La igualdad posible

Alternativas para imaginar la próxima milla en Bolivia

LA IGUALDAD POSIBLE

ALTERNATIVAS PARA IMAGINAR LA PRÓXIMA MILLA EN BOLIVIA

OXFAM

LA IGUALDAD POSIBLE
ALTERNATIVAS PARA IMAGINAR LA PRÓXIMA MILLA EN BOLIVIA.

© Oxfam en Bolivia

1ª edición, La Paz - Bolivia
Enero de 2023
420 ejemplares

Coordinación: Verónica Paz Arauco.
Informe comisionado por: Lourdes Montero Justiniano,
responsable de país, Oxfam en Bolivia.

Investigadores asociados:
Milenka Figueroa, Armando Ortuño, Eduardo Paz Gonzales y Juan Carlos Salas Acarapi.
Investigadores de Fundación ARU:
Josué Cortez, Sergio Garbay, Paola García, Wilson Jiménez y Ernesto Yáñez.

Con contribuciones de:
Lisbeth España, Mónica Navarro y Juan Pablo Ramos.

Comunicación: Verónica Rocha Fuentes.
Edición: José Luis Exeni Rodríguez.
Encuesta y grupos focales: Diagnosis.

Oxfam agradece la revisión de pares y contribuciones de:
Carlos Botella (Oxfam Intermón), Francisco Canedo, Julio Córdova,
Santiago Daroca, Godofredo Sandoval y Ernesto Pérez (ONU-Bolivia).
Ilustraciones de cubierta, interior y portadillas: Lucía Mayorga Garrido Cortés.
Diseño y diagramación: Martín Sánchez Escobar.

Los informes de investigación de Oxfam se elaboran para compartir resultados de estudios e investigaciones. Están dirigidos a contribuir al debate público e intercambiar ideas sobre políticas públicas y prácticas para combatir las desigualdades. Para mayor información sobre los contenidos del presente informe, contactar a: veronica.paz@oxfam.org

Imprenta: Plural editores
Impreso en el Estado Plurinacional de Bolivia
Depósito legal: 4-1-69-2023
ISBN: 978-9917-625-22-3

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 7
SINOPSIS 9
INTRODUCCIÓN 17

CAPÍTULO 1
IGUALDAD, ESE HORIZONTE
EL GRAN SALTO CON ATASCOS (2006-2019) 25
De pirámide a chakana (2006-2019) 27
Desigualdades más allá del ingreso: cambios y continuidades 33
Bolivianos/as frente al espejo: clase social, identidad étnica y discriminación 39
Conclusiones: Repensar la agenda crítica de lucha contra la desigualdad 46

CAPÍTULO 2
LA DESIGUALDAD IMAGINADA
PERCEPCIONES Y CAMBIOS EN UN TIEMPO SUSPENDIDO 49
¿Por qué importan las percepciones sobre la desigualdad? 51
Indignados: Más pobres y más desiguales después de la crisis 53
Desigualdades en la educación: la brecha digital, ese nuevo obstáculo 59
La desigualdad hacia las mujeres: una cuestión negada 62
Conclusiones: Renovar sentidos de comunidad 65

CAPÍTULO 3
IGUALES, PERO NO TANTO
VALORES, ACTITUDES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA DESIGUALDAD 69
La economía política de las desigualdades 71
¿Qué desigualdades percibimos? ¿Y cuánta desigualdad toleramos? 72
Preferencias y prioridades sociales sobre las políticas contra la desigualdad 81
Orientaciones sociales acerca de la desigualdad y políticas/acciones priorizadas 84
Conclusiones: Alternativas en juego en la búsqueda de convergencias pro igualdad 86

CAPÍTULO 4
HACIA UN PACTO SOCIAL RENOVADO
ROL DEL ESTADO, ACUERDOS NECESARIOS Y AGENDA CRÍTICA **89**

¿Cómo ocurren los cambios? 91
Desarmar el poder 92
La igualdad es el futuro 96
Conclusiones: Con voluntad,podemos reducir las desigualdades 107

CONCLUSIONES **109**

BIBLIOGRAFÍA **113**

PRESENTACIÓN

El informe *La igualdad posible. Alternativas para imaginar la próxima milla en Bolivia* surge de una motivación: el deseo de poner fin a las desigualdades. Claro que el camino a la igualdad es difícil, a veces incierto, siempre inacabado. Se construye paso a paso. En ese recorrido, el mapa de las desigualdades que el informe propone busca analizar la Bolivia que somos, y proyectar la Bolivia que quisiéramos ser, la mañana después de la crisis.

