolescencia, la relación población-territorio, la relación población-medio ambiente, la diversidad cultural y étnica en contextos urbanos y periferias urbanas y la necesidad de llenar algunos vacíos en materia de generación de información estadística socio-demográfica, entre otros.

Estructura del documento

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente se plantea como un proceso acumulativo de evidencias, argumentos y mensajes orientados a la acción, desde lo general a lo particular. Luego de la sección introductoria, la Sección II contiene una visión general de la dinámica de población y de las potencialidades o limitaciones que impone el contexto nacional. Incluye un análisis global de la situación del país respecto a las principales características agregadas de la transición demográfica como también del contexto económico, socio-cultural, político e institucional; y adicionalmente muestra cómo se encuentra el país frente a los compromisos internacionales, con énfasis en los 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 PND. Este marco conceptual se desarrolla bajo la premisa de buscar la necesaria compatibilidad con los postulados de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), que llama a complementar el estudio de los grandes agregados poblacionales con una visión centrada en los comportamientos individuales de la persona.

En la cuarta sección se estudian específicamente las principales características de los procesos de población, con énfasis en temas o áreas de interés para el análisis, los cuales fueron 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 sociodemográfica. Además de mostrar las grandes tendencias agregadas de la población, se trata de mostrar la relevancia de las expresiones sociodemográficas de la desigualdad/pobreza, y el hecho de que persisten no obstante avances en la transición demográfica.

En la Sección V, se estudian 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 o excluidos, 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.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	PIB per cápita en América Latina entre 1960 y 2006	34
Gráfico 2	Evolución de la población en países seleccionados de América Latina: 1950-2020	50
Gráfico 3	Evolución de la población boliviana entre 1950 y 2020	50
Gráfico 4	Incrementos absolutos de la población en los períodos 1992-2005 y 2005-2020, según grupos de edad	51
Gráfico 5	Evolución de la Tasa Global de Fecundidad y del promedio anual de nacimientos entre 1950 y 2005	52
Gráfico 6	La transición demográfica según departamentos y área de residencia	53
Gráfico 7	Estructura por edades de la población boliviana en 1976, 2001, 2020 y 2050	54
Gráfico 8	Relaciones de dependencia total, de niños y de adultos mayores 1950-2050	56
Gráfico 9	Pobreza y dualismo demográfico: Estructura de la población por tramos de edades y sexo	57
Gráfico 10	Composición porcentual de los hogares bolivianos según tres censos: 1976, 1992 y 2001	60
Gráfico 11	Diferencia de la esperanza de vida al nacer por departamentos respecto al promedio nacional, 2001	63
Gráfico 12	Evolución de la mortalidad infantil y en la niñez (1962-2003)	64
Gráfico 13	Disparidades en la mortalidad infantil y en la niñez	65
Gráfico 14	Tasas específicas de mortalidad materna por edades de la madre, 1994 y 2003	67
Gráfico 15	Madres con acceso a partos institucionales según quintiles de pobreza (2003)	68
Gráfico 16	Tasa Global de Fecundidad por departamentos y regiones en 1994 y 2003	70
Gráfico 17	Dispersión de la Tasa Global de Fecundidad por municipio, según departamentos, CNPV 2001	71
Gráfico 18	Tasa Global de Fecundidad y promedio de hijos nacidos vivos según condición socioeconómica	72
Gráfico 19	Fecundidad total, deseada y no deseada, según estrato socioeconómico, educación y residencia, 2003	73
Gráfico 20	Conocimiento y uso actual de métodos modernos de anticoncepción entre mujeres en unión, según estrato socioeconómico y educación, 2003	74
Gráfico 21	Notificaciones anuales de personas con VIH y SIDA, 1984-2006	75
Gráfico 22	Distribución porcentual de casos notificados de VIH y SIDA según grupo etéreo, 2004 y 2005	75
Gráfico 23	América Latina: Composición de la población según años de estudio (1998)	78
Gráfico 24	Nivel de instrucción de la población de 19 años y más según grupos de edad y sexo, 2001	80
Gráfico 25	Cobertura neta de primaria por tipo de establecimiento, según departamento en 2005	87
Gráfico 26	Evolución de la población de 5 a 24 años según grupos quinquenales de edad: 1950-2050	91
Gráfico 27	Evolución de la población urbana en países seleccionados de América Latina entre 1970 y 2005	100
Gráfico 28	Urbanización en Sudamérica: Porcentaje de población que residía en centros urbanos de más de 2000 habitantes, 1950 y 2000	101
Gráfico 29	Tendencias de la población total, urbana y rural entre 1900 y 2001	102
Gráfico 30	Panorámica de la inmigración y la emigración interna en Bolivia (II), según los Censos de 1976, 1992 y 2001	105
Gráfico 31	Bolivia: Tasa de inmigración y emigración reciente según departamentos en los períodos 1971-1976, 1987-1992 y 1996-2001	108
Gráfico 32	Bolivia: Ganancias y pérdidas de población según departamentos, 1987-1992 y 1996-2001	108
Gráfico 33	Perfil etéreo de los inmigrantes y emigrantes recientes según departamento en el período 1996-2001	111
Gráfico 34	Promedio de años de estudio de la población migrante y no migrante de 15 y más años de edad según departamento, período 1996-2001	112
Gráfico 35	Tasas de migración neta reciente por años de estudio según departamento. Población de 20 a 39 años de edad, 1996-2001	113
Gráfico 36	Bolivia: Migración reciente según autoidentificación con pueblos originarios, período 1996-2001	115
Gráfico 37	América Latina y el Caribe (23 países): Remesas como porcentaje del PIB, las exportaciones, la inversión extranjera directa y los ingresos por turismo, 2004	119
Gráfico 38	Tendencias de las coberturas de agua potable y saneamiento básico 1992-2005	129
Gráfico 39	Coberturas de agua potable y saneamiento básico según áreas de residencia, 1992, 2001 y 2005	130
Gráfico 40	Ingresos promedio mensuales por actividad principal y sexo, 2003	139
Gráfico 41	Mujeres en el poder local, 1996 a 2005	141
Gráfico 42	Violencia psicológica, física y sexual en Bolivia, 2003	143

Gráfico 43	Países seleccionados: Porcentaje de mujeres alguna vez unidas que fueron víctimas de violencia	144
Gráfico 44	Bolivia: Evolución de la población adolescente y su participación dentro del total de la población 1950-2050	146
Gráfico 45	Tasa de desempleo urbano entre la población de 15 a 49 años, según tramos de edad, 2005	151
Gráfico 46	Evolución de las tasas de fecundidad según grupos de edad entre 1950 y 2000	155
Gráfico 47	Participación porcentual de la población adulta mayor en la población total: 1950-2050	160
Gráfico 48	Composición porcentual de la población adulta mayor según subgrupos de edad: 1950-2050	161
Gráfico 49	ALC: Porcentaje de la población de 65 años y más, según fuente de ingresos principal, áreas urbanas	163
Gráfico 50	Tasas específicas de actividad de la población adulta mayor según grupos de edad y residencia, 2001	166
Gráfico 51	Cobertura estimada del nuevo sistema de pensiones: Población total y PEA cubiertas en 2006, según rangos de edad de la población	168
Gráfico 52	Evolución de la población en edades escolares (4 a 24 años), por niveles educativos 1950-2050	176
Gráfico 53	Bolivia: Gasto en educación entre 2007-2050	178
Gráfico 54	Proporción de jefes de hogar dentro del total de población según sexo y edad, 1992 y 2001	183
Gráfico 55	Mujeres de 21 años y más y hombres de 23 años y más como proporción de la población, 1950-2050	184
Gráfico 56	América Latina: Monto de las remesas por persona en hogares receptores con respecto a las líneas de pobreza e indigencia, alrededor de 2002	189
Gráfico 57	Tamaño de las cohortes de la población en edad escolar y tasas de cobertura neta en Bolivia, 1976, 1992, 2000	196
Gráfico 58	Matrícula creada en Bolivia entre 1992 y 2001, según edades	197

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Indicadores sociales seleccionados de países de Sudamérica	37
Tabla 2	Cambios diferenciados en las estructuras familiares en hogares de condición socioeconómica distinta: 1992-2001	59
Tabla 3	Bolivia: Tasa de analfabetismo de la población de 15 años o más, por rangos de edad, CNPV 2001	81
Tabla 4	Nivel de instrucción alcanzado por la población de 19 años y más según quintil de pobreza y residencia, 2003-2004	83
Tabla 5	Indicadores educativos según condición étnico-lingüística, 2002	84
Tabla 6	Bolivia: Población de 5 a 24 años de edad, 2005	85
Tabla 7	Población matriculada de 5 a 24 años de edad según nivel de matriculación, 1999 y 2005	85
Tabla 8	Bolivia: Alumnos, docentes y centros educativos en 1999 y 2005, Ciclos inicial, primario y secundario	86
Tabla 9	Tasas de abandono en la educación pública, por sexo y departamento, según nivel de educación, 1997 y 2003	88
Tabla 10	Bolivia: Población matriculada en centros de educación alternativa, 2002	89
Tabla 11	Bolivia: Centros educativos y facilitadores en la educación alternativa (2002)	90
Tabla 12	Indicadores demográficos y de salud según nivel de instrucción alcanzado por las mujeres (2003)	92
Tabla 13	Población total y por departamento, según los Censos de 1976, 1992 y 2001	97
Tabla 14	Bolivia: Proporción de población urbana según departamentos, Censos de 1950, 1976, 1992 y 2001	103
Tabla 15	Panorámica de la migración interna en Bolivia (I), según los Censos de 1976, 1992 y 2001	104
Tabla 16	Migración neta según departamento, Censos de 1976, 1992 y 2001	106
Tabla 17	Panorámica de la migración interna reciente, según los Censos de 1976, 1992 y 2001	107
Tabla 18	Principales flujos migratorios interdepartamentales registrados en los períodos 1987-1992 y 1996-2001	109
Tabla 19	Índice de masculinidad de la población migrante y no migrante de 5 y más años de edad según departamento, 1996-2001	110
Tabla 20	Población de bolivianos residentes en algunos países de América	116
Tabla 21	Población inmigrante en Bolivia según país de nacimiento, 2001	117
Tabla 22	Bolivia: Perfil sociodemográfico de los hogares receptores y no receptores de remesas, 2002	120
Tabla 23	Huella ecológica frente a biocapacidad per cápita en algunos países de América Latina y el Caribe, 2002	126
Tabla 24	Indicadores de género en países de Sudamérica	133
Tabla 25	Distribución de la población en la ocupación principal, según categoría en el empleo, 1999 y 2003	137

Tabla 26	Distribución de la ocupación principal por sexo y zona según sector de mercado, 2003	138
Tabla 27	Participación política de la mujer: Mujeres candidatas y electas	140
Tabla 28	Indicadores educativos de la población de 19 y más años de edad según tramos de edad, 2003-2004	150
Tabla 29	Principales derechos de los niños, niñas y adolescentes que deberían respetarse en opinión de los adolescentes y jóvenes bolivianos (10-24 años), 2003	152
Tabla 30	Apreciaciones de los adolescentes y jóvenes sobre el actual cumplimiento de los derechos con relación a años anteriores, 2003	153
Tabla 31	Tasas específicas de fecundidad de las adolescentes (15-19 años) según tres encuestas	155
Tabla 32	Embarazo y maternidad en las adolescentes, según residencia, condición socioeconómica y educación, 2003	157
Tabla 33	Ingresos promedio de la población adulta mayor, 2002	164
Tabla 34	Indicadores de la situación de pobreza según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, CNPV 2001	165
Tabla 35	Capacidad de monitoreo y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia	172
Tabla 36	Evolución proyectada de la matrícula según ciclo educativo, 2000-2050	177
Tabla 37	Evolución de la población boliviana y su composición según rangos de edad, 1990-2050	179
Tabla 38	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	180
Tabla 39	Ingreso corriente de los hogares y de los jefes de hogar, 2003-2004	181
Tabla 40	Tamaño de los hogares y relaciones de dependencia según condición de pobreza, censos de 1992 y 2001	182
Tabla 41	Efecto potencial de evitar nacimientos de embarazos no deseados sobre la pobreza	186
Tabla 42	América Latina (11 países): Efecto de las remesas en las tasas de pobreza e indigencia, alrededor de 2002	187
Tabla 43	América Latina (11 países): Efecto de las remesas en la distribución del ingreso, alrededor de 2002	188
Tabla 44	América Latina (11 países): Efecto de las remesas en las tasas de pobreza de las personas en hogares receptores, alrededor de 2002	190
Tabla 45	Distribución porcentual de las razones de abandono escolar de mujeres que actualmente tienen entre 15 y 24 años en países seleccionados de LAC	192
Tabla 46	Impactos educativos de posponer el primer embarazo	193 - 194
Tabla 47	Porcentajes de matrícula por edad creada en Bolivia entre 1992 y 2000 para ampliar la cobertura o para atender el crecimiento demográfico	198
Tabla 48	Indicadores clave del gasto en HIV/SIDA en países seleccionados de América Latina	201
Tabla 49	Uso de servicios públicos en el parto según características, y cuarto control prenatal según características 1989, 1994, 1998 y 2003	202
Tabla 50	Resultados esperados del Programa País 2008-2012 del UNFPA, y su contribución a los efectos esperados del MANUD y a las prioridades de desarrollo nacional definidas en el PND	226

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1	Consideraciones sobre la caracterización de la población como "indígena" o "no indígena"	36
Recuadro 2	La relación entre población y medio ambiente: Algunas referencias conceptuales	124
Recuadro 3	Identities juveniles y sociedad adultocéntrica	147
Recuadro 4	Riesgos de exclusión que amenazan a los adolescentes y jóvenes latinoamericanos	149
Recuadro 5	El rol de los Sistemas Estadísticos Nacionales en la producción y provisión de información	170
Recuadro 6	Análisis del Bono Demográfico aplicado a la educación: Consideraciones metodológicas	195
Recuadro 7	Evolución de los enfoques sobre cómo reducir la pobreza	217
Recuadro 8	Elementos para el diseño de políticas basadas en derechos	219
Recuadro 9	La misión y trabajo del UNFPA	225

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1	Años promedio de estudio y tasa de analfabetismo según municipios, CNPV 2001	82
Mapa 2	Ocupación del territorio y movimientos demográficos determinados por actividades económicas	95
Mapa 3	Bolivia: Estructura sociodemográfica y funcional de territorio	98
Mapa 4	Bolivia: Sobreposiciones de derechos de uso del suelo	99

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Interacciones entre población, vulnerabilidad y pobreza	47
Diagrama 2	Efectos de la educación de las niñas en la nupcialidad, fecundidad y en la salud, propia y de sus futuros niños	81

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AL	América Latina	OMS	Organización Mundial de la Salud
ALC	América Latina y el Caribe	ONG	Organización no Gubernamental
ASDI	Agencia Sueca Para el Desarrollo Internacional	ONUSIDA	Organización de las Naciones Unidas para la lucha contra el SIDA
BM	Banco Mundial	OPS	Organización Panamericana de la Salud
BID/FOMIN	Banco Interamericano de Desarrollo / Fondo Multilateral de Inversiones	PAI	Programa Ampliado de Inmunización
CEDAW	Conferencia para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	PARIS21	Partnership in Statistics for Development in the 21st Century
CEL	Condición Étnico-Lingüística	PEA	Población Económicamente Activa
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía	PIB	Producto Interno Bruto
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PMA	Programa Mundial de Alimentos
CIMDM	Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio	PGN	Presupuesto General de la Nación
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	PND	Plan Nacional de Desarrollo
CMM	Conferencia Mundial de la Mujer	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda	SBS	Seguro Básico de Salud
CODEPO	Consejo Nacional de Población	SIAS	Sistema de Información en Agua y Saneamiento Básico
CPE	Constitución Política del Estado	SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
DANIDA	Danish International Development Agency	SIE	Sistema de Información Educativa
DHS	Demographic Health Surveys	SNIE	Sistema Nacional de Información Estadística
ECH	Encuesta Continua a Hogares	SNIS	Sistema Nacional de Información en Salud
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud	SNMN	Seguro Nacional de Maternidad y Niñez
ENJ	Encuesta Nacional de Juventudes	SNU	Sistema de las Naciones Unidas
EXTENSA	Programa Nacional de Extensión de Cobertura en Salud	SPVS	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
FMI	Fondo Monetario Internacional	SSR	Salud Sexual y Reproductiva
HIPC (<i>Initiative</i>)	Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados	SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
HSH	Hombres que tienen Sexo con Hombres	TCO	Tierra Comunitaria de Origen
IED	Inversión Extranjera Directa	UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
INE	Instituto Nacional de Estadística	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
MECOVI	Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
M&E	Monitoreo y evaluación	UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas	VGAG	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio	VMM	Viceministerio de la Mujer

Introducción

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 un análisis de situación de la población, que se ha denominado “*Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente*”. 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, propia de las culturas originarias del país, y que entiende al ser humano –el sujeto del análisis de población– viviendo en comunidad y en armonía con el entorno que lo rodea. *Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente* pretende recoger esta concepción y aborda el análisis de población en un territorio y en relación con el medio ambiente. El desarrollo del estudio permitirá identificar algunos de los principales desafíos que enfrenta el país a través de un análisis que muestra la relevancia de la dinámica de población y sus relaciones con procesos sociales, económicos, políticos y culturales.

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, *Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente* aborda el análisis 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 etéreos 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”, “adulto mayor”, entre otros, con el fin de lograr una adecuada comprensión de los fenómenos poblacionales.

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente es el resultado de un proceso de diálogo político con actores nacionales de diferentes sectores. El presente análisis de población aspira a constituirse en un instrumento de referencia nacional, por lo cual se desarrolló de manera participativa. En este diálogo participaron representantes del Ministerio de Planificación del Desarrollo (Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental y Viceministerio de Planificación y Coordinación), Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Educación y Culturas (Viceministerio de Educación Escolarizada, Alternativa y Alfabetización), Ministerio de Justicia (Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales), Instituto Nacional de Estadística y Unidad de Políticas Sociales y Económicas. El proceso de diálogo se extendió también a la Asamblea Constituyente (Comisión de Desarrollo Social Integral y Comisión de la Hoja de Coca). Finalmente, el documento se benefició de los aportes de organizaciones no

gubernamentales y de agencias del Grupo de Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia. Esta versión del análisis de población busca constituirse en el inicio de un proceso continuo de estudio y diálogo que, idealmente, debiera extenderse en el futuro tanto en términos de participación como en la profundidad y especificidad del análisis.

Mediante el desarrollo conjunto y participativo de Bolivia, Población, Territorio y Medio Ambiente busca lograr los siguientes objetivos:

- Posicionar los temas de Población y Desarrollo en los ámbitos público, privado, académico y en 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, 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 las Naciones Unidas (UNFPA) que cuente, además, con la participación de otros actores en un proceso amplio y participativo de diálogo.

Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente arriba a la conclusión general de que los factores demográficos no son neutrales en su incidencia en la pobreza, y que por tanto tienen implicaciones de primer orden en el Vivir Bien. Respecto al diagnóstico de la situación de la población, se concluye que los factores de población no son neutrales a la hora de analizar los procesos económicos y sociales: el conocimiento de la dinámica de la población es esencial para analizar la evolución y los determinantes de la pobreza y la desigualdad. Las implicaciones de política resultantes son de la 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.

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 siguió en gran parte los lineamientos de la *Guía para el Análisis de Situación en Población* elaborada por la División para América Latina del UNFPA, que a su vez se 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, sociocultural, 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.

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 en varios sectores 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.



2 El contexto nacional

A. LAS GRANDES TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS

El crecimiento de la población Boliviana es similar al promedio de América Latina, aunque con tendencia a superarlo a partir de los 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 INE proyecta una población de 12,4 millones. En los períodos 1950-2000 y 2005-2020 el crecimiento anual promedio observado y proyectado de la población boliviana alcanza a 2,3 por ciento y 1,9 por ciento respectivamente; mientras que el promedio de crecimiento en América Latina para los mismos períodos alcanza a 2,3 por ciento y 1,3 por ciento.

La población boliviana es joven, lo cual refleja que el país se encuentra en un estadio moderado de la transición demográfica. La edad promedio de la población era de 25 años en 2000, y la edad mediana de 20 años. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (CNPV), el rango de 0 a 9 años de edad concentraba al 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 cinco 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 en el país, sus niveles continúan siendo mayores en comparación con otros países de la región. Ello determina que Bolivia se encuentre en una etapa de transición demográfica moderada, una de cuyas características es la mayor presencia relativa de población joven.

Una proporción elevada de la población boliviana es indígena. La reforma constitucional de 1994 incluyó como una de sus principales modificaciones el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del país (Artículo 1 de la Constitución Política del Estado [CPE]), como natural reflejo de una nación 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 a veces resultan 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

Foto: Tom Weller

total de 8,3 millones de habitantes, lo cual implica que 50 por ciento de la población boliviana en 2001 era indígena.¹ 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 puede ser catalogada como indígena.²

Aunque más tardíamente que otros países de América Latina, 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 desciende hasta 4,3 en 2000; un nivel similar al de Paraguay (4,2), aunque muy por encima de la fecundidad observada en países como Brasil (2,3), Argentina (2,6) o Perú (3,2). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2003, la tasa global de fecundidad en el país registró un nuevo descenso para situarse en 3,8 hijos por mujer hacia 2003.

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 halla bastante por debajo de las 480 muertes estimadas para 1989, pero aún se encuentra entre 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.

La mortalidad infantil y en la niñez se redujeron significativamente, pero aún se mantienen elevadas y con importantes rezagos respecto a otros países latinoamericanos. De acuerdo a la ENDSA 2003, se estima que en Bolivia se registran 54 muertes infantiles por mil nacidos vivos, con importantes diferencias entre áreas urbanas (44) y rurales (67). Este alto 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 calculadas para 2003.

Las transformaciones demográficas en curso traen aparejadas beneficios potenciales importantes. Como resultado de la reducción de la mortalidad infantil y en la niñez, además del descenso de la fecundidad, es posible avizorar la llegada de 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. Esta disminución en la razón de dependencia ha comenzado a tener lugar en nuestro país a principios de los 2000 y se estima que se prolongará durante las próximas cuatro décadas. Conviene remarcar que el aprovechamiento de este mayor crecimiento relativo de la población activa implica la necesidad de crear o reforzar de inmediato las condiciones de empleabilidad de bolivianas y bolivianos que hoy son niños o jóvenes, y paralelamente generar las condiciones para que el aparato productivo nacional pueda absorber en el futuro la creciente oferta laboral.

B. EL CONTEXTO ECONÓMICO

El desempeño de la economía boliviana ha sido pobre en los últimos cuarenta años. Considerando el período comprendido entre 1960 y 2004, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2006) reporta un crecimiento de la economía nacional sistemáticamente más bajo que el alcanzado por el resto de América Latina. Así, entre 1960 y 2004, Bolivia registró un crecimiento real promedio de 2,6 por ciento; mientras que el resto de América Latina lo hizo a un ritmo de 3,8 por ciento. La mayor pérdida de terreno que experimentó el país en materia 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 los diez años de la década perdida (el producto creció -0,3 por ciento en toda la década). Entre 1990 y 1998 se observó un crecimiento importante de la economía (4,4 por ciento en prome-

1 Bajo la aproximación utilizada por el INE, se cataloga como indígena a quien habla una o más lenguas indígenas, sin o con el castellano.

2 La suma de las personas mayores a 15 años que se autoidentificaban como pertenecientes a un pueblo originario más aquellas que, sin identificarse con uno, aprendieron a hablar en su niñez y hablaban en una lengua nativa.

dio), 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. En suma, el crecimiento de la economía fue extremadamente bajo para superar las necesidades socioeconómicas que enfrenta el país, y que en muchos aspectos lo van diferenciando cada vez más del resto de países del entorno latinoamericano.

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.

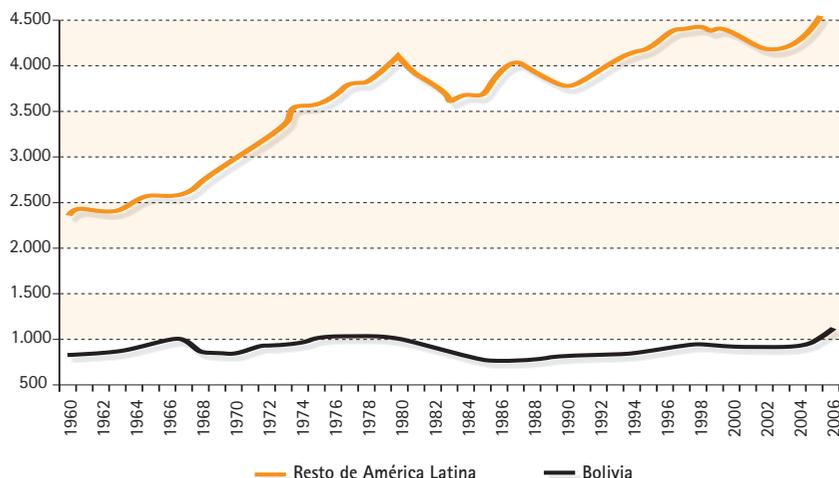
El PND identifica al patrón primario exportador no superado y a la adopción de la economía de mercado hacia mediados de los ochenta como las causas principales del modesto desempeño de la economía. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señala al patrón primario exportador de la economía boliviana, que emerge con el establecimiento de la “industria” de la plata a fines del siglo XIX y no ha logrado ser superado hasta la fecha, 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”.

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 –aunque ligeramente inferior al promedio de América Latina– unido al muy modesto desempeño económico del país determinaron un escaso crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita, que según datos del FMI alcanzó solamente a 0,3 por ciento en promedio anual a lo largo de 1960 y 2004. Actualmente, el PIB real per cápita de Bolivia, medido en dólares corrientes, alcanza a menos de la cuarta parte del PIB del resto de América Latina (US\$1.129 frente a US\$4.787 en 2006), y con una marcada tendencia a divergir: la relación PIB per cápita del resto de América Latina / PIB per cápita de Bolivia, que en 1960 era 3,0, pasó a 3,8 en 1980 y a 4,3 en 2006 (Gráfico 1).

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

GRÁFICO 1 : PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA ENTRE 1960 Y 2006
(EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



Fuente: Estimaciones propias con datos del FMI y el INE.

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.

En los últimos años, el desempleo abierto se mantiene elevado; y en los centros urbanos el empleo informal es mayor al formal. Entre 1990 y 2005 la economía creció, en promedio, a un ritmo de 3,6 por ciento anual; mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) lo hizo a un muy cercano 3,3 por ciento. Claramente, el moderado diferencial del crecimiento del producto sobre el incremento 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 8,7 por ciento en 2003. Hacia 2005, el desempleo abierto había descendido moderadamente hasta 8,2 por ciento, afectando en mayor medida a las mujeres: en 2005 el desempleo femenino alcanzó a 10 por ciento, frente a un 6,8 por ciento de desempleo masculino. Por otra parte, según cálculos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (2005), a partir de la información de las encuestas a hogares del INE, en el año 2003 alrededor de 63 por ciento de la población ocupada en el área urbana tenía un empleo informal.³

Entre 2000 y 2004, el gasto social incrementó levemente su magnitud y su participación dentro del total del gasto público. Entre 1999 y 2004, la economía boliviana registró el nivel de crecimiento promedio más bajo desde 1986, ocasionado principalmente por el entorno externo adverso, una fuerte caída en el nivel de inversiones y la declinación de la demanda interna por los conflictos sociales (Banco Central de Bolivia

3 Esta definición incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y otros ocupados en establecimientos con menos de cinco empleados.

[BCB], 2003). En este contexto adverso que implicó también una importante caída de las recaudaciones fiscales, el déficit fiscal creció de manera importante hasta 2002, cuando alcanzó 8,8 por ciento del PIB, un nivel claramente insostenible. Pese a ello, el país realizó un esfuerzo importante por mantener el gasto social estable o aún con crecimiento. Con datos del UDAPE y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2006), en el año 2000 el gasto social funcional (en salud, educación, vivienda y servicios básicos, protección social y otros programas sociales) fue de 1.319 millones de dólares, lo que representó 15,8 por ciento del PIB.⁴ En 2004, este gasto subió hasta 1.402 millones de dólares (16,2 por ciento del PIB), con participaciones estables del gasto en salud y educación (en torno al 18 y 36 por ciento del gasto social total, respectivamente). Medido como proporción del gasto público, el gasto social pasó de 40 a 46 por ciento entre 2000 y 2004. El aumento del gasto social en estos años es remarcable, pues se registró en pleno período de aplicación de una fuerte política de austeridad gubernamental entre 2003 y 2004, ejecutada con el propósito de controlar el elevado déficit fiscal.

C. EL CONTEXTO CULTURAL Y SOCIAL

Bolivia cuenta con una rica diversidad étnica y cultural. El PNDD 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 “otro”. 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 afrodescendientes. En un trabajo reciente, 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 de que “hasta el momento, 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 al-

gún pueblo indígena y el 39 por ciento señaló no pertenecer a ninguno. De quienes se auto identificaron como indígenas, el grupo más representativo pertenece al 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. Considerando los dos pueblos más representativos, 51 por ciento de los quechuas viven en el área urbana y 49 por ciento en el área rural; mientras que en el caso de los aymaras estas proporciones alcanzan a 59 y 41 por ciento.

Bolivia continúa siendo el país más pobre y uno de los más desiguales de América Latina.

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 es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina, que a su vez es la región con mayor desigualdad en el mundo.⁵ Considerando los diez países sudamericanos, con datos disponibles para 2005, Bolivia presentaba un Índice de Gini de 0,60; que se encontraba solamente por detrás del correspondiente a Brasil y alrededor de 10 por ciento por encima del promedio, que

llegó a 0,54. La Tabla 1 presenta un conjunto de indicadores sociales de Bolivia comparados con los del resto de países de Sudamérica. Estos indicadores muestran que el país se encuentra en situación desventajosa en los campos de salud, educación, pobreza y desigualdad medida por ingresos respecto al promedio sudamericano.

“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

4 El gasto social funcional es “aquel gasto destinado a promover el acceso a servicios básicos a la población, la igualdad de derechos y la mejora de la calidad del capital humano de la población” (UDAPE y UNICEF, 2006).

5 Existe amplio consenso entre los economistas en sentido que la desigualdad en la distribución del ingreso conspira de manera determinante contra la reducción de la pobreza, aun en períodos de crecimiento económico importante.

Consideraciones sobre la caracterización de la población como “indígena” o “no indígena”

En el país el debate sobre lo indígena y lo originario es de una data relativamente reciente. La década de los noventa marcó la profundización de la presencia de movimientos que buscaban reconocimiento basados en su auto identificación como pueblos indígenas u originarios, cuyos planteamientos se plasmaron en principio en la reforma constitucional de 1994, cuyo Artículo 1º reza “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.”

Sin embargo, y siguiendo a CELADE y BID (2005), en un marcado contraste con esta visibilidad constitucional y jurídica, es evidente la inexistencia de criterios conceptuales y metodológicos operativos que sean resultado de la aplicación de las normas en los distintos planes y programas sectoriales. Se puede señalar que hay dos grandes 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 li-

mitada información sobre la situación de los pueblos indígenas respecto al acceso a los bienes y servicios sociales. Esta limitación se extiende al diagnóstico, identificación y análisis de la exclusión social, de las causas de la pobreza y de la identificación de los grupos sociales más vulnerables, haciendo imposible la definición y aplicación de indicadores de seguimiento y evaluación de los programas nacionales.

En este contexto, la construcción de indicadores estadísticos con las desagregaciones necesarias se enfrenta a este tipo de limitación. En concomitancia con los progresos en el ámbito jurídico, el INE introdujo preguntas sobre auto identificación con pueblos originarios y lenguas materna y actual en la boleta del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001; 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%	Indígenas 65,9% 3.229,239
2	Sí	Sí	No	588,989	12,0%	
3	Sí	No	Sí	23,212	0,5%	
4	Sí	No	No	660,012	13,5%	
5	No	Sí	Sí	182,054	3,7%	
6	No	Sí	No	216,063	4,4%	No indígenas 34,1% 1.674,922
7	No	No	Sí	8,475	0,2%	
8	No	No	No	1.450,384	29,6%	
Total				4.904,161	100,0%	

Fuente: CEPAL y BID (2005)

Estudiosos y 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 de julio de 2007).

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

TABLA 1 : INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS DE PAÍSES DE SUDAMÉRICA

	Coefficiente de Gini, 2005	Incidencia de pobreza a nivel nacional hacia 2005 (%)	Población analfabeta de 15 años y más, de 2005 (%)	Tasa de Mortalidad Materna (p. 100,000 n.v.), 2000	Tasa de Mortalidad Infantil (p. 1,000 n.v.), 2000-2005	Consumo de energía alimentaria (kcal/día por persona), 2002-2004
Argentina	0,52	45,4 ^{e,f}	2,8	70	15	2.920
Bolivia	0,60 ^a	61,5 ^a	11,7	229 ^{a,b,g}	56	2.220
Brasil	0,61	36,3	11,1	260	27	3.110
Chile	0,55 ^b	18,7 ^b	3,5	30	8	2.870
Colombia	0,58	46,8	7,1	130	26	2.580
Ecuador	0,53	48,3	7,0	130	25	2.670
Paraguay	0,54	60,5	5,6	170	37	2.530
Perú	0,51 ^c	51,1	8,4	410	33	2.580
Uruguay	n.d.	n.d.	2,0	20	13	2.920
Venezuela	0,49	37,1	6,0	78	18	2.340
Promedio Sudamérica ^d	0,54	43,0	5,9	144	22	2.724
Bolivia / Promedio	1,1	1,4	2,0	1,6	2,5	0,8

Fuente: La fuente de las cifras es CEPAL - BADEINSO, salvo que se especifique otra fuente en las notas.

Notas: ^aFuente INE. ^b2003. ^c2004. ^dExcluye Bolivia. ^eFuente Banco Mundial (2003). ^f2002. ^gEl dato oficial del SNU para Bolivia es 420 muertes p. 100,000 n.v.

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 las estadísticas oficiales, la incidencia de la pobreza, entendida como la proporción de personas con ingresos menores a una línea de pobreza, pero que

pueden adquirir la canasta alimentaria básica, fue de 61,5 por ciento en 2005, un nivel algo menor que el observado en 1996 (64,8 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 39,3 por ciento en 2002. Estos modestos avances son explicados en parte por la severidad de la crisis económica que afectó al país desde 1999 y por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. Las incidencias de la pobreza en áreas rurales son superiores

“...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

en al menos 50 por ciento a las observadas en zonas urbanas; mientras que las incidencias de la pobreza extrema rural más que duplican las urbanas. Adicionalmente, UDAPE y PNUD (2006) reportan una incidencia de la pobreza extrema de 49,2 por ciento para la población indígena en 2002, que resulta mucho más elevada que la observada para la población no indígena (24,1 por ciento). El PND señala que la desigualdad en el acceso a oportunidades y la inequitativa distribución de los medios de producción, consecuencia de la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, son las causas básicas de la pobreza y sus efectos en la población boliviana.

En educación se han realizado avances significativos, pero los indicadores nacionales esconden diferencias importantes. En años recientes se introdujeron en el país importantes cambios centrados en aspectos institucionales y técnico pedagógicos del sistema educativo. Varios de estos cambios 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 a 13,3 por ciento en 2001, aunque en el área rural continúa siendo mucho más alto que en el área urbana (25,8 frente a 6,9 por ciento) pese a importantes disminuciones; mientras que los indicadores por 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 educación primaria, pues según información del Sistema de Información Educativa (SIE), la tasa de cobertura

neta de primaria alcanzó a 85,8 por ciento en 2004 tanto en el caso de niños como de niñas. En 2005, de acuerdo a datos del SIE, la tasa de término a octavo de primaria en el caso de niñas rurales alcanzó a 43,9 por ciento; en tanto que este indicador para los niños fue de 53,9 por ciento. En el área urbana las tasas de términos son más elevadas y las diferencias menos significativas con porcentajes de 84,2 por ciento para niños y 85,7 por ciento para niñas.

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) produjeron un incremento importante en la cobertura de servicios en salud, que fue apoyada por el incremento del personal de salud financiado principalmente con recursos del alivio de deuda provenientes de la Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados (HIPC por su sigla en inglés) y por la introducción de sistemas de gestión por objetivos (CIMDM, 2005). En este contexto, la cobertura de los denominados *partos institucionales* aumentó de un 44 por ciento en 1998 a 54 por ciento en 2001, la cobertura del control prenatal pasó del 29 al 37 por ciento en ese mismo período y se logró una cobertura completa de neumonías en niños menores a cinco años. De manera similar, mejoraron significativamente la cobertura y calidad en los programas contra malaria, chagas y tuberculosis (Banco Mundial, 2004). A estos avances se suman la reducción en la mortalidad materna, que según la ENDSA 2003 se estima 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 y mujeres, en detrimento principalmente de las poblaciones pobre, rurales e indígenas, campesinas u originarias, principalmente por las deficiencias del sistema de salud con falta de calidad, capacidad resolutoria y enfoque intercultural, que dificultan una reducción más efectiva de la mortalidad materna, infantil y en la niñez.

La desnutrición afecta a una elevada proporción de los niños bolivianos. 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 2003 al 24,2 por

“Los [Objetivos del Milenio] 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

ciento de los niños menores a tres años (este indicador se situaba en 38,3 por ciento en 1998). Según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2005), el grupo de hogares crónicamente vulnerables a la inseguridad alimentaria es en el que se presentan mayores prevalencias de desnutrición crónica en niños menores de cinco años. El mismo estudio identifica como causas de la desnutrición infantil 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 a las infecciones y su estado de salud (en especial el vinculado a las enfermedades diarreicas agudas y las infecciones respiratorias agudas).

La situación de la mujer boliviana es completamente desventajosa respecto a la del hombre en diferentes ámbitos. Independientemente de los progresos o retrocesos experimentados en las condiciones sociales en el país, persiste una preocupante postergación de la mujer boliviana en prácticamente todos 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 la mujer se encuentre en condiciones de desventaja y postergación independientemente de su condición socioeconómica o de su nivel educativo. Pese al progreso logrado especialmente en el ámbito de la educación, donde se han lo-

grado reducir las brechas de género en cobertura y tasas de términos de la primaria y secundaria, el rol 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 empoderamiento de la mujer para el ejercicio pleno de sus derechos.

D. EL CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Bolivia se encuentra en un punto de inflexión y de cambio desde 2002–2003. El período 2002–2005 fue uno de los más críticos de la historia republicana de Bolivia, y estuvo caracterizado por una crisis económica, política y continuos movimientos de convulsión social. Estos factores determinaron el cambio constante de la administración del Estado: durante el período señalado Bolivia contó con cuatro Presidentes de la República. En diciembre de 2005, Evo Morales Ayma, un ciudadano indígena, fue elegido Presidente Constitucional por una mayoría absoluta de votos que alcanzó a 54 por ciento.

El Gobierno de Bolivia ha planteado el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo económico, social y cultural. La propuesta consiste en un Estado multinacional, inclusivo, que valore a las personas y los pueblos, así mismo su relación armónica con el medio ambiente, y posibilite el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas para que bolivianas y bolivianos vivan bien. Esta visión se propone en el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, presentado en junio de 2006 como marco orientador de las políticas públicas para los próximos años. Entre las propuestas contenidas en el PND se encuentran la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación. Se plantea 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.

El PND establece cuatro estrategias nacionales. La ejecución del PND se guiará por cuatro grandes estrategias nacionales: 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 (campesino-indígena y pueblo en general).

En 2006 y 2007 han tenido lugar eventos trascendentales para la institucionalidad democrática de Bolivia. El Gobierno nacional recién posesionado promulgó una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo; se dio inicio a los procesos de nacionalización de los hidrocarburos y del sector minero; se convocó y llevó a cabo un referéndum de carácter vinculante para la consideración de las autonomías departamentales en la Asamblea Constituyente; se elaboró y presentó el PND; se llevaron adelante acciones para poner en vigencia un nuevo seguro de salud ampliado, y se elaboró y remitió al Poder Legislativo un proyecto de ley que supone una profunda transformación del sistema educativo boliviano. Asimismo, a comienzos de 2006 tuvo lugar el inicio de labores de nueve prefectos departamentales, electos mediante voto por primera vez en la historia del país.

En el año 2006 se eligieron asambleístas constituyentes y se instalaron las sesiones de la Asamblea Constituyente. Atendiendo las demandas generalizadas de la población, en el año 2006 se llevaron adelante las elecciones de 255 asambleístas, que posteriormente derivaron en la instalación de la Asamblea Constituyente, el 6 de agosto de 2006, en Sucre, capital de la República. La Asamblea –que tiene una participación muy importante de constituyentes jóvenes, mujeres e indígenas– tiene la misión de formular, hasta fines de 2007, una nueva Constitución Política del Estado.

La formulación de planes y políticas sectoriales vinculadas a la población se encuentra en proceso. Para complementar y operativizar las directrices maestras establecidas en el PND, el Ministerio de Salud y Deportes se encuentra en la etapa final de la formulación del Plan Sectorial de Salud. En el campo de la educación, se dispone del Anteproyecto de Ley de la Educación Boliviana Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que ha sido ya enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional

para su tratamiento respectivo; mientras que en materia de género y generacional, existen planes nacionales que se encuentran en proceso final de elaboración participativa, como por ejemplo el Plan Nacional de Juventudes.

E. AVANCES RESPECTO A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO SOCIAL ASUMIDOS POR EL PAÍS

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, que tuvo lugar en 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.

Tras la realización de la CIPD, se observó una mayor incorporación de variables demográficas en los planes de desarrollo y en el marco normativo. Sin embargo, esta consideración puede aún profundizarse de manera significativa. La CIPD concluyó que los temas demográficos deben ser incorporados en mayor medida en la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo. En esta línea, las versiones más recientes del Plan General de Desarrollo Económico y Social (1994 y 2003) contenían ya consideraciones sobre población y desarrollo, orientadas a la búsqueda de equidad regional y a la consideración 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). Asimismo, leyes fundamentales como la de Participación Popular (1994), de Descentralización Administrativa (1995) y del Diálogo Nacional (2001) incorporan elementos vinculados a 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. En la esfera del

monitoreo y evaluación, se realizaron importantes avances en la incorporación de indicadores construidos con información poblacional, ámbito en el cual se destacan los esfuerzos realizados por el INE y los sistemas de información sectoriales en salud (SNIS) y Educación (SIE). Pese 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, así como en instrumentos de índole sectorial.

Pese a importantes avances en la esfera normativa, la situación en materia de protección del medio ambiente genera preocupaciones. La Cumbre 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 la variable población...”

El fenómeno de la migración interna e internacional no ha recibido suficiente atención. Salvo la política de la 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 cintu-

rones 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, entre otros. En lo que toca a la migración internacional, el escaso desarrollo económico del país unido a la extrema desigualdad 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 al país, ambos consagrados en la CIPD.

“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 un 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 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

En materia de salud sexual y reproductiva se han dado pasos importantes en cumplimiento de los objetivos de la CIPD. En los tres momentos emblemáticos asociados a la Cumbre de El Cairo: *El Cairo 1994*, *El Cairo+5* y *A 10 años de El Cairo*, Bolivia ha jugado un rol de vanguardia en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos y del Programa de Acción de la CIPD. En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, 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 buscan reducir de manera acelerada la mortalidad materna y de los niños 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) y del SUMI (2003). Pese a los innegables avances, la mortalidad materna permanece elevada, existe una elevada demanda insatisfecha de planificación familiar (del 23 por ciento de las mujeres) y la fecundidad de las adolescentes ha disminuido en menor grado que la fecundidad global (sólo 13 por ciento desde 1950). 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 cervicouterino, 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 jóvenes, en especial del grupo de los adolescentes, y la lucha contra la violencia sexual.⁶

Se han registrado progresos, principalmente en la esfera normativa, 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 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Declaración de Viena, entre otros. La búsqueda de la igualdad de géneros, que también ocupa un lugar destacado en la Plataforma de Acción de la CIPD, presenta avances dispares entre lo normativo y lo efectivo. Es así que el Viceministerio de la Mujer (VMM) (2005) señala: “En cuanto a los cambios realizados en Bolivia a fin de cumplir con el propósito de reducir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, existen avances que se dieron, sobre todo, en materia de reformas legales. Los que se manifiestan con la Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica promulgada el 15 de diciembre de 1995 (...) Por otra par-

te se cuenta con la Ley No. 996, el Código de Familia de abril de 1998, que establece la igualdad de los miembros de la familia y la eliminación de tratos discriminatorios...”. Asimismo, el VMM también reporta avances importantes al haberse logrado la incorporación de temas en pos de la igualdad entre sexos en la Ley 2410 de 2002, Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado, y la aprobación de la Ley de Cuotas que mejoró la representación femenina en la política nacional.

Pese a los avances normativos, las condiciones efectivas en el país muestran que la igualdad de géneros está aún lejos de alcanzarse.

Entre los principales avances para generar conciencia e institucionalidad para encarar los retos de buscar la equidad de género 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. Más recientemente, el VMM intentó armonizar sus propuestas con el resto del Poder Ejecutivo y la sociedad civil en el diseño de su Plan Nacional para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007 y de su Plan Estratégico Institucional. En criterio de Farah *et al.* (2006): “Estos mantienen como eje organizador la eliminación de la pobreza, la participación política y la inserción transversal de la multiculturalidad; además, el énfasis en las demandas de grupos específicos de mujeres como mineras, indígenas, campesinas y afrodescendientes, aunque aún sin una proyección estratégica en términos de políticas de equidad de género...”. Pese a estos progresos, el mismo VMM (2005) señala que “...si bien en el ámbito normativo se han logrado los avances más importantes, en las políticas públicas y más concretamente en las condiciones efectivas de igualdad entre hombres y mujeres es mucho mayor el camino que queda por recorrer debido a que en absolutamente todas 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 de procedimientos y de conductas de quienes las aplican”.

6 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.

La posición de la mujer es completamente desventajosa en términos económicos, sociales y políticos. 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 dicta la Ley, y en muchos casos éstas son violentadas para obligarlas a renunciar”.

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 Tercer Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2003-2004 (Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio [CIMDM], 2005) plantea que aunque se observó una evolución favorable en los indicadores asociados a los ODM, si se asume un escenario tendencial en el que no se priorizan las intervenciones más costo-efectivas, sólo seis de los 17 indicadores seleccionados para el caso de Bolivia tendrían posibilidades ciertas de cumplirse hasta el año 2015.

La pobreza no ha logrado ser reducida de manera significativa en los últimos años; y en salud, la mortalidad infantil y la mortalidad materna se han reducido de manera importante, pero permanecen elevadas. La incidencia de la pobreza extrema no logró ser reducida en el período para el cual se dispone de información (41,2 en 1996, 41,3 en 2002 y 39,3 en 2005). Esta situación determina que la meta de incidencia de la pobreza extrema de 24,5 podría no ser alcanzada; aunque el PND plantea como meta la reducción de la pobreza extrema hasta 27,2 por ciento en 2011. En salud, la Tasa de Mortalidad Infantil y la tasa de Mortalidad Materna han sido reducidas sustancialmente; sin embargo, las proyecciones desarrolladas en el informe del CIMDM señalan que en ambos casos las metas del Milenio probablemente no sean alcanzadas.

Los sectores de educación y saneamiento básico muestran avances importantes, que los acercan a cumplir o superar las Metas del Milenio y al logro de algunas de las principales metas planteadas en la CIPD en materia de educación. Según el CIMDM, como resultado de actividades importantes incluidas en el Programa de Reforma Educativa, la cobertura neta del sector primario alcanzó a 97 por ciento en 2003 y la tasa de término para el mismo año llegó a 75 por ciento. Las brechas de género expresadas en las tasas de término de primaria y secundaria estaban casi cerradas en 2003 (3,4 y -0,1 por ciento respectivamente). En materia de saneamiento básico, los avances fueron importantes, gracias a una inversión promedio anual de 50 millones de dólares entre 2001 y 2004. Siguiendo siempre al CIMDM, cabe destacar que en 1992 el sector partió de una situación crítica expresada en coberturas de 57,5 por ciento y 28 por ciento en agua potable y saneamiento. En 2004, como consecuencia principalmente del Plan Nacional Agua para Todos y del Plan Decenal de Saneamiento Básico 1992-2002, estas coberturas alcanzaron 71,7 por ciento y 43,5 por ciento. Se espera que en 2015 estos indicadores superen las metas fijadas en los ODM.



3

Marco conceptual

A. LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

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.”

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

“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

Foto: Tom Weller

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

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 de 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.⁷ De manera coincidente, el PND plantea la necesidad de ampliar la conceptualización del bienestar, incorporando nuevas dimensiones emanadas del concepto del Vivir Bien.

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.

La desigualdad, exclusión y pobreza son influidas por un desigual ejercicio 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 ciudadanos “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 ausencia de ciertos beneficios fundamentalmente, son 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.

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 forma 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 concierne a temas poblacionales como la migración, la reproducción y la lucha contra la violencia de género.

C. VULNERABILIDAD DEMOGRÁFICA Y REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA⁸

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 más vulnerables y reproduciendo con ello las inequidades sociales. Por tanto, existe

7 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.

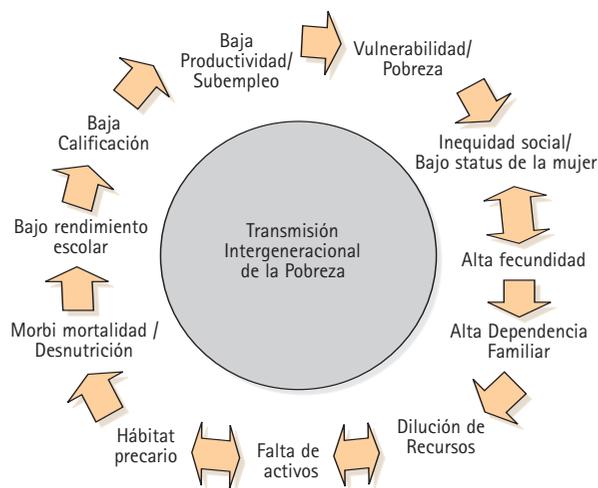
8 Esta sección se basa enteramente en UNFPA (2006).

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.

Los grupos de población con más necesidades básicas insatisfechas son los que 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 no 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.