El informe que tiene en sus manos plantea un balance de las desigualdades en el ámbito del Estado Plurinacional en construcción desde la vigencia de la Constitución de 2009. En ese marco se retrata la transición desde una estructura social en forma de pirámide a una en forma de chakana, transformación con buenas noticias, pero también con límites y agendas en curso. Luego detiene la mirada en los años de la crisis político-institucional, sanitaria y socioeconómica (2019-2020), con sus terribles efectos en materia de empleo, ingresos, servicios públicos. Y cierra con la búsqueda de alternativas para imaginar las próximas millas en el camino hacia la igualdad. Proponemos pues un intenso recorrido con muchos datos en diálogo con percepciones de la población.

A los desafíos de la persistencia de las desigualdades que afectan en especial a la población indígena, a las mujeres y a quienes habitan en las áreas rurales, se suma el cambio de trayectoria que provocó la crisis sanitaria: la profundización de todas las desigualdades. Las percepciones sobre la desigualdad, la concentración del poder y los valores y expectativas de la población dibujan las tensiones en juego, y las alternativas posibles para despejar la niebla y la incertidumbre que hoy parece acompañarnos.

¿Qué hacer? Las próximas millas en la lucha contra las desigualdades están hechas de diferentes alternativas. Entre otras, en el informe exploramos las siguientes: profundizar y consolidar los procesos de redistribución ya en curso, a través de políticas fiscales progresivas; generar nuevos acuerdos y acciones centrados en la universalización de la educación, el cierre de la brecha digital y la calidad de los aprendizajes; diseñar políticas de protección social enfocadas en las exclusiones más graves y las intersecciones persistentes; profundizar el proceso de la democratización del acceso a la tierra e inventar soluciones para una justa redistribución de la riqueza; y, combatir el racismo y la discriminación.

A tiempo de poner a su consideración este informe, desde Oxfam hacemos un llamado a la sociedad boliviana en su conjunto; autoridades y representantes nacionales, departamentales y locales; organizaciones sociales y partidos políticos; instituciones y organizaciones no gubernamentales, universidades y medios de comunicación; a contribuir en la generación de espacios de diálogo plural y deliberación pública sobre la necesidad urgente de repensar la agenda crítica de la lucha contra las desigualdades. Así, con este informe esperamos motivar acuerdos y acciones a favor de un futuro con igualdad en Bolivia.

Sin igualdad no hay convivencia posible en democracia.

Lourdes Montero Justiniano
Responsable de país
Oxfam en Bolivia

Verónica Paz Arauco
Coordinadora de investigación y políticas
Oxfam en Bolivia

SINOPSIS

Bolivia atraviesa un momento de coyuntura crítica en el camino hacia la igualdad. La crisis política, sanitaria y económica de los años 2019 y 2020 puso en riesgo lo avanzado en materia de igualdad en los años previos. Hoy la sociedad boliviana vive un tiempo "suspendido", en el que lo nuevo por venir no termina de visualizarse, y lo ocurrido no termina de desaparecer (García Linera, 2021). Este tiempo marcado por la incertidumbre, caracterizado por la niebla que paraliza (la *Kamanchaka*), es también un tiempo de oportunidad para redefinir el sentido del cambio social en el país (Calderón, 2021).

El costo de no atender la nueva configuración de las desigualdades después de la crisis puede ser muy alto. Varios organismos internacionales han alertado que los impactos de la pandemia serán de larga duración.

En ese contexto, en los cuatro capítulos que conforman el informe nos preocupamos por las implicaciones de no actuar y no buscar alternativas, en términos de la profundización de las desigualdades objetivas y el malestar social en el país.

El Informe *La igualdad posible. Alternativas para imaginar la próxima milla en Bolivia,* plantea una mirada a la trayectoria de las desigualdades en Bolivia en múltiples dimensiones (ingresos, empleo, educación), y desde la perspectiva de las desigualdades horizontales (género, étnico-cultural y lugar de residencia). El análisis brinda una mirada desde dos registros: las desigualdades observadas y las desigualdades percibidas. A partir de un balance de las transformaciones ocurridas entre 2006 y 2019, con saltos, cambios y continuidades en materia de igualdad e inclusión, nos detenemos a observar los impactos socioeconómicos de la crisis, caracterizada por una profundización de las desigualdades; analizamos las percepciones de la población sobre estas tendencias; e indagamos algunas alternativas posibles y deseables para despejar la niebla de la incertidumbre. Cuatro grandes preguntas guían el análisis del informe:

- ¿En qué momento de la trayectoria hacia la igualdad nos encontró la crisis de 2019-2020?
- ¿Qué ideas y preferencias sobre la igualdad emergen en este momento de incertidumbre sobre los cambios que nos depara el futuro?
- ¿Qué nuevas y viejas indignaciones sobre las desigualdades moldean hoy nuestras expectativas?
- Y, ¿cuáles son los desafíos más urgentes, en términos de ideas y alternativas, para avanzar las próximas millas?

El informe viene cargado de buenas noticias, pero también identifica los límites de lo alcanzado, así como las agendas en curso e inacabadas. El mensaje central es de esperanza: la igualdad es posible, trazar una nueva trayectoria requiere compromiso, pero también imaginación. Dos nociones que forman parte del título del informe encierran esta esperanza. Por un lado, las "alternativas", idea que apela a un conjunto de soluciones posibles en distintos frentes. Por otro lado, "la próxima milla", idea que motiva a identificar agendas no atendidas, pero cuya resolución tiene un potencial enorme de transformación. Las próximas millas no sólo se refieren al camino que queda por recorrer, en abstracto: se refieren a las intersecciones, todas aquellas brechas cuyas soluciones aún no hemos imaginado y que tienen gran potencial de cambiar la trayectoria, de modificar el *statu quo*.

El informe está compuesto por cuatro capítulos, cada uno de los cuales parte de un argumento y expone información y en su caso percepciones que lo refuerza y cuestiona.

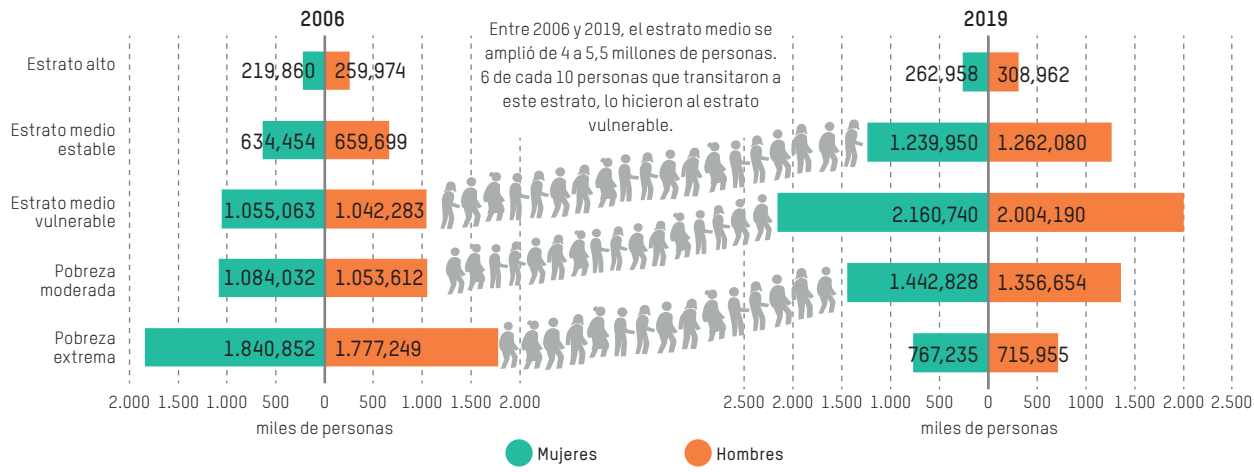
CAPÍTULO 1. IGUALDAD, ESE HORIZONTE. EL GRAN SALTO, CON ATASCOS (2006-2019)

Argumento 1: La lucha contra la desigualdad es un camino que no se agota. Construir y fortalecer instituciones justas es un desafío constante.

El primer capítulo del informe dibuja la trayectoria de las desigualdades en el período (2006-2019), procurando ir más allá del ingreso, y recordando la necesidad de reconocernos como una sociedad plural y diversa. El análisis y datos presentados retratan un período de reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad de ingresos (2009-2015), que fortaleció el camino hacia una sociedad con mayor igualdad. Fue un período de gran redistribución, que dejó como balance importantes logros y grandes desafíos.

Contribuyeron a ello un contexto económico favorable; un horizonte común de inclusión y justicia social, expresado en un proyecto de transformación estatal;

Gráfico 1. DE PIRÁMIDE A CHAKANA. ESTRUCTURA SOCIAL SEGÚN TRAMOS DE INGRESO (2006-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas de Hogar del INE de 2006 y 2019.

y, la voluntad política a favor de la redistribución del ingreso, la democratización del acceso a servicios y el reconocimiento y ampliación de derechos, entre otras condiciones.