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. Estas condiciones de vulnerabilidad finalmente limitan las capacidades de los 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 aquélla 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 1: INTERACCIONES ENTRE POBLACIÓN, VULNERABILIDAD Y POBREZA



Fuente: UNFPA (2006).



4

La dinámica de población

A. LAS TENDENCIAS AGREGADAS DE LA POBLACIÓN

I) TRAYECTORIA DE LA POBLACIÓN Y DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

El crecimiento de la población boliviana es equiparable al promedio de América Latina, aunque con tendencia a superarlo a partir de los 2000. Como ya se ha mencionado, 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 2, 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 de los 2000.

Pese al descenso del ritmo de crecimiento poblacional, en los siguientes quinquenios se prevén importantes incrementos absolutos de la población boliviana. Según las estimaciones oficiales, el ritmo de crecimiento de la población boliviana se redujo de manera sustancial desde inicios de la década de los 2000 (Gráfico 3), merced al marcado descenso de la fecundidad desde los años noventa. 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.

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 4). De acuerdo al CNPV 2001, el rango de 0 a 34 años de edad concentraba el 72 por ciento de la población; mientras que solamente seis por ciento de la población se encontraba compuesta por personas adultas mayores de más de 60 años de edad. Como resultado del avance en el proceso de

“Puesto que las cambiantes estructuras etáreas de la población afectan todos los aspectos del bienestar de una sociedad, es necesario prestar mucha mayor atención a la comprensión de las estructuras demográfica y etárea e incorporar este análisis en las políticas nacionales, incluyendo los enfoques sectoriales y estrategias de reducción de la pobreza, y en las asignaciones presupuestarias nacionales. Una inadecuada atención a los cambios demográficos puede llevar a inversiones sociales ineficientes.”

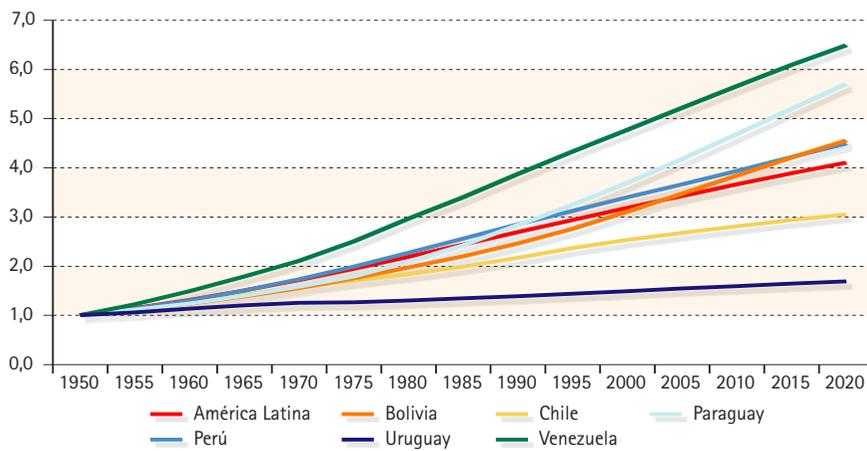
*Thoraya Obaid
Directora Ejecutiva, UNFPA
(Traducción libre)*

Foto: Tom Weller

transición demográfica, que se estudiará más adelante, se prevé que en el período comprendido entre 2005 y 2020 los incrementos poblacionales, vistos en términos de grupos de edad, tendrán un comportamiento cuantitativa y cualitativamente distinto al observado en los últimos 15 años, que determinará una mayor presencia de poblaciones en

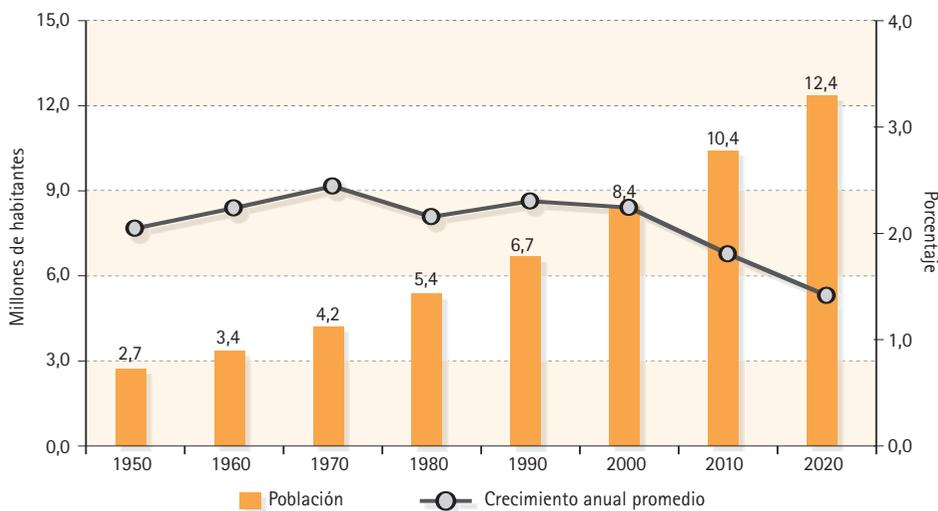
edades activas y de adultos mayores, e incrementos proporcionalmente menores en las poblaciones infantil y adolescente, con implicaciones de primer orden en términos de oferta laboral, demanda por servicios de educación y salud y requerimientos de ampliación del sistema de seguridad social de largo plazo.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: 1950-2020 (ÍNDICE 1950=1)



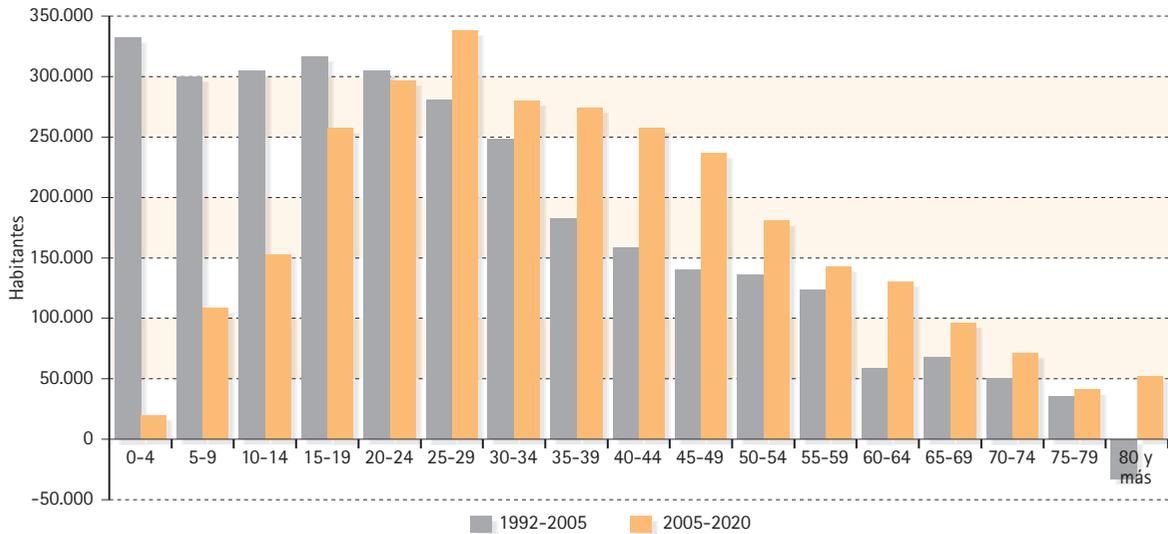
Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN BOLIVIANA ENTRE 1950 Y 2020



Fuente: CELADE.

GRÁFICO 4: INCREMENTOS ABSOLUTOS DE LA POBLACIÓN EN LOS PERÍODOS 1992-2005 Y 2005-2020, SEGÚN GRUPOS DE EDAD



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

II) CAMBIOS EN LA MORTALIDAD INFANTIL Y EN LA NIÑEZ

En todos los países de la región ha ocurrido un gran descenso de la mortalidad infantil y en la niñez, que representa un avance importante del bienestar e influye en el crecimiento poblacional. En el período 1970-2000, Bolivia logró reducir la mortalidad infantil a un ritmo muy parecido al de América Latina: mientras que la mortalidad infantil se redujo 60 por ciento en América Latina, en Bolivia 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 mil nacidos vivos en los períodos mencionados, en el caso de Bolivia esta reducción implicó la disminución de 151 a 67 muertes por mil nacidos vivos. Por otro lado, la Tabla 1 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 75 muertes por mil nacidos vivos entre 1994 y 2003 (la tasa que registra el país representa 3,2 veces la del promedio de países sudamericanos).

Como resultado del descenso de la mortalidad, la esperanza de vida al nacer en Bolivia pasó de 40 años en 1950 a 64 años en 2005. 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 64 años en 2005, registrando un progreso de 14 años en el período 1970-2005; pero aún permanece bastante por debajo de los 73 años que presenta América Latina como promedio. Con datos para 2005, las mujeres tienen una mayor esperanza de vida que los hombres (66 años frente a 62); asimismo, la esperanza de vida en los llanos (66 años) es más elevada que aquella registrada en los valles (63 años) y el altiplano (62 años).

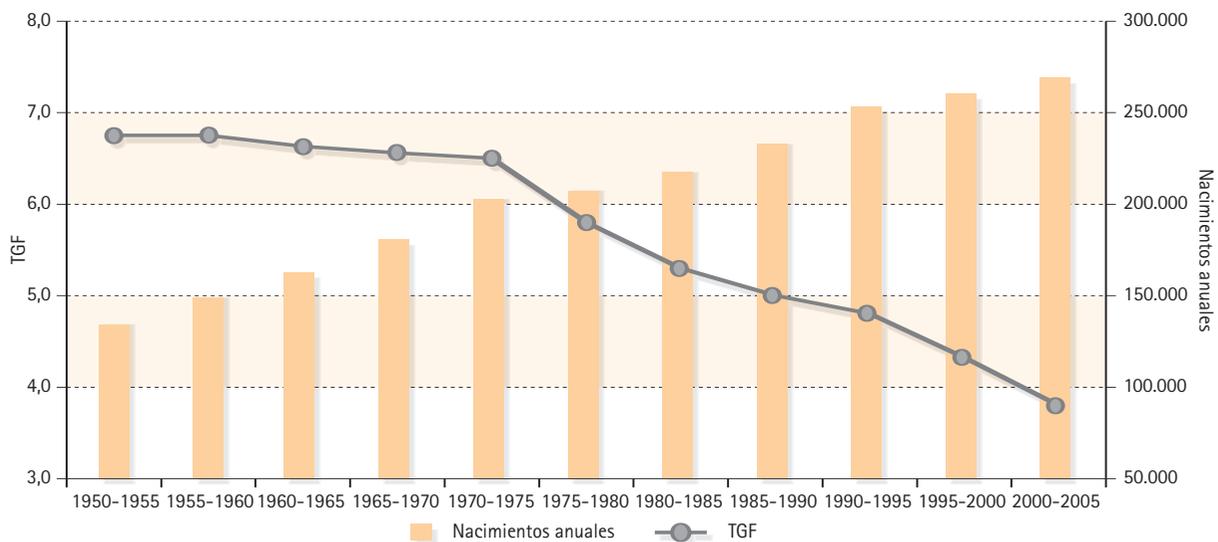
III) CAMBIOS EN LA FECUNDIDAD

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 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; después de 25 años, este promedio bajó algo por debajo de los seis hijos. Es a partir de 1975 cuando la fecundidad presenta

una reducción más marcada, hasta llegar a los 3,8 hijos por mujer reportados por la ENDSA 2003 (Gráfico 5). Cabe destacar que el tránsito hacia familias más pequeñas se registró en el país en contextos tanto de auge como de recesión económica o de bajo crecimiento. 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 acceso a información y 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 cerca de 275 mil nacimientos al año, después de que el país experimentara por más de cinco décadas un crecimiento sostenido del número de nacimientos. Se prevé que hacia el año 2015 esta cifra incluso empiece a disminuir.

GRÁFICO 5: EVOLUCIÓN DE LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y DEL PROMEDIO ANUAL DE NACIMIENTOS ENTRE 1950 Y 2005



Fuente: CELADE e INE.

IV) TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y REESTRUCTURACIÓN ETÁREA

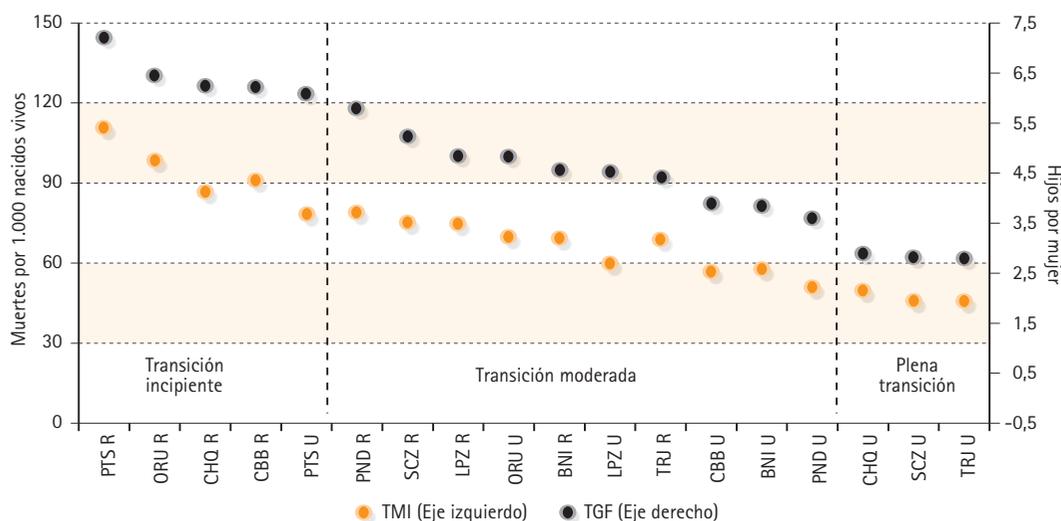
La transición demográfica es un proceso generalizado a nivel mundial, aunque con diferentes modalidades y fases temporales, mediante el cual los países pasan de un régimen de altos niveles de mortalidad y fecundidad a otro de niveles moderados y bajos. El desfase entre la caída inicial de la mortalidad y el posterior descenso de la natalidad 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 los ámbitos económico, social, cultural y político, ligadas en forma general con la modernización de la socie-

dad 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. El descenso observado en la mortalidad en principio no fue acompañado por reducciones significativas de la natalidad, las cuales comenzaron a observarse 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, puede caracterizarse el estadio de transición demográfica del país como moderado, con una mayor participación relativa de los grupos de edades muy jóvenes dentro de la población.

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 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 6, muestran que en el país coexisten diferentes estadios de la transición demográfica. Considerando esta heterogeneidad, se propone definir tres grupos territoriales claramente diferenciados que po-

drían corresponder a estadios de “transición incipiente”, “transición moderada” y “plena transición”.⁹ Asimismo, 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.

GRÁFICO 6: LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA SEGÚN DEPARTAMENTOS Y ÁREA DE RESIDENCIA (CNPV 2001)



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

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 promedio de 26 años en 2006. Como consecuencia del tempra-

no estadio de la transición demográfica en Bolivia, la forma de la pirámide etárea es de base ancha y cúspide estrecha considerando los eventos censales de 1976 y 2001 (Gráfico 7). A pesar de situarse aún en una etapa relativamente incipiente en su transición demográfica, Bolivia experimenta en

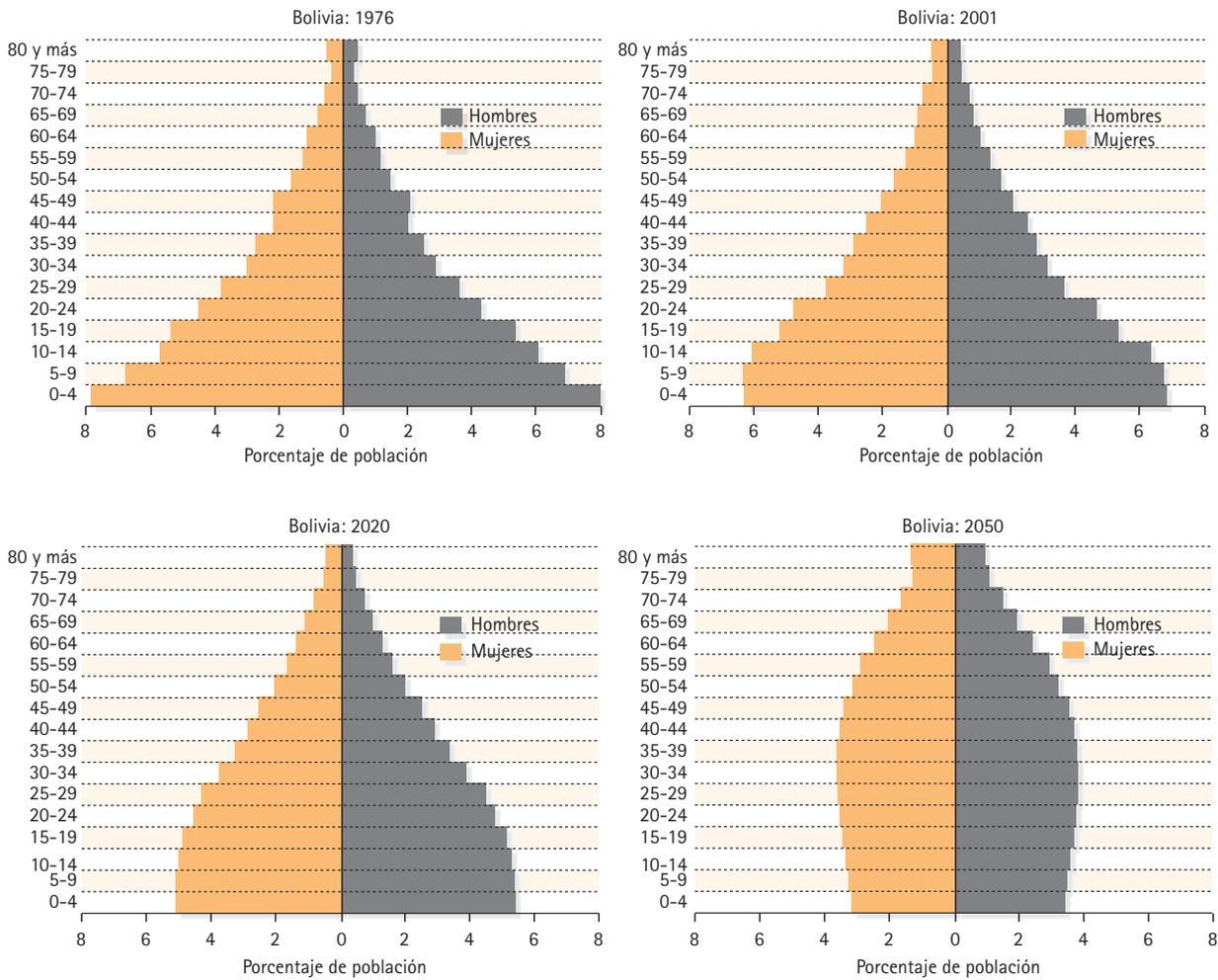
9 Los grupos fueron definidos considerando la Tasa Global de Fecundidad. El grupo del medio ("transición moderada") se definió por el rango demarcado por: mediana de la Tasa Global de Fecundidad +/- una desviación estándar, quedando automáticamente definidos los otros dos grupos.

la actualidad los efectos de varias décadas 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 del censo de 2001, en el que se aprecia una reducción considerable del rango que va de los 0 a los 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.

Una de las principales 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 inexorable envejecimiento de la población. De esta manera, la edad mediana

GRÁFICO 7: ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN BOLIVIANA EN 1976, 2001, 2020 Y 2050



Fuente: INE y CELADE.

en Bolivia, que era 18 años en 1970 (muy similar a las edades medianas de los cincuenta y sesenta) y 20 años en 2000 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 6,9 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 552 mil registrados en 2001 a un millón en 2020 y a 2,8 millones hacia 2050. De no tomarse acciones inmediatas, este proceso de envejecimiento de la población boliviana tendría lugar en un contexto adverso de baja cobertura de la seguridad social de largo plazo –por la alta informalidad en la actividad económica– y condiciones de salud inadecuadas e inequitativas provistas por un sistema de salud que no está preparado financieramente para la atención de enfermedades propias del adulto mayor.

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 a CONAPO (2002), en los inicios de la transición demográfica la relación de dependencia fue elevada debido al alto porcentaje de niños, 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 de menores de 15 años y mayores de 65 años con relación a las personas en edad de trabajar, 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 sustenta, hasta ahora, 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 y de manera simultánea plantea algunos desafíos emergentes. Una de las

principales oportunidades que genera es la liberación de recursos destinados a la población de menores que en etapas más tempranas de la transición vino 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.

Esta oportunidad, empero, no es eterna. Según las proyecciones disponibles, se extenderá durante las próximas cuatro décadas. Como lo revela el Gráfico 8, la relación de dependencia total¹⁰ en el país comenzó a bajar de manera notoria desde mediados de los noventa. 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, al influjo de la mayor proporción de la población de adultos mayores. El descenso más marcado, que comenzó a producirse ya a mediados de la década de los noventa, 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 con un nivel de 80, continuará decreciendo sistemáticamente a lo largo de todo el período comprendido entre el presente y el año 2050. Las implicaciones de política resultantes de la *oportunidad demográfica* son de primer orden. 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

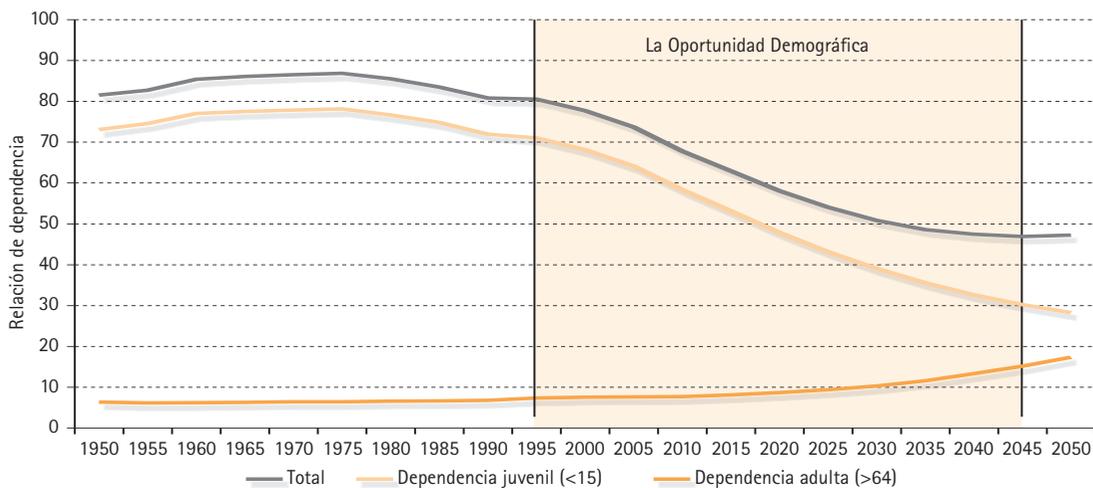
10 Se define la relación de dependencia total como el número de personas en edades inactivas (menores de 15 años y mayores de 64 años), respecto a las personas en edades activas (entre 15 y 64 años). Esta relación se puede descomponer en la relación de dependencia juvenil y en la relación de dependencia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

aumento de la población adulta mayor, cuyas demandas serán más costosas de atender. Aprovechar la *oportunidad demográfica* implica reconocer la necesidad de invertir en educación, teniendo en mente que los requerimientos a corto plazo para la educación básica seguirán creciendo, si bien a un ritmo más bajo que el pasado. Mejorar la educación requiere ampliar la cobertura de la enseñanza media y superior, eliminar la desigualdad en el acceso a la educación y garantizar una mejor calidad de la misma.

El aprovechamiento de la *oportunidad demográfica* no es automático ni está garantizado, pues requiere la generación

de condiciones adecuadas 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 2005 y 2020, el grupo de personas en edades activas (entre 15 y 64 años) crecerá a un ritmo promedio anual de 2,5 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.

GRÁFICO 8: RELACIONES DE DEPENDENCIA TOTAL, DE NIÑOS Y DE ADULTOS MAYORES 1950-2050



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CELADE.

V) DESIGUALDAD EN LOS COMPORTAMIENTOS Y TENDENCIAS DE POBLACIÓN

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, área de residencia, desarrollo del municipio, departamento y condición de etnicidad, entre otros. Dentro de esta heterogeneidad, en los comportamientos de la población

pueden apreciarse nítidamente situaciones que afectan con mayor intensidad a los pobres, las mujeres (en particular las adolescentes) y a los indígenas. Entre estos fenómenos se encuentran la sobremortalidad evitable; la elevada fecundidad, en particular la no deseada; la nupcialidad y reproducción tempranas y como resultado una estructura etárea 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, lo que sugiere el no ejercicio pleno de sus derechos. Según se estudió en el marco conceptual, algunos de estos

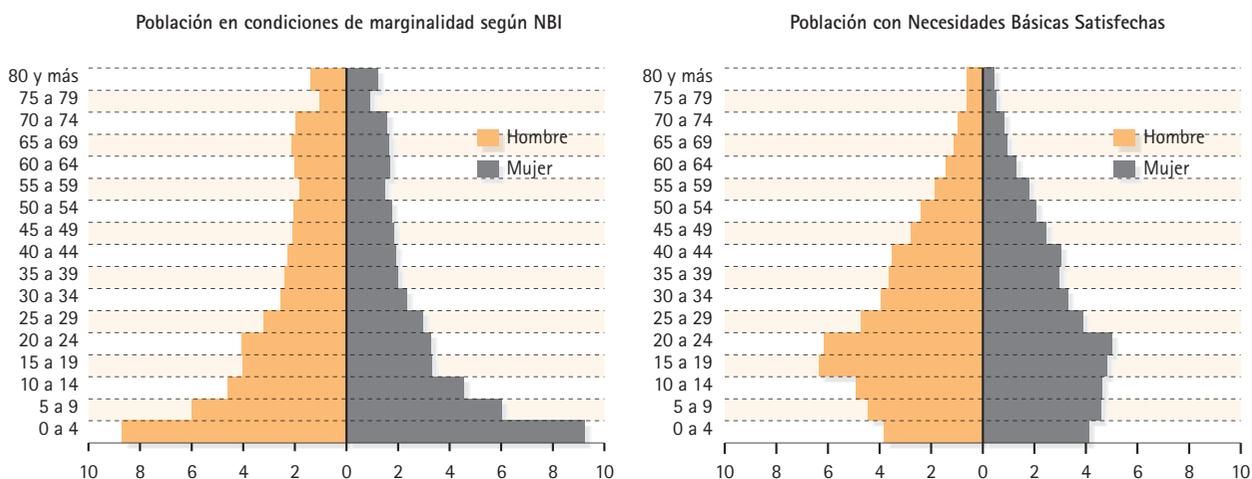
fenómenos vienen a constituirse en eslabones clave dentro del círculo vicioso de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Como resultado de los comportamientos y tendencias diferenciadas de la población, existen también diferencias importantes en las estructuras etáreas de la población 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 mayores tasas de mortalidad infantil y también de fecundidad, características de estados de transición incipientes, que a su vez son caracterizados por estructuras de edad 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 etáreas con una participación relativa cada vez menor de los grupos poblacionales de edades tempranas en la medida

que avanza la transición. En el Gráfico 9 se presentan las estructuras por edades de la población de dos municipios pobres (Arque y Tacobamba en Cochabamba, en situación de marginalidad según Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI]) y de dos municipios no pobres (Colcapirhua en Cochabamba y Camiri en Santa Cruz). Claramente se presenta 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. En los casos de municipios pobres, llama la atención la baja participación relativa de las poblaciones de entre 20 y 39 años, fenómeno que parece ser –al menos en parte– resultante de la emigración de jóvenes en busca de mejores oportunidades.

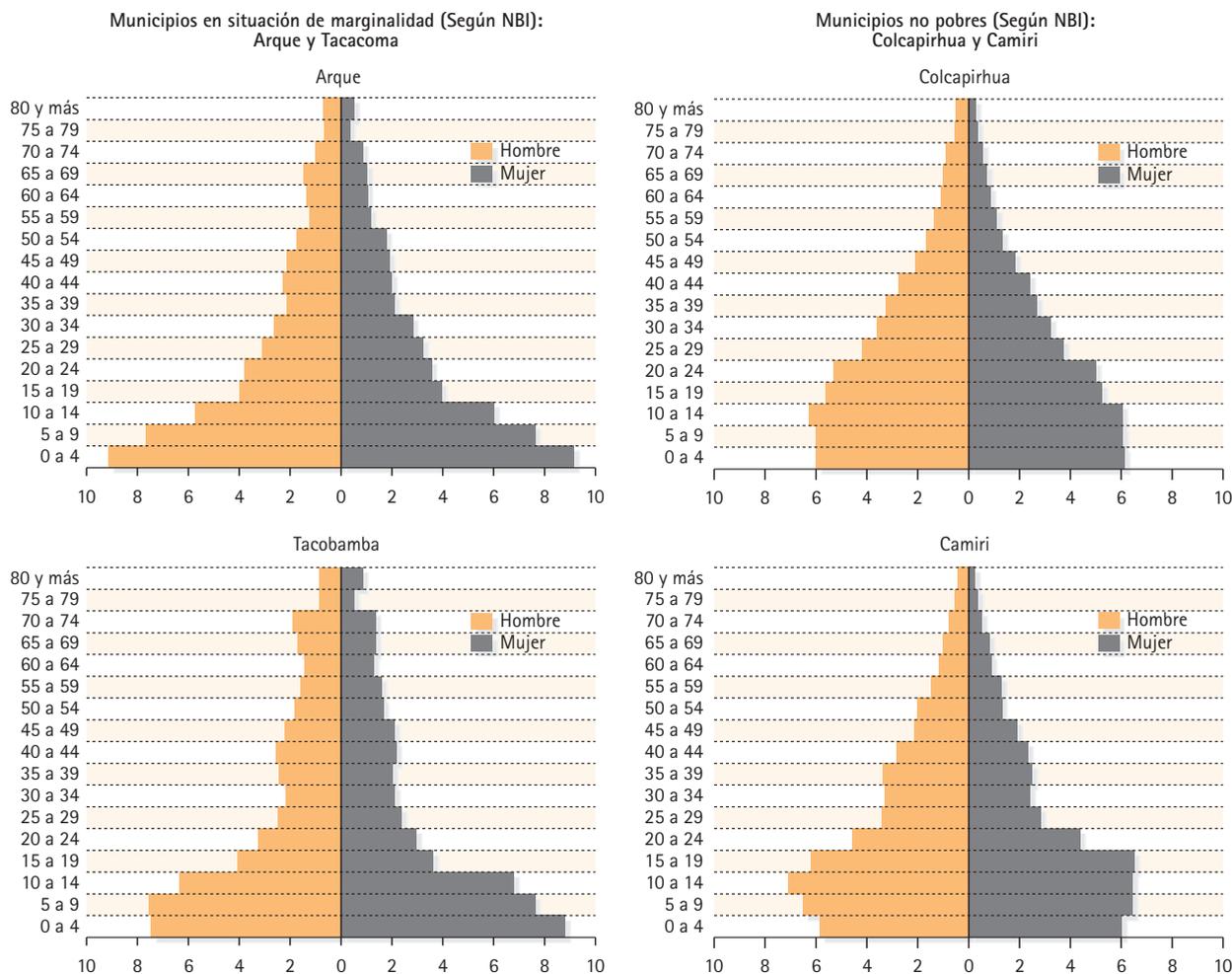
GRÁFICO 9: POBREZA Y DUALISMO DEMOGRÁFICO: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR TRAMOS DE EDADES Y SEXO, CNPV 2001

A. Según condición de pobreza de la población: Población en condición de marginalidad (los más pobres) y con Necesidades Básicas Satisfechas (No pobres)





B. Según condición de pobreza del municipio: Cuatro ejemplos



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

VI) CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES

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, urbanización, la mayor escolaridad femenina, la participación cada vez mayor de la mujer en el mundo del trabajo, la globalización de las comunicaciones y la información, la afirmación de la mujer en roles distintos a la reproducción y el

peso no menor de los recurrentes episodios de crisis económica que afectan 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 en el hogar) y con mayor participación relativa de miembros activos en las familias.

TABLA 2: 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".

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, tamaño que cayó hasta 4,1 personas por hogar en 2001, con una disminución de 6 por ciento. 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. Entre otros, este cambio sería resultado de fenómenos como el aumento en la separación y el divorcio; o el crecimiento del fenómeno de la “madre soltera”. 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 los hogares con jefatura masculina el tamaño medio se redujo de 4,6 a 4,3 personas por hogar (7 por ciento).

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 la sección 5– 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 2 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 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 familias pobres, mientras que cayó en una quinta parte entre los hogares más acomodados, con implicaciones directas sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza.

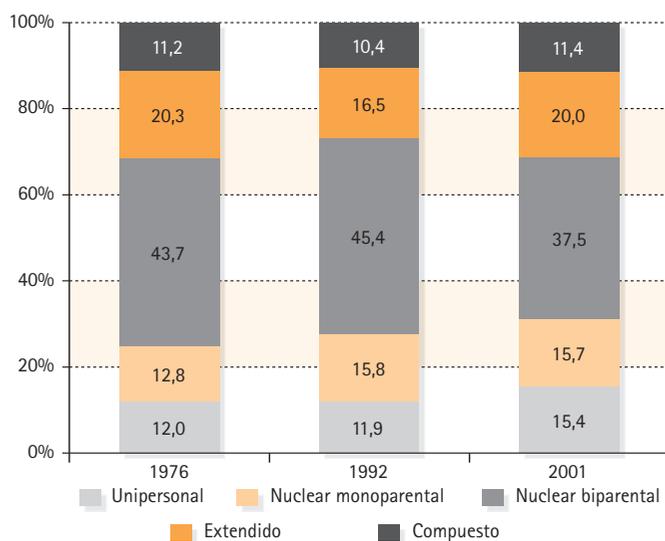
Los cambios socioeconómicos acaecidos en el país se reflejan en un cambio en la composición de las familias bolivianas. Los cambios señalados en la introducción de la presente subsección –especialmente los asociados a la mayor independencia y autonomía de la mujer–, unidos a la persistencia del embarazo 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 total.¹¹ Según se ilustra

¹¹ 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.

en el Gráfico 10, 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”, entre otros; ii)

un crecimiento también muy importante de los hogares unipersonales, posiblemente asociados a una emancipación más temprana de los jóvenes¹² 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.

GRÁFICO 10: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES BOLIVIANOS SEGÚN TRES CENSOS: 1976, 1992 Y 2001



Fuente: INE.

12 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.



Foto: Tom Weller

B. POBLACIÓN Y SALUD

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, la focalización de los mismos, el análisis de coberturas, la consideración de establecimiento de subsidios, el dimensionamiento y costeo de acciones en materia de salud, se basan en variables poblacionales observadas y proyectadas. Por otra parte, y como ya se ha mencionado, actualmente en el país no se cuenta con una política de población como tal; por lo cual se hace necesario que los aspectos poblacionales pertinentes, como el crecimiento, estructura étnica, estructura por sexo y otros, vayan siendo incorporados dentro de distintas políticas y programas de salud.

I) CAMBIOS EN LA MORTALIDAD INFANTIL, EN LA NIÑEZ Y MATERNA

En décadas recientes se han registrado progresos importantes en la reducción de la mortalidad en el país. La tran-

sición demográfica ha avanzado en el país al igual que 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 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 54 muertes por mil nacidos vivos y en la mortalidad en la niñez a 75 muertes por mil nacidos vivos (ambos datos para 2003), si bien son importantes,¹³ resultan aún insuficientes principalmente en dos dimensiones. Por un lado, evidencian que Bolivia se encuentra a la zaga en términos de salud respecto al resto de

13 El Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (2005) destaca que estos progresos fueron alcanzados gracias al impacto de, entre otros esfuerzos, los programas SUMI, EXTENSA y PAI.

países sudamericanos o 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, afectadas 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 algunos grupos poblacionales.

“El UNFPA trata de asegurar que todo embarazo sea deseado, todo parto se realice sin riesgos, todo joven esté libre del VIH/SIDA y toda niña y toda mujer sea tratada con dignidad y respeto. Este objetivo nos impulsa a promover un enfoque integral de la salud sexual y reproductiva y de los derechos reproductivos, y ha ubicado al Fondo decididamente al frente de las más serias, delicadas e importantes cuestiones de desarrollo.”

Thoraya Obaid

Directora Ejecutiva, UNFPA
UNFPA, Informe Anual 2006

atención apropiada durante el embarazo y el parto. En los 14 años comprendidos entre 1989 y 2003, la mortalidad materna pudo ser reducida de 416 muertes maternas por cien mil nacimientos a 229 muertes en 2003.¹⁴ Este promedio es sustancialmente mayor al promedio de mortalidad materna en el resto de Sudamérica reportado en la Tabla 1 (144 muertes maternas por cien mil nacidos vivos para 2000) y se registra aun cuando un número importante de fallecimientos ocurren por causas en gran parte evitables o tratables asociadas al embarazo, parto y puerperio. La mayor cantidad de muertes maternas, que cada año se producen en un número de alrededor de 650, obedecen a emergencias obstétricas. Según el Ministerio de Salud, las principales causas de muertes ma-

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 que experimentan las mujeres, sobre todo las pobres, y las limitaciones en los servicios de salud para garantizarles una

ternas en el país son las hemorragias (32,7 por ciento), las complicaciones del aborto (9,1 por ciento), las infecciones (8,8 por ciento) y la sepsis puerperal (8,0 por ciento).

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 (2004), en Bolivia se calcula 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.

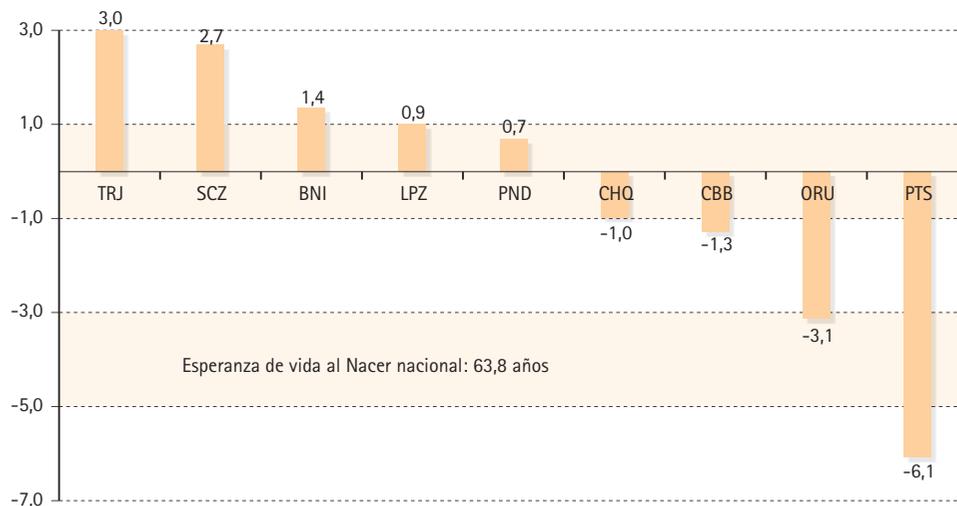
II) INEQUIDADES EN LA SOBREVIVENCIA

Desigualdades en la esperanza de vida al nacer

La mortalidad ha caído fuertemente en las últimas décadas en América Latina y en Bolivia, dando lugar a una mejora importante en la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, persisten disparidades territoriales en las expectativas de vida. Bolivia en uno de los países con menor esperanza de vida en la región. Los datos del CNPV de 1976 daban cuenta de una esperanza de vida de 48 años, consistente con las aún muy altas tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Transcurridos 25 años, según el CNPV 2001, la esperanza de vida trepó a 64 años (66 para mujeres y 62 para hombres), mostrando un progreso de 16 años. Sin embargo, ese promedio nacional no refleja importantes brechas a escala departamental,

14 Por los elevados errores estándar de las estimaciones originados en un escaso número de casos registrados en las ENDSA, la comparación directa entre estos indicadores debe efectuarse con cautela.

GRÁFICO 11: DIFERENCIA DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR DEPARTAMENTOS RESPECTO AL PROMEDIO NACIONAL, 2001



Fuente: INE.

que son resultantes de las desigualdades departamentales en el acceso a los bienes y servicios determinantes para evitar los riesgos de enfermedad y muerte de la población, particularmente en edades tempranas. Actualmente, los departamentos que registran una esperanza de vida al nacer superior al promedio nacional son Tarija, Santa Cruz, Beni, La Paz y Pando; en contraposición, la población de Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí tiene una expectativa de vida menor al promedio (Gráfico 11). Llama mucho la atención el gran diferencial negativo que presenta Potosí (seis años), que se encuentra inclusive por debajo del promedio nacional de esperanza de vida registrado en 1976.

Desigualdades en la mortalidad infantil

La mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez se han reducido a un ritmo similar en la última década. El Gráfico 12 ilustra los progresos logrados en el país en materia de reducción de mortalidad infantil (1962-2003) y en la niñez (1998-2003). En ambos casos, la reducción fue del 43 por ciento en los 12 años que abarca el período 1991-2003. A es-

ta tendencia reciente de cambio en la mortalidad infantil han contribuido de forma algo desigual sus principales componentes: la tasa de mortalidad post-neonatal (entre el mes y el año de edad) mostró una reducción de 40 por ciento el período considerado, y las defunciones durante el primer mes de vida (mortalidad neonatal) se redujeron 45 por ciento.¹⁵ Estas variaciones están modificando, aunque sólo ligeramente, el peso que cada uno de estos componentes tienen en la mortalidad infantil total, pues hacia 2003, de cada 100 decesos infantiles, 50 se registraban en la etapa neonatal y otros 50 en la post-neonatal; mientras que en 1991 la proporción era de 52 y 48, respectivamente. La tasa de mortalidad infantil masculina es mayor que la femenina (57 frente a 50 por mil nacidos vivos). Asimismo, cuando se analizan los resultados según edad de la madre, se encuentra el mayor riesgo de mortalidad para niños de madres adolescentes (66 por mil), mientras que los menores riesgos corresponden a los niños 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 46 por mil para nacimientos de orden 2 y 3, a tasas

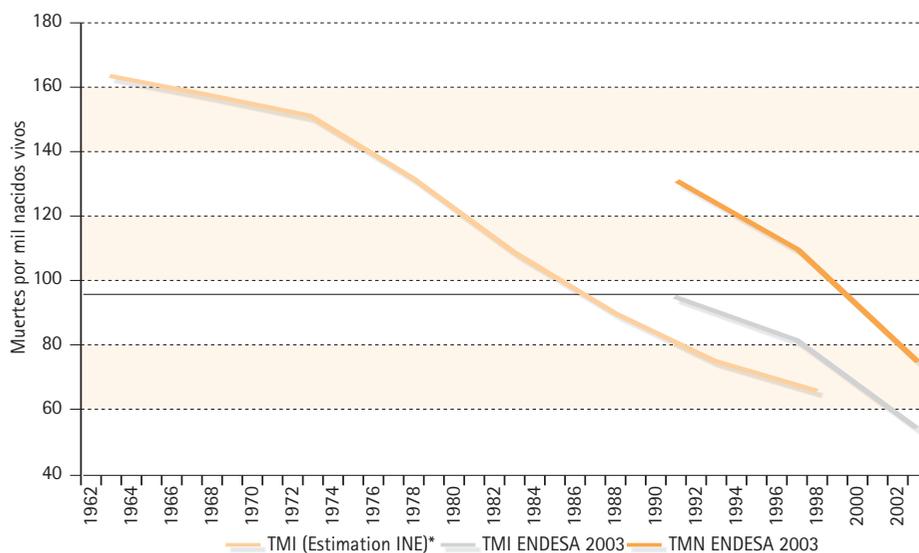
¹⁵ Esta reducción mayor en los niveles de mortalidad neonatal sería fruto de los esfuerzos por mejorar el estado de salud de la mujer embarazada y lograr una mejor vigilancia en la etapa prenatal y en la atención durante el parto.

de 58 por mil para niños de orden 4 y 5). Otra característica saliente que establece una relación clara entre la fecundidad y la mortalidad son los intervalos intergenésicos: de cada mil nacidos vivos de intervalos intergenésicos menores a un año y medio, 79 mueren antes de cumplir un año de vida, frente a 30 por mil de niños nacidos tras intervalos intergenésicos mayores a tres años (ENDSA 2003).

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 2003, 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 13, la mortalidad infantil y en la niñez registrada para familias correspondientes al primer quintil de riqueza (pobres) representan 2,7 y 3,3 veces las tasas observadas en las familias del quintil superior.

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 tres veces las registradas en las familias con mayor riqueza. Por su parte, la probabilidad de muerte antes del primer año de niños de madres sin educación representa 2,6 veces la de niños de madres con educación superior. Esta misma proporción, aplicada al caso de la mortalidad en la niñez alcanza a 3,5 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 las madres 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), por cada muerte de un niño no indígena se registran alrededor de 1,9 muertes de niños indígenas.

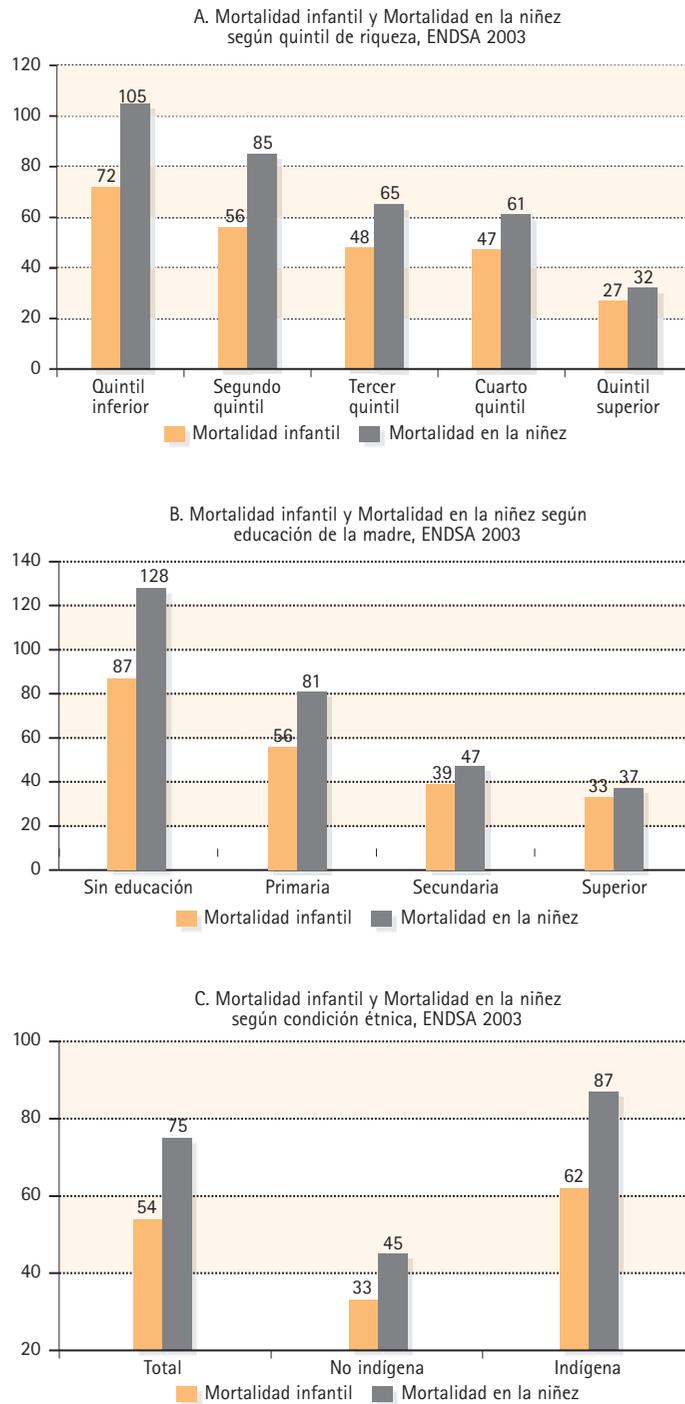
GRÁFICO 12: EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL Y EN LA NIÑEZ (1962-2003)



Fuente: INE.

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

GRÁFICO 13: DISPARIDADES EN LA MORTALIDAD INFANTIL Y EN LA NIÑEZ



Fuente: INE y UDAPE - PNUD.

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 2003, la mortalidad infantil elevada se localiza territorialmente en los municipios caracterizados por una pobreza más alta.¹⁶ En estos municipios de alta pobreza, los niveles de mortalidad infantil y en la niñez pueden llegar a duplicar las tasas observadas en los municipios con bajos niveles de pobreza. Este tipo de disparidades puede dar lugar a considerar intervenciones focalizadas en grupos de municipios que comparten ciertas problemáticas comunes (en este caso la mortalidad temprana) como 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.

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.