Esta transformación está retratada en la transición desde una estructura social en forma de pirámide a una chakana. Esta transición no ocurrió de la noche a la mañana, sino como producto de una reducción sostenida de la pobreza total y extrema, año tras año (Gráfico 1). Entre 2006 y 2019, el estrato medio se amplió de 4 a 5,5 millones de personas. 6 de cada 10 personas que transitaron a este estrato, lo hicieron al estrato medio vulnerable.

Fue también un momento caracterizado por un ciclo de optimismo frente a la menor desigualdad. En correlato con la trayectoria de reducción de la desigualdad de ingresos, la percepción de un sentimiento de mayor justicia en la distribución del ingreso mantuvo una tendencia de escalada hasta el año 2015. Esta acelerada tendencia alcanzó un techo en 2015, poniendo en riesgo la sostenibilidad del período de crecimiento pro pobre y con redistribución.

La transición hacia una sociedad con menor desigualdad en la distribución del ingreso estuvo acompañada por un proceso de cambios y continuidades en dimensiones más allá del ingreso. La transición de una estructura piramidal a una chakana incluye también procesos complejos de movilidad social, asociados a los avances hacia la universalidad de la educación y la salud, con retos de desigualdades persistentes entre grupos y la calidad de los servicios; así como una creciente participación laboral de las mujeres, con brechas continuas de género en el mundo del trabajo remunerado y la injusta distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Las políticas de redistribución del ingreso modificaron sustancialmente las condiciones de vida de la población, pero no fueron suficientes para superar las brechas de género y las desigualdades en la oportunidad de generación de ingresos de los trabajadores informales. El balance de la trayectoria recorrida en materia de igualdad no está libre de paradojas. La persistencia de desigualdades horizontales que reproducen exclusiones, en especial de la población indígena, de las mujeres y de quienes habitan en áreas rurales, requiere un nuevo salto en la próxima milla y un renovado compromiso. El próximo tiempo en la lucha contra las desigualdades debe desarmar las intersecciones excluyentes.

La trayectoria de las desigualdades descritas ocurre en un contexto y en una historia: la de la sociedad boliviana, cuya estructura social estuvo históricamente determinada por clivajes étnico-culturales, territoriales y de clase. Aun con el avance en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígenas, todavía estamos lejos de superar el racismo y la discriminación. El análisis de las percepciones sobre discriminación muestra que los bolivianos y las bolivianas consideran que la sociedad es un campo de confrontación. La igualdad se construye paso a paso, es un camino que no se agota.

CAPÍTULO 2. LA DESIGUALDAD IMAGINADA. PERCEPCIONES Y CAMBIOS EN UN TIEMPO SUSPENDIDO (2019-2020)

Argumento 2: Comprender lo que la gente piensa sobre la desigualdad es crucial en el momento actual. La sensación de incertidumbre y el malestar social que afectan al país desde la crisis política de 2019, y que se vieron agudizados con la pandemia desde inicios de 2020, exigen comprender las percepciones y expectativas de la gente.

El segundo capítulo centra la atención en las percepciones de la población en los años de la crisis (2019-2020). Busca indagar en la desigualdad que imaginamos los bolivianos y bolivianas en un momento de incertidumbre. Partimos de la premisa de que las percepciones sobre la desigualad no son estáticas, pues acompañan la trayectoria del cambio social recorrido, sin embargo, no siempre coinciden con la desigualdad observada. Estos cambios moldean las expectativas sobre lo que se espera del Estado y de las políticas públicas.

El año 2020, la economía boliviana registró una contracción de 8,8 %, la mayor caída producida en los últimos 20 años. El deterioro del bienestar de los hogares combinó pérdidas temporales y definitivas en el empleo, en los ingresos laborales y familiares, y dejó un saldo de profundización de la pobreza y la desigualdad. Se ha estimado que, durante esa gestión, los hogares del 10 % más pobre sufrieron una contracción de una quinta parte de sus ingresos, mientras que el 1 % de ingresos más altos aumentó su ingreso en 4 % (Oxfam, 2022).

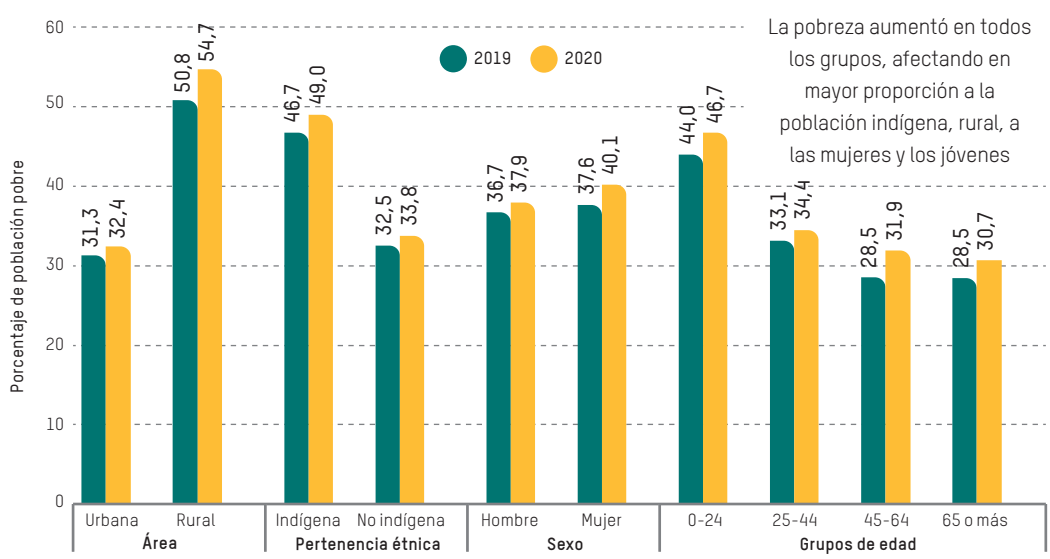
A inicios de 2022, 6 de cada 10 bolivianos y bolivianas percibían que la riqueza en el país estaba mal distribuida. El 31 % consideraba que la distribución era "pésima". Entre 2019 y 2020, la pobreza total mostró que casi 300 mil personas pasaron a ser pobres. La situación afectó más a la población que ya vivía una situación de mayor precariedad antes de la pandemia: en áreas rurales, población indígena, mujeres y trabajadores del sector informal. En este escenario, las desigualdades horizontales se profundizaron (gráfico 2).

A dos años de iniciada la crisis sanitaria, la mayor preocupación de las y los bolivianos recae en la economía. La pobreza se ha convertido en el principal problema que preocupa a la población, y 9 de cada 10 personas afirman haber visto su situación familiar en alguna medida afectada por la pandemia.

En el contexto pospandemia, no es casual que la desigualdad de ingresos y empleo sean percibidas como las que más afectan a la población. Otras brechas horizontales (entre grupos) aparecen en segundo orden en la identificación de mayor afectación, pero se tornan relevantes cuando surgen de quienes forman parte de los sectores más excluidos.

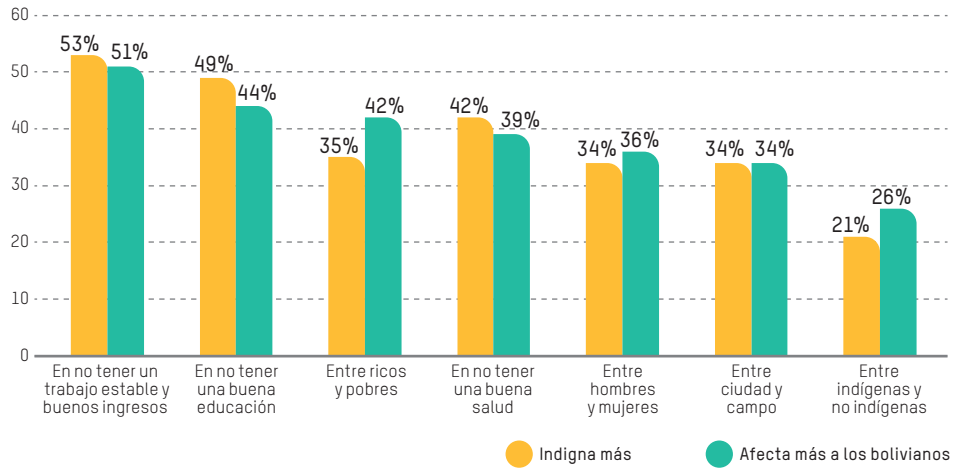
La preocupación por la educación adquiere una relevancia particular en las percepciones de las y los bolivianos: 52 % de los entrevistados cree que las desigualdades entre quienes acceden a una buena educación y quienes no, aumentaron en los últimos años; esta desigualdad es la segunda en

Gráfico 2. TASA DE POBREZA TOTAL SEGÚN GRUPOS % (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogar del INE 2019 y 2020.