La probabilidad de muerte antes del primer año de vida en el área rural del país es 52 por ciento mayor que en el área urbana, mientras que en el caso de la mortalidad en la niñez la probabilidad es 63 por ciento mayor. Siguiendo al PNUD (2006b), la mortalidad temprana está influenciada 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-ciudades. Así, la

probabilidad de muerte antes del primer año en las zonas periurbanas (54 por mil nacidos vivos) es 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 (por migración urbana-urbana o, principalmente, migración rural-urbana) en áreas con escasa dotación de servicios de salud pública, de saneamiento básico y hábitat adverso; aspectos que son complementados con las –en general– escasas 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 en 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 pobreza.¹⁷

Desigualdades en la mortalidad materna

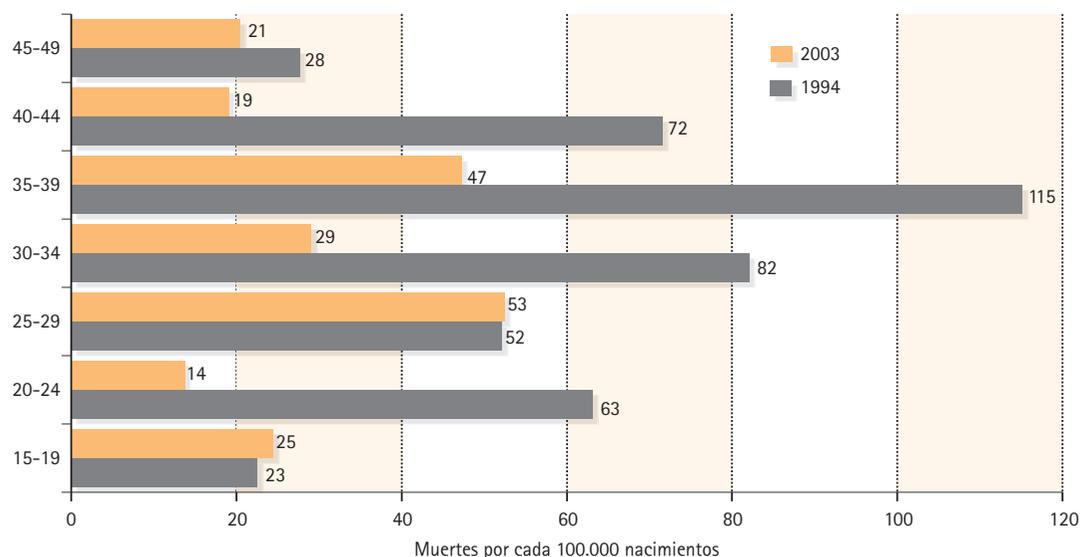
En la última década se observaron reducciones generalizadas en la mortalidad materna, salvo en el caso de las madres adolescentes. Con datos de las ENDSA correspondientes a 1994 y 2003, en el grupo de edad de 15 a 19 años, integrado por las madres adolescentes, la tasa de mortalidad se ha incrementado levemente; lo cual contrasta con los progresos logrados en los otros grupos de edad, ámbito en el cual destacan las reducciones de las muertes de madres entre los 30 y 44 años (Gráfico 14).

Cerca de la mitad de los nacimientos en Bolivia tiene lugar en la casa. En los cinco años anteriores a ENDSA 2003, 42 por ciento de los nacimientos tuvieron lugar en el domicilio de la madre (La Paz y Potosí presentan los porcentajes más altos, que superan el 55 por ciento, mientras que en Santa Cruz sólo 15 por ciento de los alumbramientos ocurre en el domicilio de la madre). El 78 por ciento de los nacidos vivos

16 En la ENDSA 2003, 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 (2004: 14).

17 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, entre otros.

GRÁFICO 14: TASAS ESPECÍFICAS DE MORTALIDAD MATERNA POR EDADES DE LA MADRE, 1994 Y 2003



Fuente: INE.

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 el área urbana 63 por ciento de los partos son atendidos en el sector público y 12 por ciento en el sector privado; mientras que en el área rural estas proporciones alcanzan a 31 y 2 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.

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 2003, 61 por ciento de los partos en el país fueron asistidos institucionalmente (por médico o enfermera).¹⁸ Existen, 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, 78 por ciento de los partos fueron atendidos por un

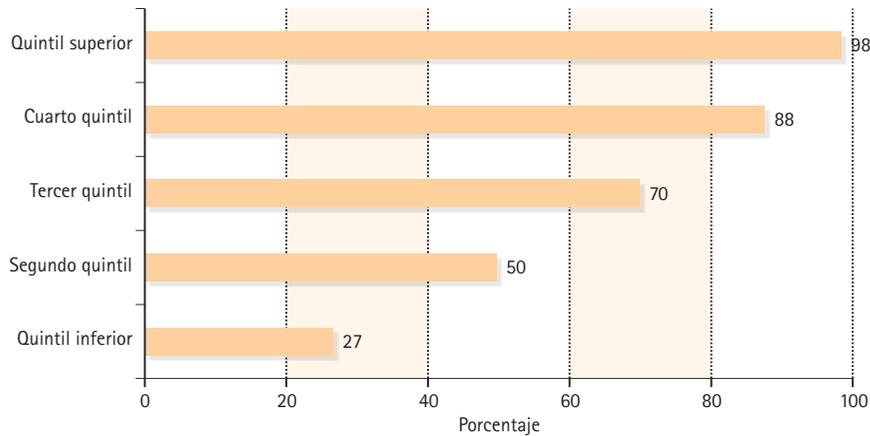
médico o enfermera (61 por ciento en zonas periurbanas y 80 por ciento en el resto urbano), mientras que solamente 39 por ciento de los partos en áreas rurales recibieron este tipo de asistencia, lo cual sugiere dificultades de acceso a servicios o la presencia de barreras idiomáticas o culturales para dicho acceso.¹⁹ El Gráfico 15 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.

Las mujeres indígenas, en especial las monolingües, tienen menor acceso a los partos institucionales. UDAPE y PNUD (2006), a partir de datos de la ENDSA 2003, reportan que los partos atendidos por médico, enfermera o auxiliar de enfermería alcanzan a 83 por ciento en el caso de mujeres no indígenas, en tanto que dicha proporción es solamente de 52 por ciento para las mujeres indígenas. Según diversos autores, las barreras lingüísticas representan obstáculos para extender la

¹⁸ Se aplica el concepto usado en Bolivia. Lamentablemente, no existe información sobre "atención calificada del parto".

¹⁹ Cabe señalar que 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.

GRÁFICO 15: MADRES CON ACCESO A PARTOS INSTITUCIONALES SEGÚN QUINTILES DE POBREZA (2003)



Fuente: INE.

atención institucional de los partos, especialmente cuando la población es monolingüe. De acuerdo al CNPV 2001 e informes del INE, en el país existen alrededor de 480.000 mujeres monolingües nativas, que residen en las áreas rurales del país, 42 por ciento de las cuales viven en el departamento de La Paz. De este total, 35 por ciento se atienden a sí mismas en el parto (auto-atención).²⁰ 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).

III) CAMBIOS EN LA FECUNDIDAD Y EN LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

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 el medio siglo que va desde 1950 hasta 2000, la Tasa Global de Fecundidad cayó en 50 por ciento (de 6,8 a 3,8 hijos por mujer). Las reducciones más importantes se han observado en los grupos de ma-

yor 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 del trabajo; y abre espacio para la consideración de las denominadas políticas de conciliación, que buscan el equilibrio entre procesos de producción y el ámbito reproductivo.

La fecundidad no deseada continúa siendo elevada, lo cual sugiere un incompleto ejercicio de los derechos reproductivos de la mujer. La ENDSA 2003 reportaba que, para 2003, del total de la fecundidad observada (3,8 hijos por mujer), 45 por ciento era no deseada (1,7 hijos por mujer). Diez años atrás, 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 (2005), en el trabajo de

²⁰ Según Narváez y Saric (2004), se hace necesaria la revisión de los paquetes y la orientación del gasto a la atención primaria de salud con enfoque intercultural, que permita aproximar los servicios a grupos étnicos que tienen resistencia a asistir a los servicios como el caso del pueblo Aymara.

línea de base para su Proyecto Adolescentes,²¹ revela que el 70 por ciento de las adolescentes embarazadas expresaron que su embarazo no había sido deseado.

El conocimiento de métodos anticonceptivos es relativamente elevado, y su uso se incrementó en los últimos años.

Con datos de la ENDSA 2003, el 91,4 por ciento de las mujeres en edad fértil y el 94 por ciento de los hombres conocía algún método (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 80 por ciento de las mujeres en unión. El conocimiento de métodos anticonceptivos por parte de las mujeres es mayor en el área urbana (98 por ciento) que en el área rural (87 por ciento), con una mejoría de 13 puntos porcentuales en el área rural con relación a 1998. Esta misma encuesta reportó que 78 por ciento de las mujeres en unión usó alguna vez o estaba usando métodos anticonceptivos al momento de la encuesta, en comparación con 69 por ciento en 1998. En el caso de los hombres, esta proporción alcanzó 76 por ciento en 2003.

Persiste una importante demanda insatisfecha por planificación familiar para limitar o espaciar los nacimientos.

Según datos de la ENDSA 2003, la mayoría de las mujeres bolivianas (71 por ciento) no deseaba tener más hijos. Esta proporción, mayor entre las mujeres del área rural (79 por ciento) que entre las del área urbana, puede considerarse como un indicador de la demanda potencial de servicios de planificación familiar. Según la mencionada encuesta, el 23 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 más pobres son los que presentan mayores niveles de insatisfacción de esta demanda, destacándose entre ellos Chuquisaca y Potosí con niveles de alrededor de 30 por ciento. Asimismo, la necesidad insatisfecha de planificación familiar es mayor en el área rural que en el área urbana (30 y 18 por ciento, respectivamente). En una perspectiva de mediano plazo, y considerando los datos de la ENDSA 1994, destaca el hecho de que la demanda insatisfecha de planificación familiar casi no se ha reduci-

do en diez años (24 por ciento en 1994 frente al ya mencionado 23 por ciento en 2003). Cabe empero destacar que esta modesta reducción favoreció principalmente a las mujeres residentes en el área rural.

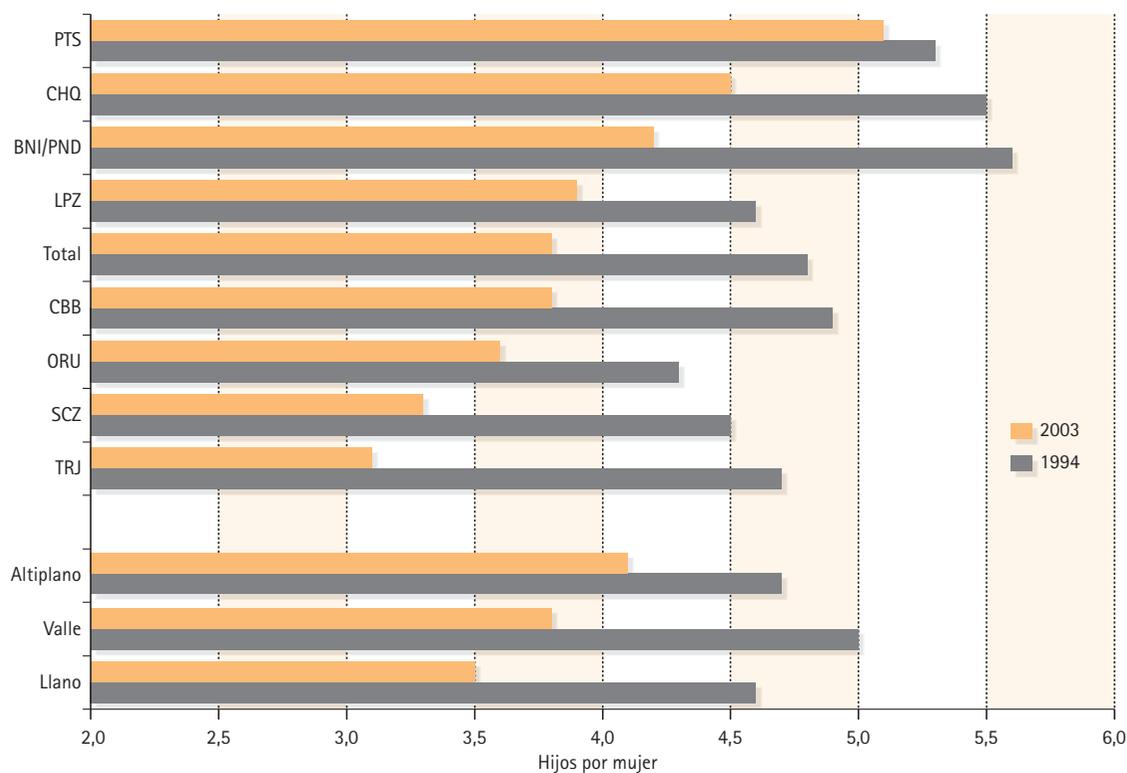
IV) INEQUIDADES EN LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Disparidades territoriales y sociales en la fecundidad

A lo largo de la última década, la transición demográfica ha seguido su curso en todo el país, persistiendo disparidades interdepartamentales e interregionales importantes. Según la ENDSA 1994, en los cinco años que precedieron esa encuesta, en ocho de los nueve departamentos del país se registraban tasas globales de fecundidad promedio superiores a 4,5 hijos por mujer. Diez años después, solamente en dos de los departamentos (Potosí y Chuquisaca) se superó ese parámetro. Esta baja de la fecundidad, que como se ha señalado implica un avance en el proceso de transición demográfica, no ha sido empero homogénea y determina que los grupos y ámbitos territoriales más desfavorecidos presenten niveles de fecundidad, en particular no deseada, sistemáticamente superiores. Con datos de 2003, la Tasa Global de Fecundidad nacional fue de 3,8 hijos por mujer; pero en el área rural la tasa (5,5) casi duplicaba la del área urbana (3,1). Según se puede apreciar en el Gráfico 16, en los diez años transcurridos entre las ENDSA 1994 y 2003, las mayores reducciones en la fecundidad 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 2003 la diferencia en la fecundidad de Potosí y Tarija (los departamentos con mayor y menor fecundidad respectivamente) subió a dos hijos por mujer.

21 Proyecto Fortalecimiento e Institucionalización del Modelo Transectorial de Atención a las y los Adolescentes (ASDI/DANIDA/UNFPA).

GRÁFICO 16: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR DEPARTAMENTOS Y REGIONES EN 1994 Y 2003



Fuente: INE.

Existen importantes brechas territoriales intradepartamentales en la fecundidad. Según se observó anteriormente, las áreas urbana y rural de los departamentos se encuentran en diferentes estadios de la transición demográfica. Considerando datos por departamento y desagregados entre área urbana y rural, existen diferencias muy marcadas en la fecundidad observada en distintos ámbitos territoriales. Por ejemplo, la 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

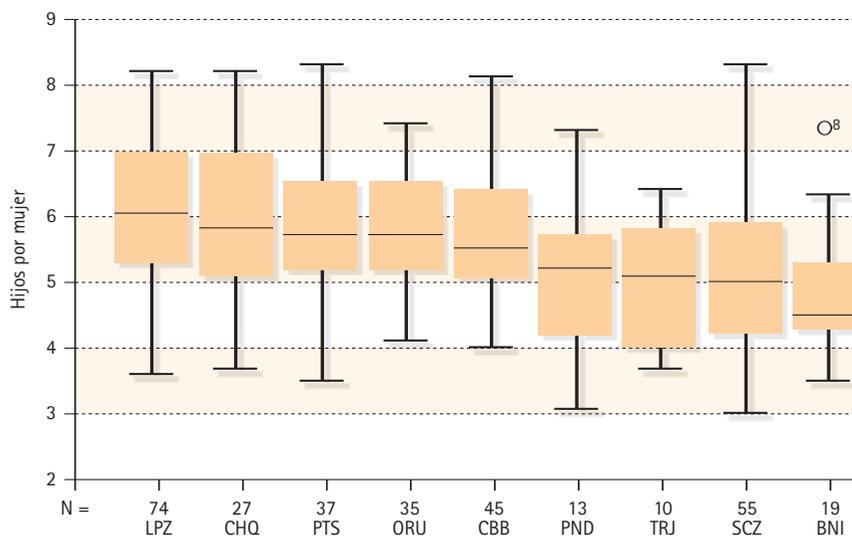
tanto a los datos del CNPV 2001, que reportaba una Tasa Global de Fecundidad de 4,4 hijos por mujer hacia 2001. En el Gráfico 17 se presenta un diagrama que permite apreciar la considerable dispersión en la fecundidad observada en los municipios del país.^{22,23} Así, hacia 2001, las mayores dispersiones 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.

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

22 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.

23 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 17: DISPERSIÓN DE LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR MUNICIPIO, SEGÚN DEPARTAMENTOS, CNPV 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

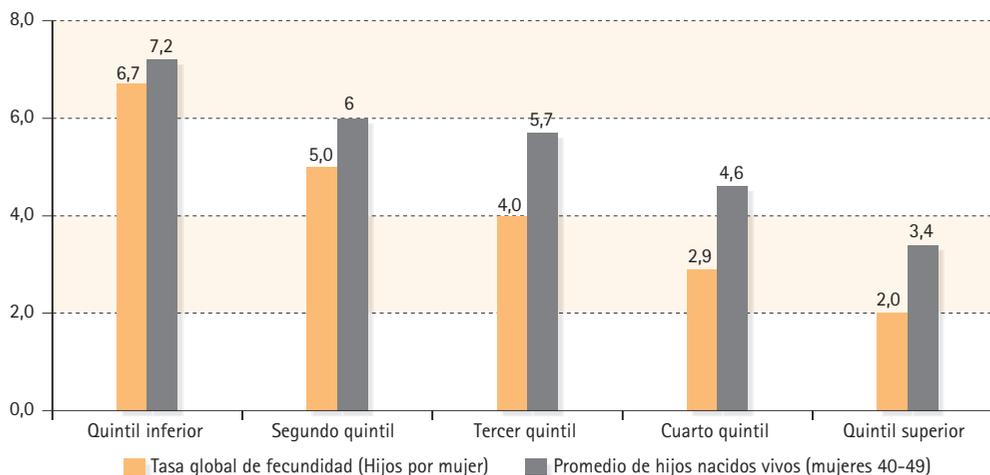
mujeres pertenecientes a familias en mejor situación socioeconómica (quintil superior) presentaban una Tasa Global de Fecundidad de solamente dos hijos por mujer, 50 por ciento por debajo del promedio nacional y muy cerca al nivel de reemplazo (1,9 hijos por mujer), por debajo del cual la población tendería a decrecer. Por su parte, la fecundidad observada entre las mujeres que componen el quintil inferior de pobreza fue de 6,7 hijos por mujer, 75 por ciento por encima del promedio nacional (Gráfico 18). De esta manera, la fecundidad observada entre las mujeres más pobres representaba 3,4 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 2003 revelan que las mujeres sin educación o con educación solamente primaria presentan una fecundidad mucho más elevada (6,8 y 4,9 hijos por mujer respectivamente) que las mujeres con educación secundaria o superior (2,7 y 2,1 hijos por mujer, respectivamente). La evidencia presentada tiene cierta coincidencia con los análisis comparativos sobre la reducción de la heterogeneidad regional de la fecundidad en América Latina. Respecto a las disparidades socioeconómicas, los estudios de CELADE aportan evidencias para el pasa-

do decenio, las cuales muestran que la disminución de la fecundidad fue relativamente más amplia entre los estratos socioeconómicos superiores y, en consecuencia, se ha acentuado la brecha de la fecundidad respecto a los grupos de población más pobres, tanto en el área urbana como en la rural (UNFPA, 2006).

Disparidades entre la fecundidad deseada y no deseada

La brecha entre la fecundidad observada y 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 de la fecundidad no se deben a diferentes preferencias reproductivas entre las mujeres, sino que éstas 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, mediante el uso de métodos anticonceptivos modernos (UNFPA, 2006b). En el caso de Bolivia, la Tasa de Fecundidad deseada presenta niveles y coeficientes de variación sustancialmente menores que la Tasa Global de Fecundidad, lo cual confirma esta

GRÁFICO 18: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS SEGÚN CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

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 a aquellas con instrucción superior (la fecundidad no deseada de las primeras es doce veces la de las segundas); asimismo, la fecundidad no deseada de las mujeres más pobres es nueve veces la registrada en las mujeres del quintil superior de pobreza.

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 2003, 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 2,7 hijos por mujer). Es des-

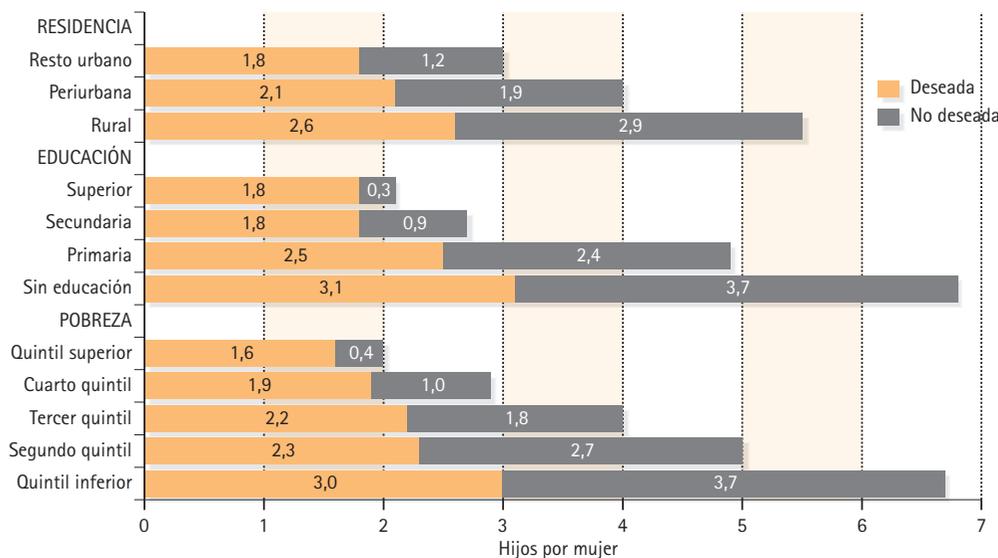
taqueable que este rango de preferencia se registra independientemente del nivel de instrucción alcanzado o el área de residencia, y sería indicativo del tamaño de familia que es considerado más adecuado por el conjunto de la población.

Disparidades en el conocimiento y uso de métodos anticonceptivos

En la última década, el conocimiento de métodos de anticoncepción por parte de las mujeres creció de 84,5 a 94,4 por ciento. De este total, el conocimiento de métodos modernos²⁴ entre las mujeres bolivianas en edad reproductiva pasó de 76,7 a 92,0 por ciento en diez años (ENDSA 1994 y ENDSA 2003). El conocimiento de métodos modernos 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 75 y 78 por ciento para las mujeres sin educación y las que corresponden al quintil inferior de pobreza, respectivamente. En el resto de los casos, existe un nivel de conocimiento bastante homogéneo que supera el 80 por ciento de las mujeres (Gráfico 20).

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

GRÁFICO 19: FECUNDIDAD TOTAL, DESEADA Y NO DESEADA, SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO, EDUCACIÓN Y RESIDENCIA, 2003



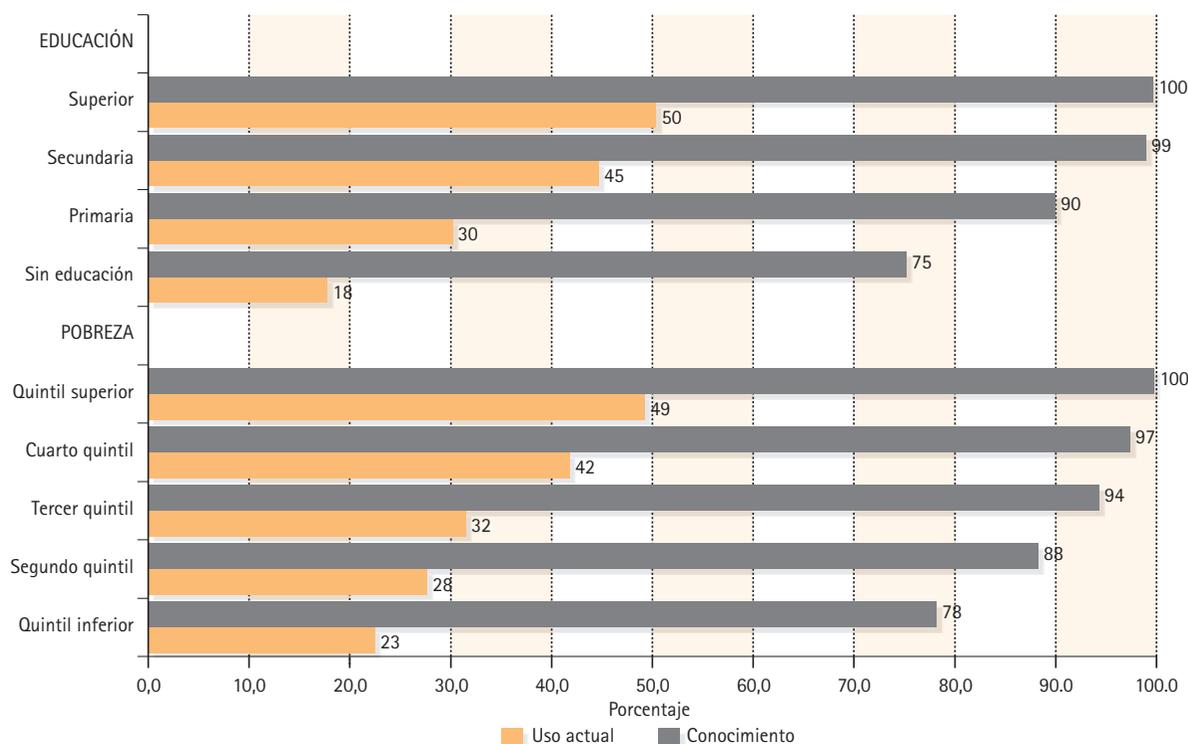
Fuente: INE.

La prevalencia del uso de anticoncepción moderna es baja y existen diferencias mucho más marcadas en el uso el cual, a su vez, difiere sustancialmente de los niveles observados en otros países de Sudamérica. 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 39 por ciento de las no unidas pero sexualmente activas declararon hacer uso actual de métodos modernos de anticoncepción al momento de la encuesta ENDSA 2003. 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

18 por ciento, mientras que entre las mujeres con instrucción superior y las pertenecientes al quintil superior de pobreza este nivel llegaba a 50 y 49 por ciento. Al considerar la edad de las mujeres, en la mayor parte de los grupos considerados la prevalencia de uso está en torno al 38 por ciento; sin embargo, los grupos de edades extremas (45-49 y 15-19) presentan los menores niveles de uso, con registros de 19 y 26 por ciento respectivamente; situación que es particularmente preocupante en el caso de las adolescentes.²⁵ El uso de los métodos modernos en otros países de Sudamérica es bastante más elevado que en Bolivia: con datos de Brasil (1996), Colombia (2005), Paraguay (1990) y Perú (2000), en promedio el 56 por ciento de las mujeres usan este tipo de métodos. Dentro de este total, el nivel de educación también marca diferencia en estos países, con proporciones de uso de 42, 52 y 62 por ciento entre las mujeres sin educación, con educación primaria y con educación secundaria o superior, respectivamente.

25 La situación se agrava aún más al considerar el grupo de las adolescentes no unidas pero sexualmente activas, pues la ENDSA 2003 reporta que la prevalencia de uso de anticoncepción moderna en este grupo etáreo es de solamente 19 por ciento.

GRÁFICO 20: CONOCIMIENTO Y USO ACTUAL DE MÉTODOS MODERNOS DE ANTICONCEPCIÓN ENTRE MUJERES EN UNIÓN, SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO Y EDUCACIÓN, 2003



Fuente: INE.

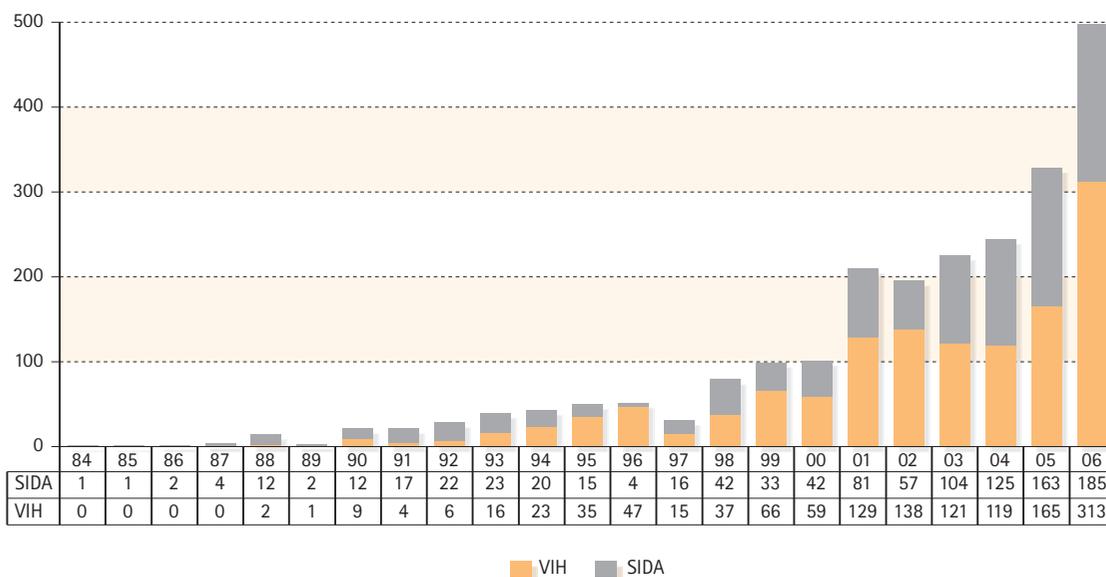
V) LA SITUACIÓN DEL VIH-SIDA

La prevalencia del VIH-SIDA en Bolivia aún es baja, pero existe un subregistro importante. Según la Organización de las Naciones Unidas para la lucha contra el SIDA (ONUSIDA), Bolivia es uno de los países latinoamericanos con menor prevalencia de VIH/SIDA, no obstante que la epidemia presenta un comportamiento ascendente a lo largo del período 1984-2006 (Gráfico 21). El Sistema de Vigilancia Epidemiológica de ITS/VIH/SIDA tiene registrados 2.288 casos notificados de personas que viven con el VIH acumulados desde 1984, de los cuales 983 tienen SIDA y 1.305 son personas que no han presentado síntomas. El subregistro estimado de casos es de 67 por ciento, por lo cual se calcula que hacia 2006 existían en el país alrededor de 7.000 personas afectadas por la epidemia.

La prevalencia del VIH en el país se estima en 0,13 por ciento, considerando la población en general.

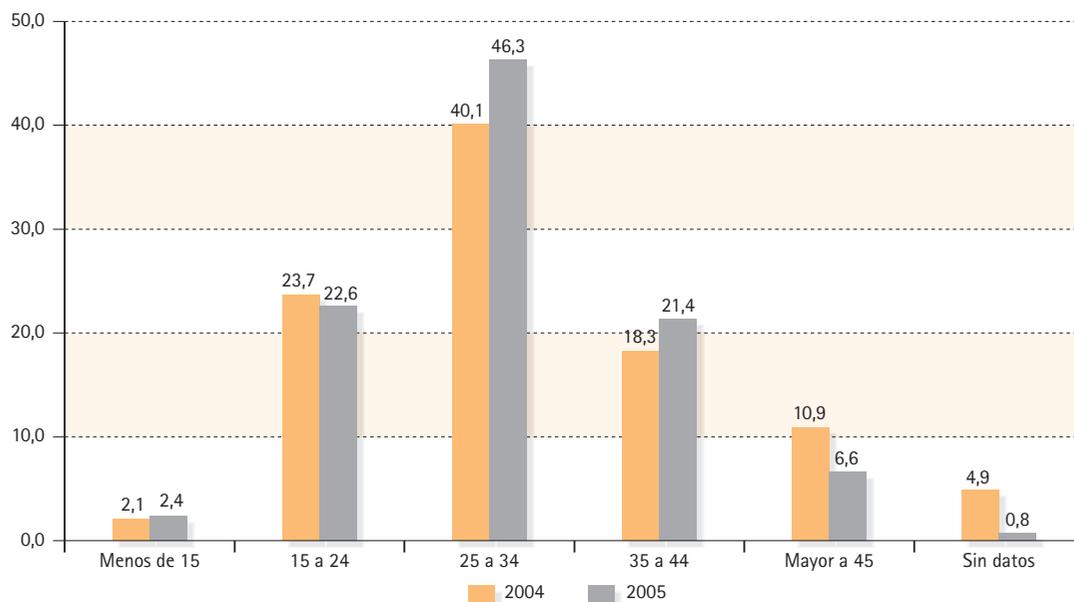
La epidemia ha sido categorizada como concentrada, principalmente en el grupo de hombres que tienen sexo con hombres (HSH). Los trabajos realizados por el Ministerio de Salud y Deportes y la OPS/OMS indican que Bolivia se encuentra en una epidemia concentrada, lo que significa que la prevalencia es mayor al cinco por ciento en algunos grupos de población, por ejemplo en HSH, donde la misma llegaría hasta el 22 por ciento. Las estimaciones realizadas por el Ministerio de Salud y Deportes, según modelos desarrollados por la OMS y ONUSIDA, muestran que a 2005 eran aproximadamente 6.800 personas las que vivían con el VIH. De este total, se estima que un 61,0 por ciento corresponden a HSH,

GRÁFICO 21: NOTIFICACIONES ANUALES DE PERSONAS CON VIH Y SIDA, 1984-2006



Fuente: Ministerio de Salud y Deportes.

GRÁFICO 22: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE CASOS NOTIFICADOS DE VIH Y SIDA SEGÚN GRUPO ETÁREO, 2004 Y 2005



Fuente: Ministerio de Salud y Deportes.

23,3 por ciento a mujeres urbanas con conductas de “bajo riesgo”, 9,6 por ciento a mujeres rurales con conductas de “bajo riesgo”, 0,8 por ciento a trabajadoras sexuales comerciales, 1,8 por ciento a clientes de las trabajadoras sexuales y un 3,6 por ciento a otras poblaciones. Las principales vías de transmisión son la sexual (94 por ciento), la perinatal (tres por ciento) y la sanguínea (uno por ciento). La distribución nacional de casos según el sexo 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.

Los grupos de edad más afectados son personas jóvenes, comprendidas entre los 25 a 34 años, y geográficamente Santa Cruz es el departamento de mayor notificación. El grupo de los adultos jóvenes de 25 a 34 años concentra el 46 por ciento de las personas que viven con VIH (Gráfico 22). Asimismo, es significativo que se reporte un 23 por ciento de casos entre las personas de entre 15 y 24 años (adolescentes y jóvenes). 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 estos adolescentes y jóvenes se han infectado con el VIH en sus primeras relaciones sexuales. Geográficamente, Santa Cruz es el departamento de mayor notificación, con un total de 48 por ciento del total, seguido de Cochabamba con el 26 por ciento y de La Paz con el 16 por ciento.



Foto: Tom Weller

C. POBLACIÓN Y EDUCACIÓN

I) RECURSOS HUMANOS, PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO

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 al mis-

mo tiempo un componente del bienestar y un factor para aumentar el bienestar, a causa de sus vínculos con los factores económicos, sociales, demográficos y de derechos.

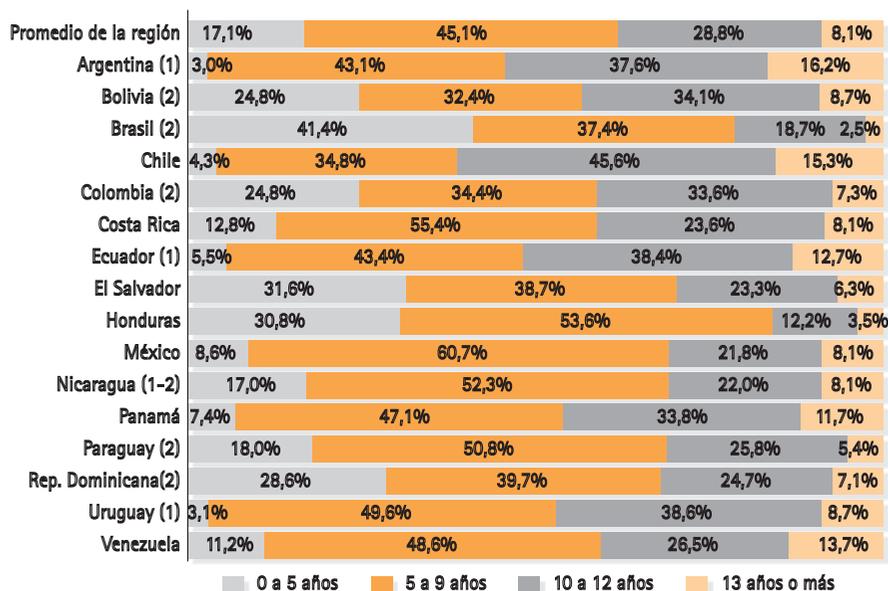
Bolivia presenta una situación desventajosa en la formación de sus recursos humanos respecto a los países de América Latina. Con datos compilados por el Ministerio de Educación (2004), hacia 1998, el 45 por ciento de la población de los países de América Latina tenía entre seis y nueve años de estudio. Comparada con los países de la región, la situación del país es desfavorable al exhibir mayores proporciones de población con bajos niveles educativos con solamente 0 a 5 años de estudio (Gráfico 23). Este hecho resulta especialmente evidente en el caso de la población adulta, 50 por ciento de la

“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.”

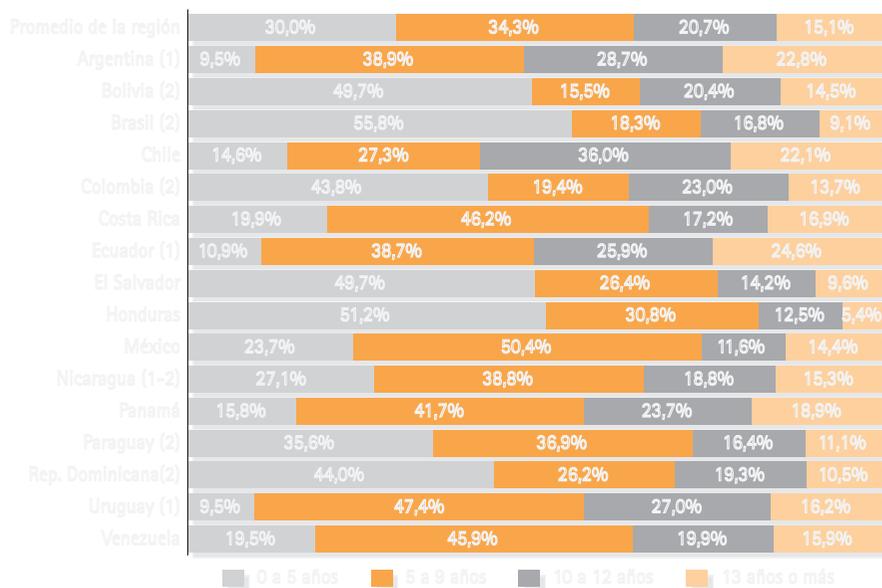
Plan Nacional de Desarrollo

GRÁFICO 23: AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO (1998)

A. Población joven: de 15 a 24 años



B. Población adulta: de 25 a 59 años



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.

cual cuenta con menos de cinco años de estudio. Este resultado está muy influido por la presencia de grandes grupos poblacionales que no tienen ningún nivel de instrucción formal, situación que se presenta especialmente en las personas con mayores edades. En el caso de la población joven, esta proporción es menor (25 por ciento), pero también resulta muy elevada respecto al promedio de la región. En lo que respecta a la proporción de la población boliviana con 10 o más años de estudio, que abarcaría la población con estudios de secundaria o superiores, ella se encuentra dentro de niveles comparables con los promedios de la región.

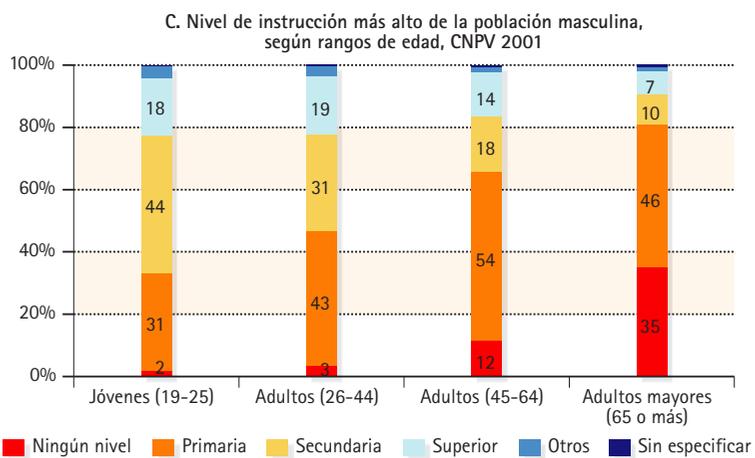
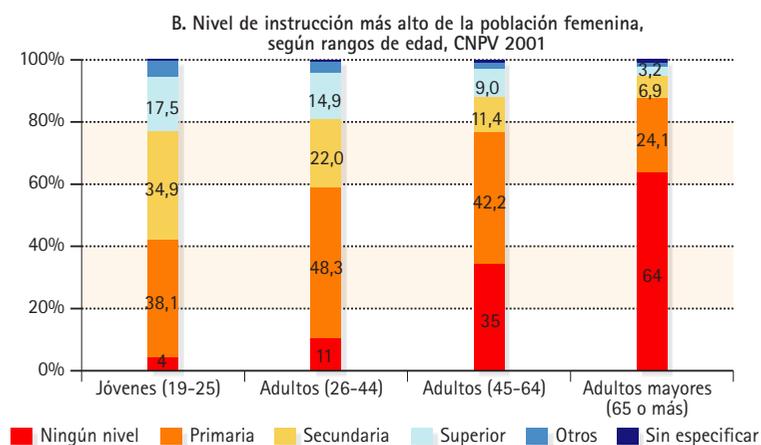
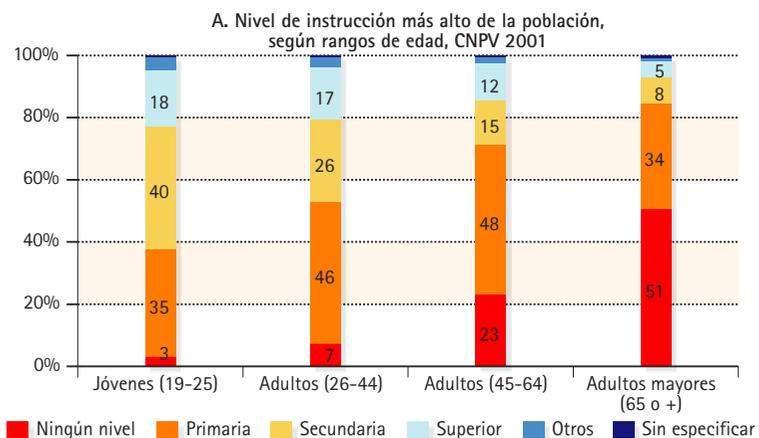
Las cohortes más jóvenes de la población exhiben mayores niveles de instrucción, como resultado del creciente acceso y valoración de la educación en el país en las últimas décadas. Los datos del CNPV 2001 permiten ilustrar la situación de los recursos humanos del país en términos de sus niveles de instrucción alcanzados, información que se presenta en el Gráfico 24. Observando los indicadores para la población total, destaca nítidamente el hecho de 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 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 en el mundo y en la sociedad boliviana en particular.

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 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 etáreos. 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 frente a 35 por ciento en el caso de las mujeres), de manera que una proporción mayor de mujeres jóvenes cuenta solamente con instrucción primaria. Esta situación tendría que ver en parte con las costumbres y usanzas que operan en contra de la mujer desde su niñez, las cuales la predisponen a encarar tareas de índole doméstica cuyo desarrollo le priva, muchas veces, de asistir a la escuela o la inducen 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, negándoles o permitiéndoles 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.

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 permiten 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

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.

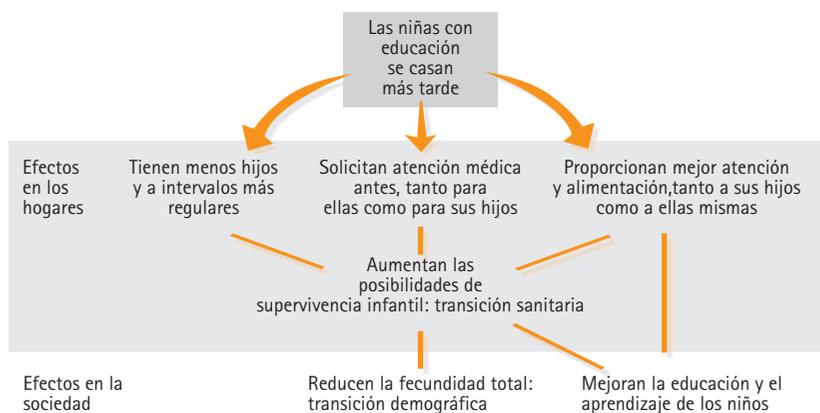
estudio y los altos niveles de analfabetismo que exhiben el centro-oeste de La Paz y la mayor parte de los municipios de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.²⁶

El analfabetismo afecta 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 (Tabla 3). Nuevamente, pueden apreciarse inequidades de género en la educación a lo largo de los diferentes grupos etáreos, las cuales se tornan muy marcadas en los grupos de adultos/as de 45 a 64 años y en los adultos/as mayores, que exhiben niveles sumamente elevados de analfabetismo.

DIAGRAMA 2: EFECTOS DE LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS EN LA NUPCIALIDAD, FECUNDIDAD Y EN LA SALUD, PROPIA Y DE SUS FUTUROS NIÑOS

La vida de las niñas con educación es diferente



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

TABLA 3: BOLIVIA: TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, POR RANGOS DE EDAD, CNPV 2001 (EN PORCENTAJES)

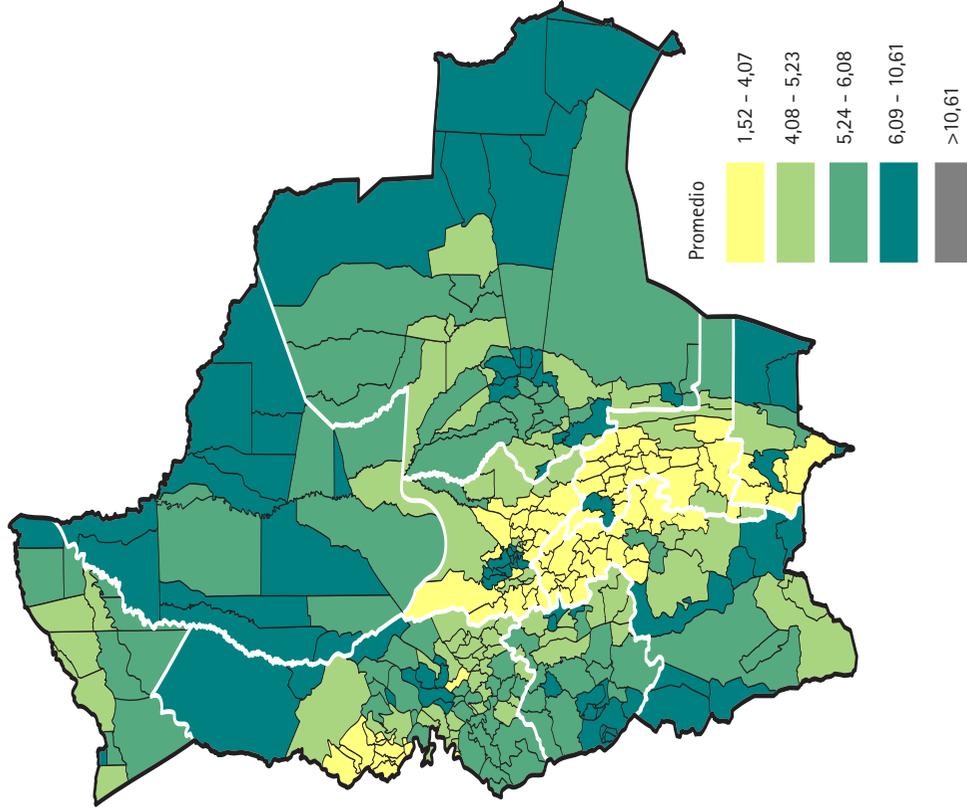
Modalidad	Total	Masculino	Femenino
Total	13,3	6,9	19,3
Adolescentes (15 - 18)	2,0	1,2	2,8
Jóvenes (19-25)	3,4	1,7	5,0
Adultos (26-44)	8,3	3,6	12,8
Adultos (45-64)	25,6	12,6	38,3
Adultos mayores (65 o más)	51,9	34,5	66,3

Fuente: INE.

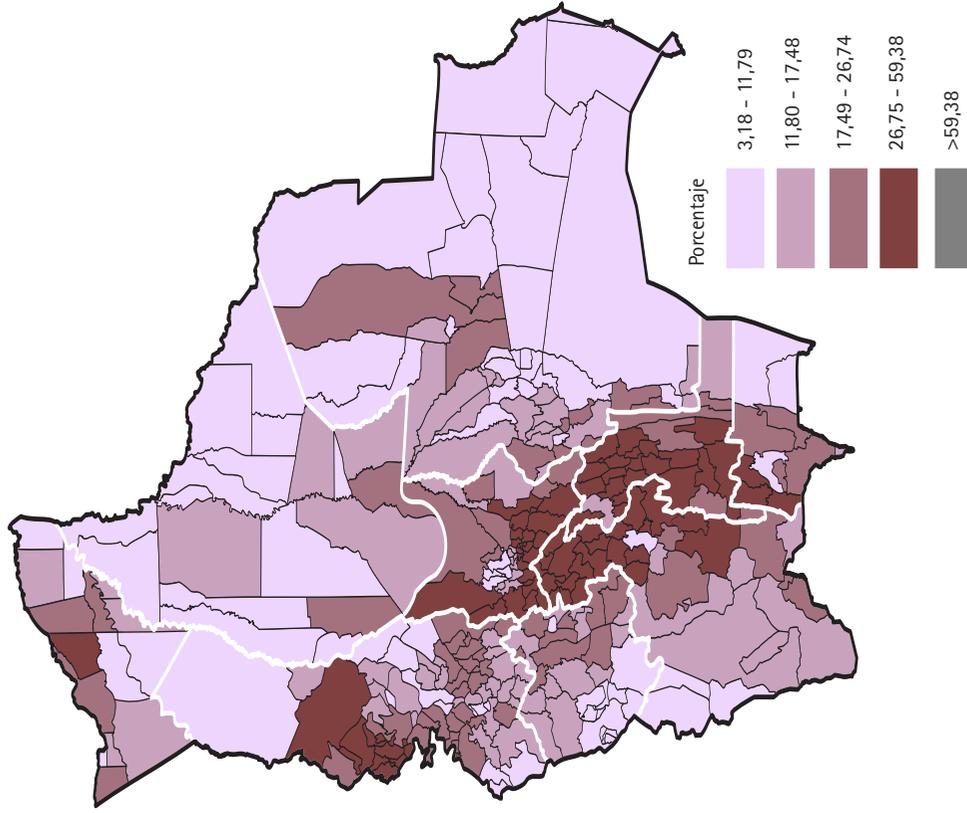
26 Conviene destacar el esfuerzo del Gobierno de Bolivia por combatir el analfabetismo, que se desarrolla desde marzo de 2006 mediante el Programa *Yo sí puedo*, ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura.

MAPA 1 : AÑOS PROMEDIO DE ESTUDIO Y TASA DE ANALFABETISMO SEGÚN MUNICIPIOS, CNPV 2001

A. AÑOS PROMEDIO DE ESTUDIO SEGÚN MUNICIPIOS, CNPV 2001



B. TASA DE ANALFABETISMO SEGÚN MUNICIPIOS, CNPV 2001 (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El acceso a la educación es diferenciado según estratos socioeconómicos de la población. Farah *et al.* (2006) destacan 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 paridad en el acceso y permanencia en la escuela, los sectores medios y bajos se hayan concentrado en los niveles primarios, ya que las diferencias socioeconómicas cierran las oportunidades abiertas por la democratización de la normativa de educación a aquellos con desventaja, como los pobres e indígenas, a los niveles superiores. 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'; éstos 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 Continua de Hogares (ECH) 2003-2004 (Tabla 4) 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.

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. En los últimos 15 años, a pesar de que el sistema educativo llevó adelante la transformación de la educación, se logró poco en materia de contenido intercultural de la educación y no se articuló el aprendizaje con 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" (UDAPE y PNUD, 2006).

TABLA 4: NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO POR LA POBLACIÓN DE 19 AÑOS Y MÁS SEGÚN QUINTIL DE POBREZA Y RESIDENCIA, 2003-2004¹ (EN PORCENTAJES)

Descripción ²	Ninguno	Primaria completa	Secundaria completa	Superior
<i>Según quintil de pobreza</i>				
Quintil inferior	22,5	4,9	6,0	1,6
Segundo quintil	17,2	6,0	12,2	4,1
Tercer quintil	15,9	6,1	13,7	7,6
Cuarto quintil	11,1	5,3	17,0	14,6
Quintil superior	5,3	3,3	16,3	43,5
<i>Según residencia</i>				
Urbano	7,2	5,1	18,0	23,5
Rural	24,1	4,9	6,1	5,1

Fuente: INE.
 Notas: ¹No se incluye la población con educación primaria incompleta, secundaria incompleta y otros.
²Los datos según quintiles de ingreso y para el área rural tienen errores relativos mayores al 20 por ciento en algunos casos; y aquellos para el área urbana tienen errores relativos mayores al 10 por ciento en algún caso.

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 5). 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. En términos de tasas de alfa-

betización, los indicadores para las poblaciones indígena y no indígena son también muy disímiles, pues desfavorecen al primer grupo en más de seis puntos porcentuales. Otra forma de evaluar el avance en el sistema educativo es el índice de escolaridad por año, que también se presenta en la Tabla 5. Idealmente, suponiendo matriculación universal y ausencia de abandono y/o repetición, los niños 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 adolescentes indígenas avanzan en promedio 0,75 grados cada año y los no indígenas avanzan en promedio 0,85 grados cada año.

TABLA 5: INDICADORES EDUCATIVOS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICO-LINGÜÍSTICA, 2002 (PORCENTAJES)

Indicador	Total	Población No indígena	Población indígena
Población entre 14-18 años con primaria completa	61,8	69,2	53,2
Tasa de alfabetización (población entre 15 y 44 años)	94,3	97,9	91,3
Escolaridad por año (población entre 14y 18 años) ¹	0,81	0,85	0,75

Fuente: UDAPE y PNUD (2006)
Notas: ¹Mide los grados (o fracción de grado) que avanzan los estudiantes cada año.

II) MATRÍCULA, COBERTURA Y LOGRO EDUCATIVO

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

En 2005, la población en edad escolar ascendió a 4,1 millones de personas, con similar participación femenina y masculina. El INE estimó una población de 9,4 millones de habitantes

para 2005, de los cuales 4,1 millones se encontraban en edades comprendidas entre 5 y 24 años, es decir en edad escolar (Tabla 6)²⁷. Esta población, que representa 45 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 nacional.²⁸ 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

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

28 Sin considerar la educación para personas adultas.

ciclo primario. Considerando las edades normativas definidas para la educación primaria (6 a 14 años) y secundaria (14 a 17 años), hacia 2005 alrededor de 907.000 personas deberían haber cursado la primaria y otras 403.000 la secundaria.

En 2005, 85 por ciento de la población en edad escolar estaba matriculada en el sistema educativo nacional. De este total, 49 por ciento eran mujeres y 51 por ciento hombres.

Los datos sobre matriculación del INE basados en encuestas a hogares señalan que, en el año 2005, 3.502.257 personas se

encontraban matriculadas en centros y programas educativos, lo que representa un crecimiento de 26,4 por ciento de la matrícula total en el período de seis años comprendido entre 1999 y 2005 (Tabla 7). La matrícula en los ciclos primario y secundario daba cuenta del 79 por ciento del total; mientras que las universidades, centros de educación técnica y superior y las normales acogían a un importante 14 por ciento. Destacan los importantes incrementos en la población matriculada en normales, en universidades y programas de educación para adultos.

TABLA 6: BOLIVIA: POBLACIÓN DE 5 A 24 AÑOS DE EDAD, 2005

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
<i>Total</i>	4.140.862	2.102.995	2.037.867
5-9	1.184.544	603.976	580.568
10-14	1.120.715	570.690	550.025
15-19	980.559	497.309	483.250
20-24	855.044	431.020	424.024

Fuente: INE.

TABLA 7: POBLACIÓN MATRICULADA DE 5 A 24 AÑOS DE EDAD SEGÚN NIVEL DE MATRICULACIÓN, 1999 Y 2005

	1999			2005(p)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<i>Total</i>	2.771.600	1.450.081	1.321.519	3.502.257	1.791.336	1.710.921
Curso de Alfabetización	0	0	0	783	0	783
Educación Pre Escolar	141.596	75.444	66.152	155.905	80.610	75.295
Primaria	1.771.399	925.083	846.316	2.058.824	1.062.446	996.378
Secundaria	537.152	290.799	246.353	707.720	373.405	334.315
Educación de Adultos	15.566	6.134	9.432	35.638	13.233	22.405
Normal	12.949	6.565	6.384	28.451	9.117	19.334
Universidad (incl. postgrado)	230.058	115.149	114.909	374.842	187.594	187.248
Técnico (Medio y Superior)	48.741	27.186	21.555	75.569	30.976	44.593
Colegio Militar o Academia Policial	898	898	0	1.373	1.373	0
Otros cursos	13.241	2.823	10.418	63.152	32.582	30.570

Fuente: INE. Encuesta MECOVI 1999 y Encuesta a Hogares 2005.
(p) Preliminar.

La gran mayoría de la población matriculada es atendida por la educación pública. Los datos sobre matriculación reportados por el SIE señalan que, para 2005, el 89,7 por ciento de los niños y jóvenes matriculados en los ciclos inicial, primario y secundario asistían a centros de educación pública (Tabla 8).²⁹ En términos de recursos humanos, el SIE reporta un total de 108 mil docentes que trabajan en la educación pública hacia 2005. Este total implica una relación alumnos/docentes de alrededor de 25, con una menor carga en el caso de la educación primaria (23 alumnos/docente).³⁰ Finalmente, también con datos para 2003, existían en el país 14.241 unidades educativas para atender a la población matriculada en edad escolar, tres por ciento más que en 1999.

En los últimos años se ha logrado en el país un acceso mayor de la niñez a la escuela, con progresos mayores en el caso de las niñas. Según datos disponibles para el año 2005, la cobertura neta de la educación primaria en el país es de 93,9 por ciento, con una contribución muy elevada de la educación pública que llega a 85,5 por ciento; mientras que los centros educativos privados contribuyen con el restante 8,4 por ciento (Gráfico 25). Los mayores niveles de cobertura se presentan en La Paz (96,7 por ciento), Santa Cruz (95,9 por ciento) y Oruro (95,2 por ciento); en tanto que en Chuquisaca, Potosí y Pando la cobertura exhibe los menores registros (86,1, 87,3 y 87,5 por ciento respectivamente).³¹ Según el Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

TABLA 8: BOLIVIA: ALUMNOS, DOCENTES Y CENTROS EDUCATIVOS EN 1999 Y 2005, CICLOS INICIAL, PRIMARIO Y SECUNDARIO

Indicador	1999	2005	Variación 1999/2005 (%)
<i>Alumnos</i>	2.374.882	2.792.164	17,6
Área urbana	1.544.028	1.870.951	21,2
Área rural	830.854	921.213	10,9
Públicas	2.107.057	2.503.773	18,8
d/c De convenio	314.684	383.588	21,9
Privada	267.825	288.391	7,7
<i>Docentes en la educación pública</i>	82.746	108.366	31,0
Inicial	4.142	4.742	14,5
Primaria	63.258	78.730	24,5
Secundaria	15.346	24.894	62,2
<i>Unidades educativas</i>	n.d.	16.166	n.a.
Públicas	13.835	15.283	10,5
Privadas	n.d.	883	n.a.
<i>Locales educativos</i>	n.d.	13.778 ¹	n.a.
Públicos	12.330	12.982 ¹	5,3
Privados	n.d.	796 ¹	n.a.

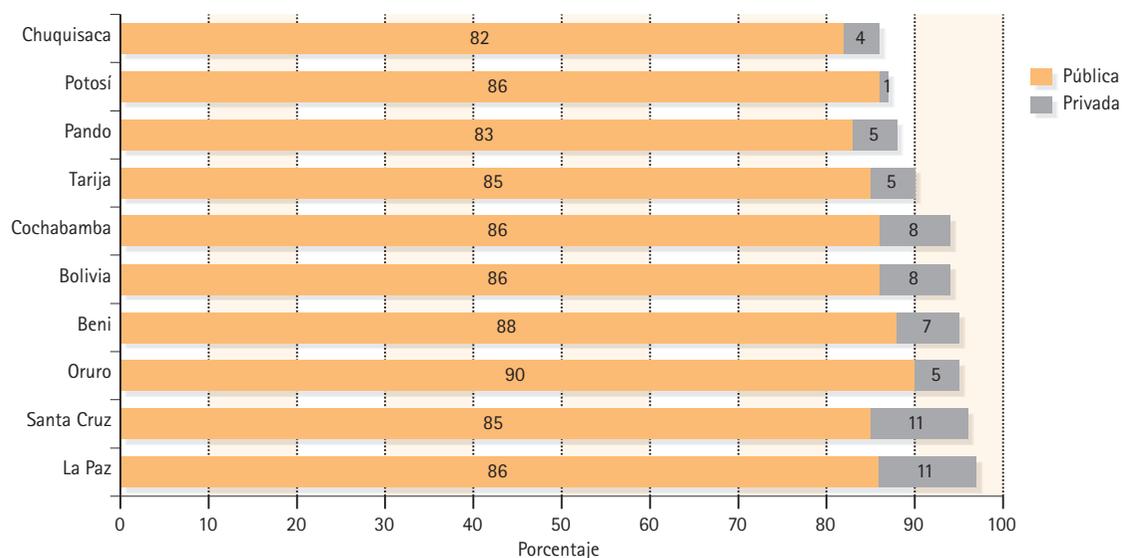
Fuente: Sistema de Información Educativa (Ministerio de Educación y Culturas).
 Notas: ¹Corresponde a 2003.
 n.d. No disponible. n.a. No aplicable.

29 Los centros educativos denominados de convenio son considerados públicos.

30 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.

31 No se dispone de información sobre la cobertura neta de la educación secundaria. Los datos provistos por el INE dan cuenta de una cobertura neta de la educación pública en la secundaria de 47,1 por ciento para el año 2003; con tasas de 48,4 y 45,8 por ciento para hombres y mujeres, respectivamente.

GRÁFICO 25: COBERTURA NETA DE PRIMARIA POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO, SEGÚN DEPARTAMENTO EN 2005



Fuente: Ministerio de Educación.

(CIMDM, 2006), 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 2004 desfavoreció a las mujeres en 0,13 puntos porcentuales, en tanto que para 2005 la brecha se calculó en -0,21 puntos.

Unido al fenómeno de la mayor cobertura de la educación, 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 47 por ciento de la tasa de abandono en primaria y de 35 por ciento en la secundaria en el corto período de seis años comprendido entre 1997 y 2003 (Tabla 9). Los mayores progresos en la reducción del abandono escolar se dieron entre los estudiantes varones, aunque las menores tasas de abandono, tanto en primaria como en secundaria, siguen favoreciendo a las mujeres. A nivel de departamentos, las tasas de abandono en la educación primaria son relativamen-

te 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 varones que presentan tasas de deserción sistemática y significativamente mayores que las niñas y adolescentes.

Se han registrado avances muy importantes en términos de logro educativo en primaria y secundaria. El Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CIMDM, 2006) señala que 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 lo hizo de 58,7 a 77,9 por ciento; lo cual prácticamente suprimió la brecha de género que inicialmente desfavorecía a las niñas. A nivel departamental, empero, existen diferencias importantes que muestran brechas de término en la educación básica ampliamente desfavorables a las niñas en Potosí, Chuquisaca y Pando (8,9; 5,5 y 5,2 puntos porcentuales respectivamente); mientras que en

TABLA 9: TASAS DE ABANDONO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA, POR SEXO Y DEPARTAMENTO, SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN, 1997 Y 2003 (EN PORCENTAJES)

Departamento	1997			2003			Variación		
	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	-46,98	-47,61	-46,33
Chuquisaca	8,01	8,48	7,49	4,31	4,60	3,99	-46,19	-45,75	-46,73
La Paz	9,60	9,92	9,24	5,37	5,47	5,25	-44,06	-44,86	-43,18
Cochabamba	8,32	8,77	7,83	5,12	5,34	4,88	-38,46	-39,11	-37,68
Oruro	10,46	10,77	10,13	6,94	7,14	6,73	-33,65	-33,70	-33,56
Potosí	9,87	10,05	9,66	5,55	5,65	5,44	-43,77	-43,78	-43,69
Tarija	10,34	11,22	9,43	4,98	5,35	4,60	-51,84	-52,32	-51,22
Santa Cruz	9,49	10,05	8,90	4,12	4,29	3,95	-56,59	-57,31	-55,62
Beni	10,64	10,92	10,33	4,28	4,23	4,33	-59,77	-61,26	-58,08
Pando	12,81	13,29	12,28	10,43	10,23	10,66	-18,58	-23,02	-13,19
II. Educación Secundaria									
Bolivia	13,71	15,35	11,81	8,90	9,70	8,01	-35,08	-36,81	-32,18
Chuquisaca	12,93	13,89	11,90	9,83	10,98	8,50	-23,98	-20,95	-28,57
La Paz	13,26	14,63	11,47	8,65	9,29	7,91	-34,77	-36,50	-31,04
Cochabamba	12,32	14,45	9,97	8,69	9,64	7,65	-29,46	-33,29	-23,27
Oruro	14,25	16,56	11,58	8,84	10,11	7,35	-37,96	-38,95	-36,53
Potosí	14,52	15,94	12,95	8,91	10,00	7,59	-38,64	-37,26	-41,39
Tarija	12,36	14,55	10,33	8,94	9,97	7,95	-27,67	-31,48	-23,04
Santa Cruz	14,42	15,87	12,89	9,16	9,84	8,46	-36,48	-38,00	-34,37
Beni	17,96	20,47	14,87	9,11	9,52	8,65	-49,00	-53,49	-41,83
Pando	20,86	20,77	20,98	8,49	8,78	8,15	-59,30	-57,73	-61,15

Fuente: INE.

Santa Cruz y Tarija se observan las mayores brechas de término que favorecen a las niñas (-3,9 y -2,8 puntos porcentuales, 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

En 2002, la población matriculada en centros de educación alternativa ascendió a 127.671 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.³² Por su propia naturaleza 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), 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. La mayor parte de esta población (95 por ciento) atendía centros de educación para adultos en sus modalidades

32 Según el Ministerio de Educación (2004), dadas las características de la Educación Permanente, "...es difícil contar con información estadística."

TABLA 10: BOLIVIA: POBLACIÓN MATRICULADA EN CENTROS DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA, 2002

Modalidad	2002	Participación
Educación de Adultos	120.780	100,0%
Primaria - EPA	43.441	36,0%
Secundaria - ESA	40.938	33,9%
Técnica - ETA	36.401	30,1%
Educación Especial	6.891	100,0%
Dificultades de aprendizaje	2.636	38,3%
Discapacidad auditiva	1.114	16,2%
Discapacidad visual	475	6,9%
Discapacidad mental	2.111	30,6%
Discapacidad física	398	5,8%
Discapacidad múltiple	154	2,2%
Talento superior	3	0,0%
Total	127.671	

Fuente: Ministerio de Educación.

de educación primaria, secundaria y técnica; mientras que el restante cinco 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 (38 por ciento de los matriculados) y con discapacidad mental (31 por ciento de los matriculados).

Los centros de educación alternativa focalizan su atención en las áreas urbanas. Los datos presentados en la Tabla 11 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 de 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.

La información disponible sugiere la necesidad de incrementar de manera significativa el número de facilitadores, especialmente en la educación para adultos. De la Tabla 11 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.).

III) LA POBLACIÓN COMO INDICADOR DE LA DEMANDA PRESENTE Y FUTURA POR SERVICIOS EDUCATIVOS³³

Como resultado del avance en la transición demográfica, en los siguientes años la población joven crecerá en mayor medida. En el medio siglo transcurrido entre 1950 e inicios de los 2000, la población compuesta por niños hasta los nueve años

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

TABLA 11 : BOLIVIA: CENTROS EDUCATIVOS Y FACILITADORES EN LA EDUCACIÓN ALTERNATIVA (2002)

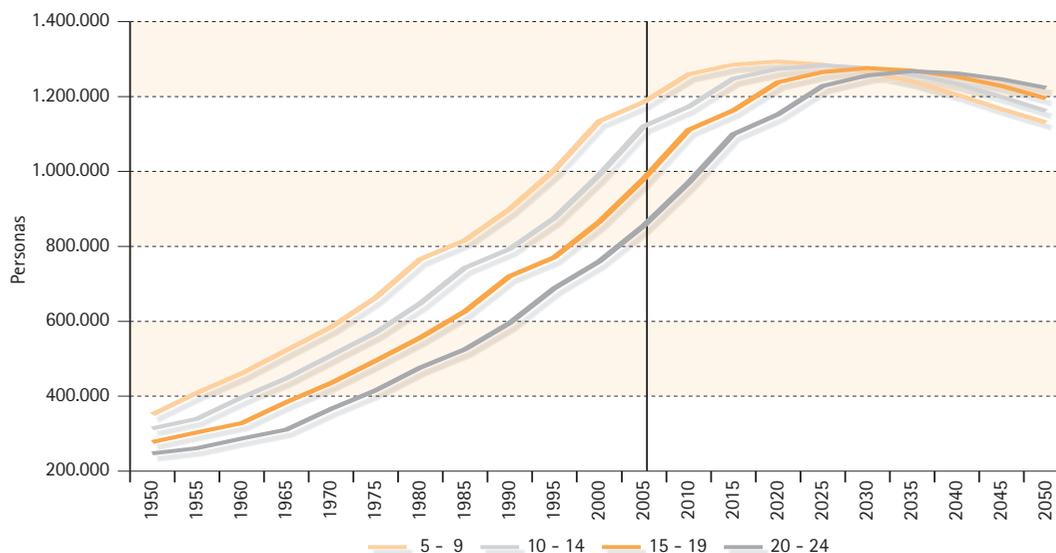
Modalidad	2002	Participación
I. Centros Educativos		
Educación de Adultos	403	79,8%
Educación Especial	102	20,2%
Total	505	100,0%
II. Facilitadores		
Educación de Adultos	2.929	81,2%
Educación Especial	678	18,8%
Dificultades de aprendizaje	122	
Discapacidad auditiva	159	
Discapacidad visual	63	
Discapacidad mental	288	
Discapacidad física	30	
Discapacidad múltiple	16	
Talento superior	0	
Total	3.607	100,0%
Fuente: Ministerio de Educación.		

presentó mayores tasas de crecimiento, niveles absolutos y participaciones relativas que el resto de los grupos etáreos. Las estimaciones del INE señalan que en el año 2005 el 45 por ciento de la población boliviana está integrado por niños, 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 irá estabilizándose más rápidamente y antes que la población de jóvenes. En términos absolutos, se prevé que entre 2005 y 2020 el número de personas de entre 15 y 24 años crecerá en 5,5 millones, con un incremento de 30 por ciento; mientras que el grupo de personas de entre 5 y 14 años crecerá solamente 11 por ciento (2,6 millones de personas). De esta manera, entre 2007 y 2015, la población en edad escolar crecerá anualmente en un promedio de 64 mil personas, mientras que entre 2016 y 2025 lo hará en 27 mil personas por año.

Por tanto, la demanda potencial de servicios de educación secundaria, técnica y universitaria aumentará más rápidamente. Una implicación directa del crecimiento pobla-

cional diferenciado dentro de la población joven es el incremento también dispar de la demanda de 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 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.

GRÁFICO 26: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 5 A 24 AÑOS
SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD: 1950 - 2050



Fuente: CELADE.

IV) EDUCACIÓN Y SEXUALIDAD Y EDUCACIÓN PARA LA SEXUALIDAD

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 (ver Subsección IV-b). 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, pues permite a la mujer planificar el número y el momento de sus embarazos, sin que ellos interfieran con el plan de desarrollo socioeconómico 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.

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. En términos de salud, los datos de la ENDSA 2003, ya presentados en secciones anteriores, muestran que la situación de mortalidad de las mujeres sin educación es mucho más precaria que la de mujeres con educación superior (Tabla 12). Así, por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez que corresponden a hijos de mujeres sin educación representan 2,6 y 3,5 veces las de mujeres con educación, respectivamente. Las reducciones más importantes de la mortalidad en los niños e infantes parecen darse cuando las madres acceden al menos a la educación primaria, que al parecer otorga 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 doce veces la de las mujeres con educación superior. En este caso, los mayores progresos

**TABLA 12: INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y DE SALUD
SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO POR LAS MUJERES (2003)**

	Sin educación	Educación primaria	Educación secundaria	Educación superior	Sin educación/ Educación primaria	Sin educación/ Educación secundaria	Sin educación/ Educación superior
<i>Mortalidad (por 1.000 nv)</i>							
Mortalidad infantil (pmnv)	87	56	39	33	1,6	2,2	2,6
Mortalidad en la niñez (pmnv)	128	81	47	37	1,6	2,7	3,5
<i>Fecundidad (hijos por mujer)</i>							
Observada	6,8	4,9	2,7	2,1	1,4	2,5	3,2
No deseada	3,7	2,4	0,9	0,3	1,5	4,1	12,3
<i>Planificación familiar (porcentajes¹)</i>							
Conocimiento de métodos modernos	75,2	90,0	99,0	99,7	0,8	0,8	0,8
Uso actual de métodos modernos	17,8	30,2	44,7	50,4	0,6	0,4	0,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.
Nota: ¹Se refiere a mujeres en edad fértil.

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.

La legislación boliviana en materia de educación promueve la inclusión de la transversal de Salud y Sexualidad. En las normas que regulan la educación en Bolivia se establece como objetivo de la educación secundaria “Incentivar en los educandos el conocimiento, cuidando el bienestar personal, la adquisición de hábitos de higiene, la planificación familiar, el manejo responsable y afectivo de la sexualidad, las relación entre sexualidad y afectividad, la preservación de la salud, valorando las repercusiones de determinadas conductas sobre la misma, así como la valoración de la calidad de vida y la práctica del deporte” (DS 23950 Reglamentario de la Ley de Reforma Educativa). Esta legislación promueve la inclusión de la transversal de Salud y Sexualidad de manera que los/as educandos, niños/as y jóvenes del país tengan acceso a una educación para la sexualidad normada y curricularmente estructurada en el ámbito nacional (UNFPA, 2002). El PND es-

tablece que “se desarrollarán acciones para que la población de mujeres, adolescentes y jóvenes ejerza sus derechos sexuales y reproductivos, así como su salud sexual y reproductiva”. Asimismo, el Anteproyecto de la Nueva Ley de la Educación Boliviana Avelino Siñani y Elizardo Pérez en su Artículo 3 establece entre los objetivos de la educación boliviana: “Fomentar el respeto a los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes, hombres, mujeres y del adulto mayor en todos los ámbitos de la educación”.

Según los datos reportados por la Encuesta Nacional de Juventudes en Bolivia, 74 por ciento de los adolescentes y 81 por ciento de los jóvenes recibió orientación en los temas de salud sexual y reproductiva. Según esta misma fuente,³⁴ 73 por ciento de los adolescentes (13 a 18 años) y jóvenes (19 a 24 años) recibió educación sexual y reproductiva principalmente en su establecimiento educativo; nueve por ciento de personal médico o promotores de salud y otro nueve 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. Por otra parte, 74 por ciento de los adolescentes y jóvenes tiene conocimientos de métodos de planificación familiar, proporción que es ligeramente superior en el caso de las mujeres (76 frente a 73 por ciento).

34 La Encuesta Nacional de Juventudes, que se realizó en 2003, abarcó poblaciones de 11 municipios de cinco departamentos (Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Oruro).



Foto: Tom Weller

D. POBLACIÓN Y TERRITORIO

Las concepciones del territorio son variadas, pero en todo caso coinciden respecto al hecho de que la población y el territorio están estrechamente vinculados, y en que no puede entenderse un concepto sin el otro. Siguiendo a Rubiano (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) destaca que el territorio es un concepto más específico que el espacio geográfico, debido a que se caracteriza: por ser *localizado* y, como tal, tiene caracte-

rísticas 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 transformación 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”.³⁵ Estos conceptos son compatibles con la concepción del Vivir Bien, que como ya se ha mencionado entiende a la persona y a la comunidad viviendo en un territorio y en armonía con la naturaleza.

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

35 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.

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

“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 socioculturales; 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

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, entre otras, plantea la Política de Gestión Territorial y Gobernabilidad que buscará, entre otros aspectos, que la gestión pública sea funcional al territorio y que 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.

I) PATRONES DE ASENTAMIENTO Y MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO

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 liga-

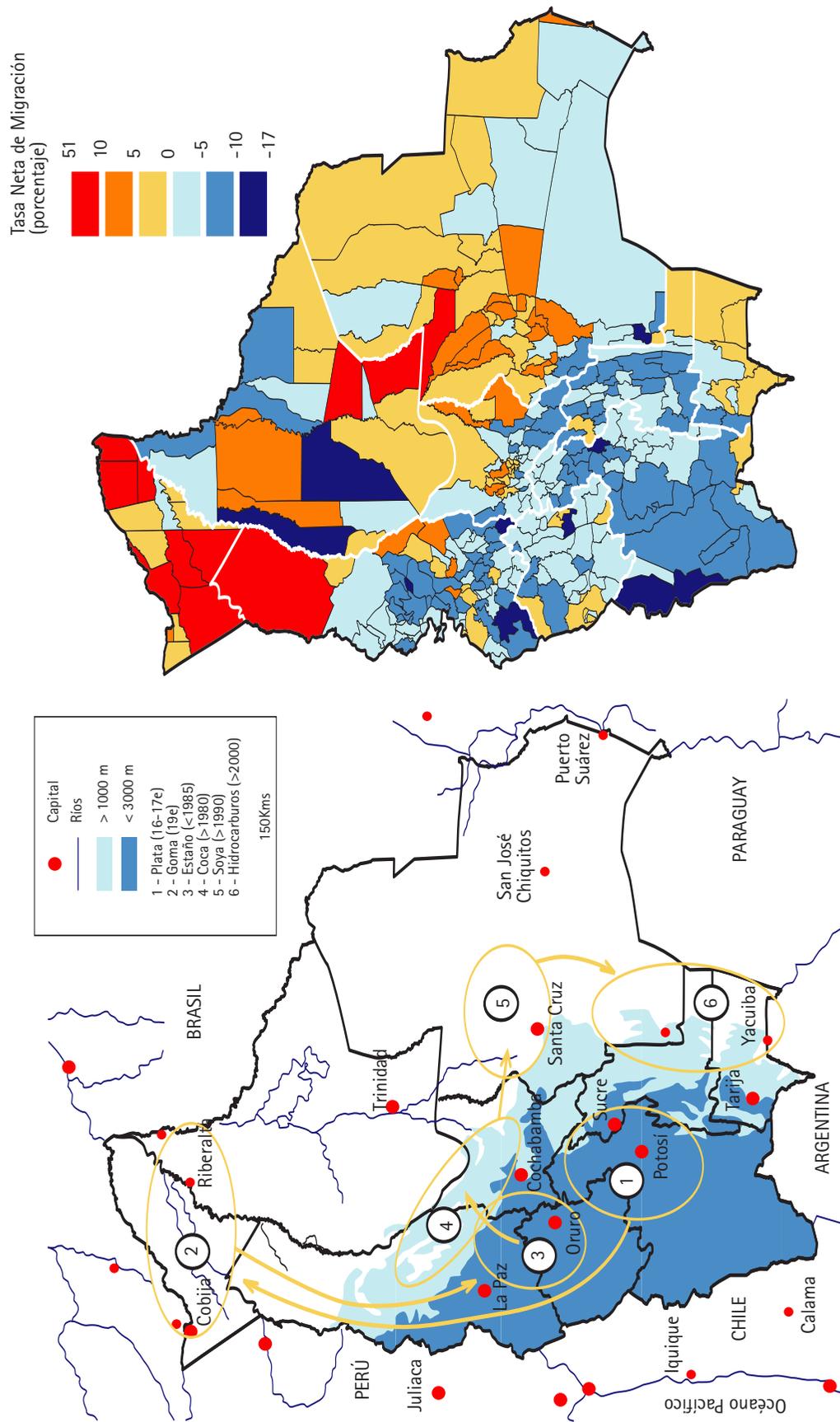
da a la evolución de las actividades económicas, sociales e institucionales; configurando así regiones de expulsión y atracción de la población, en función de las oportunidades diferenciadas que estos cambios generan a lo largo del tiempo. Asociado a estas transformaciones, el proceso de urbanización, 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 cincuenta, 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 emergentes de la Revolución Federal de 1899. En este contexto, los datos de 1950 dan cuenta de 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 sólo el 12 por ciento en los llanos.

En el marco de su propuesta de descentralización, el PND plantea que el Estado boliviano impulsará el es-

tablecimiento, 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, entre otras, plantea la Política de Gestión Territorial y Gobernabilidad que buscará, entre otros aspectos, que la gestión pública sea funcional al territorio y que 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.

La Marcha hacia el Oriente, que quizás fue el único esfuerzo deliberado para 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

MAPA 2: OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y MOVIMIENTOS DEMOGRÁFICOS DETERMINADOS POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS



Fuente: Mazurek (2006).

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 está llevando a los llanos a constituirse, paulatinamente, en la región más habitada del país.

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.

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, este proceso ha posibilitado 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. Aun descontando la producción de gas natural por su carácter transable (sin encadena-

mientos importantes con el resto de la economía) —pero que sin embargo genera importantes niveles de regalías departamentales—, 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.

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 13). 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 255 mil en 1976 y a más de un 1,1 millones en 2001, constituyéndose en la ciudad capital de mayor crecimiento del país en los últimos 50 años.

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, fundada en 1985, pasó de 405 mil habitantes en 1992 a 647 mil en 2001.

TABLA 13: 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	Δ(76-92)	Δ(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: INE.

En el caso de Bolivia, las mayores densidades de población se observan en los valles y el 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

“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

cuadrado; en tanto que el altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) mostraba 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, presentaba una densidad de solamente 3,8 habitantes por kilómetro cuadrado, determinada principalmente

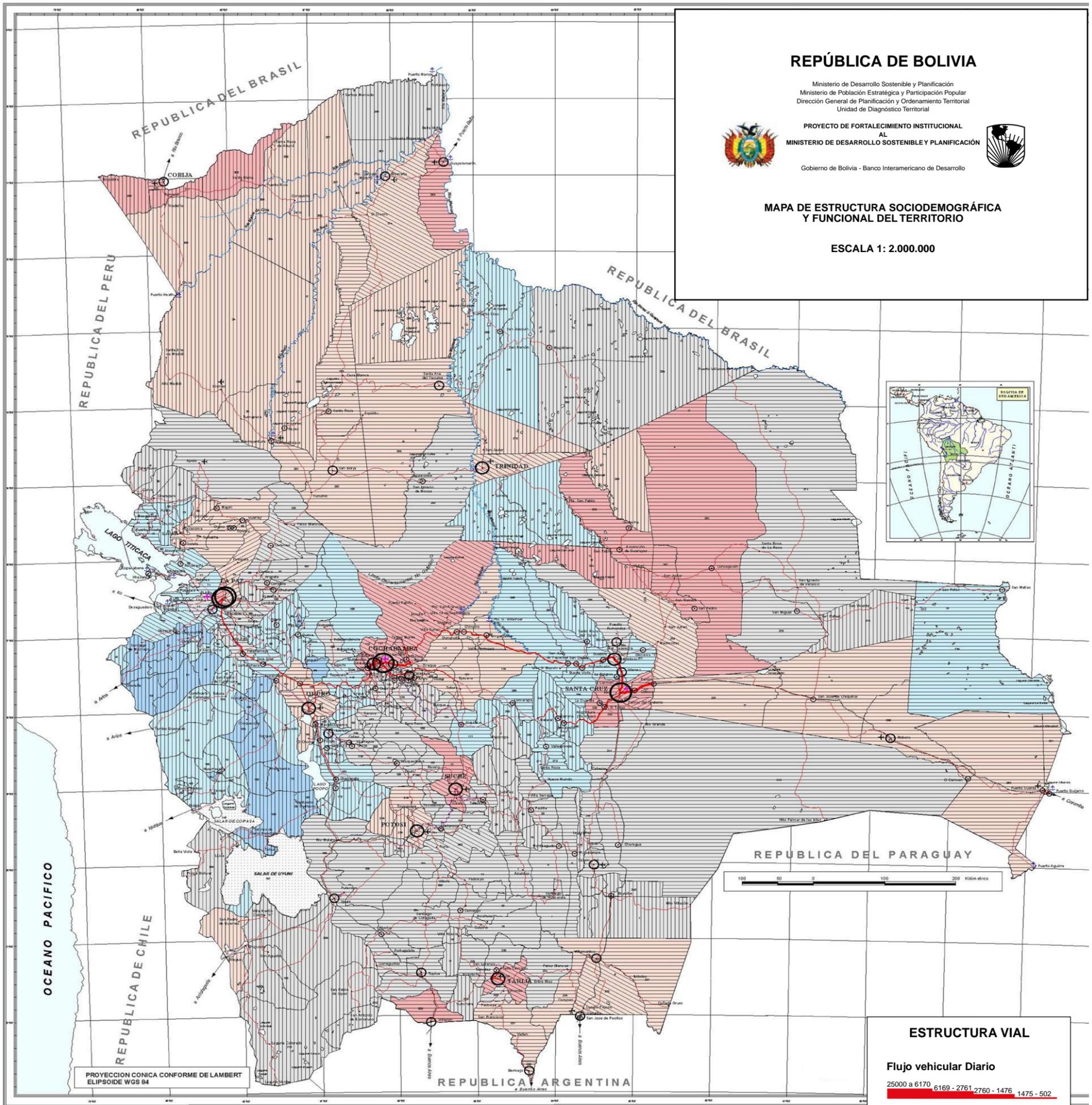
por las grandes extensiones de estos departamentos y la especialmente baja densidad poblacional de Beni y Pando. El Mapa 3 presenta una panorámica del crecimiento, magnitud y distribución actual de la población boliviana.

II) DESESTRUCTURACIÓN Y SUPERPOSICIÓN DE USOS DEL TERRITORIO

En las últimas décadas el país ha sufrido un proceso de desestructuración territorial. En la actualidad existe una tendencia muy marcada a confundir el concepto de territorio con el de los límites geográficos, que además se han convertido en una preocupación central de las autoridades especialmente departamentales y locales, debido principalmente a las implicaciones de esta definición para la distribución de recursos financieros. Asimismo, el país enfrenta dificultades en su división político-administrativa debido a que 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 territorial,³⁶ especialmente a nivel de secciones de provincias. Esto ha generado la fragmentación del territorio y disputas por territorio a

36 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 3: BOLIVIA: ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA Y FUNCIONAL DE TERRITORIO



REPÚBLICA DE BOLIVIA

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
Ministerio de Población Estratégica y Participación Popular
Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial
Unidad de Diagnóstico Territorial

**PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
AL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN**

Gobierno de Bolivia - Banco Interamericano de Desarrollo

**MAPA DE ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA
Y FUNCIONAL DEL TERRITORIO**

ESCALA 1: 2.000.000

ESTRUCTURA VIAL

Flujo vehicular Diario

25000 a 6170 6169 - 2761 2760 - 1476 1475 - 502

Fuente: Servicio Nacional de Caminos

Ferrovias

— Operable
— No operable

Fuente: Empresa Nacional de Ferrocarriles, 1994

Aeropuertos Comerciales

✈️ Aeropuerto Internacional
✈️ Aeropuerto Nacional

Rios Navegables

— Principales Puertos Fluviales
⚓

Fuente: Dirección General de Marina Mercante

ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA

MUNICIPIOS

Según número de habitantes*	Según tasa de crecimiento **
menor a 10.000	6.49 - 4.57 Muy superior al promedio
10.000 - 50.000	4.57 - 2.64 Superior al promedio
50.000 - 400.000	2.64 - 0.71 Promedio
mayor a 400.001	0.71 - (1.21) Negativa
	< a (1.21) Muy negativa

CENTROS POBLADOS

Según Número de Habitantes*

	400.000
	50.003 - 10.001
	50.000 - 10.001
	10.000 - 2.001
	2.000 - 250

*Datos del Censo Nacional y Vivienda, 1992

SIMBOLOS CONVENCIONALES

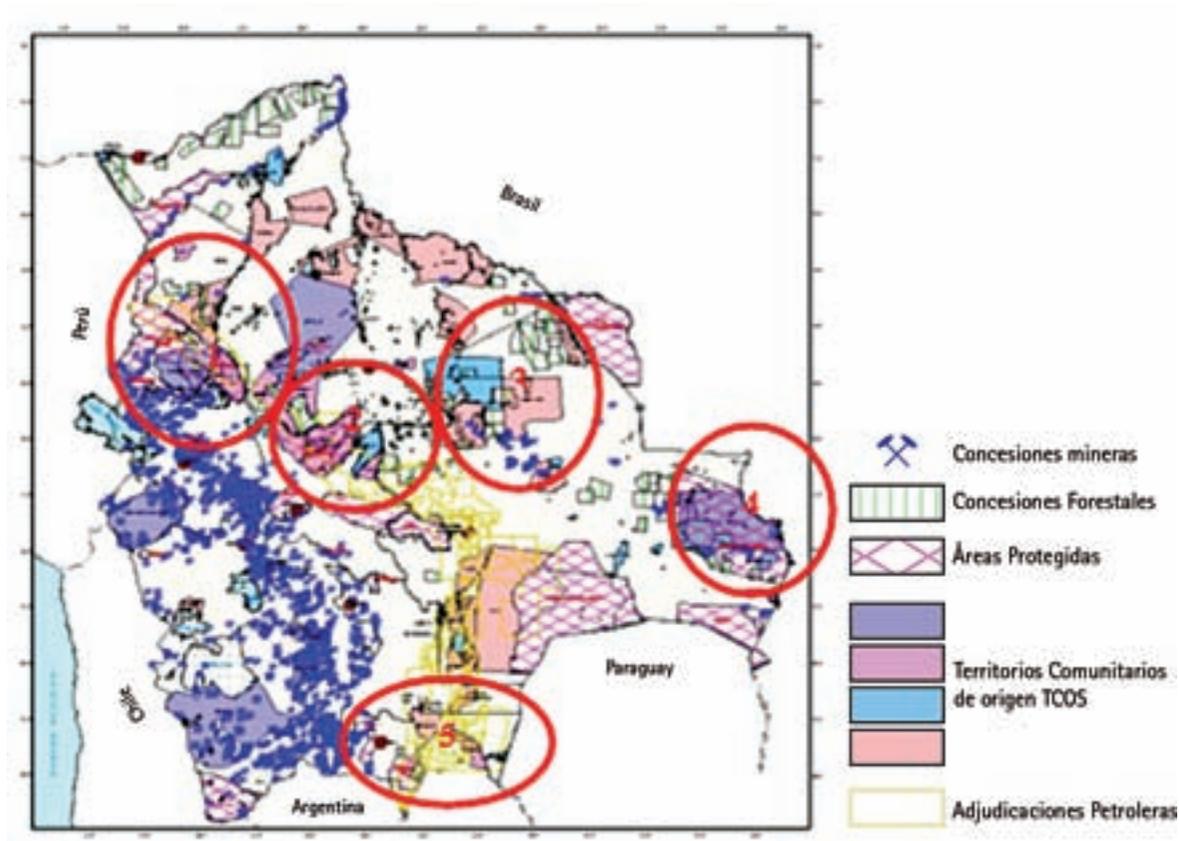
•	Centros Poblados
	Límite Nacional
	Límite Departamental
	Límite Municipal
	Cuerpos de agua
	Salares

nivel de los 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 aspectos 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 con sus potencialidades.

Existen importantes sobreposiciones de los derechos de uso del suelo. La asignación de competencias nacionales, departamentales y municipales y la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación han generado sobreposiciones entre las concesiones forestales, petroleras, Áreas Protegidas,

Tierras Comunitarias de Origen (TCO) 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 competencias agropecuarias con las 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 indeseables 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, especialmente por parte del sector privado.

MAPA 4: BOLIVIA: SOBREPOSICIONES DE DERECHOS DE USO DEL SUELO



Fuente: Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental.

III) EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

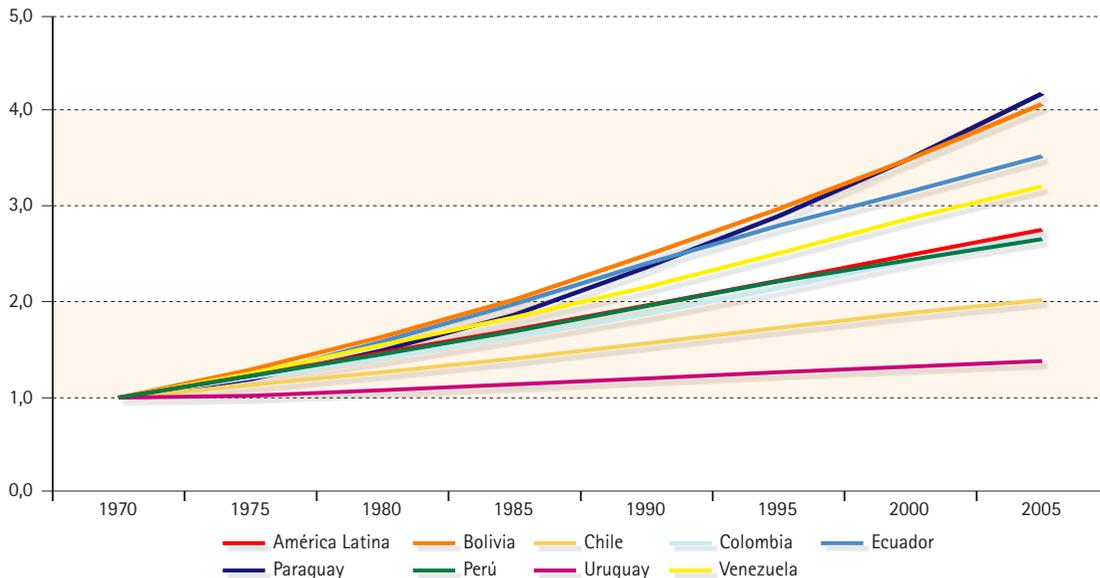
Al igual que gran parte de los países de América Latina, Bolivia ha vivido en los últimos 50 años un proceso acelerado de urbanización. Según lo han señalado varios autores, el crecimiento de la población de buena parte de los países de la región se debe esencialmente al crecimiento urbano. Considerando el período 1970-2005, 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 (Gráfico 27).

En términos relativos, la proporción de población urbana en Bolivia pasó de solamente 26 por ciento en 1950 a 62 por ciento en 2001, lo cual permite caracterizar al país como en transición urbana moderada. 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 28, con datos hacia 2000, en Sudamérica destacan Venezuela, Chile, Brasil y Argentina como los más urbanizados.³⁷

Entre 1950 y los 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 29, la población urbana se multiplicó por cinco entre

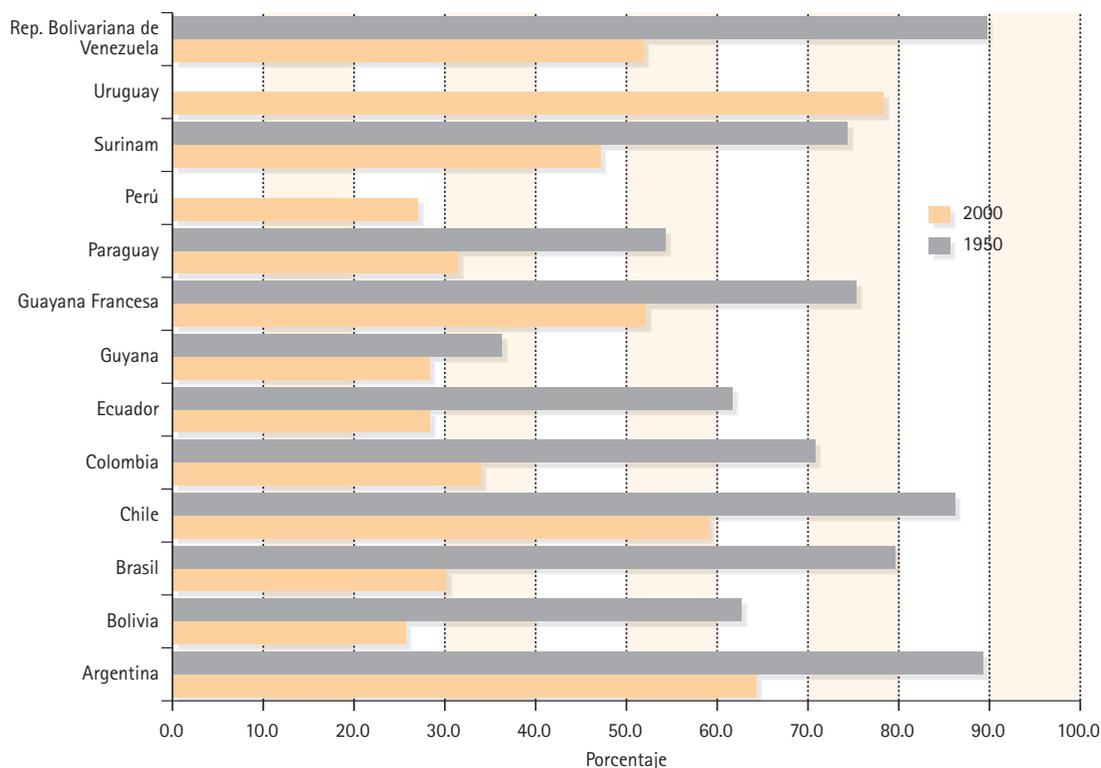
GRÁFICO 27: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA ENTRE 1970 Y 2005 (1970=1)



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

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

GRÁFICO 28: URBANIZACIÓN EN SUDAMÉRICA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RESIDIÓ EN CENTROS URBANOS DE MÁS DE 2000 HABITANTES, 1950 Y 2000



Fuente: CELADE.

1950 y 2000; mientras que la población rural solamente lo hizo por 1,5 en el mismo período).³⁸ 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).

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

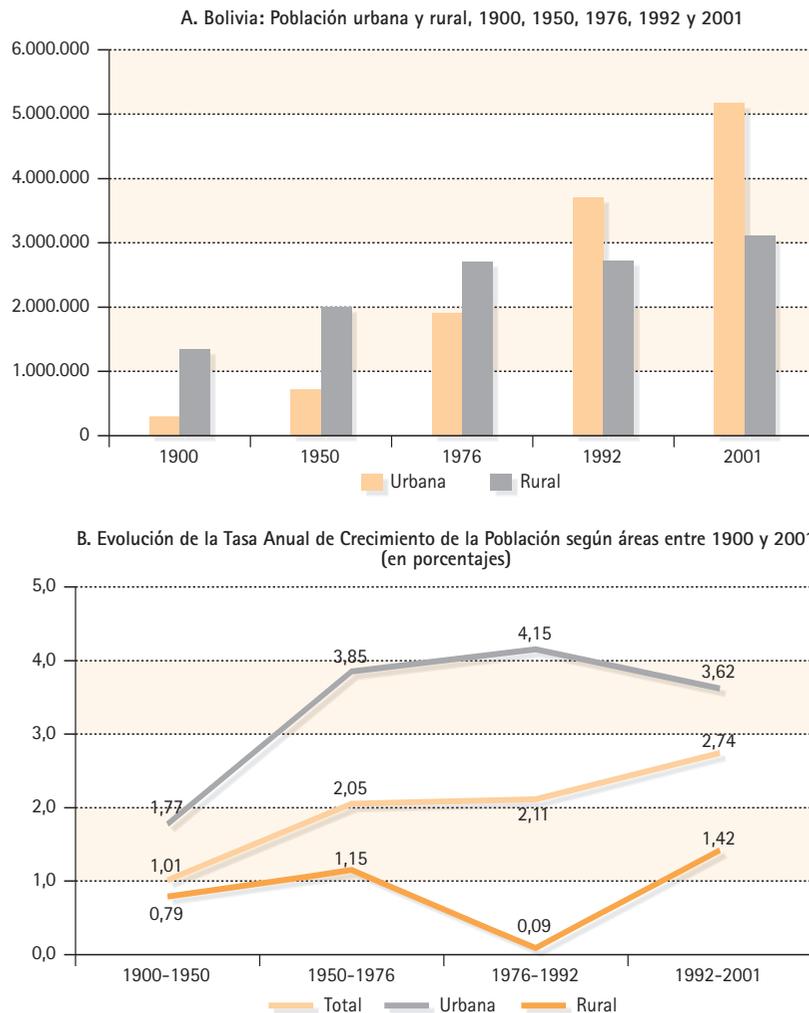
período de medio siglo que va desde 1950 hasta 2001 en los subperíodos 1950-1976 (26 años) y 1976-2001 (25 años), los datos de la Tabla 14 permiten observar que la concentración poblacional se aceleró en la mayoría de los casos (La Paz, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Pando) en el segundo período. Un 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 en el departamento de Santa Cruz particularmente en las décadas 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

38 Existen, empero, países que presentan mayores niveles de crecimiento de la población urbana. Por ejemplo, el UNFPA (2006b) reporta que el mayor ritmo de crecimiento de la población urbana de la región entre 1950 y 2000 se registró en Venezuela, donde la población urbana se multiplicó por nueve.