Gráfico 3. DESIGUALDADES QUE MÁS PREOCUPAN E INDIGNAN A LA POBLACIÓN (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

importancia reportada por la población luego de la referida a los ingresos. Es también la segunda en relevancia en tanto dimensión de la desigualdad que más afecta (44 %), así como "la que más indigna" (49 %) (gráfico 3). En medio de un panorama incierto sobre lo que depara el futuro de la recuperación económica, una importante esperanza de las y los bolivianos recae, en gran medida, en despejar la certeza sobre el futuro de una educación de calidad para todas y todos. Los nuevos desafíos en este ámbito son claros: superar la brecha digital, que se ha convertido en la nueva valla en la "carrera de obstáculos" y que profundiza las desigualdades horizontales.

Las preocupaciones fuertes por la desigualdad socioeconómica no siempre están acompañadas por una similar sensibilidad frente a las diferencias entre hombres y mujeres, o entre indígenas y no indígenas. Existe pues una constelación diferenciada de causas de la indignación.

Aunque el 43 % de las y los encuestados considera que la desigualdad entre hombres y mujeres aumentó en los últimos años, 34 % considera que ésta disminuyó. Es una de las dimensiones a la que menos importancia relativa le atribuyen los entrevistados con relación a las disparidades socioeconómicas. Los grupos focales que acompañaron la encuesta EPVD 2022 muestran que parte del sentido común de la desigualdad entre hombres y mujeres se asocia a la violencia intrafamiliar y a los feminicidios y hechos de crónica roja. La percepción relativamente baja de la desigualdad entre hombres y mujeres frente a datos objetivos sobre la persistencia de las grandes disparidades de género existentes tiene posiblemente que ver con un contexto valorativo que todavía circunscribe a las mujeres a roles tradicionales y domésticos.

La percepción sobre la desigualdad étnico-cultural está fuertemente marcada por la polarización política. Cuando se consulta sobre si esta desigualdad aumentó o disminuyó, 37 % de las personas consideran que aumentó y un 38 % que se redujo. Algo semejante ocurre respecto a la desigualdad que existe entre la gente del campo y la ciudad: en términos de percepción sobre su impacto y nivel de indignación se ubica en una posición intermedia, pero es también en la que las y los encuestados responden que hubo más reducción (41 %) y en la que se percibe menor incremento (30 %). Puntos de vista que no se pueden disociar de la crisis político-institucional de 2019 en la que volvieron a emerger discursos de racismo, intolerancia y exclusión indígena y contraposiciones campo-ciudad, asociados en algunos casos a posicionamientos políticos polarizados.

El fuerte golpe de la crisis apunta a que es tiempo de renovar sentidos de comunidad.

CAPÍTULO 3. IGUALES, PERO NO TANTO. VALORES, ACTITUDES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA DESIGUALDAD

Argumento 3.: La disputa por las desigualdades que indignan no es estática. Los valores y actitudes de las personas frente a las desigualdades pueden limitar o facilitar cambios a favor de la inclusión, la menor desigualdad, la tolerancia y el respeto entre diferentes. De acuerdo a los valores, ciertas desigualdades se toleran y se legitiman.

El tercer capítulo plantea las tensiones actuales, las convergencias y las divergencias en torno al deseo de igualdad. Dibuja una constelación de imaginarios sobre las formas de manifestación de las desigualdades, cuenta una historia de desacuerdos, entre actores y entre grupos, pero también de deseos comunes sobre cómo resolverlas. Este capítulo parte de la premisa de que los valores y actitudes de las personas frente a las desigualdades son cruciales para limitar o facilitar cambios a favor de la inclusión, la menor desigualdad, la tolerancia y el respeto entre diferentes.

Luego de la pandemia, frente a un nuevo mapa de desigualdades objetivas y percibidas, la sociedad boliviana enfrenta el desafío de retomar la senda que impulsó el salto a la igualdad a inicios de este siglo.

Aunque existe una tendencia a evadir la relación entre democracia e igualdad, en Bolivia hay un sentimiento generalizado de la población de que la desigualdad limita la democracia (67 %), que la igualdad sólo es posible en democracia (69 %), y que con voluntad es posible combatir la desigualdad (76 %).

Los estudios recientes acerca de la economía política de la desigualdad avanzan hacia esquemas dinámicos, en los que es clave entender las interrelaciones entre instituciones formales, políticas y las preferencias y valores prevalecientes entre los ciudadanos y sus elites, las cuales suelen estar vinculadas a la historia, las experiencias de políticas públicas anteriormente aplicadas, las prioridades coyunturales y otras variables relevantes del contexto.