éxodo poblacional de la década de los ochenta tras 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 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.

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.

GRÁFICO 29: TENDENCIAS DE LA POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL ENTRE 1900 Y 2001



Fuente: INE.

El proceso de urbanización en Bolivia se caracteriza por la alta concentración de la población en las ciudades capitales. Los datos del Censo 2001 daban cuenta que 46 por ciento de la población total del país y 74 por ciento de la población urbana residían en las ciudades capitales de departamento.³⁹ 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 superio-

res 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 lógicamente repercute en la demanda de servicios sociales, infraestructura básica y oportunidades de empleo, entre otros.

TABLA 14: BOLIVIA: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN URBANA SEGÚN DEPARTAMENTOS, CENSOS DE 1950, 1976, 1992 Y 2001

Departamentos ¹	1950	1976	1992	2001	Cambio en el grado de urbanización		
					1950-2001	1950-1976	1976-2001
Santa Cruz	26,4%	52,7%	72,0%	76,2%	49,7%	26,3%	23,5%
Beni	26,9%	48,1%	66,2%	68,7%	41,8%	21,2%	20,6%
La Paz	34,2%	47,6%	62,8%	66,0%	31,8%	13,3%	18,4%
Tarija	23,6%	38,9%	54,7%	63,3%	39,7%	15,2%	24,5%
<i>Bolivia</i>	<i>26,2%</i>	<i>41,7%</i>	<i>57,5%</i>	<i>62,4%</i>	<i>36,2%</i>	<i>15,5%</i>	<i>20,7%</i>
Oruro	38,0%	51,1%	65,3%	60,3%	22,3%	13,1%	9,2%
Cochabamba	23,3%	37,7%	52,3%	58,8%	35,5%	14,4%	21,1%
Chuquisaca	17,6%	21,6%	32,5%	41,0%	23,4%	4,0%	19,4%
Pando	0,0%	0,6%	26,3%	39,6%	39,6%	10,6%	29,1%
Potosí	16,3%	28,6%	33,6%	33,7%	17,4%	12,3%	5,1%

Fuente: INE.
Notas: ¹Los departamentos se ordenaron de mayor a menor grado de urbanización en 2001.

IV) LA MIGRACIÓN INTERNA⁴⁰

La migración absoluta

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 posteriormente a un proceso más rápido de urbanización y a flujos migratorios inter-

departamentales más marcados: el coeficiente de movilidad interna, que expresa los flujos migratorios interdepartamentales como proporción de la población total, pasó de ocho 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 décadas.⁴¹ Es así que en 1976, poco más de 370 mil personas (ocho por ciento del total) residían en un departamento distinto al de su nacimiento, fenómeno denominado migración absoluta,⁴² cifra que se incrementó a 1,2 millones en 2001.

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

40 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.

41 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.

42 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.

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 15 y el Gráfico 30 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 a 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

TABLA 15: PANORÁMICA DE LA MIGRACIÓN INTERNA EN BOLIVIA (I), SEGÚN LOS CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001

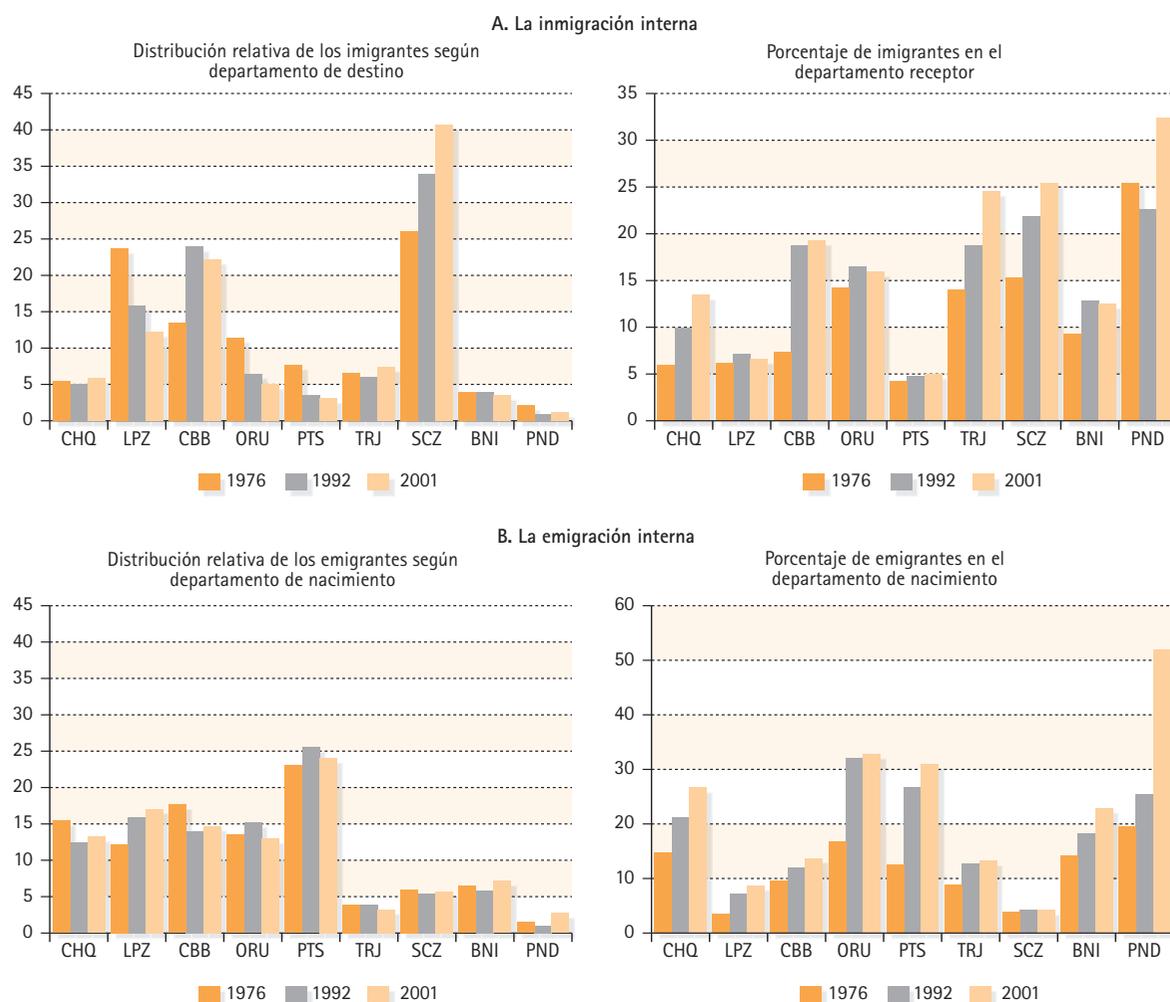
A. La inmigración interna según departamento de destino									
Departamento	Inmigrantes			Distribución relativa			Porcentaje de inmigrantes en el departamento de destino		
	1976	1992	2001	1976	1992	2001	1976	1992	2001
Chuquisaca	20.896	43.921	69.967	5,6	5,2	5,7	6,01	9,88	13,40
La Paz	87.644	134.822	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	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	Inmigrantes			Distribución relativa			Porcentaje de inmigrantes en el departamento de destino		
	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, CELADE, USAID y UNFPA (2004).

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 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.

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

GRÁFICO 30: PANORÁMICA DE LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN INTERNA EN BOLIVIA (II), SEGÚN LOS CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001



Fuente: CODEPO, et al.

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 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.

Las cifras de la migración neta, resultado de la diferencia entre los inmigrantes y los emigrantes, confirma que sólo Santa Cruz, Cochabamba y Tarija presentan 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 16 (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 presenta 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.

La migración reciente⁴³

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 de inmigrantes recientes (algo más de 91 mil en el período señalado). 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 17). 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.

TABLA 16: 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).

43 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 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 tiene cinco o más años de edad.

TABLA 17: 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 (por 1.000 habitantes)		
	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			

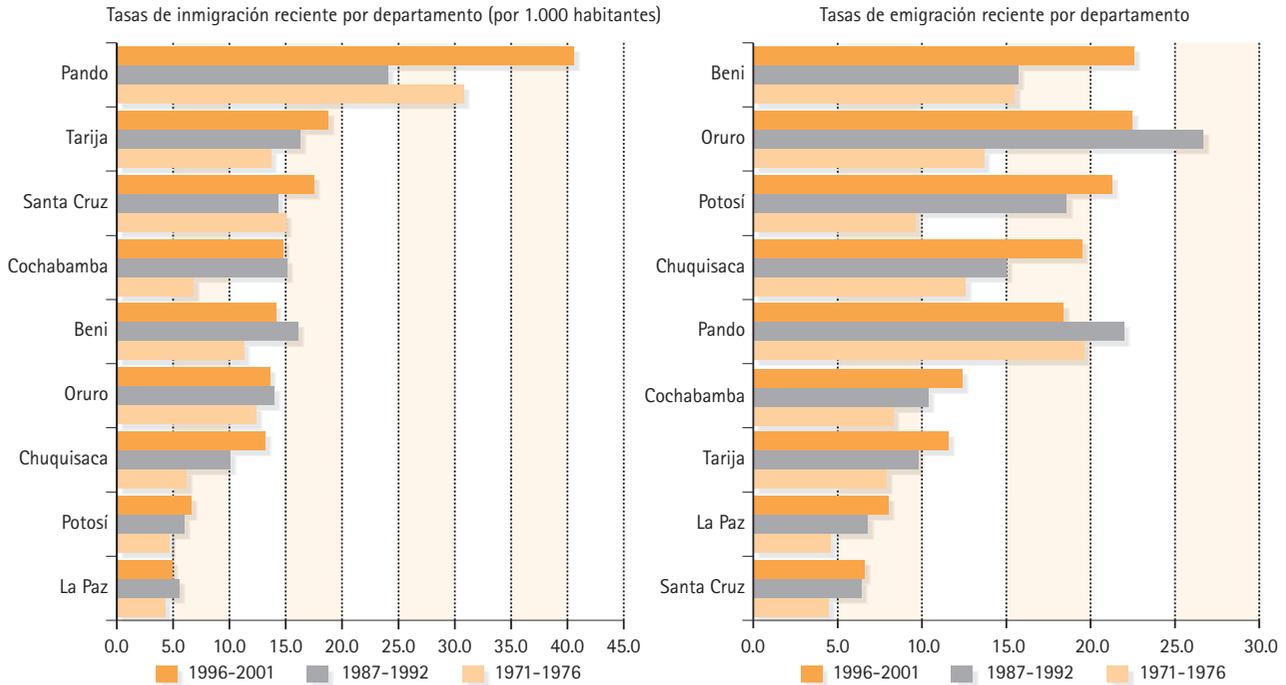
B. La emigración interna reciente según departamento (Población de 5 y más años de edad)									
Departamento	Inmigrantes			Distribución relativa			Tasa de emigración (por 1.000 habitantes)		
	971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001	1971-76	1987-92	1996-2001
Chuquisaca	18.803	28.389	44.704	13,0	9,8	0,5	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, CELADE, USAID y UNFPA (2004).

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

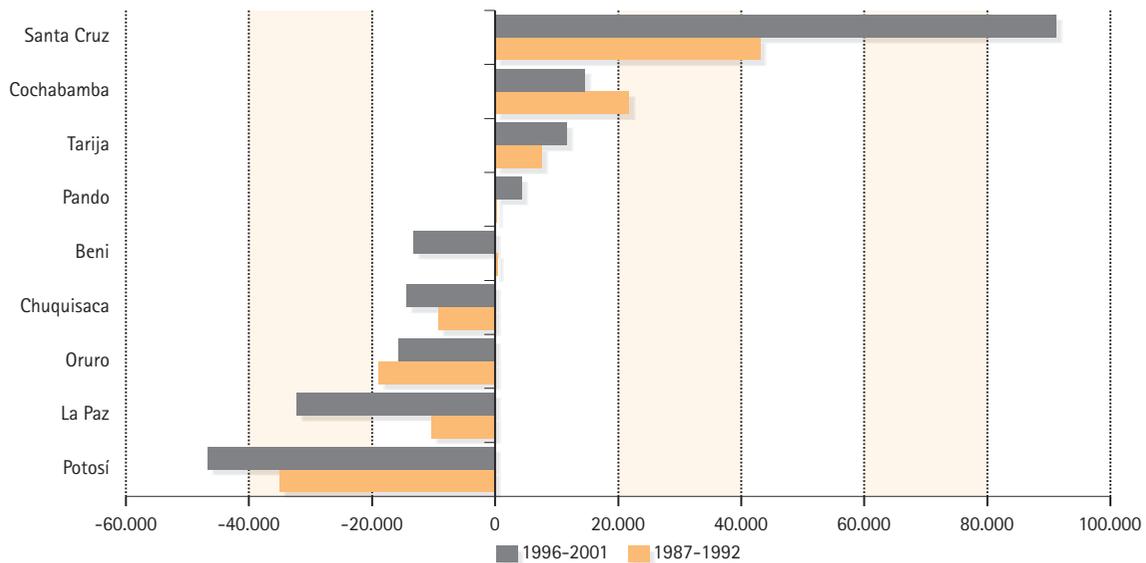
destacan CODEPO *et al.* (2004), llama la atención el caso de Cochabamba, que se sitúa en segundo lugar como departamento receptor y expulsor de migrantes recientes. Esto puede deberse entre otros factores a su ubicación geográfica como punto central del eje troncal del país, que recibe población principalmente 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

GRÁFICO 31 : BOLIVIA: TASAS DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN RECIENTE SEGÚN DEPARTAMENTOS EN LOS PERÍODOS 1971-1976, 1987-1992 Y 1996-2001 (POR 1.000 HABITANTES)



Fuente: CODEPO, et al.

GRÁFICO 32 : BOLIVIA: GANANCIAS Y PÉRDIDAS DE POBLACIÓN SEGÚN DEPARTAMENTOS, 1987-1992 Y 1996-2001



Fuente: INE.

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 17 y Gráfico 31). 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.

En términos de migración neta, en Bolivia se contabilizó a 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 32, 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.

Nueve de los diez mayores flujos migratorios netos registrados entre 1996 y 2001 se dirigieron a Cochabamba y Santa Cruz. La Tabla 18 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

TABLA 18: PRINCIPALES FLUJOS MIGRATORIOS INTERDEPARTAMENTALES REGISTRADOS EN LOS PERÍODOS 1987-1992 Y 1996-2001

Período 1987 - 1992			Período 1996 - 2001		
Departamento		Migrantes (de 5 y más años de edad)	Departamento		Migrantes (de 5 y más años de edad)
Expulsor: Origen de la migración	Receptor: Destino de la migración		Expulsor: Origen de la migración	Receptor: Destino de la migración	
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.

períodos anteriores (CODEPO *et al.*, 2004).⁴⁴ 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

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 19 permite evidenciar que todos los departamentos reciben población de inmigrantes compuesta en mayor medida –aunque no mucho mayor– por hombres (en promedio, migran siete 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 los valles, donde la población no migrante se encuentra constituida principalmente por mujeres.⁴⁵ 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 de 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 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.

TABLA 19: ÍNDICE DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y NO MIGRANTE DE 5 Y MÁS AÑOS DE EDAD SEGÚN DEPARTAMENTO, 1996-2001

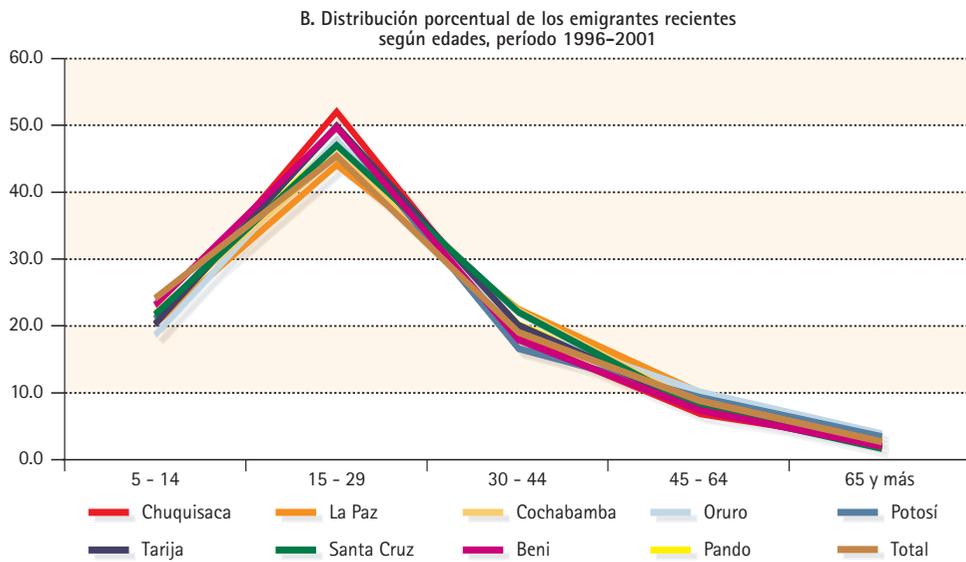
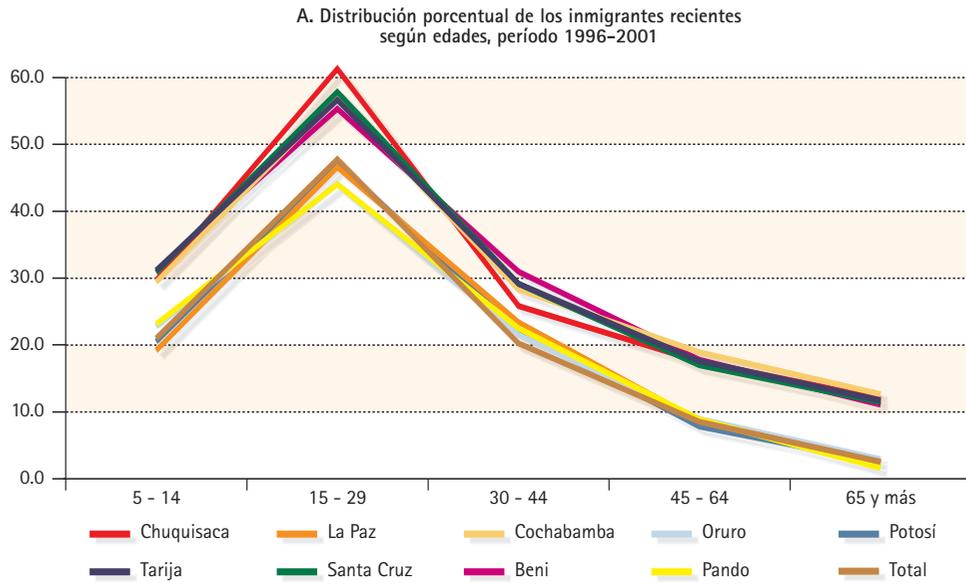
Departamento	Índice de masculinidad ¹		
	Inmigrantes	Emigrantes	No migrantes
Chuquisaca	105,9	95,0	94,4
La Paz	109,7	114,4	96,7
Cochabamba	101,3	111,3	95,4
Oruro	109,9	96,7	96,4
Potosí	110,5	99,4	93,1
Tarija	109,1	102,1	95,8
Santa Cruz	102,5	116,1	101,0
Beni	134,3	108,1	107,0
Pando	142,6	123,6	117,5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

Fuente: CODEPO, INE, CELADE, USAID y UNFPA (2004).
Notas: ¹Número de hombres por cada 100 mujeres.

44 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.

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

GRÁFICO 33: PERFIL ETÁREO DE LOS INMIGRANTES Y EMIGRANTES RECIENTES SEGÚN DEPARTAMENTO EN EL PERÍODO 1996-2001

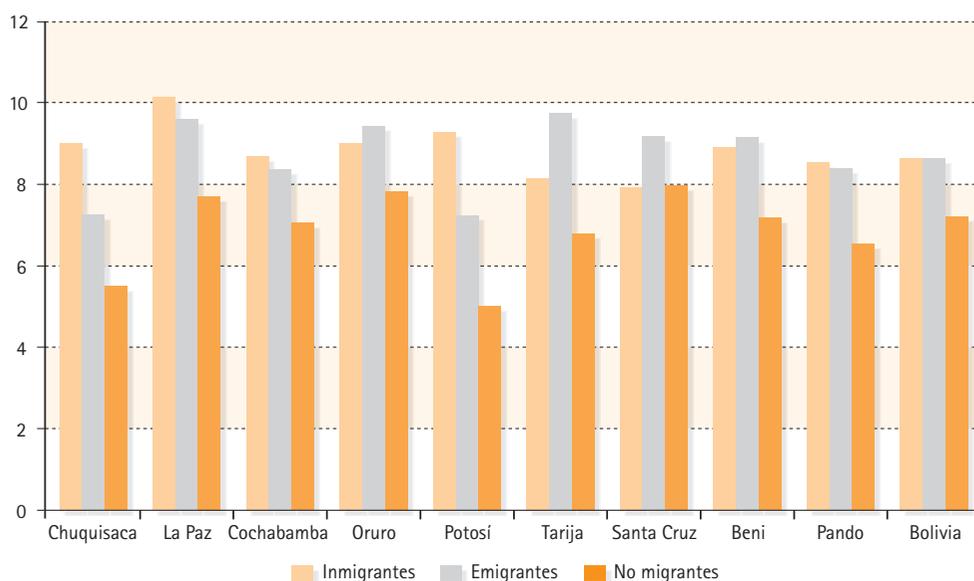


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CODEPO *et al.* (2004).

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 33 presenta los perfiles etáreos 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 etáreos sorprendentemente similares entre departamentos.

En la generalidad de los casos, la población que migra presenta mayores niveles educativos que la población no migrante. El Gráfico 34 presenta el promedio de años de estudio de las poblaciones de no migrantes, inmigrantes en cada departamento y emigrantes desde cada uno de ellos. La constatación más importante que se puede hacer es que los inmigrantes y emigrantes de cada departamento tienen, en promedio, un mayor número de años de educación que los no migrantes. Considerando a los inmigrantes, se observa que en el período 1996–2001 llegaron a La Paz los inmigrantes con mayor nivel de escolaridad, caso al que se contraponen 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

GRÁFICO 34: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y NO MIGRANTE DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD SEGÚN DEPARTAMENTO, PERÍODO 1996–2001



Fuente: CODEPO *et al.* (2004).

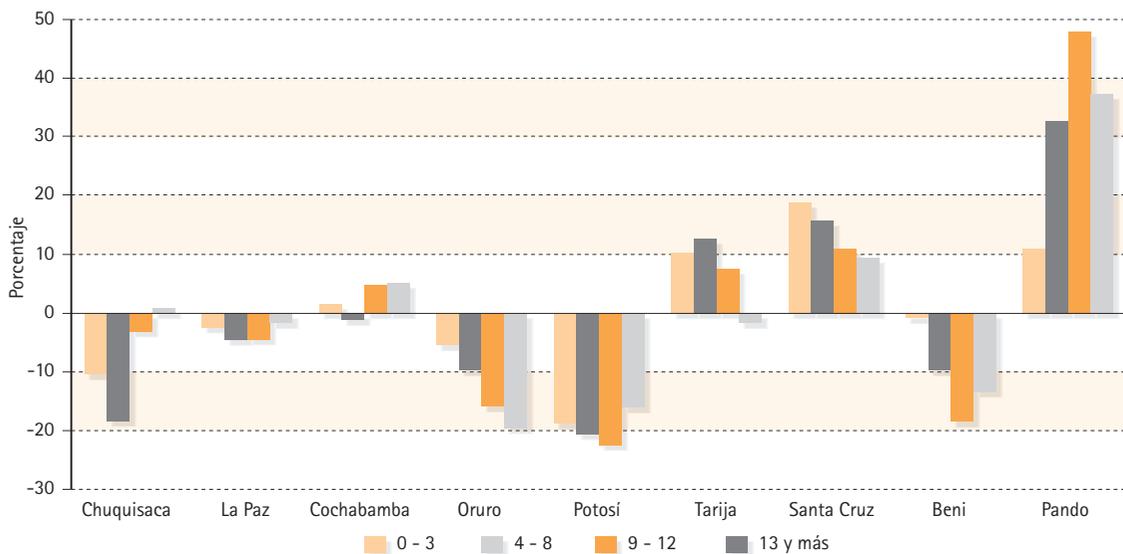
estudio que los varones independientemente de su condición de inmigrante, emigrante o no migrante reciente en cada uno de los departamentos.

Oruro, Potosí y Beni son los departamentos que presentan mayores pérdidas de población con educación secundaria y superior, lo cual podría conspirar contra las posibilidades de desarrollo de estos departamentos. Con el propósito de construir evidencias que permitan lograr una aproximación a la ganancia o pérdida de recursos humanos en los departamentos como resultado de la migración interna, CODEPO *et al.* (2004) calculan tasas de migración neta para cuatro grupos de población según años de estudio: ninguno hasta tres años de estudio, que pueden ser considerados analfabetos o analfabetos funcionales; de 4 a 8 años que corresponde al resto del nivel primario de la educación formal; de 9 a 12 años, que corresponde a la educación del nivel secundario y de 13 y más años que correspondería a la educación técnica o superior. Estas tasas, que se presentan en el Gráfico 35, permiten apreciar que Oruro, Potosí y Beni son los departamentos que presentan mayores pérdidas de po-

blación que accedió a la educación secundaria y superior, lo cual podría conspirar contra las posibilidades de desarrollo presente y futuro de estos departamentos. El departamento que está captando mayores recursos con educación secundaria y superior es Santa Cruz, aunque percibe también en mayor cantidad población migrante con escasa formación. Por su parte, La Paz y Cochabamba muestran tasas de migración neta relativamente bajas, aunque La Paz con un saldo negativo en todos los grupos analizados y Cochabamba con saldos en general positivos. Finalmente, el caso de Pando resulta muy llamativo por los elevados órdenes de las tasas de migración neta que registra especialmente en los rangos con mayor educación, lo cual lógicamente está potenciando significativamente su capital humano y otorgándole mejores perspectivas de desarrollo.

El 61 por ciento de las personas que migraron entre 1996 y 2001 pertenecía a algún pueblo originario. En el estudio que sirve como base para la presente subsección, se calcularon indicadores y estadísticas de migración considerando cuatro grupos: población aymara, quechua, perteneciente

GRÁFICO 35: TASAS DE MIGRACIÓN NETA RECIENTE POR AÑOS DE ESTUDIO SEGÚN DEPARTAMENTO. POBLACIÓN DE 20 A 39 AÑOS DE EDAD, 1996-2001 (EN PORCENTAJE)



Fuente: CODEPO *et al.* (2004).

a otros pueblos originarios y población no indígena, según el criterio de autoidentificación.⁴⁶ De acuerdo con el mencionado estudio, si bien se puede esperar que existan diferencias en el comportamiento migratorio de la población según su autoidentificación con algún pueblo originario, este comportamiento 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 –por su profundidad– 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 autoidentificaron 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 autoidentificados con otros pueblos originarios.

Los departamentos de Potosí, Oruro, Cochabamba, La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz, son los que reciben mayoritariamente inmigrantes autoidentificados 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 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

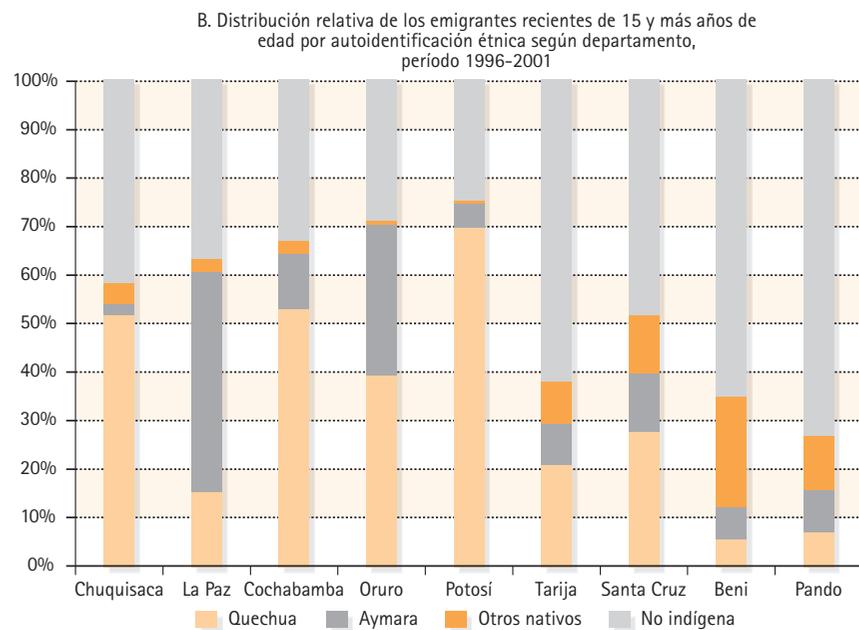
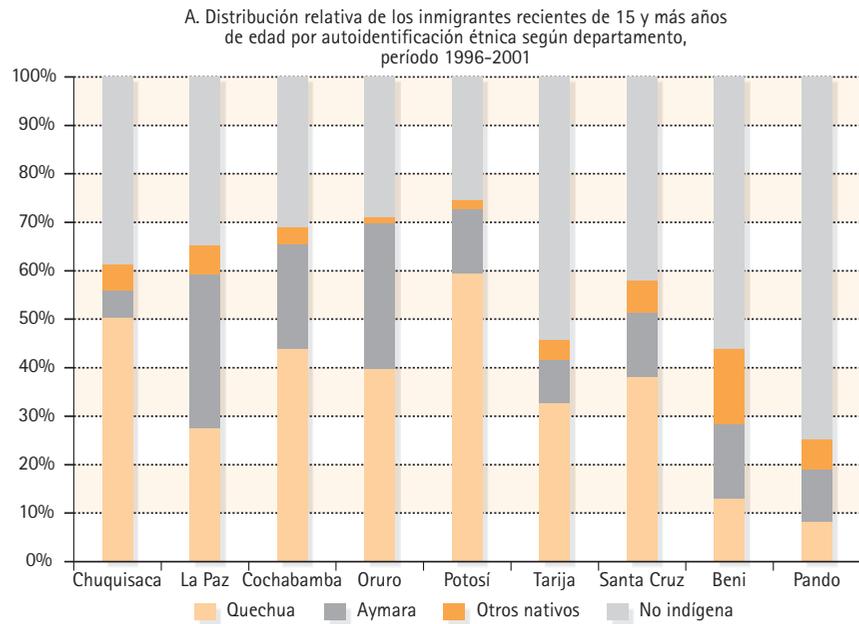
La migración internacional en América Latina

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 a 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”.

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 –a los Estados Unidos se añaden países europeos– 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 estas características se encuentran: i) Existe un predominio de mujeres en el conjunto

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

GRÁFICO 36: BOLIVIA: MIGRACIÓN RECIENTE SEGÚN AUTOIDENTIFICACIÓN CON PUEBLOS ORIGINARIOS, PERÍODO 1996-2001



Fuente: CODEPO *et al.* (2004).

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 que registran 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 y que fue producto de un crecimiento del orden de 73 por ciento de 1990 a 2000. Dentro de ese total, los mexicanos representaron el 54 por ciento de los inmigrantes regionales. 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) Las remesas familiares alcanzaron una magnitud superior a los 30 mil millones de dólares en 2003 y su incidencia macroeconómica es

notable en algunos países; esto las ha convertido en una de las expresiones más visibles de la migración internacional 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, 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

En general, existen importantes limitaciones de información para analizar la emigración de latinoamericanos hacia el exterior. La migración internacional, y muy particularmente 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 en la agenda nacional. Desafortunadamente, no se cuenta con información completa, confiable y comparable 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

TABLA 20: POBLACIÓN DE BOLIVIANOS RESIDENTES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA

País de residencia	Año de referencia ¹	Población
Argentina	1991	86.740
Brasil	2000	12.961
Chile	2002	5.131
Ecuador	2001	332
México	1990	426
Paraguay	2002	590
Perú	1993	1.257
Venezuela	1990	1.116
Estados Unidos	1990	29.043

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.

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 limitaciones, en criterio de los mismos autores se suma el hecho que “limitaciones mayores afectan a las inscripciones administrativas de pasaportes, visados, extranjeros presentes o permisos de trabajo”.

Los datos censales se convierten en la principal fuente de información para analizar la información sobre migraciones internacionales. Sin embargo, el problema de la migración

indocumentada es una fuente de importantes niveles de subregistro en los censos de población que ejecutan las oficinas de estadística de los países receptores de migrantes.⁴⁷ En este contexto, no es posible efectuar con precisión un análisis cuantificado de la emigración de bolivianos al exterior. Sin embargo, 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 los principales destinos de los emigrantes bolivianos son Argentina, Estados Unidos y Brasil.⁴⁸

TABLA 21: 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
Canadá	817	818	1.635	1,9
España	709	74	1 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: ¹Incluye inmigrantes de 146 países, y 362 personas con nacionalidad no declarada.

47 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 de que los censos miden stocks de población al momento del evento censal y no las variaciones ocurridas a lo largo del tiempo.

48 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 en la actualidad existirían 1,4 millones de bolivianos residen 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; lo cual contrasta notablemente con la información capturada en los censos de población y presentada en la Tabla 20.

Las comunidades de inmigrantes procedentes de Argentina, Brasil, México y Perú son 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 proceden de 161 naciones del mundo. Las comunidades de inmigrantes procedentes de Argentina, Brasil, México y Perú son las más importantes en términos de magnitud, y dan cuenta del 68 por ciento del total de inmigrantes que residen en el país (Tabla 21). Esta constatación permite caracterizar a la migración hacia Bolivia como un fenómeno eminentemente intraregional.

El fenómeno de las remesas internacionales⁴⁹

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 América Latina y el Caribe. 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 culturales.⁵⁰

De acuerdo a cifras del Banco Mundial, América Latina y el Caribe concentraron 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 desarrollo.⁵¹ 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 la de los países más desarrollados 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.

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 uno por ciento del PIB (Gráfico 37).

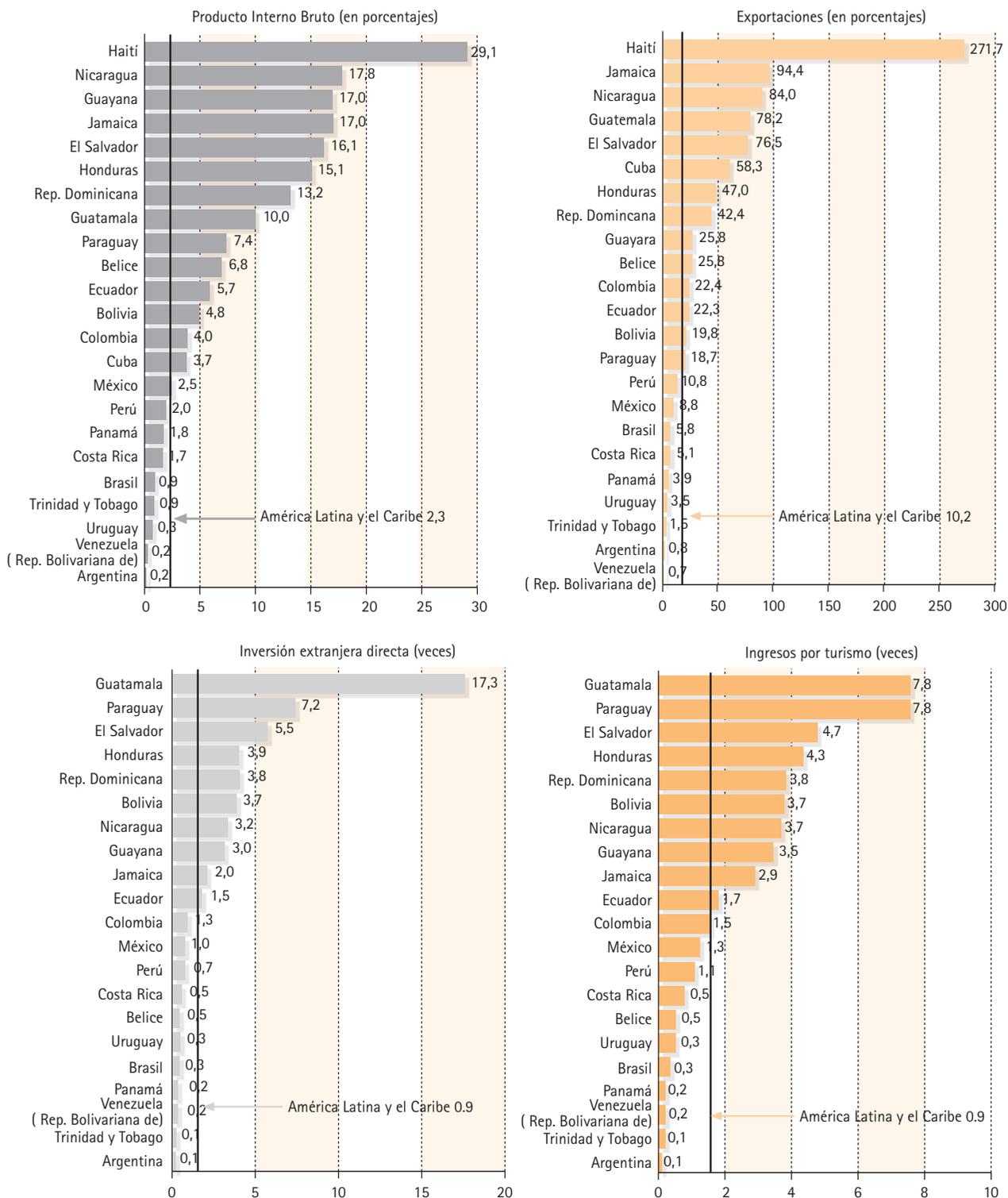
En el caso de Bolivia, la información disponible da cuenta de una magnitud importante de las remesas, pues con datos para 2004 representaron 4,8 por ciento del PIB y 19,8 por ciento de las exportaciones. Su magnitud fue tal que representaron 3,7 veces el total de inversión extranjera directa y 3,8 veces los ingresos captados del exterior por servicios prestados a los turistas. 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 de capital (que no es el caso de Bolivia). Su comportamiento es más predecible y la vulnerabilidad de los países ante las variaciones de sus entradas es menor. Sin embargo, como cualquier flujo de capital, pueden provocar secuelas indesea-

49 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).

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

51 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.

GRÁFICO 37: 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: CEPAL, 2005b.

bles 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, desestímulo 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.

En 2002, 66.057 hogares bolivianos (3,4 por ciento del total) fueron receptores de remesas, percibiendo en promedio re-

mesas de 99,6 dólares mensuales, lo 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 22: 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: ¹Número de hombres por cada 100 mujeres. ²Número de personas menores de 12 años y mayores de 64 años / Número de personas entre 12 y 64 años. ³Población no económicamente activa / Población económicamente activa.
⁴Número de personas que no reciben ingreso corriente monetario / Receptores de ingresos.

Perspectivas de la migración internacional⁵²

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 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

52 Texto tomado de CELADE (2005b).

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, 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.

Urge 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.



Foto: Tom Weller

E. POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE⁵³

I) LA RELACIÓN ENTRE LOS FENÓMENOS DEMOGRÁFICOS Y AMBIENTALES

Pese al manifiesto vínculo intuitivo entre lo demográfico y lo ambiental, la experiencia nacional e internacional muestra una disociación en el trabajo que aborda ambas temáticas. Pese a la 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, ni menos en su aplicación para fines de desarrollo de planes, políticas y programas. En general, quienes trabajan en materias relacionadas al medio ambiente y la población tienden a tomar a ésta como una variable dada, que se define de manera independiente.⁵⁴

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) 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 excesivo pueden

⁵³ La mayor parte de esta subsección constituye un resumen de Hakkert (2006: 259-274).

⁵⁴ 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. La ya mencionada disociación en el trabajo de análisis de las dinámicas poblacional y medioambiental plantea como desafío la profundización de la investigación de esta relación aplicada al caso boliviano. 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.

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.

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).

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 parcialmente en los indicadores y Metas del Milenio definidos para el Objetivo 7.

II) CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO AGREGADO Y MEDIO AMBIENTE

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.

El rápido crecimiento poblacional es un factor que agrava varios problemas ambientales. Aun 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 buenas razones para suponer que un rápido crecimiento poblacional es un factor que agrava varios problemas ambientales. Así, el UNFPA señala: "Los problemas de degradación ambiental y agotamiento de los recursos naturales son frecuentemente exacerbados por factores demográficos, especialmente cuando éstos están combinados con la pobreza. Crecimientos continuados de poblaciones y economías ponen en riesgo la seguridad alimentaria y la 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

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 Agrasot *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 malthusiano 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 "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 dentro 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 más 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 (1965.), en la 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.

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).

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.

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 que crecimientos de la población impone 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— podría más bien beneficiar la sostenibilidad de regiones ecológicamente vulnerables como, por ejemplo, la región del Amazo-

nas. 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.

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 para 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.

III) LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y EL USO SOSTENIBLE DEL ESPACIO

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 que está más preocupada en 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.

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 sus 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).

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 23 presenta información sobre la huella

TABLA 23: HUELLA ECOLÓGICA FRENTE A 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
Haiti	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	,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).
 Nota: ¹Ambas se encuentran medidas en hectáreas globales, es decir hectáreas con productividad similar al promedio mundial.

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 uno, 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.

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 definición del uso de los recursos naturales. Puesto que el cambio en el crecimiento de la población es un proceso de 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.

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 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.

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).

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 por ciento 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 cambios en la población (Mather, Needle y Fairbairn, 1998, 2000), los cuales empero no determinan este efecto de manera aislada.

IV) LAS CONSECUENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNA PARA EL AMBIENTE URBANO Y RURAL

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 sobreexplotación o degradación del medio ambiente para sobrevivir. Un migrante empobrecido puede no 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 recursos.⁵⁵

V) POBLACIÓN, DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS Y ACCESO AL AGUA

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 tema 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 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 de este período, 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, el 15 por ciento); proporción que se estima llegará a 70 por ciento en el año 2025 (Hinrichsen, 2003 y UNFPA, 2003). El aumento en la proporción de las captaciones de fuentes distintas a la provisión por cañería tiene que ver en parte con el mayor ritmo de crecimiento de las poblaciones en los países con menor grado de desarrollo económico.

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 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...”⁵⁶

Se han realizado importantes progresos para 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

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

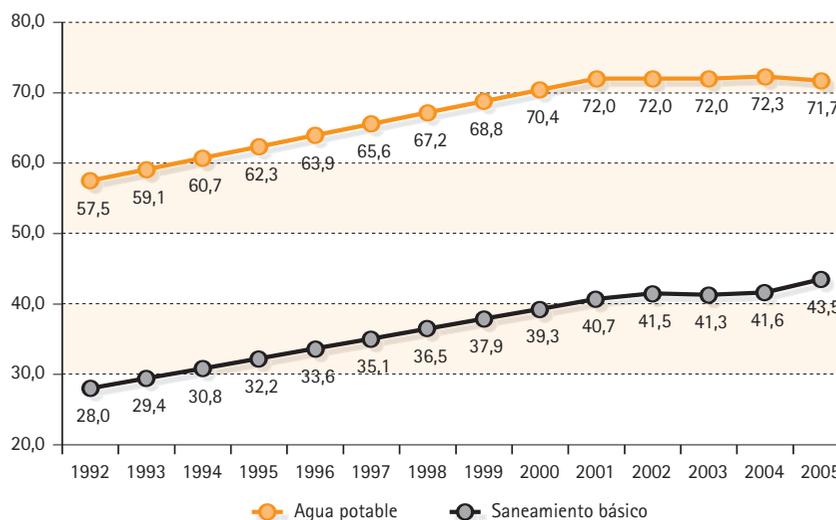
56 No obstante, entre las debilidades de la estimación destacadas por el mismo autor está el hecho de que la estimación del consumo fue realizada solamente para la población urbana del país.

y saneamiento básico, el país ha realizado progresos significativos en los últimos 15 años. Los datos 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);⁵⁷ 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 cuarto informe de avance de los ODM, señala que las coberturas de agua y saneamiento básico que se estima lograr hasta 2015 (82 y 65 por ciento respectivamente) superarían las metas nacionales establecidas en los ODM (78,5 y 64 por ciento respectivamente).

Si bien se han registrado progresos importantes en materia de cobertura de agua potable y saneamiento básico, persisten inequidades importantes al considerar factores como la residencia, con coberturas significativamente

menores en las áreas rurales. Un factor que contribuye de manera decisiva para 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 decreció hasta 42 puntos en 2001 y 33 en 2005 (Gráfico 39). Por su parte, la brecha en la cobertura de saneamiento básico se redujo modestamente de 19 a 18 puntos entre 1992 y 2005. Otra característica que resalta a partir de las tendencias observadas es el incremento efectivo, aunque modesto, logrado en la cobertura de agua potable en el área rural entre 2001 y 2005, que contrasta con la disminución de dicha cobertura en el caso urbano. Ello obedece a que, pese a incrementos absolutos en la provisión del servicio a hogares urbanos, el crecimiento poblacional urbano,

GRÁFICO 38: TENDENCIAS DE LAS COBERTURAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO 1992-2005*



*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 del CIMDM.

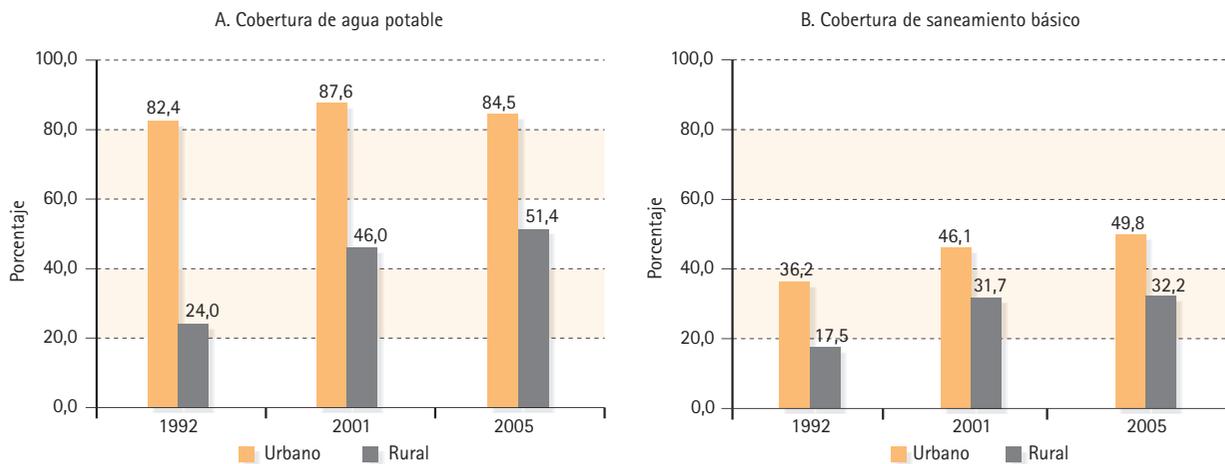
57 En el caso urbano se refiere a provisión mediante cañería al hogar o pileta pública. En el caso rural se adiciona a lo anterior la provisión mediante pozo o noria.

especialmente en las zonas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz fue significativamente mayor al promedio nacional.

Se observan importantes brechas de cobertura de agua y saneamiento básico que juegan en contra de la población indígena. Según datos procesados 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. 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 indígenas y no indígenas se explica por la densidad poblacional de uno y otro grupo. 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).

GRÁFICO 39: COBERTURAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO SEGÚN ÁREAS DE RESIDENCIA, 1992, 2001 Y 2005



Fuente: CIMDM.



Foto: Tom Weller

F. GÉNERO Y POBLACIÓN⁵⁸

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 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 restringido a las decisiones públicas. Además, la persistente violencia de género es un indicador dramático de la resis-

tencia al cambio de esas relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres (Ibid.). En el presente estudio, 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.⁵⁹

I) DESIGUALDADES DE GÉNERO: UN BREVE EXAMEN DE LA SITUACIÓN EN EL PAÍS Y EN SUDAMÉRICA

La desfavorecida situación de la mujer es un fenómeno de escala mundial y se presenta con nitidez en los países sudamericanos. La Tabla 24, elaborada con base en el trabajo de la OPS *et al.* (2006), 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

58 Esta subsección se basa principalmente en CEPAL (2006) y en Farah *et al.* (2006).

59 Siguiendo la propuesta del Grupo de Tareas sobre Igualdad de Género del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.

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, menores niveles educativos y mayor participación de hogares con jefatura femenina en los totales de hogares pobres y en situación de indigencia.

La desventajosa situación de la mujer en el país es una de las más marcadas en el contexto sudamericano. La evidencia presentada en secciones precedentes de este estudio ilustra la situación completamente desventajosa de la población femenina en nuestro país. Los datos de la Tabla 24 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 (77 por ciento) es la 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, 11,5 por ciento de las mujeres bolivianas se constituyen en trabajadoras familiares no remuneradas, proporción que dobla la de los hombres y es, con mucho, la más elevada de la región. Por otro lado, los indicadores de la OPS *et al.* (2006) reportan que los ingresos de las mujeres sudamericanas representaron, en promedio, solamente 68 por ciento de los ingresos percibidos por los hombres. En este caso, nuevamente las mujeres bolivianas resultan ser las más desfavorecidas de la región, pues sus ingresos representan solamente 61 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 superior al promedio sudamericano (18 por ciento frente a 15 por ciento), aunque

estos porcentajes siguen siendo muy bajos.⁶⁰ Por otro lado, y contrariamente a lo observado en los datos promedio del resto de países sudamericanos, donde la participación de los hogares jefaturizados por mujeres dentro de los hogares indigentes tiende a ser mayor, en Bolivia se observa una participación mayor de los hogares con jefatura femenina dentro del grupo de hogares no pobres.

II) DESIGUALDAD EN LAS CAPACIDADES HUMANAS: EDUCACIÓN Y SALUD⁶¹

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 América Latina 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 analfabetismo 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).⁶²

“Los extensos beneficios sociales que acompañan a la educación de las niñas son bien conocidos por todos: ingresos familiares más altos, matrimonios a una mayor edad, tasas de fertilidad reducidas, reducción en las tasas de mortalidad infantil y materna, familias y niños mejor alimentados y más sanos, mayores oportunidades y alternativas de vida para más mujeres, incluyendo una mejor posibilidad de protegerse contra el VIH/SIDA.”

*Thoraya Obaid
Directora Ejecutiva, UNFPA*

60 Existen, sin embargo, numerosas evidencias –analizadas más adelante– que muestran una situación adversa de la mujer boliviana en cuanto a su inserción y participación política.

61 Esta subsección contiene casi exclusivamente desarrollos presentados en CEPAL (2006).

62 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).

TABLA 24: INDICADORES DE GÉNERO EN PAÍSES DE SUDAMÉRICA (I)

	Demografía		Participación política		Ingresos de las mujeres / Ingresos de los hombres 2000/2003 udd3 (porcentaje)	Empleo					
	Esperanza de vida al nacer (años)		Porcentaje de mujeres en:			Trabajadores urbanos ax en sectores de baja productividad del mercado de trabajo 2001/2003 udd (porcentajes) ¹		Trabajadores familiares no remunerados en el área urbana 2000/2002 udd (porcentajes) ¹			
	Mujeres	Hombres	Parlamento 2000/2004 udd	Puestos ministeriales 2001		Mujeres	Hombres	Ratio M/H	Mujeres	Hombres	Ratio M/H
Argentina	78	71	34	7	59	39,5	44,6	0,9	1,4	0,7	2,0
Bolivia	67	63	18	-	61	76,7	58,5	1,3	11,5	5,5	2,1
Brasil	73	65	9	z	66	51,6	42,3	1,2	4,4	1,9	2,3
Chile	79	73	10	26	64	38,2	27,8	1,4	2,1	0,6	3,5
Colombia	76	70	11	47	77	45,1	37,3	1,2	5,5	1,8	3,1
Ecuador	74	69	16	20	67	64,1	52,1	1,2	8,0	2,3	3,5
Paraguay	74	69	10	-	70	71,9	55,6	1,3	5,3	3,2	1,7
Perú	73	68	18	16	67	71,7	56,7	1,3	9,8	4,1	2,4
Uruguay	79	72	-	-	72	49,6	43,0	1,2	2,4	0,8	3,0
Venezuela	77	71	10	z	76	57,8	58,6	1,0	3,8	1,9	2,0
Bolivia/Promedio ⁴	0,9	0,9	1,2	-	0,9	1,4	1,3	1,1	2,4	2,9	0,8

TABLA 24: INDICADORES DE GÉNERO EN PAÍSES DE SUDAMÉRICA (II)

	Desigualdades en la riqueza y el ingreso					Educación					
	Hogares urbanos jefaturizados por mujeres, según nivel de pobreza 2000/2003 udd (porcentajes) ²					Población alfabeta de 15 años y más 1998/2004 udd (porcentajes)			Porcentaje matriculado en la escuela secundaria 2001/2003 udd ³		
	Total	Indigentes	Pobres, no indigentes	No pobres		Mujeres	Hombres	Ratio M/H	Mujeres	Hombres	Ratio M/H
Argentina	27	20	25	28		97,2	97,1	1,0	102,7	96,6	1,1
Bolivia	24	24	19	26		82,2	93,4	0,9	82,8	86,0	1,0
Brasil	26	27	25	27		88,6	88,4	1,0	112,8	102,4	1,1
Chile	18	26	16	18		96,2	96,5	1,0	89,7	88,1	1,0
Colombia	30	34	29	30		92,8	92,6	1,0	68,5	62,1	1,1
Ecuador	21	26	21	20		91,3	94,1	1,0 5	9,4	58,9	1,0
Paraguay	31	37	29	32		93,3	95,0	1,0	64,2	62,8	1,0
Perú	22	22	21	23		87,2	95,4	0,9	85,8	92,0	0,9
Uruguay	32	31	27	33		98,3	97,4	1,0	108,2	95,0	1,1
Venezuela	29	35	29	26		93,4	94,0	1,0	73,8	63,5	1,2
Bolivia/Promedio ⁴	0,9	0,8	0,8	1,0		0,9	1,0	0,9	1,0	1,1	0,9

Fuente: OPS.

Notas:

¹Venezuela: A nivel nacional.

²Argentina: Sólo el Gran Buenos Aires. Paraguay: Sólo Asunción. Venezuela: A nivel nacional.

³Tasa bruta de matriculación.

⁴El promedio no incluye a Bolivia.

z: Magnitud cercana a cero.

-: No disponible o no aplicable

udd: Último dato disponible

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 Cuarto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CIMDM, 2006), en Bolivia no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en lo que a coberturas educativas se refiere. Como ya se señaló, la diferencia en la cobertura neta en primaria en 2005 alcanzó a 0,21 puntos porcentuales a favor de las mujeres. Con datos del mismo informe, 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 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, lo que dificulta el que los programas de educación lleguen a una mayor proporción de la población adulta.

A pesar de los logros alcanzados por las niñas en la escuela, en muchos casos la situación de las mujeres y el papel que se espera desempeñen tanto en la sociedad como en la familia se mantienen 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 productivas. 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 conjunto.

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, están expuestas a disfunciones sociales que causan un impacto sobre su salud física, mental o social”.

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.

III) DESIGUALDADES DE GÉNERO EN LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

Desigualdades en el mercado laboral

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, como lo destaca la CEPAL (2006), 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 considera 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 enorme cantidad de trabajo que involucran las actividades del hogar (Picchio, 2006; citado en CEPAL, 2006).

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, incrementándose en 198 por ciento entre 1980 y 2005, lo que representa un paso de 0,44 a 1,32 millones de mujeres (la PEA compuesta por hombres creció 80 por ciento). 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.

Con datos para 2003, 38 por ciento de las mujeres que trabajaban lo hacían en actividades por cuenta propia (típicamente informales), mientras que otro 37 por ciento eran trabajadoras familiares o aprendices sin remuneración.

Los datos presentados en la Tabla 25 permiten constatar la desventajosa inserción de la mujer en trabajos que brindan ya sea menores remuneraciones o ciertas condiciones 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, con datos del INE para 2003, las posiciones de dirección remuneradas prácticamente estaban vedadas a la mujer, pues solamente 0,10 por ciento de las mujeres ocupadas desempeñaban este tipo de posiciones, frente a una proporción de 0,50 por ciento en el caso de los hombres. En criterio de la CEPAL (2006), la inserción laboral de la mujer en actividades con mayor precariedad se ha debido a las restricciones que les han impuesto las condicionantes culturales de género, entre las que pesan de manera particular las responsabilidades domésticas; lo que lleva a la mujer a incorporarse en condiciones desventajosas al mercado de trabajo.

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

TABLA 25: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN CATEGORÍA EN EL EMPLEO, 1999 Y 2003 (EN PORCENTAJES)

	1999	2003	Variación (2003 - 1999)
Hombres	2.000.496	2.270.432	269.936
Obrero(a)	13,06	21,39	8,33
Empleado(a)	23,92	18,38	-5,54
Trabajador(a) por cuenta propia	41,92	36,45	-5,47
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	1,07	0,50	-0,57
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	3,13	4,90	1,77
Cooperativista de producción	0,57	0,12	-0,45
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	16,16	18,08	1,92
Empleada(o) del hogar	0,17	0,18	0,01
Mujeres	1.637.397	1.815.370	177.973
Obrero(a)	2,10	3,65	1,55
Empleado(a)	16,92	14,40	-2,52
Trabajador(a) por cuenta propia	38,15	38,08	-0,07
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	0,39	0,10	-0,29
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	1,00	1,10	0,10
Cooperativista de producción	0,00	0,00	0,00
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	37,45	37,20	-0,25
Empleada(o) del hogar	3,98	5,46	1,48
Mujeres / Hombres ¹			
Obrero(a)	0,13	0,14	0,00
Empleado(a)	0,58	0,63	0,05
Trabajador(a) por cuenta propia	0,74	0,84	0,09
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	0,30	0,16	-0,14
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	0,26	0,18	-0,08
Cooperativista de producción	0,00	0,00	0,00
Trabajador(a) familiar o aprendiz sin remuneración	1,90	1,65	-0,25
Empleada(o) del hogar	19,16	24,25	5,09

Fuente: INE, 2006.
Notas: ¹Calculado como la proporción (número de mujeres / número de hombres) para cada categoría.

mujeres indígenas en un círculo de escasas posibilidades de movilidad laboral. Farah *et al.* (2006) proponen una categorización del mercado laboral boliviano entendido 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 habían tenido vigen-

cia 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 producción, 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 otras”. 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 26]. 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”.

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 (sólo 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 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 con frecuentes (Escóbar y Kruse)”.

Los salarios de las mujeres son menores que los de los hombres, y el desempleo es mayor. Según datos del INE para 2003, el desempleo urbano afectaba a siete por ciento de los hombres, mientras que lo hacía en una proporción de

TABLA 26: DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR SEXO Y ZONA SEGÚN SECTOR DE MERCADO, 2003 (EN PORCENTAJES)

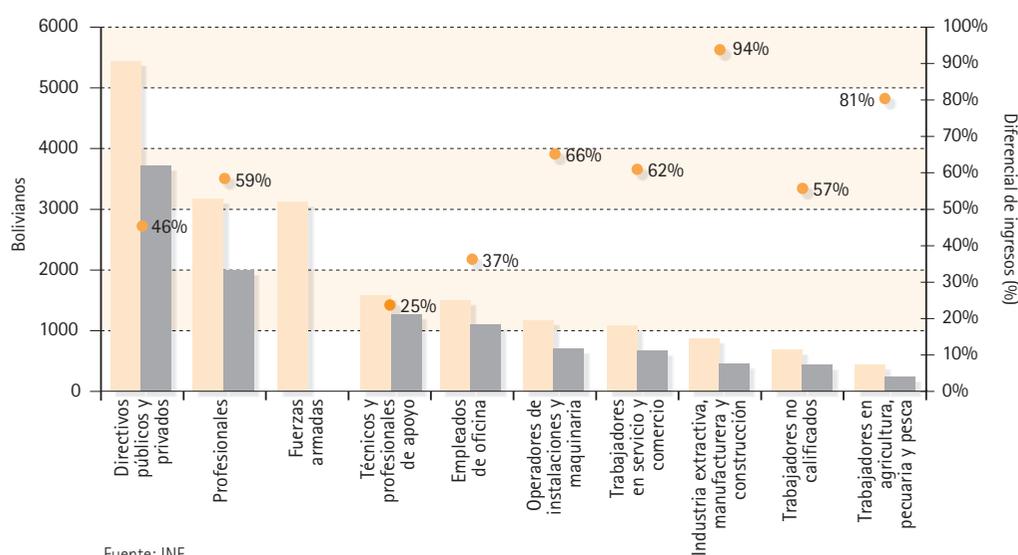
Sector de mercado	Total	Hombre	Mujer
Total			
Doméstico	2,53	0,18	5,46
Estatad	6,80	6,99	6,55
Familiar	63,75	54,53	75,28
Semiempresarial	12,53	17,61	6,17
Empresarial	14,40	20,70	6,54
Urbano			
Doméstico	4,07	0,22	8,85
Estatad	9,65	9,47	9,87
Familiar	48,93	38,41	61,95
Semiempresarial	16,49	22,56	8,98
Empresarial	20,86	29,34	10,35
Rural			
Doméstico	0,54	0,13	1,07
Estatad	3,13	3,83	2,25
Familiar	82,77	75,01	92,60
Semiempresarial	7,43	11,32	2,51
Empresarial	6,12	9,71	1,58

Fuente: Farah, *et al.*, 2006.

12 por ciento en el caso de las mujeres.⁶³ Aun 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 simple a nivel de actividad, los ingresos percibidos por los hombres son 60 por ciento mayores que aquellos logrados por las mujeres, diferencias que se mani-

fiestan de manera independiente al grado de calificación requerido para el trabajo. 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.

GRÁFICO 40: INGRESOS PROMEDIO MENSUALES POR ACTIVIDAD PRINCIPAL Y SEXO, 2003 (EN BOLIVIANOS Y PORCENTAJES)



Fuente: INE.

La participación política de la mujer

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 partici-

par 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).

63 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.

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 período 2002-2005; pero principalmente es 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 la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (1994) incorporan 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.

La proporción de mujeres electas como constituyentes es importante. Al contrario, las mujeres perdieron terreno en cuanto a su presencia en el Congreso. Los datos de la Corte Nacional Electoral muestran que en 2006 de los 2.112 candidatos a constituyentes, 43 por ciento fueron mujeres, lo que señala una muy importante, aunque aún no igualitaria, participación de mujeres en este hecho trascendental de

TABLA 27: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER: MUJERES CANDIDATAS Y ELECTAS

	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje de mujeres
Asamblea Constituyente (2006)				
Candidatos	899	1.213	2.112	42,6
Candidatos electos	87	168	255	34,1
Congreso Nacional (elecciones 2005)				
Candidatos a senadores	43	91	134	32,1
Senadores electos (titulares)	1	26	27	3,7
Candidatos a diputados	320	801	1.121	28,5
Diputados electos (titulares)	20	110	130	15,4
Congreso Nacional (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
Diputados en 1996	12	118	130	9,2
Diputados en 2004	23	107	130	17,7
Diputados en 2005	20	110	130	15,4

Fuentes: Corte Nacional Electoral y Viceministerio de la Mujer.

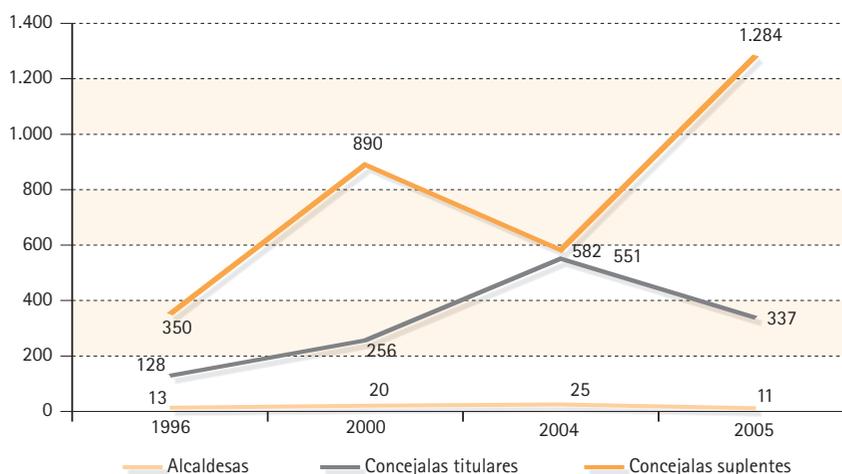
la vida nacional (Tabla 27). Del total de candidatas (899), 87 mujeres fueron electas, lo cual determina una participación femenina del 34 por ciento –con importante participación de mujeres indígenas–, lo cual además incluye la presidencia femenina de la Asamblea Constituyente, que sin duda marca un 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 contrasta en cierta medida con lo anterior. Primero, como se puede observar en la Tabla 27, las candidaturas de mujeres tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores bordean el 30 por ciento, proporción significativamente menor a la observada en el caso de la Asamblea Constituyente. Segundo, la participación femenina en el Congreso electo es muy reducida: 15 por ciento en la Cámara de Diputados y solamente cuatro por ciento en la Cámara de Senadores lo cual representa, de hecho, una pérdida de espacio de la mujer en las actividades legislativas respecto a 2004. Sin embargo, comparando la situación en 2004 o 2005 respecto a 1996, parece existir una tendencia a la mayor presencia de la mujer en el Parlamento.

Existe una tendencia 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 2005. Siguiendo al Viceministerio de la Mujer (2005): “Podemos

apreciar que la tendencia ha sido de un crecimiento en el número de Concejalas Titulares, aunque la comparación entre los Concejos Municipales del año 2004, anteriores a las Elecciones Municipales presenta un mayor número de mujeres que el 2005. Se puede prever que en el transcurso de los próximos años, a medida que los hombres titulares vayan dejando sus cargos, el número de Concejalas Titulares irá en aumento. Esto nos muestra que el impacto de la reciente Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas ha roto el monopolio de los partidos políticos tradicionales, abriendo mayores espacios a la representación de las mujeres.”

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

GRÁFICO 41: MUJERES EN EL PODER LOCAL, 1996 A 2005



Fuente: Viceministerio de la Mujer (2005).

presencia (y continuidad) de las mujeres en el ejercicio público y político (Farah *et al.*, 2006).

IV) LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

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 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 manifiesta 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 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).

La violencia intrafamiliar afecta a la familia en su conjunto. Los efectos que provoca en la mujer son múltiples: repercuten en su autoestima, en sus relaciones interpersonales, en aspectos emocionales, sexuales, intelectuales y productivos, así como el efecto que tiene en sus hijos o 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).

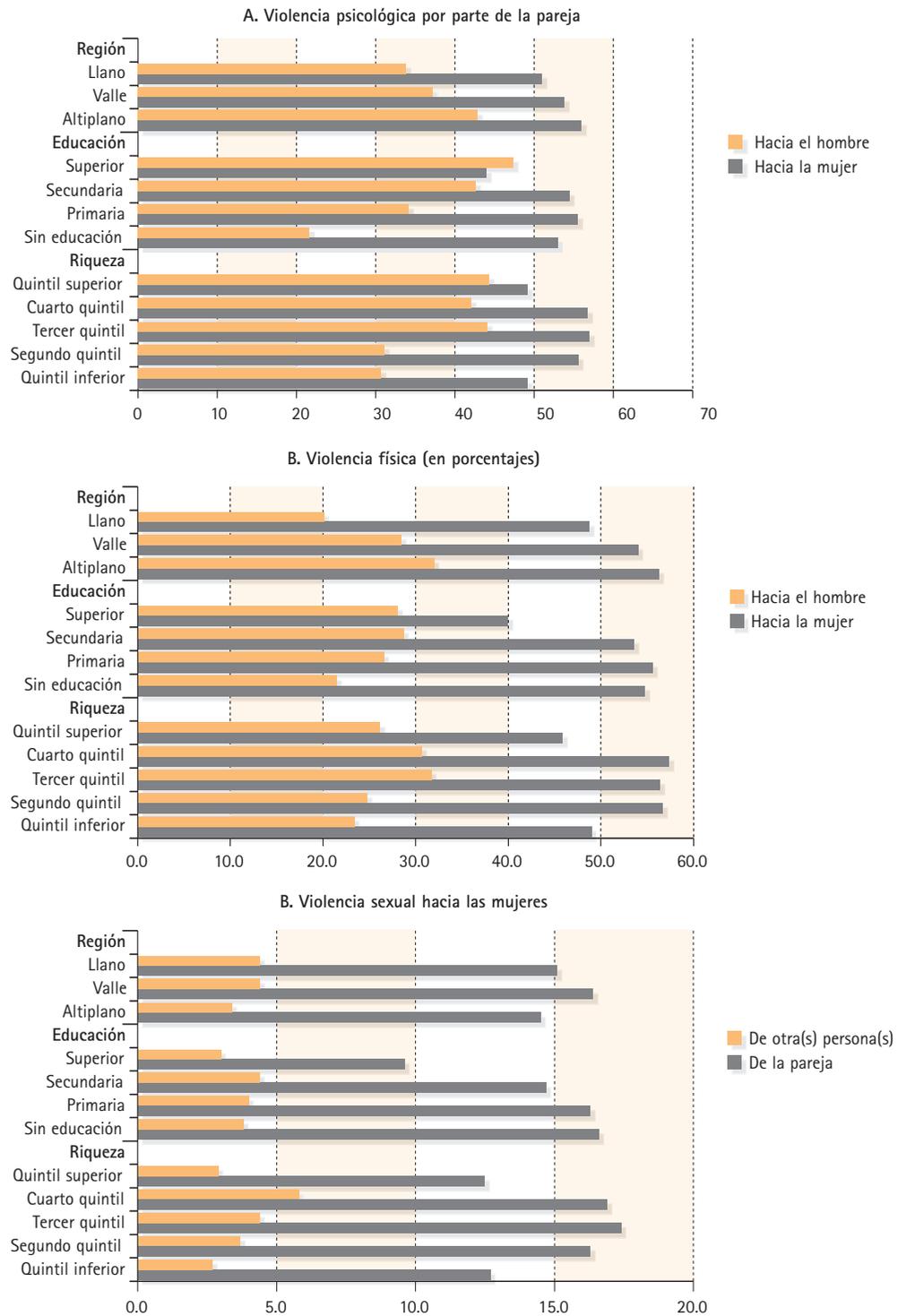
A pesar de la gravedad del problema de la violencia y de su larga y continua gestión en diversos planes impulsados desde el Estado y desde las redes institucionales de sensibilización, sigue siendo un flagelo que afecta a mujeres en cualquier etapa de su ciclo de vida. El Viceministerio de la Mujer (2005) destaca importantes logros normativos e insti-

tucionales en la lucha contra la violencia contra la mujer. Entre ellos, destacan la Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o doméstica de 1995, el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres, 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 2004 y la incorporación en la currícula escolar en los niveles inicial y primario; entre otros avances. Sin embargo, y según la evaluación del mismo Viceministerio, “pese a los esfuerzos de implementación de políticas públicas para el abordaje de la violencia en la familia aún se cuenta con datos elevados. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA), que es uno de los primeros intentos por medir la incidencia de la violencia en el país, refiere que más del 53% de las mujeres reportan haber sufrido algún tipo de violencia física por su cónyuge, en relación a un 27% de los hombres”.

La violencia contra la mujer es un fenómeno generalizado que afecta a gran parte de las bolivianas, independientemente de su condición socioeconómica, residencia o incluso de su nivel de educación. Los datos de la ENSA 2003 (Gráfico 42) muestran que más de la mitad de las mujeres de entre 15 y 49 años (53,8 por ciento) que habían estado o estaban en unión habían sufrido violencia psicológica. De este total, 37 por ciento correspondió a insultos como “no sirves para nada” y otro 30 por ciento correspondió a acusaciones de infidelidad. Un porcentaje similar (53,3 por ciento) reportaron haber sufrido agresiones de tipo físico, principalmente de empujones y jalones (48 por ciento), golpes con las manos y los pies (42 por ciento) y golpes con objetos duros (12,3 por ciento).⁶⁴ Con relación a la violencia sexual, 15 por ciento de las mujeres manifestaron haber sido forzadas por su pareja a sostener relaciones sexuales (12,3 por ciento respondió “alguna vez” y tres por ciento “a menudo”); mientras que 4,0 por ciento fue forzada por otras personas (parientes, “amigos” o desconocidos). En el caso de la violencia en contra de los hombres, prácticamente en todos los casos la incidencia es bastante más baja, especialmente en los casos de la violencia física y sexual. Por otro lado, llama poderosamente la atención el hecho de que no existan diferencias significativas en la proporción de mujeres que son víctimas de violencia al considerar residencia, nivel de instrucción,

64 Los datos sobre violencia física incluyen también los episodios de violencia sexual. No se cuenta con información desagregada sobre la violencia física distinta de la sexual.

GRÁFICO 42: VIOLENCIA PSICOLÓGICA, FÍSICA* Y SEXUAL EN BOLIVIA, 2003
(EN PORCENTAJES)



Fuente: INE.

*Los datos sobre violencia física incluyen la violencia sexual.

región, edad, condición socioeconómica o grado de pobreza del municipio.

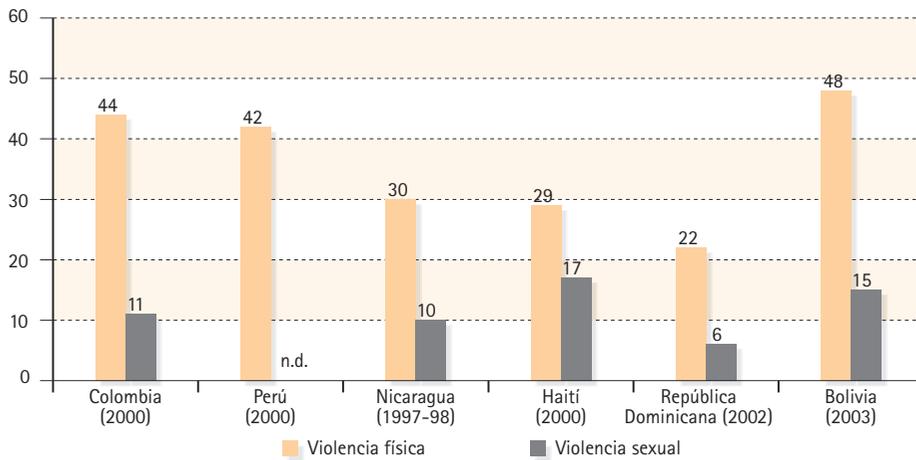
Comparada con la situación de otros países latinoamericanos, la situación del país dista mucho de ser halagadora. El Gráfico 43 muestra datos de UNFPA, OPS y UNIFEM (2006) que ilustran la situación de violencia en cinco países seleccionados de América Latina (se añade a Bolivia para fines de comparación). Las cifras son alarmantes, pues permiten evidenciar que las mujeres bolivianas son –siempre considerando este grupo de países– las que mayor violencia física sufren, aunque se presentan niveles bastante similares en Colombia y Perú. Asimismo, una proporción mayor de las mujeres bolivianas sufren violencia sexual respecto al promedio de las mujeres de los cinco países reportados, situación que es superada solamente en Haití.

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 para excluirlas del cargo y colocar al suplente (hombre). Las distintas formas de ejercer

presión sobre ellas es conocida 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”.

La violencia contra la mujer ha generado mecanismos de movilización en diferentes sectores de la sociedad. El Viceministerio de la Mujer (2005) concluye que “...se puede afirmar que la violencia doméstica ha generado interesantes niveles de movilización de las mujeres de diferentes sectores de la sociedad y de sus organizaciones demandando sanciones efectivas contra los agresores. A la acción desarrollada por las políticas de Estado y las ONG, se suma la participación decidida de las promotoras legales, orientadoras legales, defensoras de derechos, etc. La legitimidad alcanzada por las mujeres capacitadas en el conocimiento de las leyes y los procedimientos de cómo lograr su cumplimiento sirve de estímulo para que cada vez más mujeres de la comunidad busquen capacitarse. Asimismo, son importantes los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, Iglesia Católica y otras para la creación de albergues temporales y casas de refugio”.

GRÁFICO 43: PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS QUE FUERON VÍCTIMAS DE VIOLENCIA



Fuente: OPS *et al.* (2006) e INE.

G. LOS ADOLESCENTES: UN GRUPO QUE RECLAMA UNA MIRADA Y ATENCIÓN ESPECIALES⁶⁵



Foto: Gerardo Rodríguez

I) CARACTERÍSTICAS Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE

La población adolescente, que tiene un enorme potencial para contribuir al desarrollo, enfrenta problemas serios de exclusión social. Los adolescentes viven una etapa de profundos cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Durante la adolescencia 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 (2000), los 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 etáreos–; 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, que confiere un protagonismo igualmente inédito a la cultura juvenil en la sociedad; ello determina la existencia de altos niveles de insatisfacción entre los 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

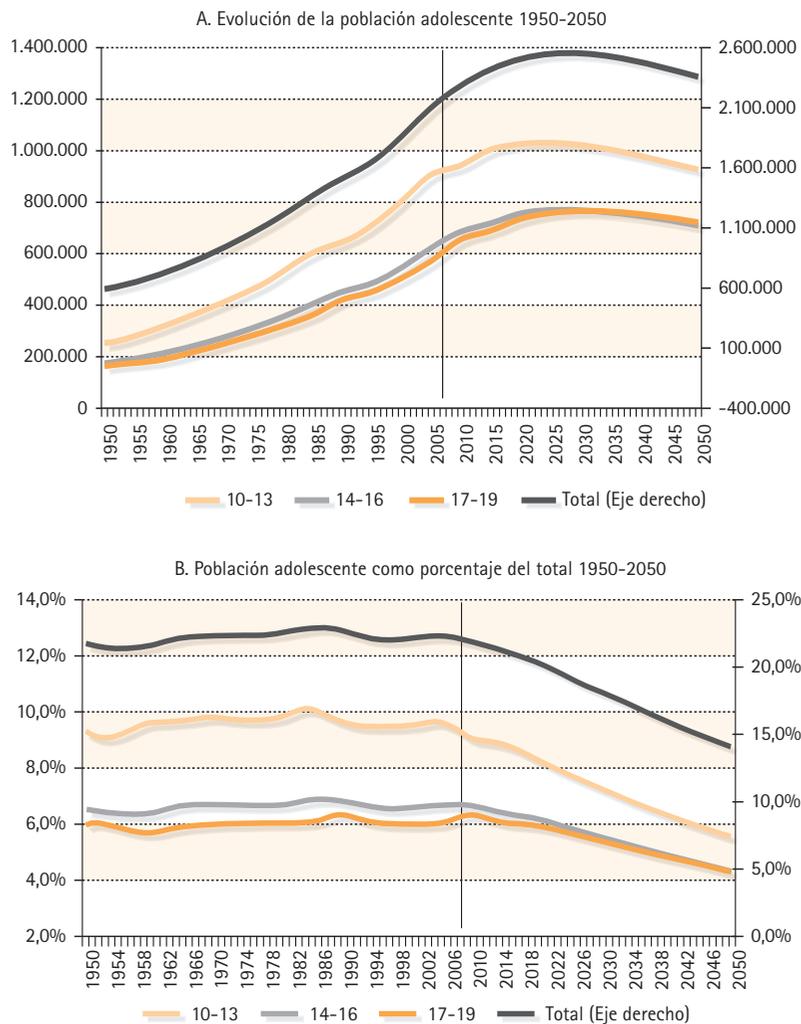
Framework for Action, 2006

⁶⁵ Esta subsección se centra principalmente en los adolescentes. Sin embargo, en varios casos se analiza también la situación de la población joven.

Los adolescentes representan, después de los niños, el mayor grupo etáreo dentro de la población boliviana; y su número se incrementará sin pausas hasta alrededor de 2030. La participación de los 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 disponi-

bles 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 los adolescentes). Según las proyecciones disponibles, los adolescentes llegarán a 2,5 millones de personas en 2020 con una composición variable: la participación de los adolescentes dentro

GRÁFICO 44: BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE Y DE SU PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con datos del CELADE.

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

- *"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 femineidad. 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 hoppers 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 hoppers 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 existirían. 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.

del total ha comenzado descender en la década de los 2000, disminución ocasionada principalmente por el franco descenso del grupo de los 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.

Existe una baja proporción de adolescentes que cuenta con la documentación básica para ejercer formalmente la ciudadanía. Hacia 2003, el 95 por ciento de los adolescentes estaba inscrito en el Registro Civil, pero solamente 29 por ciento contaba con la 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. Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Juventudes (ENJ) 2003, 52 por ciento de los adolescentes de entre 13 y 18

años se autoidentificó con algún pueblo indígena u originario, mientras que el restante 48 por ciento declaró no sentirse parte de ninguno de esos pueblos.

Los principales problemas percibidos por los adolescentes son algunas adicciones, la falta de trabajo e ingresos y los relacionados con la sexualidad y la reproducción. La ENJ 2003, permitió identificar la percepción de los adolescentes acerca de los principales problemas que los aquejan. Hacia 2003, algunos de los principales problemas identificados por adolescentes de entre 14 y 18 años eran el alcoholismo (identificado como un problema por 69 por ciento de los adolescentes), la drogadicción (65 por ciento), la violencia que los afecta o que ejercen (33 por ciento), la incompreensión 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 (ocho por ciento), dificultades

económicas (siete por ciento) y las infecciones de transmisión sexual (cinco por ciento), entre otros.

II) LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES: MÁS EDUCADOS PERO CON MENORES OPCIONES DE INSERCIÓN LABORAL

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 tres por ciento de la población de entre 19 y 25 años no tenía ningún grado de instrucción, mientras que esta proporción llegaba a siete y 23 por ciento para los grupos de adultos de 26-44 y 45-64 años respectivamente. Asimismo, 40 por ciento de los

RECUADRO 4

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 ex-

puestos 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.
- 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.

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 28) 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 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 etáreos. 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 conocimiento.⁶⁶

TABLA 28: 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.

Las necesidades de la familia son el principal motivo por el cual los adolescentes y jóvenes se incorporan al mercado laboral. Según los datos de la ENJ 2003, la principal causa de búsqueda de trabajo de los adolescentes y jóvenes fue “necesidades de su familia” (56,1 por ciento). En orden de importancia, otros motivos para la incorporación al mercado laboral fueron “le gusta trabajar o ganar experiencia” (12,1 por ciento), “tener plata para sus gustos y diversiones” (8,4 por ciento) y “para financiar sus estudios (8,0 por ciento). No existen grandes diferencias en las razones esgrimidas por adolescentes y jóvenes hombres y mujeres, ni tampoco al

considerar subgrupos etáreos. 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.

Típicamente, los niveles de desempleo y subempleo entre los 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 la ostensible precariedad de

66 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.

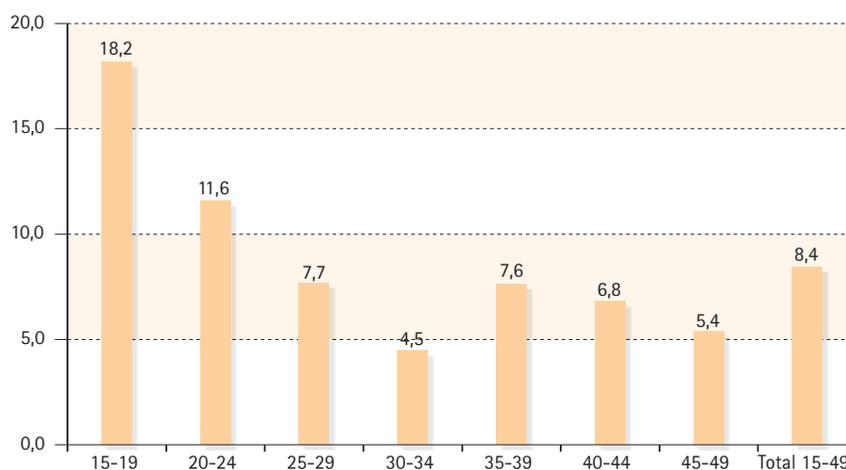
quienes logran ocuparse, expresada en inestabilidad laboral, bajas remuneraciones y escasa cobertura de la seguridad social, entre otras cosas (Rodríguez y Dabezies [comps.], 1991 citado en CEPAL, 2004). Asimismo, se sabe que la tasa de desempleo es más alta entre los jóvenes que en los adultos, principalmente debido a que entre los primeros se concentran las personas que buscan empleo por primera vez, 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 (Weller, 2003 citado en CEPAL, 2004). Siguiendo a la CEPAL (2004), en estudios recientes sobre el cambio en la demanda laboral se ha hecho hincapié en que existiría un sesgo a favor de la mano de obra más calificada, como consecuencia del cambio tecnológico y la creciente competencia en los mercados, donde jugarían un papel preponderante las TIC, a las cuales se adapta más fácil y rápidamente la juventud.

Según los datos de la última Encuesta a Hogares (2005), el desempleo afecta en mayor medida a los más jóvenes. Con datos de la Encuesta de Hogares 2005, la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas del país fue de 8,4 por ciento con-

siderando la población de entre 15 y 49 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). En particular, los grupos de adolescentes (15-19 años) y jóvenes (20-24 años) son los que registran mayores niveles de paro (18,2 y 11,6 por ciento, respectivamente), los cuales superan la tasa promedio de desempleo.⁶⁷ 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 etáreos.

La estructura del empleo juvenil es consistente con el hecho que buena parte de los 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 ENJ 2003, la mayor parte de los adolescentes y jóvenes se encuentra ocupado en las actividades económicas del comercio por mayor y menor (alrededor de 33 por ciento), industria manufacturera (20 por

GRÁFICO 45: TASA DE DESEMPLEO URBANO ENTRE LA POBLACIÓN DE 15 A 49 AÑOS, SEGÚN TRAMOS DE EDAD, 2005 (EN PORCENTAJES)



Fuente: INE.

67 En el área rural, la dinámica del empleo –muy ligada a las actividades agropecuarias– es distinta, exhibe típicamente tasas de desempleo menores en todos los casos. En particular, el desempleo entre los adolescentes y jóvenes es de 5,5 y 1,1 por ciento, respectivamente.

ciento) y hoteles y restaurantes (nueve por ciento). Según grupo ocupacional, la mayor parte de los adolescentes y jóvenes cumple funciones de “trabajador no calificado” (43 por ciento), seguido por los “trabajadores de los servicios y vendedores del comercio” (30 por ciento) y “trabajadores de la industria extractiva, construcción e industria manufacturera” (12 por ciento). Si bien los datos de la ENJ 2003 no presentan una desagregación urbano/rural en términos de empleo, se puede colegir que el grado de ocupación reportado en la actividad agropecuaria (4,1 por ciento) absorbe a una parte muy importante de los adolescentes y jóvenes ocupados en el área rural.⁶⁸ Según datos de la Encuesta a Hogares 2002, procesados por la GTZ (2006), los adolescentes y jóvenes varones participan en mayor proporción en las actividades de la agricultura y la ganadería (29 por ciento) y la industria manufacturera (15 por ciento); mientras que las mujeres lo hacen en mayor grado en el comercio (20 por ciento) y el servicio doméstico (19 por ciento).

III) LA PARTICIPACIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES

En opinión de los adolescentes y jóvenes, los principales derechos humanos que deben ser respetados son el derecho a la educación, el derecho a tener una familia, el derecho a la alimentación y el derecho a atender su salud. La ENJ 2003 reporta que, en general, no existen grandes diferencias de percepción acerca de los principales derechos que debieran cumplirse cuando se analiza la desagregación según género (Tabla 29). En los grupos de edades mayores, el cumplimiento de los derechos a la educación, a la salud y a la seguridad laboral es percibido como importante por un mayor número de personas de los tramos superiores de edad, mientras que entre los preadolescentes de 10 a 13 años aparecen como los más importantes los derechos a tener un nombre y a tener opciones de diversión.⁶⁹ Resulta de interés mencionar que algunos aspectos relacionados al derecho a la

TABLA 29: PRINCIPALES DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE DEBERÍAN RESPETARSE EN OPINIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES BOLIVIANOS (10–24 AÑOS), 2003 (PORCENTAJE DE ADOLESCENTES Y JÓVENES)

Principales derechos ¹	Según género		Según grupo etáreo			Total
	Mujeres	Hombres	10–13	14–18	19–24	
A la educación	74,8	75,7	70,7	75,0	77,8	75,2
A tener una familia	47,4	40,2	41,8	45,3	43,6	43,9
A la alimentación	31,0	31,1	29,2	30,6	32,5	31,0
A atender su salud	28,5	32,9	22,9	27,8	37,5	30,6
Respetar su libertad de expresión	18,6	19,4	10,0	20,5	22,0	19,0
A tener un nombre	18,2	14,6	18,2	17,4	14,7	16,5
A la libertad personal	13,8	14,2	11,1	14,4	15,1	14,0
A tener una vivienda adecuada	10,8	10,1	10,1	9,9	11,3	10,5
A tener opción de diversiones	8,3	11,0	16,3	9,1	6,7	9,6
A la protección cuando trabaja	7,9	9,9	5,5	8,2	11,2	8,9

Fuente: PSRN-GTZ.

Nota: ¹ La fuente reporta un total de 18 derechos, además de una categoría "no contesta, no sabe o no conoce".

68 La GTZ (2006), con base en datos de la Encuesta a Hogares 2002, que tiene representatividad nacional, destaca que 23 por ciento de los adolescentes y jóvenes se dedican a la producción agropecuaria y 21 por ciento a actividades en la industria extractiva.

69 Lamentablemente, no se dispone de información acerca del *conocimiento* de los derechos humanos por parte de la población. Sin embargo, el UNFPA (2005), en su trabajo de línea de base para el Proyecto Adolescentes, encontró que 40 y 35 por ciento de las y los adolescentes, respectivamente, conoce sus derechos sexuales y reproductivos, proporción que se incrementa significativamente con la edad (79 por ciento de quienes conocen estos derechos se encuentran entre los 14 y 19 años de edad).

no violencia como “el derecho a no ser maltratado o golpeado” y “el derecho a no ser explotado/a sexualmente” presentan registros relativamente bajos del orden de 5,7 y 4,8 por ciento, respectivamente, porcentajes que son mayores entre el grupo de mujeres.

En general, los adolescentes y jóvenes piensan que el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mejoró; sin embargo, consideran que el cumplimiento de los derechos de los pobres es menor que hace algunos años y tienen una percepción pesimista acerca de la situación de la juventud. La mayor parte de los adolescentes y jóvenes piensa que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son más respetados que hace cinco años (Tabla 30), no existen diferencias importantes entre las percepciones de hombres y mujeres, mientras que son los jóvenes quienes en mayor proporción tienen la percepción de que existieron avances en el cumplimiento de estos derechos. Respecto a la percepción del mejor o peor cumplimiento de los derechos

de los pobres respecto a la situación de diez años atrás, una proporción mayoritaria de los adolescentes y jóvenes (38 por ciento) considera que la situación de cumplimiento de estos derechos empeoró, con una visión particularmente crítica de las personas de entre 14 y 24 años de edad. Por otra parte, resulta de particular preocupación el hecho que cerca al 60 por ciento de los adolescentes y jóvenes considera que los jóvenes de hoy están en peor situación que quienes eran jóvenes dos décadas atrás. Esta visión es especialmente pesimista entre los jóvenes de 19-24 años, lo cual posiblemente obedezca al hecho que estos jóvenes estarían experimentando con mayor rigor los desencantos de la falta de empleo y oportunidades de integración social.

Solamente uno de cada cuatro adolescentes o jóvenes participa en grupos u organizaciones juveniles o de otra índole. Con datos de la ENJ 2003, 10,5 por ciento del total de adolescentes y jóvenes participa en grupos de su iglesia, 8,8 por ciento en clubes o instituciones deportivas, 3,6 por ciento en

TABLA 30: APRECIACIONES DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES SOBRE EL ACTUAL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS CON RELACIÓN A AÑOS ANTERIORES, 2003 (PORCENTAJES DE ADOLESCENTES Y JÓVENES)

	Según género		Según grupo etáreo			Total
	Mujeres	Hombres	10-13	14-18	19-24	
Con relación a cinco años atrás, ¿los derechos de los niños, niñas y adolescentes están mejor, igual o peor respetados?						
Mejor	49,3	50,4	45,7	48,7	53,1	49,8
Igual	32,0	29,9	34,0	30,9	29,6	31,0
Peor	18,6	19,7	20,3	20,4	17,4	19,2
Con relación a diez años atrás, ¿los derechos de los más pobres están mejor, igual o peor respetados?						
Mejor	28,6	27,0	28,4	28,7	26,6	27,8
Igual	34,9	34,3	35,8	31,8	36,9	34,6
Peor	36,5	38,7	35,8	39,5	36,5	37,6
Los jóvenes de hoy con relación a los jóvenes de hace 20 años ¿están mejor, igual o peor?						
Mejor	23,2	25,7	25,7	24,9	23,4	24,4
Igual	18,6	21,4	20,5	19,2	14,8	19,8
Peor	58,2	53,1	46,7	55,0	60,9	55,7
Fuente: PSRN-GTZ.						

centros juveniles, 1,3 forma parte de un grupo de baile y menos del uno por ciento de otras organizaciones como centro o club de madres, boy scouts, voluntariado y similares, organizaciones sindicales o vecinales o partidos políticos. El 0,2 por ciento dice ser parte de una pandilla juvenil. En contraposición, el 73 por ciento de los encuestados declaró no participar en ningún grupo u organización.⁷⁰ Las agrupaciones en las que más participan las mujeres jóvenes son las vinculadas a iglesias, mientras que las agrupaciones deportivas son las más populares entre los jóvenes varones. Cabe empero destacar que la clasificación de agrupaciones provistas en el formulario de esta encuesta podría considerarse como una clasificación de organizaciones “formales”.

IV) LA ALTA FECUNDIDAD NO DESEADA ENTRE LAS ADOLESCENTES

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 etéreos. 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;⁷¹ 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, que puede extender al menos por una generación el círculo intergeneracional de la pobreza.

El descenso de la fecundidad ha sido significativo y se registró en la mayor parte de los grupos de edad de las ma-

dres, 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 (ver subsección 4.b). Pese 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 etéreo se mantuvo prácticamente sin cambios en alrededor de 90 nacimientos por cada mil mujeres (Gráfico 46).⁷² Estos comportamientos han determinado una especie de “rejuvenecimiento” de la fecundidad (UNFPA, 2006b), que se ha producido pese a una mayor permanencia de la mujer en la educación secundaria y a su cada vez mayor participación laboral fuera del hogar.

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 1993, en 84 nacimientos por cada mil mujeres (Tabla 31). La fecundidad adolescente es significativamente mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas (124 y 68 nacimientos por mil mujeres, respectivamente). Asimismo, la evidencia acumulada en estas encuestas 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 Beni/Pando,⁷³ 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.

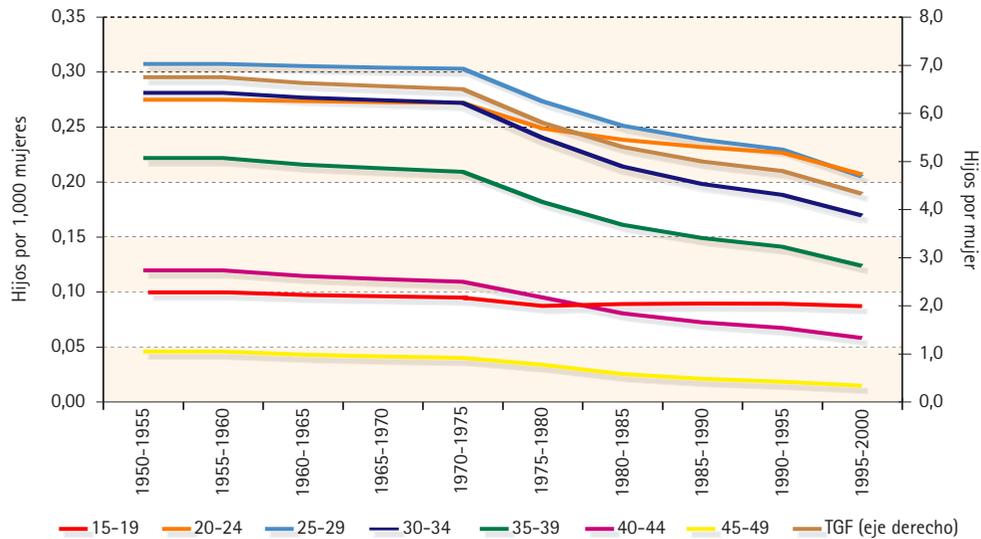
70 Las opciones provistas fueron: grupo de iglesia; club deportivo; centro juvenil; grupo de baile, música o fraternidad; centro o club de madres; scouts, brigadista, voluntario o grupo SAR; organización estudiantil, sindical o vecinal; partido político, pandilla juvenil, otros grupos u organizaciones y ninguno.

71 UNFPA (2006b) provee evidencia que corrobora esta situación en el caso venezolano.

72 A partir de los años ochenta, la reducción en la fecundidad adolescente registrada en varios países de América Latina parece detenerse, en contraste con las reducciones en otros grupos de edad. Este fenómeno, ha dado lugar en algunos casos a la denomina *Modernidad reproductiva truncada*, que se caracteriza por una maternidad temprana y una descendencia final moderada (dos a tres 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).

73 La ENDSA reporta un solo dato agregado para estos dos departamentos.

GRÁFICO 46: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE FECUNDIDAD SEGÚN GRUPOS DE EDAD ENTRE 1950 Y 2000



Fuente: CELADE.

TABLA 31: TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD DE LAS ADOLESCENTES (15-19 AÑOS) SEGÚN TRES ENCUESTAS (HIJOS POR 1.000 MUJERES)

	1994	1998	2003
<i>Total</i>	94	84	84
<i>Según residencia</i>			
Urbana	80	68	68
Rural	119	135	124
<i>Según piso ecológico</i>			
Altiplano	83	67	70
Valle	93	86	76
Llano	114	106	110
<i>Según departamentos</i>			
La Paz	89	66	62
Oruro	55	50	65
Cochabamba	86	81	71
Chuquisaca	73	88	84
Tarija	134	102	84
Potosí	80	84	102
Santa Cruz	103	99	103
Beni/Pando	188	143	150

Fuente: Measure DHS.

Como se sabe, la iniciación sexual y la nupcialidad temprana son determinantes intermedios de la fecundidad adolescente. Según la ENDSA 2003, 43 por ciento de las mujeres de entre 20 y 24 años que fueron encuestadas en 2003 tuvo su primera relación sexual antes de los 18 años, y 60 por ciento de las mismas la tuvo antes de los 20 años.^{74,75} En el mismo año, el 12,4 por ciento de las adolescentes ya había constituido un hogar, formalmente o de manera consensual, proporción que es algo menor que en 1989 (14,3 por ciento) y que puede estar afectada por el cambio de comportamientos y actitudes hacia la unión, que privilegia de manera creciente la postergación de la formación de hogares entre la gente joven.

La maternidad y embarazo temprano 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 entre mujeres de 15-19 años tiene un peso no despreciable, pues uno de cada diez nacimientos que se producen en Bolivia corresponde a una madre adolescente, lo que implica alrededor de 25.000 nacimientos anuales.⁷⁶ Con datos de 2003 que se presentan en la Tabla 32, 16 por ciento de las adolescentes ha estado embarazada alguna vez y 13 por ciento era ya madre, porcentajes que son claramente superiores (entre 70 y 80 por ciento) en el caso de las áreas rurales, en parte debido a patrones culturales en algunas regiones (INE, 2004). Cabe anotar que las proporciones de madres y embarazadas aumenta significativamente con la edad; así por ejemplo en 2003, 2,7 de las adolescentes de 15 años eran madres, pero esta proporción se incrementaba hasta 21,0 y 28,7 por ciento entre las adolescentes de 18 y 19 años, respectivamente. Al margen del factor residencia, se confirma nuevamente 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 secundaria.⁷⁷ Estas di-

ferencias plantean la necesidad de adoptar medidas específicas y en diversas dimensiones (educación, salud y oportunidades) para las adolescentes más desfavorecidas que ven limitado el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

El fenómeno del embarazo no deseado es muy común entre las adolescentes gestantes. Pese a ello, la prevalencia del uso de anticoncepción por parte de este grupo etéreo es baja. En la encuesta de línea de base para el Proyecto Adolescentes realizada por UNFPA en 2005, 70 por ciento de las adolescentes gestantes expresó que su embarazo actual no había sido deseado. Según datos de la ENDSA, pese a que alrededor del 92 por ciento de los adolescentes conoce algún método moderno de anticoncepción, sólo 25 por ciento de las adolescentes sexualmente activas hacen uso de la anticoncepción moderna y otro 22 por ciento recurre a métodos tradicionales.