Los resultados obtenidos a partir de los índices de sensibilidad a las desigualdades revelan que la mayoría de las y los bolivianos muestran una sensibilidad alta a la desigualdad socioeconómica (62 %), la mitad (50 %) son sensibles a la desigualdad de género y solo un tercio (33 %) expresa sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural.

Las personas con menores ingresos, con una condición social menos favorecida, que habitan en zonas rurales o que tienen un menor nivel educativo, son particularmente más sensibles a la desigualdad socioeconómica. Se trata de una correlación lógica que surge de su propia situación y necesidades. En las áreas rurales, esta sensibilidad sube a 67,5 %, y es especialmente elevada en los hogares con jefe de hogar con primaria incompleta (80,5 %), situación que refuerza la relevancia de la educación como factor determinante de la inclusión y la movilidad social.

La proporción de la población con un baja sensibilidad (67,9 %) a la desigualdad étnico cultural preocupa frente a la evidencia de una persistente discriminación por motivos étnico-culturales: 37 % de los entrevistados afirma haber sido discriminado por su forma de hablar, 39 % por el color de piel y 32 % por su apellido. 5 de cada 10 personas que habitan en áreas rurales se preocupan por la desigualdad étnico-cultural, frente a solo 2 de cada 10 en las ciudades.

Las percepciones relativamente menos favorables a estas preocupaciones entre las y los encuestados pertenecientes a los estratos medio y medio bajo se refuerzan con los hallazgos de estudios con grupos focales.

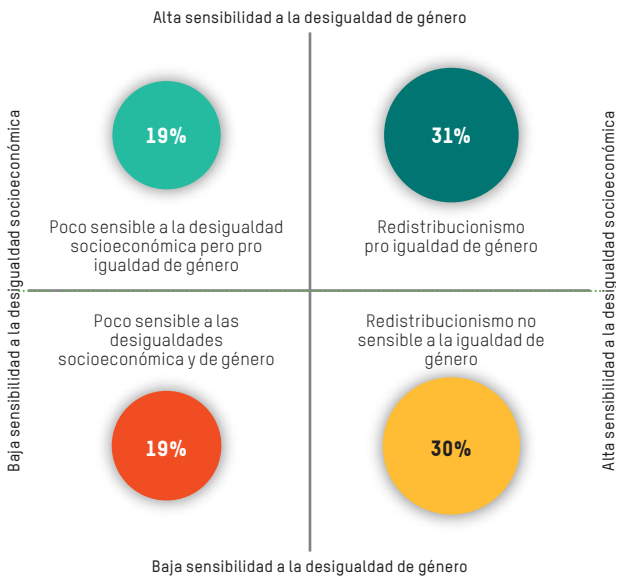
Preocupa el nivel relativamente bajo de la sensibilidad de las y los ciudadanos con relación a la desigualdad entre hombres y mujeres (50 %). Varios estudios sugieren que las creencias y valores que naturalizan la división sexual del trabajo, y normalizan estas brechas, asumen roles naturales de "cuidadoras" a las mujeres, y de "proveedores" a los hombres; y asignan a las mujeres un rol subsidiario al de los hombres, tanto en el espacio público como en el privado. Las mujeres, y en especial los y las jóvenes, son más sensibles a la desigualdad de género.

Este mapeo sociodemográfico de las percepciones y valores de los bolivianos y bolivianas sobre diferentes manifestaciones de la desigualdad, nos brinda luces sobre las convergencias y divergencias en torno a ellas, en una sociedad estructuralmente diversa y heterogénea; y permite delimitar algunos escenarios de los cambios "posibles" y de los cambios "deseables".

El gráfico 4 muestra que casi un tercio de la población (31 %) podría ser calificado como demandante de acciones que pongan fin a las desigualdades socioeconómicas y de género con igual intensidad ("redistribucionismo pro igualdad de género"). Otro tercio (30 %) prioriza centralmente la redistribución social, pero no la igualdad de género ("redistribucionismo no sensible a la igualdad de género"). Por otro lado, un 19 % tiene mayor sensibilidad/preocupación por la desigualdad de género que por la desigualdad socioeconómica ("poco sensible a la desigualdad socioeconómica, pero pro igualdad de género"). Finalmente, otro 19 % no es muy sensible por la cuestión socioeconómica ni por la igualdad entre hombres y mujeres ("poco sensible a las desigualdades socioeconómica y de género"). En medio de esta representación existe una constelación amplia de preferencias y valores, cuya complejidad no es posible retratar en este informe.

¿De qué manera se configuran preferencias sobre las alternativas posibles para superar las desigualdades como resultado de estos valores y percepciones?