Considerando la totalidad de los grupos etéreos, 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 2003 permite ratificar algunas de estas apreciaciones al reportar una elevada necesidad insatisfecha de anticoncepción entre las adolescentes en unión (22 por ciento para espaciar y 11,1 por ciento para limitar los nacimientos).⁷⁸

La educación para la sexualidad que reciben los adolescentes es impartida principalmente en el colegio. Con datos de 2005, 73,8 por ciento de los 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

74 Se reportan los resultados de este grupo etéreo por ser el más "cercano" al grupo de adolescentes actuales, por lo que sus datos reportados serían más representativos del comportamiento adolescente que aquellos de otros grupos etéreos.

75 Según datos disponibles, estas proporciones serían bastante más elevadas que en Perú (2000), similares a las registradas en Brasil (1996) y significativamente menores a las registradas en Colombia (2005).

76 En otros países, empero, la participación de la maternidad adolescente dentro del total es mayor. Por ejemplo, UNFPA (2006b) reporta que en Venezuela uno de cada cinco nacimientos registrados corresponde a una madre adolescente.

77 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.

78 Al considerar que las adolescentes no unidas pero sexualmente activas hacen menor uso actual de métodos de anticoncepción, la demanda insatisfecha de este grupo poblacional sería mayor.

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

Una proporción elevada de la población juvenil tiene un comportamiento sexual de alto riesgo, caracterizado por relaciones sexuales no protegidas y múltiples parejas sexuales. Según datos de la ENDSA 2003, 12 por ciento de las

mujeres y 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 encuesta.⁷⁹ Entre los adolescentes, la proporción de personas que mantuvieron relaciones de alto riesgo crece de manera importante: 49 por ciento en las adolescentes mujeres y 89 por ciento en los adolescentes varones. En estos últimos dos casos, algo menos de la mitad (22 y 38 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, pertenecen mayoritariamente a la población en mejor situación socioeconómica y que cuenta con educación superior.

TABLA 32: EMBARAZO Y MATERNIDAD EN LAS ADOLESCENTES, SEGÚN RESIDENCIA, CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y EDUCACIÓN, 2003 (PORCENTAJES)

	Madres	Madres o alguna vez embarazadas
<i>Total</i>	12,6	15,6
<i>Según residencia</i>		
Urbana	10,2	12,9
Rural	18,2	21,9
<i>Según pobreza</i>		
Quintil inferior	24,8	29,3
Quintil superior	5,5	7,2
<i>Según nivel de instrucción alcanzado</i>		
Sin educación	36,4	47,2
Primaria	20,8	25,2
Secundaria o mayor	7,7	9,8
<i>Proporciones</i>		
Rural / Urbana	1,8	1,7
Quintil inferior / Quintil superior	4,5	4,1
Sin educación / Primaria	1,8	1,9
Primaria / Secundaria o mayor	2,7	2,6
Fuente: INE y Measure DHS.		

79 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".

La población joven es la más afectada por la epidemia del VIH/SIDA. Como se analizó en la subsección 4.b, según estimaciones para el 2006 existían en el país 7.000 personas con VIH-SIDA, fuertemente concentrada en el grupo de hombres que tienen sexo con hombres (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 importante concentración en el grupo de entre 25 y 34 años, mientras que 23 por ciento de los casos afecta al grupo de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años.

El conocimiento del VIH/SIDA es relativamente elevado, pero el referido a las formas de evitarlo es bastante menor, especialmente entre los adolescentes. El 87 por ciento de los hombres y el 76 por ciento de las mujeres bolivianas habían escuchado sobre el SIDA hacia 2003. Los porcentajes de conocimiento de esta enfermedad son algo mayores entre los grupos de edades de 15-19 y 20-24 años (81 por ciento en ambos casos entre las mujeres, y 88 y 92 por ciento entre los hombres). Por su parte, la proporción de adolescentes varones que creen que los riesgos de contraer SIDA se pueden reducir usando condones, teniendo relaciones con una sola pareja no

infectada o ambas es superior a la registrada entre las adolescentes mujeres, con registros de 57,59 y 52 por ciento respectivamente para las mujeres; y de 70,60 y 56 por ciento para los adolescentes varones. El conocimiento de estos medios 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.

Los síntomas de las infecciones de transmisión sexual son desconocidos por gran parte de la población boliviana. Algo más de la mitad de las mujeres bolivianas (52,3 por ciento) no conoce los síntomas de otras enfermedades de transmisión sexual (ITS) distintas al VIH. Con datos de la ENDSA 2003, uno de los niveles más altos de desconocimiento de las ITS se encontraba en la población adolescente (56 por ciento). Al igual que en el caso del VIH/SIDA, los niveles de desconocimiento son mayores en las áreas rurales, entre las personas de condición socioeconómica menos favorecida y entre los individuos con menor educación.



Foto: Tom Weller

H. LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

I) EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y SUS IMPLICACIONES

El fenómeno del envejecimiento poblacional constituye un desafío de gran envergadura para la sociedad y 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 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 y adolescentes dentro del total. Según lo destaca la CEPAL (2006b), el fenómeno del envejecimiento es un desafío para las sociedades y 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 que las personas mayores puedan vivir con plenitud esta etapa de la vida.

En América Latina y el Caribe viven 50 millones de adultos 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 cerca de 50 millones de adultos mayores (personas de sesenta años y más), y se espera 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.

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.

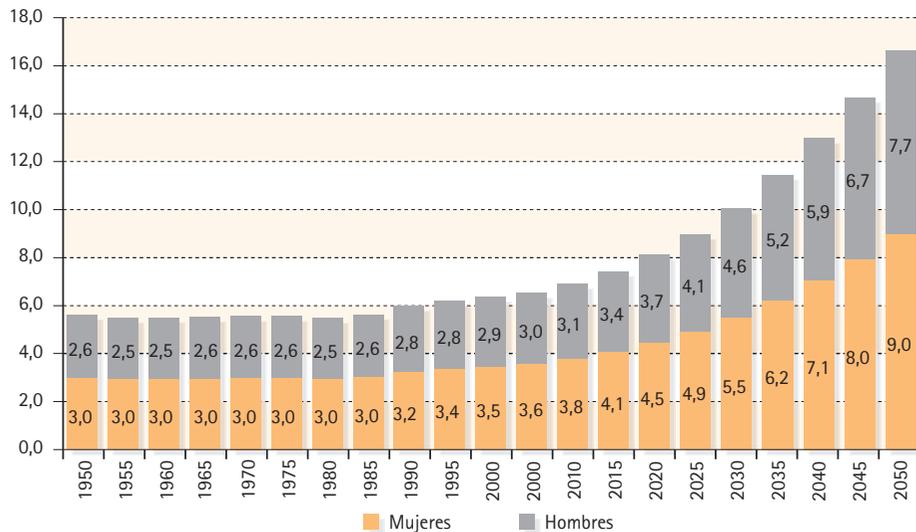
II) LA POBLACIÓN DE ADULTOS MAYORES EN BOLIVIA

Se estima que en 2007 la población de adultos mayores (personas de sesenta años y más de edad) alcanza a alrededor de 655 mil personas, 6,7 por ciento de la población boliviana. Hacia 2050, uno de cada seis 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 sin embargo 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 2050.⁸⁰ Se estima que en 2007 la población de adultos mayores cuenta con 654.838 efectivos, que representan 6,7 por ciento de la población boliviana (Gráfico 47). El grupo de adultos mayores está creciendo a un ritmo mayor que el resto de la población (3,2 frente a 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.

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

GRÁFICO 47: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN LA POBLACIÓN TOTAL: 1950-2050



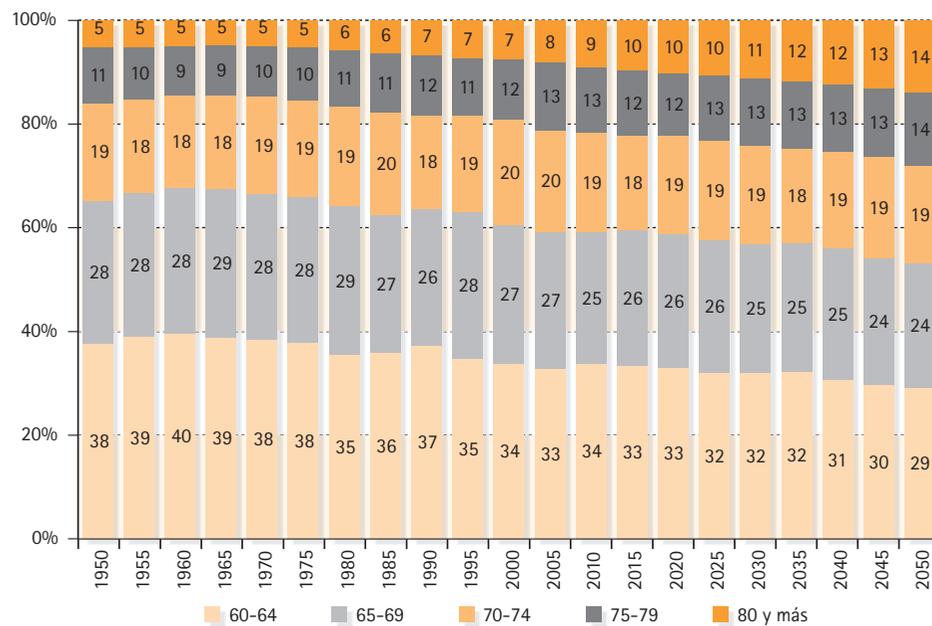
Fuente: CELADE.

⁸⁰ Los datos reportados por Zúñiga y Gómez (2006) para el caso de México permiten ilustrar las diferencias en el estado del envejecimiento entre estos dos países a partir de las edades medianas de la población: la edad mediana de la población mexicana fue casi 27 años en 2000 y se espera que pase a 37 años en 2030 y a poco menos de 43 años en 2050.

a la masculina. La esperanza de vida al nacer de las mujeres bolivianas es de 66 años, mientras que la de los hombres alcanza solamente a 62 años. De esta manera, según cálculos del Ministerio de Educación (2006b), cuando un hombre boliviano cumple 60 años tiene la probabilidad de vivir 16 años más; mientras que una mujer 18 más. Este fenómeno determina que, 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 sea sustancialmente mayor que la masculina (55 por ciento frente a 45 por ciento).⁸¹ 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.

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 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.

GRÁFICO 48: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN SUBGRUPOS DE EDAD: 1950-2050



Fuente: CELADE.

81 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.

La evolución observada y esperada de la estructura etárea de la población adulta mayor muestra dinámicas que plantean retos diferenciados en el futuro en diferentes campos, que van desde el empleo hasta la salud.

El Gráfico 48 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 evolución diferenciada, que implica cambios en términos de requerimientos laborales, educacionales, en salud y seguridad social, entre los principales.

Una proporción de adultos mayores en el país no cuenta con los documentos de identidad básicos, necesarios para ejercer sus derechos a plenitud.

La cobertura de inscripción de nacimientos en el registro civil, para la población de 60 años y más, llegaba a 91,5 por ciento en 2001, lo que significa que existía un 8,5 por ciento de población adulta mayor (48 mil personas) que requerían ser registrada para poder ejercer sus derechos a plenitud y acceder a los beneficios establecidos en el país para este grupo poblacional. La falta de inscripción en el registro civil afectaba principalmente a las mujeres, pues del total de los no inscritos, 58 por ciento eran mujeres y el restante 42 por ciento varones. Al observarse esta importante proporción de no inscritos en el registro civil, se concluye que un número aún mayor de adultos mayores no posee cédula de identidad, aspecto sobre el cual no existe información cuantitativa.

Las actuales cohortes que componen la población adulta mayor estuvieron expuestas a una situación de inequidad intergeneracional en el acceso a la educación, presentando los menores niveles de logro educativo y alfabetismo en el

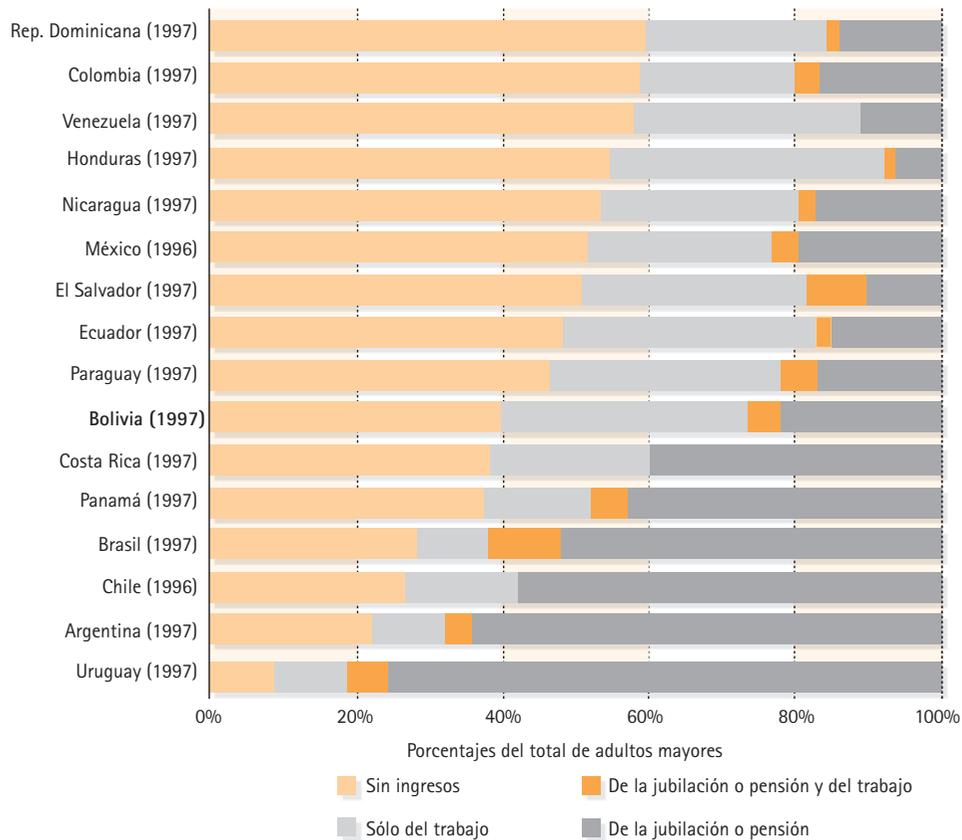
país. Los datos del CNPV 2001, también reportados en la subsección Población y Educación, señalan que la tasa de analfabetismo correspondiente a los adultos mayores es considerablemente alta en Bolivia respecto al promedio nacional y también respecto a la mayor parte de los países de América Latina. Como ya se analizó anteriormente, las cohortes de personas mayores exhiben niveles de analfabetismo muy superiores al resto de la población, en particular con relación a la población más joven, lo cual evidencia la falta de oportunidades y por ende situaciones de inequidad intergeneracional que se han dado en Bolivia en décadas pasadas. La situación es especialmente álgida en el caso de las mujeres, pues 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, seis por ciento a la secundaria y nueve 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

Las condiciones de seguridad económica de la población de adultos mayores en América Latina y el Caribe son deficientes, desiguales y poco equitativas.

Según un estudio del CELADE (2005), hacia 1997 tanto en las áreas rurales como en las urbanas más de un tercio de las personas de 65 años y más no disponía de ingresos por pensiones o jubilaciones ni de un trabajo remunerado. El Gráfico 49, extractado del trabajo citado del CELADE, presenta una relación comparativa de la situación de ingresos de los adultos mayores de 65 años y más en las áreas urbanas en 1996-1997. A partir de la información disponible se puede calificar el caso de Bolivia como uno de los más desfavorables en la región, puesto que la población adulta mayor enfrenta muy bajos niveles de protección de la seguridad social de largo plazo y debe trabajar para subsistir. En particular, hacia 1997 i) solamente 23 por ciento de los adultos mayores tenía como fuente exclusiva de ingresos sus pensiones o jubi-

GRÁFICO 49: ALC: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN FUENTE DE INGRESOS PRINCIPAL, ÁREAS URBANAS



Fuente: Tomado de CELADE (2005).

laciones; ii) otro 10 por ciento que percibía jubilación o pensión también trabajaba; iii) uno de cada tres adultos mayores, una proporción sumamente elevada para cualquier estándar, percibía solamente ingresos laborales; y iv) 40 por ciento de los adultos mayores no tenía ningún tipo de ingresos, una proporción alarmante.⁸² Según lo destaca el CELADE, la alta participación de los adultos mayores en la fuerza laboral no respondería tanto a una opción voluntaria, sino más bien a la necesidad de garantizar un mínimo de recursos económicos para sobrevivir.

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, ámbito en el cual se perciben importantes inequidades de género. La información disponible acerca de la percepción de ingresos por parte de la población adulta mayor muestra importantes inequidades de género. Según los datos del INE presentados en la Tabla 33, 31 por ciento de los adultos mayores no percibe ningún tipo de ingreso, proporción mucho más alta de mujeres (46,3 por ciento) que de hombres

82 El período de la encuesta coincide con el establecimiento del Bonosol en Bolivia, una pensión universal no contributiva para los mayores de 65 años de edad (ver acápite v) de esta subsección).

**TABLA 33: INGRESOS PROMEDIO DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR, 2002
(EN BOLIVIANOS)**

	Población			% de la población >60 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 MECOVI 2002).

(12,5 por ciento) perciben algún tipo de ingresos, ya sea laborales o no laborales.^{83,84} 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.

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 34 permite apreciar que la incidencia de la pobreza –medida a partir de NBI– es superior entre los adultos mayores respecto al promedio general (63 por ciento frente a 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, residía 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. Asimismo, según lo define el INE (2003b), los adultos mayores en extrema pobreza o marginales referidos en la Tabla 29 (5,9 por ciento), son las personas que carecen de servicios de agua y saneamiento, residen en viviendas precarias, tienen bajos niveles educativos y severo déficit en la atención de salud.

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), hacia 2001 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. Aproximadamente cuatro de cada nueve personas adultas mayores realizaba, hacia 2001, algún trabajo remune-

83 Alquileres, intereses, dividendos o pensiones.

84 Nótese que pese al carácter universal del Bonosol, existe un grupo importante de adultos mayores no cubiertos por este beneficio que se otorga a partir de los 65 años de edad. Asimismo, como se vio en párrafos anteriores, existe una importante proporción adulta mayor que no dispone de documento de identidad, lo cual impediría su acceso al Bonosol.

TABLA 34: 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			
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 1	16.732
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.

rado, con proporciones mayores en el caso de los hombres (61 por ciento frente a 33 por ciento de las mujeres) y en las áreas rurales (58 por ciento frente a 34 por ciento en las áreas urbanas).⁸⁵ Las tasas específicas de actividad de la población adulta mayor según subgrupos etáreos, definidas como la población que trabaja o busca trabajo activamente, muestran dos patrones destacables: i) una tendencia al descenso a medida que avanza la edad y ii) son mayores en el área rural (Gráfico 50). 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.

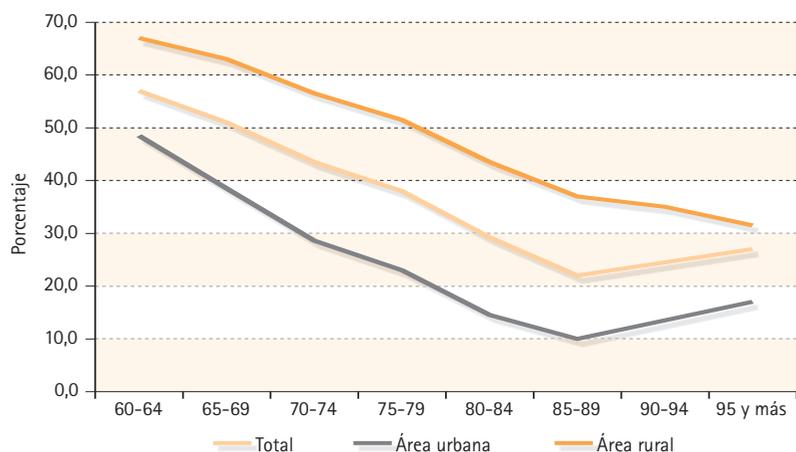
IV) EL MALTRATO AL ADULTO MAYOR⁸⁶

Las principales formas de maltrato a las que se ve expuesta la población adulta mayor son el maltrato físico, el maltrato psicológico y el maltrato económico. Siguiendo al Ministerio de Educación y Culturas (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

85 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).

86 Esta subsección se basa enteramente en Ministerio de Educación y Culturas (2006b).

GRÁFICO 50: TASAS ESPECÍFICAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y RESIDENCIA, 2001



Fuente: Estimaciones propias con datos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) y el CELADE.

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 Educación y Culturas, 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.

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 psicológico.⁸⁷

V) NORMAS DE PROTECCIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y PROGRAMAS DE APOYO⁸⁸

Bolivia es uno de los Estados signatarios del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento. En el año 2002

87 El Ministerio de Educación y Culturas (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.

88 Esta subsección se basa principalmente en Ministerio de Educación y Culturas (2006b).

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 Defensor del Pueblo se conformó en 2001 el Comité Pre-Madrid, que constituyó una alianza entre el sector público y la 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.

Existe un importante cuerpo normativo a favor del adulto mayor. En la actualidad, no se cuenta con una legislación específica dirigida a proteger los derechos de las personas adultas mayores (Ministerio de Educación y Culturas, 2006b). Sin embargo, existen normas legales que protegen al adulto mayor, entre las cuales destacan: i) el DS 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; y iii) la Ley 2427 de noviembre de 2002, Ley del Bonosol y Gastos Funerarios. 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 del Bonosol, un beneficio monetario no contributivo, a los mayores de 65 años; y iii) el Seguro de Vejez, que establece la atención universal gratuita en salud para todos los mayores a 60 años.

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 cua-

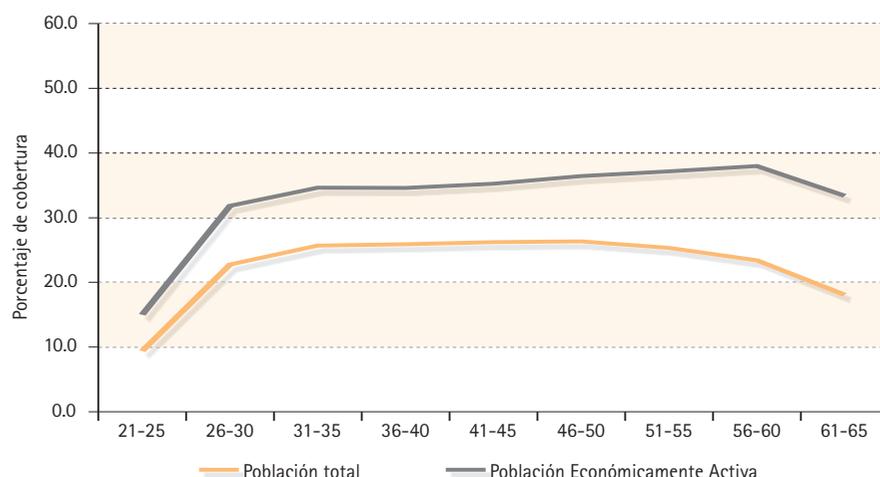
tro retirados por cada 10 activos. En este escenario, en 1997 se introdujo un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, basado en contribuciones de los trabajadores activos a sus propias cuentas, que son administradas por empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En la actualidad solamente uno de cada cinco adultos mayores percibe una renta. Con información del INE para el año 2005, el Estado boliviano pagaba mensualmente 92.753 rentas de vejez a adultos mayores titulares, lo que representa, con base en las proyecciones de población disponible, una cobertura de 22,3 por ciento considerando la población de 65 años o más.⁸⁹ Asimismo, en ese año fueron pagadas otras 28.007 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 los veinte o treinta que posiblemente no pudieron integrarse al naciente régimen de pensiones, por el limitado acceso de los trabajadores rurales –en especial agropecuarios– a la seguridad social, por alta informalidad de la economía urbana.

A futuro, 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, cuenta a la fecha con alrededor de 995 mil afiliados. Considerando el grupo de personas de entre 21 y 65 años de edad, la cobertura del sistema es de 21,7 por ciento de la población total; asimismo, se estima una cobertura de alrededor de 30 por ciento de la Población Económicamente Activa (Gráfico 51). La baja cobertura de este sistema está determinada principalmente por la elevada informalidad de la economía boliviana, pues en el sector formal la cotización al sistema de pensiones es obligatoria. Al considerar el perfil etáreo 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

89 Con la reforma del sistema de pensiones en 1997, el Estado pasó a hacerse cargo del pago de rentas del antiguo sistema de reparto.

GRÁFICO 51 : 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.

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 los jóvenes típicamente se insertan en el mercado laboral.

Desde 1997 el Estado boliviano realiza transferencias en efectivo, no contributivas, a los adultos mayores. El Bonosol, que fue instaurado en 1997, es una transferencia monetaria no contributiva vitalicia a todas las personas mayores de 65 años que cumplieron 21 años antes del 31 de diciembre de 1995. Constituye uno de los principales beneficios que otorga el Estado boliviano a los mayores, y se pagaba a través de los dividendos que generaban las acciones de los bolivianos en las empresas capitalizadas.⁹⁰ Según un estudio de la CEPAL (2006c) basado en la Encuesta a Hogares 2002, la introducción del Bonosol posibilitó aumentar de manera radical la cobertura previsional de la población mayor de 60 años desde 15 hasta 55 por ciento. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, en 2006 se pagaron 468.400 bonosoles, de los cuales 56 por ciento correspondieron a mujeres y el 44 por ciento restante a hombres.⁹¹ Según Schulze (2007), el 56 por ciento de las mujeres y el 42 por ciento de los

hombres (adultos mayores encuestados en 2003) declaró no tener otra fuente de ingresos. Según el mismo estudio, los beneficiarios empleaban su dinero principalmente en alimentación (37 por ciento), medicamentos y tratamientos médicos (20 por ciento) y vestimenta (10 por ciento).

Desde 1998 se instauró la atención gratuita universal para las personas adultas mayores, cuya aplicación ha tropezado con problemas financieros. El Seguro Gratuito de Vejez, que fue instaurado en 1998 con base en un esquema de cofinanciamiento entre el gobierno central y los gobiernos municipales, tenía, hacia 2006, alrededor de 120 mil afiliados. 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 se debía presentar la Cédula de Identidad o Registro Único Nacional (RUN). Múltiples problemas operativos, especialmente derivados de la falta de cumplimiento de los aportes de cofinanciamiento, determinaron que la atención prevista por este sistema hacia los adultos mayores no fuera la óptima. El sistema inicial fue sustituido en 2006 por el Seguro de Salud para el Adulto Mayor, creado mediante la Ley 3323 de enero de 2006, y que está a cargo de los municipios del país.

90 A raíz de la promulgación del DS 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, en mayo de 2006, se hace necesario estudiar los mecanismos de financiamiento de este beneficio, considerando que el Gobierno de Bolivia ha garantizado que el Bonosol continuará pagándose a los adultos mayores.

91 Según las estimaciones oficiales, hacia 2006 habrían existido 425.920 personas de 65 años y más, lo cual determinaría una cobertura en exceso de alrededor de 10 por ciento. Ello podía deberse a problemas de subestimación en las proyecciones, y en parte al hecho que algunos adultos mayores no residentes en el país regresan a Bolivia para efectuar este cobro (Schulze, 2007).



Foto: Tom Weller

I. LA INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS, DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

I) LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

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.

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, características justamente opuestas a las de un bien privado. Al contrario que los bienes privados (como, 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 (éste es el 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 la provisión privada de los mismos. Así, las entidades públicas y entidades privadas colectivas (como asociaciones de productores, gremios, etc.)

RECUADRO 5

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 de México (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 (2006) 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".

son las que principalmente proveerán estos bienes.⁹² 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.

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 esta-

dística pertinente. Por esta razón, el 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.

92 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.

II) LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA EN BOLIVIA

Bolivia tiene una disponibilidad relativamente buena de estadísticas sociodemográficas, pero el sistema estadístico nacional requiere ser fortalecido significativamente. Gracias a la realización de múltiples operativos estadísticos, especialmente censales y muestrales, el país dispone de una oferta estadística relativamente buena en materia de estadística 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 por otra, las encuestas de demografía y salud, que se desarrollan sostenidamente desde 1989, 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 administrativo, ámbito en el cual destacan los importantes progresos registrados por los sistemas de información en salud (SNIS) y en educación (SIE), que reportan periódicamente información que permite la construcción de indicadores departamentales y municipales. Por último, y como se verá más adelante, 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.

La capacidad de monitoreo y evaluación de las condiciones sociales en el país es variada, dependiendo de los

sectores/temas sujetos de seguimiento. Durante los noventa, y en parte debido a la severidad y magnitud de la pobreza que lo afecta, el país vino desarrollando y aplicando múltiples programas de combate contra la pobreza, a raíz de lo cual desarrolló cierta 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 Milenio—. ⁹³ Los resultados de esta evaluación, que se presentan en la Tabla 35, señalan la presencia de condiciones mixtas en lo que hace a los diferentes componentes de un sistema de monitoreo y evaluación (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 completamente débil en los casos de seguimiento de temas ambientales, de VIH/SIDA o de salud materna. ⁹⁴

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, PARIS21 (2003) afirmaba en su reporte de

93 Esta evaluación califica la capacidad del SNIE, 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.

94 Hay que agregar que en términos de M&E de las Metas del Milenio, el país ha registrado importantes progresos en lo institucional. El país cuenta ya con cuatro informes de avance de los ODM: mientras que los dos primeros informes fueron desarrollados por el PNUD, a diferencia de lo que sucede en varios otros países de América Latina y el Caribe —en especial los menos desarrollados— el tercero y cuarto fueron ya elaborados por el Gobierno de Bolivia mediante el CIMDM.

TABLA 35: CAPACIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN BOLIVIA

Objetivos	Recolección de datos	Calidad de la información de encuestas	Capacidad de seguimiento estadístico	Capacidad de análisis estadístico	Uso de estadísticas para políticas	Mecanismos de monitoreo y evaluación
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: PNUD (2002).

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”.

Entre las principales debilidades del sistema estadístico nacional en lo que respecta a procesos de generación de información sociodemográfica se encuentra el escaso desa-

rollo 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 encuestas.⁹⁵ 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.

También resalta la carencia de estadísticas desagregadas según los principales enfoques transversales. Buena parte

95 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 y iii) el desarrollo de una “demanda efectiva” por información. Los alcances de estas estrategias se discuten en la Sección 6 del presente estudio.

de la información sociodemográfica 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 originarios.⁹⁶ El INE (2005b) aborda explícitamente esta cuestión en su Plan Estratégico Institucional 2005-2009, estableciendo el propósi-

to de incorporar estos ejes transversales en las estadísticas que producirá en adelante. Merece una especial consideración el tema de la transversalización de la etnicidad: a la luz de la magnitud de estas poblaciones en el país, resulta de particular relevancia la definición de un concepto uniforme sobre la pertenencia o no de la población a los segmentos poblacionales indígena/no indígena.⁹⁷

96 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.

97 No menos importantes resultarán los esfuerzos de perfeccionamiento de la producción y difusión de estadísticas sociodemográficas en los siguientes campos: discapacidad, migración internacional, VIH/SIDA, tecnologías de comunicación e información y estadísticas desagregadas por grupos étnicos.





5

Relaciones e impactos

Incidencia para las políticas públicas

A. DINÁMICA DE POBLACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Oportunidades de crecimiento económico derivadas de la reestructuración etérea

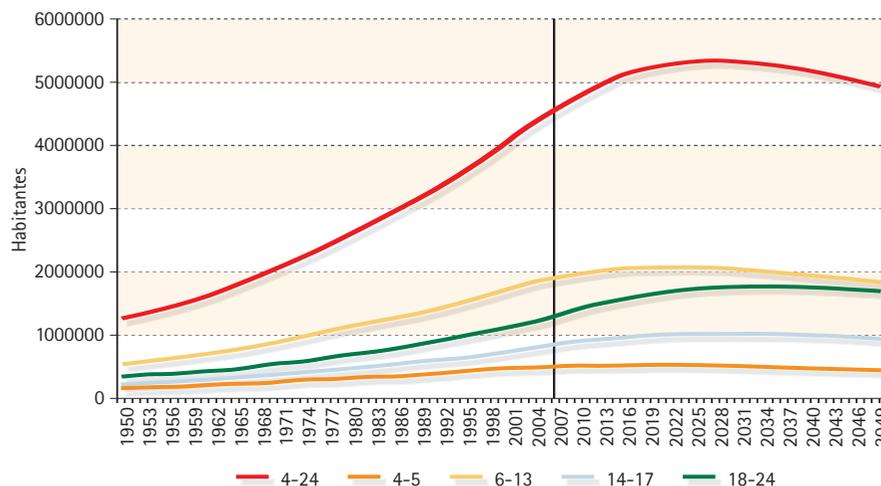
Efectos asociados a la reducción de inversiones en población

Existe un vínculo importante y natural entre el crecimiento de la población y las necesidades de inversión de recursos nacionales. Estos recursos de inversión –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 por tanto se encuentran en etapas tempranas de la transición demográfica, como es, 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, 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 para ahorrar. El menor ahorro de los individuos en su conjunto reduce la tasa de crecimiento del PIB. Segundo, si los hogares tienen más niños, en términos agregados, la sociedad empleará más recursos en la construcción de viviendas, nuevas escuelas y más servicios médicos, restando recursos para inversiones productivas e infraestructura de apoyo a la producción que podrían ser más rentables.

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 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; lo que determina 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

Foto: Tom Weller

GRÁFICO 52: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDADES ESCOLARES (4 A 24 AÑOS), POR NIVELES EDUCATIVOS 1950-2050



Fuente: CELADE.

recién hacia 2025-2030, según puede observarse en el Gráfico 52. Por tanto, aun 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.

Según las proyecciones, 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 escolar.⁹⁸ Las proyecciones efectuadas, cuyo resumen se presenta en la Tabla 36, 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 2000 y 2010: algo más de un millón de plazas (490 mil de las cuales deberían generarse entre 2005 y 2010). 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, el *bono demográfico* en la educación, tendrían lugar a partir de 2030.

98 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 la educación superior, empleando datos del Ministerio de Educación (2004) se calculó una cobertura bruta de la educación universitaria 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 América Latina 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 delante, en atención a las características de no-obligatoriedad de asistencia de los niños a este nivel educativo.

TABLA 36: EVOLUCIÓN PROYECTADA DE LA MATRÍCULA SEGÚN CICLO EDUCATIVO, 2000–2050

	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.						

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.^{99,100} De esta manera, el gasto en educación, medido en términos reales (bolivianos de 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 (72 por ciento del gasto en promedio entre 2007 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

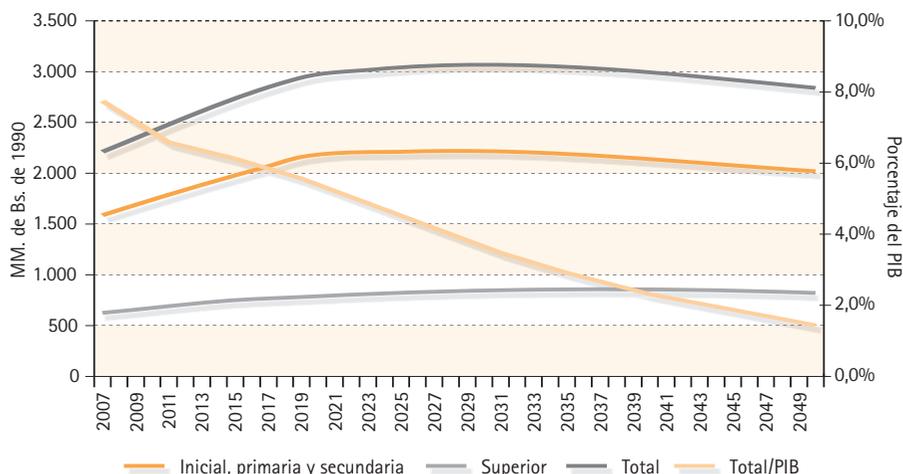
PIB previstas en el PND (6,4 por ciento entre 2006 y 2011) determinan que los mayores gastos en educación representen proporciones cada vez menores del producto, pasando de 7,8 por ciento del PIB en 2007 a 6,0 por ciento en 2020 y 4,0 por ciento en 2030 (Gráfico 53).¹⁰¹ Esta disminución relativa del 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.

*Efectos asociados al bono demográfico:
Oportunidades y desafíos*

En Bolivia, la ventana de oportunidad demográfica 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

99 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.
100 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 6,4 por ciento entre 2006 y 2011. Para el período comprendido entre 2012 y 2050 se consideró un crecimiento constante de 4,5 anual, resultante de calcular el crecimiento promedio (observado y proyectado) de la economía boliviana entre 1990 y 2011.
101 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).

GRÁFICO 53: BOLIVIA: GASTO EN EDUCACIÓN ENTRE 2007 - 2050
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS DE 1990 Y % DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia.

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, aun 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 tarde que en la mayoría de los países latinoamericanos– el proceso tomó raíz tanto en el campo como en las ciudades. Desde entonces, el porcentaje de la población en el tramo de 15-64 años ha aumentado en casi tres por ciento y actualmente (2007) se encuentra en poco más de 58 por ciento, con una diferencia de aproximadamente 6,5 por ciento entre áreas urbanas y rurales.¹⁰² 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 37).

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 con 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 1997.¹⁰³

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

102 Todas las cifras están basadas en CELADE (2004) y CELADE (2005c).

103 En algunos países de América Latina, 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 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. En Bolivia todavía no existen análisis detallados de este tipo.

TABLA 37: 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: CELADE.

el 58 por ciento de la población que actualmente componen las edades activas.¹⁰⁴ Un grupo que preocupa particularmente en este contexto son los jóvenes de 15-24 años que 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.

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. 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, acompañada de cambios en la estructura por edades.

Para ilustrar ello, la Tabla 38 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 edad.¹⁰⁵ 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.

El escenario en el cual se enfrente el “lado negativo” de la oportunidad demográfica sería todavía preferible a enfrentar un escenario de fecundidad que no desciende. Este punto puede ser analizado aún en más detalle al comparar la

104 Lo que se agrava por la alta incidencia de niños y de adultos mayores trabajadores.

105 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.

proyección para el período de 2025-2030 con una proyección alternativa en la cual se supone una *tasa de fecundidad constante*.¹⁰⁶ En la variante media de las proyecciones de la División de Población de las 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 por ciento al año y tasas de salida por edad y

por muerte/emigración de 0,86% y 0,54 por ciento, respectivamente. Bajo el escenario alternativo, de fecundidad constante, dichas tasas serían 3,49, 0,83 y 0,52 por ciento, respectivamente. Por tanto, esta situación resulta considerablemente menos favorable que la del escenario estándar *con oportunidad demográfica*, caracterizado por un descenso de la fecundidad.

TABLA 38: 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.

Cambio en la composición de los hogares y pobreza

Cambio de las razones de dependencia y productividad a nivel familiar

Una de las vías más importantes a través de las 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 manifiestan en el cambio en el 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.

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 (ECH) 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 la ECH 2003-2004 los ingresos de los *jefes de ho-*

106 La información disponible en CELADE no ofrece esta alternativa, pero la División de Población de las Naciones Unidas sí.

gar 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 39). 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 socioeconómica.¹⁰⁷

La mayor desigualdad encontrada 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 menor. 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 determina los niveles de ingreso y consumo per cápita, y que favorecen a los hogares con menores relaciones de dependencia.

La evidencia disponible señala que las familias más grandes, 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 manifiestan de manera uniforme dentro de la

TABLA 39: 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
<i>Ingreso corriente de los hogares</i> ¹	390,7	783,3	1.210,1	1.921,1	5.564,9	14,2
<i>Ingreso corriente del jefe del hogar</i> 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	62,5	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: INE. 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.						

107 Si bien se conoce que existe una asociación imperfecta entre pobreza por ingresos o consumo y pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (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 40: 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,	81,4	72,8	-10,6	94,2	85,9	-8,8

Fuente: INE.

población y el territorio, puesto que existen segmentos de la población que por diferentes vías, como la menor educación, menor acceso a información, menor conocimiento y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (SSR) u otros –típicamente las familias más pobres–, presentan mayores tasas de fecundidad y mortalidad, en general tienen un tamaño mayor de la familia y deben hacer frente a mayores tasas de dependencia. Los datos presentados en la Tabla 40 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.

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 comprendido 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; observándose las mayores reducciones en los grupos conformados por la población no pobre. Estos cambios determinan el sur-

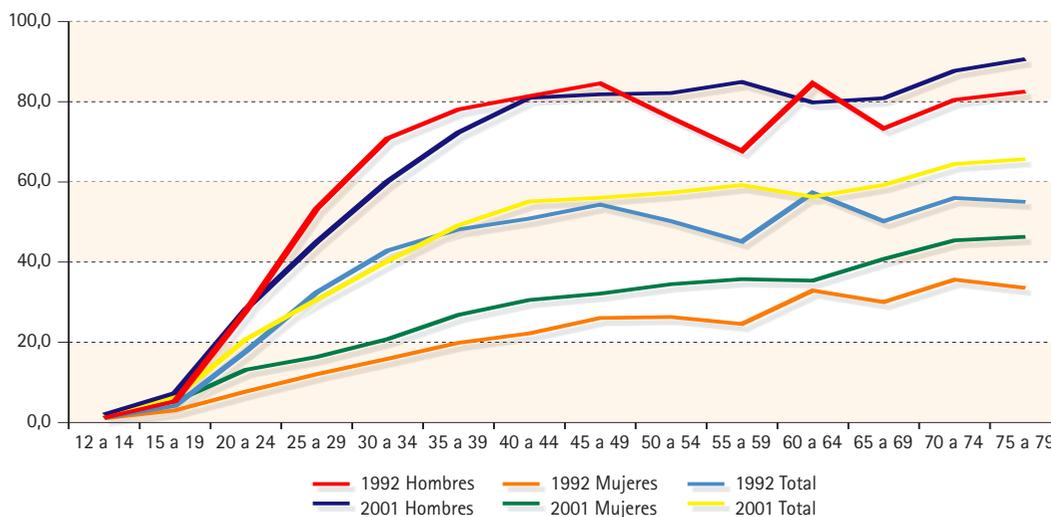
gimimiento de una tendencia a la reducción de la pobreza como efecto de la mayor presencia relativa de miembros en edad de trabajar y que posiblemente estén conformando la población económicamente activa.

Cambio en las tasas de jefatura por edad y sexo

En la medida en que aumenta el número de hogares, la tendencia es a la 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; y en la medida en que aumenta el número de jefes de hogares 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 la reducción de la pobreza por las razones detalladas en el acápite anterior. En el Gráfico 54 se puede observar la proporción de jefes de hogar dentro de distintos rangos de población entre 12 y 79 años. En general, en el lapso 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 varones.¹⁰⁸ Es así que la *proporción de jefes de hogar* dentro del total de la población se

108 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 de la jefatura masculina en todos los rangos de edad.

GRÁFICO 54: PROPORCIÓN DE JEFES DE HOGAR DENTRO DEL TOTAL DE POBLACIÓN SEGÚN SEXO Y EDAD, 1992 Y 2001 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

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.

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, la edad mediana a 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 25 años (INE, 2004). Por tanto, con la entrada de contingentes de población a la juventud y adultez cabría esperar que se forme una mayor cantidad de hogares y, por tanto, que la cantidad de jefes de hogar como proporción de la población también aumente. A manera de ilustración, el Gráfico 55 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

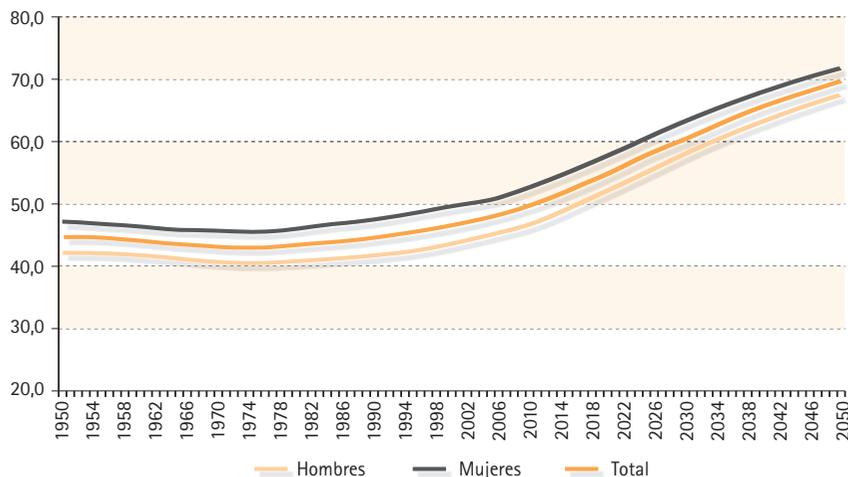
de crecimiento más pronunciado de la población en edad potencial de formar nuevos hogares.

Efecto potencial de evitar nacimientos originados en embarazos no deseados¹⁰⁹

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 por ciento) resultante de omitir aleatoriamente 10 por ciento de todos los niños 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,

109 Esta sección es un resumen de Hakkert (2006: 72-76).

GRÁFICO 55: MUJERES DE 21 AÑOS Y MÁS Y HOMBRES DE 23 AÑOS Y MÁS COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

depende 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 Lee.¹¹⁰ 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 promedio.¹¹¹

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,

no, 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 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 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 planeado.¹¹²

110 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.

111 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 ENDSA, 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 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 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.

El número de niños que provienen de embarazos no deseados fue calculado tomando como resultado el mayor de ambos números.¹¹³ Para todos los fines prácticos, se puede asumir que el número promedio de los niños originados en embarazos no deseados es una proporción (menor a la unidad) del número de niños sobrevivientes menores a 15 años. Esta proporción tenderá a aumentar con el número real de estos niños, 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. En el caso de una mujer de entre 30 y 34 años con educación primaria, la proporción aumenta sólo lentamente en el caso de uno, dos, tres o más niños.

Para efectuar el ejercicio se calculó la *proporción de niños 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 el número de hijos sobrevivientes. Entre los resultados encontrados destaca el hecho que la proporción de niños 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 cuenta.¹¹⁴ Sin embargo, se considera que existen sesgos hacia la subestimación que probablemente compensen este fenómeno.¹¹⁵

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 ciento¹¹⁶ a 56,6 por 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 41).

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, de 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.

112 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.

113 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 por qué su nacimiento fue producto de un embarazo no deseado en ese momento ya no se apliquen ahora.

114 Una forma de reducir este sesgo podría ser reducir el límite de edad, por ejemplo de 15 a 12 años.

115 Un tratamiento detallado de estos potenciales sesgos se presenta en Hakkert (2006).

116 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.

TABLA 41: 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.

Migración y reducción de la pobreza

*Efectos positivos de la migración internacional a nivel de las familias que reciben remesas*¹¹⁷

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 los países, 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.

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 países.¹¹⁸ Los resultados de este estudio, que se presentan más adelante, están sujetos a limitaciones de información entre las cuales destacan dos hechos asociados: 1) las encuestas a hogares no tienen como po-

blación 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.

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 solo 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

117 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).

118 Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

balanza de pagos fue 104 millones). Los hogares 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 receptores.¹¹⁹

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 42). 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). Aun considerando esta baja disminución, cabe notar que aun 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.

TABLA 42: 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
Bolivia	2002	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.

119 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.

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 43).

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, de 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 56, 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 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.

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

TABLA 43: 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.
Nota: ¹Área urbana.

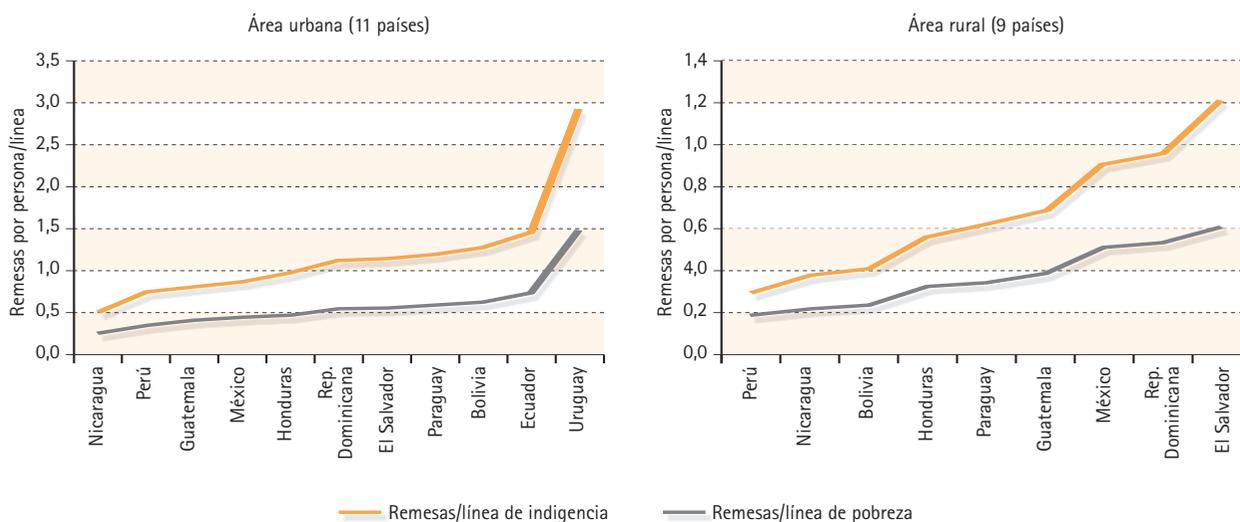
excluyeran de su ingreso. De acuerdo con la evidencia, las corrientes de remesas llegan sobre todo a hogares de escasos recursos, en los que constituyen una importante fuente de ingresos. En nueve de los 11 países analizados, el 50 por ciento o más de las personas que residen en hogares receptores se encontraría bajo la línea de pobreza al no contar con el aporte de los envíos del exterior. La Tabla 44 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.

B. DINÁMICA DE POBLACIÓN: IMPACTOS EN LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Efectos de la composición familiar en el desempeño escolar

La composición del hogar y el ambiente familiar ejercen influencia sobre las posibilidades de acceso de niñas y niños a la educación. También influyen sobre los logros que pudieren tener los niños 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 se encuentren privados de asistir a la escuela, ya sea por carencia de recursos o por el hecho que los niños mayores queden a cargo del cuidado de los niños más pequeños. 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.

GRÁFICO 56: 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.

TABLA 44: 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.
Nota: ¹Área urbana.

Para analizar el efecto de la composición familiar sobre el desempeño escolar de los niños 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, 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 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 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 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 encuentra 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.

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).¹²⁰

Efectos del embarazo temprano en la educación¹²¹

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.

El número de años de educación perdidos debido al abandono temprano de la escuela a consecuencia del 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; 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 45.

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 asciende 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.

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 para 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

120 En este caso, la significancia estadística encontrada es baja (la variable es significativa solamente con un 90 por ciento de confianza).

121 Esta sección se basa enteramente en Hakkert (2006: 158-162).

TABLA 45: 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
Tenia 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.

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).

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 46. A fue construida a partir de un ejercicio de simulación empleando los microdatos de la ENDSA 2003. En el ejercicio primeramente se computó el promedio de años de estudio que las mujeres tenían en el momento de su primer alumbramiento, según residencia y quintil de pobreza.¹²² Posteriormente, se realizó una simulación asumiendo que las mujeres que tuvieron su primer alumbramiento antes de los 20 años 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 años.¹²³

122 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.

123 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.

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 46.A, 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 pobla-

ción 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 46.B, que analiza la proporción de mujeres con 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 que crece 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.^{124,125}

TABLA 46: IMPACTOS EDUCATIVOS DE POSPONER EL PRIMER EMBARAZO (I)

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	19.210	4,66	9.390
Tercer quintil	6,21	42.760	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)	3,50	38.910	3,55	26.055
Segundo quintil	4,64	27.029	5,41	18.494
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: ¹Los 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.

124 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.

125 Empleando una metodología diferente, basada en una 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 eliminados. 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 (1997-1998).

TABLA 46: IMPACTOS EDUCATIVOS DE POSPONER EL PRIMER EMBARAZO (II)

B. Impacto en la proporción de mujeres que actualmente tienen entre 25 y 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	19.210	6,67	9.390
Tercer quintil	6,79	42.760	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	38.910	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: ¹Los 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.

El perfil de la demanda de educación en el contexto del bono demográfico¹²⁶

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, éste será el caso boliviano recién después de 2025. La evolución de los recursos necesarios en educación a lo largo de los siguientes quinquenios es analizada en la subsección 5.A). Como complemento, 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 in-

cremento (o decremento) de 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 en la mayoría de los países tenderá a estabilizarse. 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. Éste es el efecto del *bono demográfico*, tal como se aplica al caso de la educación. Como la necesidad de atender a grupos etáreos en edad escolar en constante crecimiento desaparece gradualmente, los países están (o estarán) en posición de in-

126 Esta subsección es un resumen de Hakkert (2006: 141-151). Se agradece a Sergei Soares por la provisión de datos adicionales no publicados en dicha fuente.

RECUADRO 6

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 América Latina y el Caribe, encontrando situaciones disímiles. Soares analizó datos censales de población y matriculación por edad en 11 países de América Latina y el

Caribe 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:

$$\begin{array}{l} \text{Variación de} \\ \text{la matrícula} \\ \text{en el grado } k \end{array} = \begin{array}{l} \text{Matrícula adicional} \\ \text{resultante del} \\ \text{crecimiento total} \\ \text{de la población} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Matrícula adicional resultante de} \\ \text{cambios en el peso relativo del} \\ \text{grupo de edad } k, \text{ dado un} \\ \text{crecimiento total de la población} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Matrícula adicional} \\ \text{creada para aumentar} \\ \text{la cobertura en el} \\ \text{grado } k \end{array}$$

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 demográfi-*

co 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.

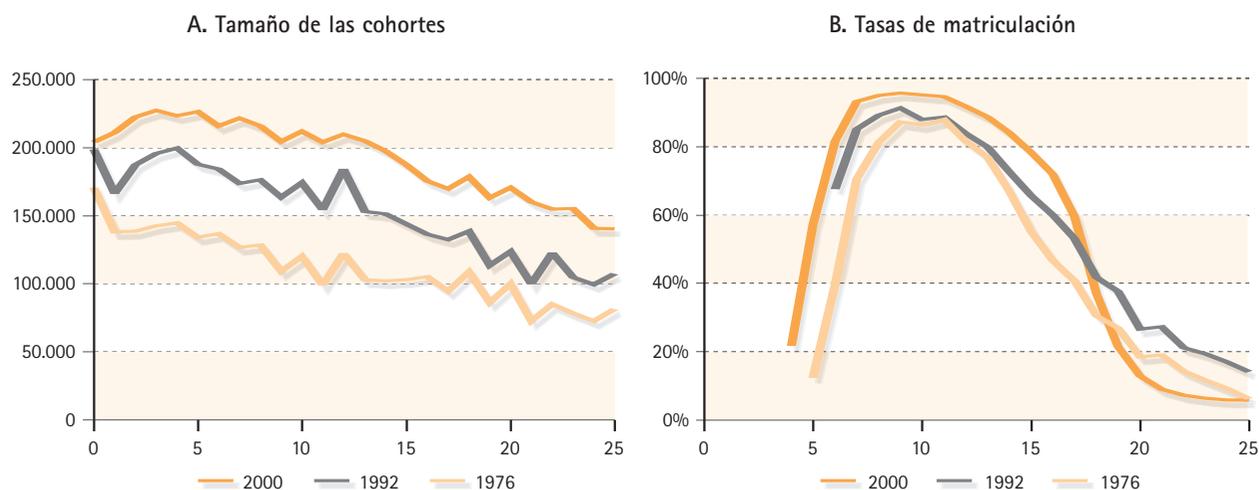
vertir recursos en la cobertura y en mejorar la calidad de la educación. En el caso de Bolivia, las proyecciones disponibles señalan que la población en edades escolares (cinco a 24 años) tendería a estabilizarse hacia 2025-2030, para luego comenzar a decrecer, aunque a tasas más bien moderadas.¹²⁷

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 es-

colar (Gráfico 57.A). Los aumentos de la población entre censos están en el orden de 50 mil niños 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 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 57.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.

127 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 57: TAMAÑO DE LAS COHORTES DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR Y TASAS DE COBERTURA NETA EN BOLIVIA, 1976, 1992, 2000



Fuente: Soares (2006).

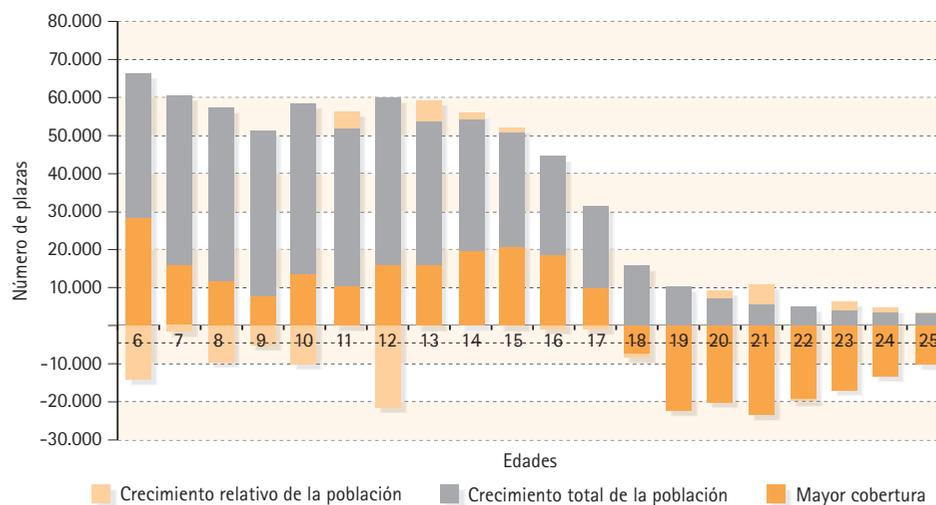
El Gráfico 58 presenta una descomposición de la matrícula creada entre 1992 y 2001 según edad de los estudiantes, para personas comprendidas entre los cinco y 25 años de edad. Las barras oscuras muestran la parte de la matriculación resultante del aumento de la cobertura, 28.364 en el caso de los niños 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 1.000 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 1.000 en el caso de seis años–. Esta información permite corroborar el notable esfuerzo realizado en Bolivia para ampliar la cobertura en los ocho grados de la primaria y también en los cuatro años de la enseñanza secundaria (considerando los rangos normativos de edad para ambos ciclos: 6-13 y 14-17 años).¹²⁸ 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 plaza generadas por el sistema educa-

tivo 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.

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 en la mayor parte de las edades comprendidas entre los 18 y 24 años.

128 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 seis años, la matrícula total creada entre 1992 y 2001 alcanzó a 52.041 plazas.

GRÁFICO 58: MATRÍCULA CREADA EN BOLIVIA ENTRE 1992 Y 2001, SEGÚN EDADES



Fuente: Soares (2006).

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. Calculando los tres efectos de la descomposición para el período 1992-2001, Soares (2006) arriba a los resultados presentados en la Tabla 47. 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 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.

Aplicando una metodología similar a los 11 casos estudiados, es posible agrupar a los países estudiados en cuatro grupos. El primer grupo se caracteriza 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 los 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.

C. IMPACTOS DE LA DINÁMICA DE POBLACIÓN EN EL MERCADO LABORAL

Composición del hogar, patrones reproductivos y oportunidades laborales para las mujeres

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

TABLA 47: 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).

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 y por lo menos un otro miembro adulto; excluyendo así los hogares con hijos 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 dependientes, de modo que los resultados no contemplan las diferencias en la capacidad de generación de ingresos de hogares con y sin hijos. 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 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 éste 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 que el número de niños 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 sobre el ingreso per cápita 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.

D. IMPLICACIONES DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, LA MALNUTRICIÓN Y LA DESIGUALDAD

Efectos del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva universales y gratuitos

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, co-

mo en 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 para 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. Éste 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).

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 HIV/SIDA y la violencia, que tiene un importante componente de SSR.¹²⁹

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),

129 En países con alta incidencia del HIV/SIDA, existen fuertes impactos en términos de baja de la productividad sobre periodos prolongados de tiempo e incluso en términos de la merma de la fuerza de trabajo.

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 (OMS) 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.

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. Incluso, 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 HIV/SIDA. Con base en la Tabla 48, Hakkert (2006) destaca que, según lo esperado, el gasto de bolsillo en HIV/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.

Para evidenciar si las políticas de acceso a la salud en general y a la salud sexual y reproductiva en particular han tenido una incidencia positiva en los presupuestos de las familias, particularmente en lo vinculado a la atención materna, conviene analizar brevemente los alcances de las políticas de salud dirigidas a las madres. Siguiendo a UDAPE y UNICEF (2006b), en la última década, el proceso de aseguramiento del binomio madre-niño en Bolivia tuvo tres momentos destacables: en 1996 se crea el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN); entre 1997 y 2002, y como parte de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, se implementa el Seguro Básico de Salud (SBS); en noviembre de 2002 se promulga la Ley de creación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI).^{130,131}

130 El SNMN fue creado en 1996 ante la necesidad de contar con un seguro nacional que cubra los servicios médicos requeridos por el binomio madre-niño (en el caso de la madre, se proveía atención médica gratuita durante el embarazo, parto, puerperio y las emergencias obstétricas). Este seguro pretendía eliminar las barreras económicas en el acceso a servicios médicos de calidad. El SBS entró en vigencia en 1999 manteniendo las mismas consideraciones que el SNMN respecto al binomio madre-niño, buscando mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y generar el acceso a las prestaciones esenciales en salud a partir de conceptos de calidad y adaptación cultural. El SBS fue reemplazado por el SUMI a partir de 2003. El SUMI es un seguro diferente al SBS tanto en su estructura como en los procesos y resultados esperados. La principal diferencia entre uno y otro es el carácter universal del SUMI (el SBS era un seguro focalizado a la población de escasos recursos). Entre los grupos beneficiarios el SUMI se encontraban las mujeres embarazadas (desde el inicio de la gestación hasta seis meses posteriores al parto) (UDAPE y UNICEF 2006b).

131 Según el mismo estudio, el análisis comparativo de los tres seguros mencionados indica que tanto las prestaciones como los recursos se han incrementado: el número de prestaciones aumentó de 32 en el SNMN a 92 en el SBS y a 547 en el SUMI. Por su parte, el esquema de financiamiento ha incorporado a nuevos organismos (la denominada Cuenta del Diálogo 2000, en el caso del SUMI). Sus principales fuentes de financiamiento son el TGN y los recursos provenientes de la coparticipación tributaria.

TABLA 48: 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	7,60%	1,30%	-	15,10%	0,20%
Chile, 2000	5,50%	0,68%	16,49 %	22,15%	73,34%
Colombia, 2000	(9,30%)	0,44%	-	11,55%	29,46%
Costa Rica, 1999	6,00%	1,10%	-	21,30%	0,24%
El Salvador, 2000	(8,80%)	0,94%	-	6,22%	-
Guatemala, 2000	(4,80%)	4,20%	-	17,60%	4,09%
Honduras, 2001	(6,80%)	-	2,48 %	49,66%	36,19%
México, 2000	5,60%	0,68%	-	8,95%	12,91%
Nicaragua, 2000	(4,60%)	-	-	20,89%	2,62%
Panamá, 2000	(6,90%)	-	-	5,82%	-
Paraguay, 2000	5,83%	1,25%	-	42,22%	6,57%
Perú, 2000	(4,80%)	-	-	74,10%	-
Uruguay, 2000	10,90%	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).

Según UDAPE y UNICEF, el incremento en el uso de los servicios de salud materno infantil ha 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 de 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.

TABLA 49: USO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PARTO SEGÚN CARACTERÍSTICAS¹, Y CUARTO CONTROL PRENATAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS 1989, 1994, 1998 Y 2003 (EN PORCENTAJES)

Detalle	ENDSA			
	1989	1994	1998 (SNMN)	2003 (SBS-SUMI)
A. Uso de servicios en el parto				
Total	29,0	34,4	37,1	53,4
<i>Educación de la madre</i>				
Sin educación	6,6	8,6	13,5	25,2
Primaria	23,9	28,6	23,9	43,9
Secundaria	61,9	71,2	56,7	82,9
Superior	83,4	93,7	82,8	95,6
<i>Area de residencia</i>				
Urbana	48,0	53,7	54,4	72,3
Rural	12,8	15,8	18,1	30,9
<i>Quintiles de ingreso</i>				
Quintil inferior	6,0	5,3	11,6	21,1
Segundo quintil	14,5	19,0	21,1	35,7
Tercer quintil	23,7	35,6	41,0	52,3
Cuarto quintil	41,5	48,3	53,7	76,6
Quintil superior	68,3	78,8	73,6	92,3
B. Cuarto control prenatal				
Total	n.d.	33,0	46,1	58,0
<i>Educación de la madre</i>				
Sin educación	n.d.	7,2	17,0	31,4
Primaria	n.d.	26,0	60,0	47,8
Secundaria	n.d.	62,9	64,8	77,0
Superior	n.d.	33,0	90,8	91,8
<i>Area de residencia</i>				
Urbana	n.d.	50,0	62,0	67,6
Rural	n.d.	14,2	25,4	42,9
<i>Quintiles de ingreso</i>				
Quintil inferior	n.d.	6,4	19,0	33,4
Segundo quintil	n.d.	14,4	27,4	44,1
Tercer quintil	n.d.	31,7	44,1	50,4
Cuarto quintil	n.d.	42,6	62,0	57,8
Quintil superior	n.d.	70,2	78,4	83,1
Fuente: UDAPE y UNICEF (2006), con datos del INE. Notas: ¹ Proporción de hijos de mujeres encuestadas cuyas madres utilizaron el seguro público gratuito.				

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. Entre 1994 y 2003, la proporción de mujeres que accedieron al cuarto control prenatal gratuito se incrementó de 33 a 58 por ciento. En este caso se observa una situación similar a 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 desfavorable, 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.

Considerando lo anterior, UDAPE y UNICEF (2006b) concluyen que "... los seguros gratuitos de maternidad y niñez en Bolivia han tenido un efecto positivo en el acceso de las mujeres embarazadas y de niños y niñas menores de cinco años a los servicios de salud", destacando, sin embargo, que "el uso de los servicios de salud pública y de los seguros gratuitos de maternidad y niñez se distribuyen favorablemente para las mujeres y los niños y niñas con mayores recursos económicos (...) resultados que muestran una distribución asimétrica de los beneficios de la política de salud, puesto que no se ha logrado llegar, de manera masiva, a la población más pobre". La provisión gratuita de estos servicios tiene, entonces, un impacto favorable aunque diferenciado sobre los presupuestos de las familias, que resulta más significativo para las familias pobres. Estos impactos en la reducción de la pobreza estarían siendo minimizados en la medida en que no se ha logrado hacer llegar estos beneficios a los más pobres.

Patrones reproductivos y su impacto en la reducción del hambre y la malnutrición¹³²

La causalidad entre crecimiento de la población, la seguridad alimentaria y el hambre

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 de aumentos en la producción de alimentos, algunas regiones requerirán incrementos masivos en la producción agrícola para evitar el hambre.

La única región en el mundo que tuvo éxito en la reducción del hambre desde los noventa, 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, uno 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 las Metas del Milenio (CIMDM, 2006), la prevalencia de la desnutrición crónica (talla para edad) fue de 24,2 por ciento en 2003, frente a un dato de 38,3 por ciento en 1989 (la meta a 2015 es, por tanto, 19 por ciento), lo cual implica una tasa de progreso de 73,1 por ciento hasta 2003.

Existen por lo 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 caer en la condición de "pobreza crónica" como resultado de la migración (Kothari, 2002).

132 Esta sección constituye un resumen de Hakkert (2006: 128-134).

La relación entre los patrones reproductivos y la desnutrición

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. 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).¹³³ Los nacimientos prematuros son 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.

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 controlar por 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 menores a cinco años (para los nacimientos de ordenes dos y mayores) 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 Bolivia.¹³⁴ 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 menores a cinco años es minimizada si el intervalo intergenésico previo es al menos de 36 meses.

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).

133 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).

134 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.



A photograph of a woman sitting on the ground, wearing a red sleeveless top and a striped skirt. She is holding a white plate with some food on it. The background is slightly blurred, showing what appears to be an outdoor setting with some items on the ground.

6

Desafíos y recomendaciones

Luego del análisis de la situación de la población efectuado, 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.

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 de grupo es que sin ninguna duda todo intento de acometer de manera exitosa los desafíos identificados deberá ejecutarse mediante acciones sostenidas de carácter intersectorial que cuenten con un amplio apoyo político.

A. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

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 un menor ritmo de crecimiento, la población boliviana pasará de 9,8 millones en 2007 a 10,4 millones en 2010 y a 12,4 millones en 2020, con incrementos principalmente en los grupos de personas en edades activas.

Foto: Tom Weiler

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 personal 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 indígena**—definida a partir de la metodología CEL—, con indicadores sistemáticamente favorables para la población no indígena. Además, una desigualdad que se manifiesta dentro de cada una de las categorías mencionadas es la **desigualdad de género**: la situación de la mujer es totalmente desventajosa, independientemente de si 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.

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 en plena transición o inclusive en transición avanzada. 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.

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

“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*

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 Y POSIBILIDADES DE ACCIÓN EN MATERIA DE POBLACIÓN Y DESARROLLO

Pobreza y desigualdad

Erradicar la pobreza, que es el objetivo primario del PND.

La pobreza afecta a seis de cada diez bolivianos, mientras que cuatro de cada diez viven en la indigencia (no pueden adquirir ni siquiera una canasta básica de alimentos), situación que se ha mantenido sin cambios al menos en la última década. 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 logro, en promedio, entre 1999 y 2004— el número de pobres aumentará en alrededor de 174 mil por año.

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.

Enfrentar frontalmente el desempleo y subempleo. Una de las causas más importantes de la pobreza en el país —junto a la baja productividad— es la falta de ingresos o la insuficiencia de éstos, 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 (que se registra ya por cerca de una década) y por la presencia de cohortes cada vez más numerosas que se integran a la población en edad de trabajar, se hacen necesarias medidas in-

mediatas, urgentes y de magnitud importante para dotar de empleo a la población.

Cambio en la estructura etárea de la población

Aprovechar la ventana de la 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 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.

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 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.

Salud sexual y reproductiva

Reducir la mortalidad materna. La tasa de muertes maternas prevaleciente en Bolivia es una de las más altas 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 en torno al parto, pero al mismo tiempo segura, brindada por profesionales capaces de una adecuada capacidad resolutoria.

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 elevada demanda insatisfecha de planificación familiar que actualmente presenta el 23 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.

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.

Población y educación

Adaptar la asignación de recursos dentro del sistema educativo a las necesidades planteadas por la transformación de la estructura etárea 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 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.

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 comenzó a transitar una década atrás.

Superar la inequidad intergeneracional en la educación, que afecta especialmente a las cohortes de adultos mayores.

Existen grandes grupos de adultos mayores que no han accedido a ningún tipo de educación formal, lo que muy frecuentemente limita el pleno ejercicio de sus derechos y los expone a distintas formas de abuso. Si bien esta situación se presenta también en otros países de América Latina, el caso boliviano se destaca además por profundas desigualdades que afectan a la mujer, que en décadas pasadas ha permanecido casi completamente al margen de la educación. El desarrollo de programas de alfabetización en castellano y en lenguas originarias aparece, entonces, como una tarea a continuar de manera sostenida.

Mantener y profundizar los avances en el acceso a la educación de la mujer.

Los avances logrados en la cobertura y tasas de término de primaria y secundaria similares para niños y ni-

ñas 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 la currícula de todos los ciclos contenidos orientados a generar desde la niñez una conciencia sobre la igualdad de géneros que posibilite un mayor empoderamiento de la mujer 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.

Profundizar el alcance y contenidos de la educación para la sexualidad. El PND plantea expresamente la adopción de acciones orientadas a que las personas ejerzan planamente sus derechos sexuales y reproductivos. 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 formal, no formal y alternativa.

Población y territorio

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.

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 defi-

ciente 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 coadyuvará 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.

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 nodos 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.

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 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 los municipios y prefecturas 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 la toma, sea voluntaria y no forzada.

Adoptar un enfoque proactivo y positivo respecto al proceso inexorable de la urbanización, adoptando medidas tendientes 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 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 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.

Explotar el potencial de las remesas en pro del desarrollo. Se estima que las remesas internacionales fluctúan entre el cinco y siete 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 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.

Población y medio ambiente

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 am-

biental 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. Urge, por tanto, la adopción de medidas integrales—que van desde lo normativo hasta lo productivo pasando por temas de concienciación y adaptaciones tecnológicas, 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.

Preservar la relación favorable entre la disponibilidad de recursos ambientales y las necesidades de la población. Debe buscarse preservar o alcanzar prácticas sobre el 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.

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 debería idealmente estar acompañado por un aprovechamiento adecuado de los recursos hídricos para fines productivos.

Lograr un territorio menos vulnerable a los riesgos y amenazas naturales y antrópicas. Se hace necesario 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 eviten daños o pérdidas humanas y de infraestructura, contribuyendo al normal desenvolvimiento de las actividades económico productivas de la población.

Lograr soluciones sostenibles a los conflictos de uso y/o acceso a la tierra. En el territorio nacional existen una serie de conflictos por el 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 (petroleras, 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 en el marco del respeto del marco normativo vigente.

Equidad de Género

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 los bolivianos consagrada en la CPE impone un desafío enorme a la sociedad boliviana, pues las mujeres 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 está entre los más marcados de América Latina, y la afecta independientemente de su nivel educativo o económico.

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 lo-

gro 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.

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.

Consolidar los avances logrados en la participación política de la mujer. En décadas recientes se observa una mayor participación de la mujer en la actividad política, tanto en el Congreso Nacional, en los espacios de poder local y, principalmente, en la Asamblea Constituyente. Asimismo, si bien en menor grado, se observa una participación creciente de la mujer en espacios de decisión en el Poder Ejecutivo. Aunque buena parte de estos avances fueron posibles por el establecimiento de mecanismos legislativos de cuotas para contar con candidatas mujeres al Congreso y a concejos municipales, el mantenimiento o profundización de este tipo de mecanismos no debiera descartarse.

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 más de la mitad de las mujeres bolivianas en unión reporta haber sido víctima de estos tipos de violencia, situación que se presenta independientemente del status socioeconómico o del nivel educativo alcanzado por la mujer. 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 en el país como un delito menor.

Adolescentes y jóvenes

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 prefecturas y municipios, que gracias a la nueva arquitectura fiscal aplicada desde mediados de los noventa y recientemente profundizada han comenzado a recibir importantes cantidades de recursos y se constituyen en agentes importantes del desarrollo regional y local. En el ámbito rural sería también importante facilitar el acceso a la tierra por parte de los/as adolescentes y jóvenes.

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 los niños, 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.

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. La fecundidad observada en las adolescentes se ha mantenido prácticamente sin cambios desde los ochenta, fenómeno que se torna un problema porque una fracción importante de la fecundidad adolescente (70 por ciento) no es deseada, lo cual sugiere un incompleto ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Pese a la alta incidencia de embarazos no planificados, solamente 25 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.

Profundizar el acceso efectivo de los adolescentes y jóvenes a servicios de SSR. Como se ha visto, existe una amplia demanda insatisfecha por servicios de SSR entre los 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 los adolescentes y jóvenes a los SSR, con énfasis en el acceso a preservativos como medio de doble o triple protección (embarazo, ITS, incluyendo VIH/SIDA, y cáncer cérvico uterino).

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 los 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.

Población adulta mayor

Adaptar los sistemas de salud a la nueva estructura etárea 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.

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 sobre todo 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 previsional 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. Así, posiblemente sea necesario otro tipo de instrumentos como, por ejemplo, el actual Bonosol, que permite aumentar notoriamente la cobertura de la seguridad social.

Información sociodemográfica

Mantener la generación regular de información sociodemográfica, 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, lo cual invita a buscar la transversalización de estos aspectos en las estadísticas oficiales del país.

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), pero también de mejorar la información generada vía registros administrativos sobre agua y saneamiento básico, hechos vitales y migración.

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 TIC, encuestas especializadas sobre empleo e información sobre adolescencia y juventudes. Asimismo, cabe continuar los esfuerzos por proveer información sobre la pobreza y la exclusión con enfoques complementarios a la visión provista por las encuestas a hogares del tipo MECOVI.

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 afro descendiente. Asimismo, se hace recomendable la generación de información y el procesamiento de indicadores para algunos grupos etéreos específicos como los 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.

Gestión macroeconómica y fiscal

Perfeccionar los mecanismos de asignación presupuestaria basados en criterios poblacionales. Se ha visto que los movimientos de la población dentro del territorio boliviano tienden a profundizar el grado de urbanización en el país, generando oportunidades para el desarrollo económico y social pero a la vez imponiendo presiones –a veces de considerable magnitud– sobre las ciudades en lo que hace a la provisión de infraestructura y servicios de toda índole; y también en cuanto a necesidades de generación de empleo. Los mecanismos de asignación de recursos de coparticipación tributaria y de los provenientes del alivio HIPC, que se basan en criterios poblacionales absolutos en el primer caso y ponderados según la situación de pobreza en el segundo, requieren ser perfeccionados para dotar a los centros receptores de población de recursos suficientes para explotar las potencialidades de su crecimiento demográfico. Este perfeccionamiento posiblemente pueda lograrse aumentando la frecuencia de la disponibilidad de datos demográficos (por ejemplo mediante recuentos poblacionales decenales realizados en los años terminados en cinco); o bien empleando las proyecciones de población disponibles para perfeccionar las asignaciones.

Adoptar la programación presupuestaria plurianual, basada en un Marco Socioeconómico de Mediano Plazo que complemente el Marco Macroeconómico Plurianual. La eficiente ejecución del PND idealmente debiera estar apoyada por un mecanismo de elaboración plurianual del PGN. Este tipo de instrumento tiene muchas ventajas respecto al presupuesto anual, entre las que destacan: i) el hecho de evitar el fenómeno del *stop and go* que caracteriza la ejecución de presupuestos anuales; ii) la posibilidad de “blindar” presupuestariamente los programas y proyectos clave del PND y iii) lograr la ejecución eficiente de programas de mediano plazo de alto impacto. Como es conocido, los presupuestos plurianuales se construyen sobre la base de un instrumento denominado Marco Macroeconómico Plurianual, que analiza las perspectivas de la economía para establecer la restricción presupuesta-

ria de mediano plazo. Este instrumento podría ser complementado con otro que podría denominarse el Marco Socioeconómico de Mediano Plazo, que dé cuenta, entre otros aspectos, de: i) la evolución de la población en términos territoriales (nacional, departamental y municipal); ii) la evolución de la población en términos funcionales (proyecciones por grupos como infantes, niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres en edad fértil, población discapacitada, población en edad escolar, etc.); iii) las condiciones de pobreza y distribución del ingreso con diferentes desagregaciones y iv) las principales corrientes migratorias. El propósito de este instrumento sería complementar los criterios para la asignación de recursos, especialmente en el caso sectorial, con información demográfica relevante, de manera que se pueda hacer frente de manera efectiva a varios de los desafíos enunciados precedentemente y para lo cual se requieren adaptaciones y prioridades presupuestarias concretas y de magnitud importante.

C. OPORTUNIDADES PARA LA ACCIÓN: OPCIONES DE POLÍTICA

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, lo que indudablemente requiere un esfuerzo combinado de información, investigación, difusión y abogacía. El desarrollo de *Bolivia: Población, Territorio y Medio Ambiente* 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 concebida en el marco de las cuatro estrategias nacionales que propone el PND, con énfasis en Bolivia Digna, Bolivia Democrática y en Bolivia Productiva.

El desafío de la superación de la pobreza, recurrente en términos espaciales y temporales en el mundo ha merecido la atención de estudiosos y autoridades especialmente

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 identificadas 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 procla-

ma 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.

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, según se resume en el Recuadro 7. 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, el énfasis de política pública 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.

El PND plantea el desarrollo de procesos sostenidos en el ámbito social, de manera que las políticas sociales tengan continuidad y sostenibilidad, además de adoptar un enfoque articulado de carácter intersectorial, en la perspectiva de fomentar el desarrollo integral de las personas, así como su relación armónica y equilibrada con la naturaleza y el conjunto de la sociedad. En la perspectiva del PND, las estrategias de desarrollo social se sustentarán en políticas de Estado, responderán a las necesidades y expectativas de la población y serán parte indisoluble de las propuestas de desarrollo del país para Vivir Bien, construidas sobre la base de la complementariedad entre políticas sociales y políticas económicas. En el terreno de las políticas sociales, hace falta la adopción tanto de políticas activas —que mejoran la empleabilidad, evitan distorsionar los incentivos para incorporarse al mundo del trabajo y reducen las barreras que impiden a ciertos grupos la adecuada incorporación al mercado laboral— como de políticas específicas de protección social, que apuntan a beneficiar a grupos vulnerables.

RECUADRO 8

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, incluida la 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 consustancial a los comportamientos de la población reiteradamente mencionados, pues éstos 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 están afectados 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.

Los diversos tipos de políticas requeridos para enfrentar los desafíos en materia de población y desarrollo pueden agruparse bajo las estrategias de desarrollo *Bolivia Digna, Bolivia Democrática y Bolivia Productiva*. El PND 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 (ampliación de capacidades, en especial educación y salud, incluyendo la salud sexual 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 participación de sectores excluidos del poder político.
- Políticas de conciliación entre lo productivo y lo reproductivo (igualdad de oportunidades, acción positiva y búsqueda de cambios estructurales).
- Políticas de empoderamiento.

En el ámbito 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.

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 identificadas en consenso se presen-

tan escuetamente a continuación, con la puntualización de que varias de ellas son todavía generales.

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 de que la empleabilidad de las personas es importante pero no basta para asegurar el empleo y el desarrollo, es necesario generar políticas y estrategias que ensambren 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.

Salud sexual y 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 recientemente iniciados en tres universidades del país, 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 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.
- Incorporación de la educación para la sexualidad en la nueva Ley Educativa y el desarrollo o profundización de sus contenidos para la educación formal y alternativa en todos sus ciclos.

Educación

- Formular una política nacional de desarrollo de los recursos humanos en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo económico y social, incluyendo la política nacional de empleo.
- Promover una educación no discriminatoria, eliminando toda disposición legal o institucional que establezca diferencias en la educación por motivos de género, raza, lengua, religión, capacidades diferentes o cualquier otra forma de discriminación.
- 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 en la currícula 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, establecimientos y programas) a la nueva estructura de la población nacional, que en el futuro se caracterizará por una magnitud estable de niños y niveles y proporciones crecientes de adolescentes y jóvenes.

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 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 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.

Medio ambiente

- Implementar el Plan de Nacional de Cuencas, que incluye el aprovechamiento del potencial hídrico para proyectos de riego, consumo humano de agua fresca y suministro para la industria.
- Formulación de un Plan de Riesgos y Amenazas Naturales con normas y reglas claras para el uso del suelo rural y urbano, a utilizar en conjunto con los Planes de Uso del Suelo. Como paso previo es recomendable consolidar y fortalecer las instancias departamentales responsables de la prevención y mitigación de las amenazas naturales y antrópicas (generadas por la acción del hombre).
- 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 la currícula escolar, con énfasis en la valoración y preservación del medio ambiente 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.

Equidad de Género

- Profundizar los avances logrados en el mayor acceso de la mujer a la educación, manteniendo, por una parte, los ni-

veles 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, el adulto mayor y personas con capacidades especiales, entre otros, de manera que la mujer pueda 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 la mujer. 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 justiciabilidad, 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 para que transmitan a los alumnos 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 femeninos a la producción y ocultan las diferencias entre el trabajo remunerado y no remunerado de hombres y mujeres.
- Perfeccionar las denominadas “leyes de cuotas” que promueven la participación de la mujer en el mundo de la política, posiblemente incrementando la proporción de participación obligatoria de candidatas mujeres. 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.

Adolescencia y juventud

- Implementar de manera participativa el Plan Quinquenal de la Juventud, formulado con amplia participación juvenil bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia.
- Generar mecanismos para incrementar de manera importante la cobertura y la calidad de la educación para los adolescentes y jóvenes, incluyendo esfuerzos 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 de 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 SSR especialmente dirigidos a los 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 etáreos.
- Recopilación, procesamiento, análisis y difusión de información desagregada sobre diversos aspectos sociales, económicos y de participación relacionados con la problemática juvenil, pues la carencia de datos específicos para esta población es muy marcada.

Adulto mayor

- Diseñar una política nacional del adulto mayor, que integre el marco normativo disperso que actualmente caracteriza la atención a este grupo poblacional. Asimismo, esta política debiera en lo posible integrar el actual enfoque sectorizado de apoyo que impide una comprensión y apoyo adecuado a este grupo poblacional.
- Esta política debiera orientarse 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 su marginación y la discriminación.
- 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.
- Considerar el establecimiento de una pensión social no contributiva para las actuales y futuras generaciones de adultos mayores no cubiertos por el sistema previsional.
- Establecer mecanismos que incentiven la gradual formalización de la economía, con miras a lograr un incremento significativo en la cobertura del sistema previsional que permita a las generaciones futuras de adultos mayores gozar de un nivel de vida digno en la etapa de su retiro.

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, residencia, nivel educativo y otras desagregaciones relevantes, incluyendo número de dependientes.
- Generar información estadística pertinente en apoyo a las principales estrategias de desarrollo del país. En lo económico es menester lograr la actualización de los años base de las cuentas nacionales y del Índice de Precios al Consumidor y generar estadísticas de empleo con mayor periodicidad y desagregación. En lo social, se requieren estadísticas para el monitoreo/evaluación del Programa de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, desagregadas en términos territoriales, étnicos, de género y otros pertinentes.
- Visibilizar a los diferentes grupos poblacionales en las estadísticas, superando de esta manera la carencia de información estadística, por ejemplo sobre personas con capacidades especiales o la población afroboliviana, entre otros.
- Retomar los esfuerzos para contar con presupuestos de la nación multianuales, que favorecen el “blindaje” de los programas económicos y sociales clave. Como adición al Marco Macroeconómico Multianual que acompaña la elaboración de presupuestos plurianuales, se podría considerar también un Marco Socioeconómico Multianual, que entre otros incluya proyecciones demográficas y oriente la asignación de recursos con bases demográficas según corresponda.
- Hacer un mayor uso de las proyecciones demográficas para fines fiscales. La alta dinámica de la migración, en especial interna, y las consecuentes necesidades de atención oportuna y pertinente a los migrantes mediante provisión de infraestructura y servicios básicos hace necesaria la asignación de mayores recursos a las zonas receptoras. Para ello, sería conveniente ajustar periódicamente las transferencias por coparticipación tributaria asignadas a los municipios bajo criterios per cápita, para lo cual podrían ajustarse estas asignaciones según las proyecciones oficiales.

D. LA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO Y EL ROL ESTRATÉGICO DEL UNFPA

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.

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,

Macroeconomía y presupuesto

- Asignar presupuestos adecuados para la política social. En la experiencia de los países que lograron los mejores resultados en materia de educación, salud y mejoramiento de las condiciones de vida, la asignación de volúmenes de fondos adecuados y sobre todo equitativos fueron factores clave para importantes progresos.
- Constituir un Fondo Social Solidario para fines de la ejecución sostenida de las políticas de apoyo, especialmente para los grupos más desaventajados. La actual coyuntura internacional y nacional caracterizada por superávit fiscales favorecería la constitución de un fondo de esta naturaleza.

RECUADRO 9

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 discrepancia de género en la educación antes de 2015.

- Reducción en un 75 por ciento 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 en un 25 por ciento antes de 2010.

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.

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.

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 (MANUD) para el período 2008-2012, marco que alinea el accionar del Sistema de las Naciones Unidas en respaldo a las prioridades de desarrollo nacional establecidas por el Gobierno de Bolivia en el Plan Nacional de Desarrollo. La Tabla 50 ilustra de manera resumida los resultados esperados del Programa País 2008-2012 del UNFPA acordado con el Gobierno de Bolivia, que se enmarcará principalmente en accio-

nes de apoyo al logro de los efectos 1 y 3 del MANUD, que a su vez buscan apoyar al logro de objetivos plasmados en el PND.

Esta agenda de trabajo exige esfuerzos en materia de información, investigación, difusión, abogacía y apoyo técnico y financiero, que el UNFPA impulsará aportando su amplia experiencia en los campos de la mejora de la salud sexual y reproductiva, la promoción de estrategias de población y desarrollo, el apoyo a adolescentes y jóvenes y la promoción de la igualdad de género.

El Gobierno de Bolivia, a solicitud del Equipo de País, identificó los requerimientos específicos para la cooperación de Naciones Unidas entre 2008 y 2012 –dentro de la cual se inscribe el trabajo del UNFPA– de la siguiente manera:

- Abogacía (indígenas, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes, refugiados, mujeres).
- Promoción de sinergias y coordinación de ideas, acciones y de suma de esfuerzos.
- Fortalecimiento institucional: transparencia en la gestión y gestión por resultados.

TABLA 50: RESULTADOS ESPERADOS DEL PROGRAMA PAÍS 2008-2012 DEL UNFPA, Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS EFECTOS ESPERADOS DEL *MANUD* Y A LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL DEFINIDAS EN EL PND

Estrategia Nacional del PND	Efecto esperado del MANUD	Componente programático UNFPA	Resultados esperados del Programa País 2008-2012 UNFPA
<p>Bolivia Democrática y Soberana: Profundizar la democracia participativa para la toma de decisiones políticas económicas y sociales en la perspectiva de Vivir Bien y en la construcción de un nuevo Estado sustentado en la presencia y el poder efectivo de los pueblos originarios y de los movimientos sociales, al igual que las organizaciones ciudadanas y comunitarias. Implica cambiar el poder tradicional excluyente e instaurar el poder social incluyente. Fortalecimiento del nuevo Estado nación para su relacionamiento internacional sobre la base de una doctrina de política exterior de Estado.</p>	<p>Gobernabilidad democrática profundizada con la incorporación de nuevas formas de participación social y el ejercicio efectivo de los derechos humanos para la construcción de una sociedad intercultural y con equidad de género y generacional.</p>	<p>Población y desarrollo</p>	<p>Estrategias, planes, programas y presupuestos públicos para el desarrollo y la eliminación de la pobreza incorporan los temas de dinámica de población, equidad de género y generacional, salud reproductiva y prevención del VIH/SIDA.</p>
<p>Bolivia Digna: Promoción de la soberanía alimentaria, reducción de la desnutrición, incremento en la cobertura y calidad de la educación, salud, agua potable, saneamiento básico y reducción de la mortalidad materno infantil (Programa Nacional de Desnutrición Cero).</p>	<p>Población excluida y marginada cuenta con capacidades individuales y comunales desarrolladas que promueven su inclusión social, el ejercicio pleno de sus derechos y el mejoramiento de su calidad de vida.</p>	<p>Salud reproductiva</p>	<p>Los individuos y las comunidades han fortalecido sus capacidades para ejercer sus derechos reproductivos y mejorar su acceso a programas y servicios de salud reproductiva de calidad y con enfoque intercultural, incluidas la educación para la sexualidad y la prevención del VIH/SIDA.</p>
		<p>Género</p>	<p>Mujeres y adolescentes empoderadas el ejercicio de sus derechos humanos y protegidas de toda forma de violencia, abandono y explotación con énfasis en la violencia basada en género, particularmente la intrafamiliar.</p>
<p>Fuentes: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa País 2008-2012 del UNFPA, aprobado por el Executive Board.</p>			

- Fortalecimiento del sistema de evaluación y monitoreo de políticas y programas: generación de indicadores a nivel nacional y subnacional.
- Respaldo a la gestión de financiamiento externo: apoyo en los procesos de negociación del Grupo Consultivo y otras iniciativas.
- Contribución a los procesos de armonización y alineamiento.
- Articulación de la asistencia técnica y fortalecimiento de la relación Sur-Sur.

Como resultado del análisis de situación de la población realizado, en el 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. Éste es el caso de las migraciones internas e internacionales, migraciones de población adolescente y joven, el embarazo en la adolescencia, la relación población-territorio, la relación población-medio ambiente y la diversidad cultural y étnica en contextos urbanos y periferias urbanas, entre otros. Asimismo, es necesario avanzar en torno a aquellas líneas o estrategias de acción identificadas como prioritarias para su ejecución en el corto plazo, como la realización de Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2007-2008 y el inicio de las tareas preparatorias del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Referencias bibliográficas

- Albó, Xavier (1995) *Bolivia Plurilingüe. Guía para planificadores y educadores*. La Paz, Bolivia.
- Allen, J. & D. F. Barnes (1985) "The causes of deforestation in developing countries". *Annals of the Association of American Geographers* 75 (2).
- Banco Central de Bolivia (2003) *Memoria anual 2003*. La Paz, Bolivia.
- Banco Mundial (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C., USA.
- 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.
- _____ (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.
- Begossi, A. (1998) "Resilience and neo-traditional populations: the *caiçaras* (Atlantic Forest) and *caboclos* (Amazon, Brazil)". F. Berkes & C. Folke (eds.). *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Benavides, Edgar (2006) *Metropolización en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Broad, R. (1994) "The poor and the environment: friend of foes?" *World Development* 22 (6).
- 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.
- Cassels, S.; S. R. Curran & R. Kramer (2005) "Do migrants degrade coastal environments? Migration, natural resource extraction and poverty in North Sulawesi, Indonesia". *Human Ecology* 33 (3).
- 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.
- _____ (2004) *Boletín Demográfico* No. 73. Santiago de Chile.
- _____ (2005) *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo No. 58. Santiago de Chile.
- _____ (2005b) *Migración internacional y desplazamientos: Riesgos y oportunidades de tomar nuevos rumbos*. Serie Temas de Población y Desarrollo No. 3. Santiago de Chile.
- _____ (2005c) *Boletín Demográfico* No. 76. Santiago de Chile.

- CELADE y BID (2005) *Los pueblos indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del Censo del 2001*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2001) *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____ (2004) *Panorama social de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile.
- _____ (2005) *The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago de Chile.
- _____ (2005b) *Panorama social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile.
- _____ (2006) *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. Santiago de 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.
- _____ (2006c) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- 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 del 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 et al. (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.
- Cutler, D. et al. (1990): *An Aging Society: Opportunity or Challenge?* Brookings Papers on Economic Activity.
- Ehrlich, Paul & J. Holden (1971). "Impact of population growth". *Science*.
- Engelman, R.; R. P. Cincotta; B. Dye; T. Gardner-Outlaw & J. Wisniewski (2000) *People in the balance. Population and natural resources at the turn of the Millennium*. Washington DC, Population Action International.
- FAO (2004) "Population Aspects in the Reduction of Hunger". En: UN Population Division. *Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals*. New York.

- 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.
- 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.
- Hinrichsen, Don (2003). “A human thirst”. *World Watch* 16 (1).
- 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.
- 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>.

- International Monetary Fund (2006) *Bolivia: Selected Issues*. IMF Country Report No. 06/273. Washington, D.C.
- 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.
- 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.
- MacKellar, Landis; Wolfgang Lutz; C. Prinz & A. Goujon (1995) “Population, households, and carbon dioxide emissions”. *Population and Development Review* 21.
- Marini, Alessandra y Michele Gragnolati (2003) *Malnutrition and poverty in Guatemala*. Mimeo. Washington DC, World Bank, LAC Region, Policy Research Working Paper 2967.
- Marquette, C. M. & Richard Bilborrow (1994) *Population and the environment in developing countries: literature survey and research bibliography*. New York NY, UN Population Division.
- Martine, George (2000) *The sustainable use of space: advancing the population/ environment agenda*. México DF, EAT/UNFPA.
- 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.
- Mather, A. S.; C. I. Needle & J. Fairbairn (1998) “The human drivers of global land cover change. The case of the forests”. *Hydrological Processes* 12.
- Mather, A. S.; C. I. Needle & J. Fairbairn (2000) “The relationship of population and forest trends”. *Geographical Journal* 166 (1).
- 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.

- Meyerson, Frederick A. B. (1998) "Population, carbon emissions, and global warming: the forgotten relationship at Kyoto". *Population and Development Review* 24 (1).
- 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"*.
- Ministerio de Educación y Culturas (2006b) *Estado de situación del adulto mayor*. Dirección General de Educación Alternativa. Mimeo. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible (2001) *Guías metodológicas de ordenamiento territorial*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006) *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Salud y Deportes (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.
- Narváez, Rory y Drina Saric (2004) *Caracterización de la exclusión social en Bolivia*. UDAPE. Mimeo. La Paz, Bolivia.
- O'Neil, Brian C.; F. Landis MacKellar & Wolfgang Lutz (1998) *Population and climate change*. Laxenburg, Austria, IIASA.
- OPS, UNFPA y UNIFEM (2006) *Gender, Health and Development in the Americas. Basic Indicators 2005*.
- PARIS21 (2003) *Task Team: Improved Statistical Support for Monitoring Development Goals – Country Case Study for Bolivia*.
- Pebbley, Anne R. (1998) "Demography and the environment". *Demography* 35 (4).
- Pereira, René (2006) *Migración, desarrollo y derechos humanos*. Mimeo. La Paz, Bolivia.
- Perz, S. G. (2003) "Social determinants and land use correlates of agricultural technology adoption in a forest frontier: a case study in the Brazilian Amazon". *Human Ecology* 31.
- Picchio, Antonella (1994) *Social Reproduction: The Political Economy of the Labour Market*. Cambridge University Press.
- Pichón, F. J. (1997) "Settler households and land-use patterns in the Amazon frontier: farm-level evidence from Ecuador". *World Development* 25.
- Pimentel, D.; R. Harman; M. Pacenza; J. Pecarsky & M. Pimentel (1994) "Natural resources and an optimum human population". *Population and Environment* 15.
- 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.
- 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.
- Rubiano, Norma (2003). "Población y Ordenamiento Territorial", Universidad del Externado - Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá, Colombia.
- 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*.
- 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.
- Sen, Amartya (1998) *Development as Freedom*. Random. House.
- Senauer, B. y M. García (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 (PNUD) (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*. Nueva York, Estados Unidos de Norte América.
- Soares, Sergei (2006) *Relative and absolute demographic bonus in schooling*. IPEA. Project RLA5P201. Brasilia, Brasil.
- 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.
- 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.
- 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 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.
- Wackernagel, M. & W. Rees (1996) *Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth*. Gabriola Island BC, New Society Publishers.
- Wilcove, D.; C. H. McLellan & A. P. Dobson (1986) "Habitat fragmentation in the temperate zone". M. E. Soule (ed.). *Conservation biology: the science of scarcity and diversity*. Sunderland MA, Sinauer Assoc.
- Wolfe, Barbara y Jere Behrman (1982) "Determinants of child mortality, health, and nutrition in a developing country". *Journal of Development Economics* 11.

Anexo: 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 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, etcétera.

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 tama-

ño, 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 período determinado.

Diferencial de género en la tasa de analfabetismo

Diferencia existente entre la tasa de analfabetismo para mujeres y para hombres, en un período 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 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 y adolescentes. El envejecimiento ocurre 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 cuántos 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

Es 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 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 hombre 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 necesidades 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 al tamaño de la misma.

Morbilidad

La frecuencia de enfermedades 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 aquéllas 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 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:

$$\text{Relación de dependencia} = \frac{\text{Población menor a 15} + \text{Población mayor a 64}}{\text{Población de 15 a 64 años}} \times 100$$

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 con 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 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 período 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

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

Es un indicador que expresa el número promedio de hijos que una mujer o un 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 fallecen por cada 1.000 nacidos vivos durante un año determinado.

Tasa de mortalidad neonatal

Es 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

Representa 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, suegros u otro.
- *Hogar compuesto*: formado por un hogar nuclear o extendido más otros no familiares.

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 conducen 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 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 enfermedades no infecciosas.



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

Av. Víctor Sanjinés N° 2678, Plaza España
Edif. Barcelona, Piso 3
Telf.: (591-2) 242-2637/212-1693
Fax: 242-2665
E-mail: registry@unfpa.org.bo
Web: www.unfpa.org.bo
La Paz-Bolivia



Ministerio de Planificación
del Desarrollo

Av. Mariscal Santa Cruz esquina Oruro
Edif. Ex Comibol
Telf.: (591-2) 211-6000
E-mail: comunicacion@planificacion.gov.bo
Web: www.planificacion.gov.bo
La Paz-Bolivia