Gráfico 4. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA SENSIBILIDAD A LA DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA Y LA SENSIBILIDAD A LA DESIGUALDAD DE GÉNERO



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022

Las preferencias sobre lo que se necesita para salir adelante hoy combinan opciones de índole individualista meritocrática, con la necesidad del apoyo de parte del Estado, y la disponibilidad de redes sociales informales. La mayoría de las personas priorizan acciones individuales, que asocian mayoritariamente al "trabajo duro" (67 % de entrevistados lo mencionaron) y a tener una educación universitaria (43 %). Luego aparece la "ayuda del Estado" (42 %), seguida de "tener buenos contactos" (41 %), "ser militante de partido" (35 %) y finalmente "ser de una familia con dinero" (18 %). Esta situación refleja que la vía deseada no está hecha de una sola opción y depende no solo de las condiciones socioeconómicas que cada persona enfrenta, sino del conjunto de herramientas o estrategias a las que es posible recurrir, condicionadas a la vez por esa situación. Las preferencias varían según condición socioeconómica y lugar de residencia.

Las preferencias sobre lo que debería hacer el Estado para reducir las desigualdades son también diversas. En cuestiones económicas, destacan la opción de empresas estatales (37 %) y el "impulso a emprendimientos privados" (36 %); en cuanto a la desigualdad entre hombres y mujeres, las acciones preferidas son los "salarios iguales para hombres y mujeres", seguidos de "guarderías en el lugar de trabajo"; finalmente, como salida a la desigualdad étnico-cultural, un 50 % menciona la enseñanza de valores de no discriminación, seguida de "castigos duros contra el racismo y la discriminación" (36 %).

En suma, tanto los contenidos de la futura agenda de políticas contra la desigualdad como las coaliciones y articulaciones sociopolíticas que las sostengan se están transformando, combinando orientaciones tradicionales y nuevas demandas. Se trata de un mapa en movimiento, transicional, que exigirá una comprensión cabal de los cambios sociales que se produjeron desde inicios de siglo y de las expectativas, demandas y nuevos actores que surgieron y que ahora reclaman protagonismo.

CAPÍTULO 4. HACIA UN PACTO SOCIAL RENOVADO. ROL DEL ESTADO, ACUERDOS NECESARIOS Y AGENDA CRÍTICA

Argumento 4. Es posible un nuevo salto hacia la igualdad deseada.

El cuarto y último capítulo propone una salida. Parte del reconocimiento de que para que los cambios ocurran, se requiere motivar cambios en las instituciones (a favor de la inclusión y la igualdad), en los intereses (asociados al deseo de preservar privilegios, pero también válidos para una posición activa de reivindicación de derechos de las personas y colectividades) y en las ideas (presentes en los imaginarios y las percepciones sobre la desigualdad). Combatir la desigualdad implica entonces desbloquear el camino, despejar la niebla y visualizar una nueva trayectoria.

A partir de una síntesis de los hallazgos del informe, el capítulo identifica una agenda crítica. La propuesta sugiere que, para avanzar en el camino a la igualdad, se requiere no sólo crear y fortalecer instituciones más justas, sino también comprender la reconfiguración o reproducción del poder, y de cómo la ciudadanía percibe a las elites y a la orientación de sus decisiones; para poder transformarlos.

Históricamente, la concentración del poder y de la riqueza ha sido uno de los factores de reproducción de las desigualdades. En Bolivia, el año 2020, primer año de la crisis sanitaria, de gestión de un gobierno transitorio y de alta polarización política, 74 % de la población consideraba que se gobernaba "para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio" en lugar de "para todo el pueblo". Más allá de las cuestiones redistributivas, desarrolladas en los capítulos precedentes, hay factores asociados con la pérdida de confianza en las instituciones, la corrupción, la inseguridad, el autoritarismo y la falta de renovación de liderazgos que contribuyeron también a este deterioro. Es decir, el desgaste de las instituciones democráticas operó como un factor determinante de la sensación de deterioro de su funcionamiento.

Un aspecto adicional de la política de las desigualdades tiene que ver con la manera como percibe la población a sus grupos dirigentes. En este ámbito, la percepción sobre quién concentra la riqueza no es menor, pues está asociada a la idea de quiénes concentran el poder y quiénes influyen en las decisiones políticas. Según la EPVD 2022, a la pregunta sobre quiénes acaparan la riqueza en el país, un 61 % de los entrevistados menciona las grandes empresas y bancos, 42 % los políticos y sus familias, 37 % los dirigentes sindicales, 34 % los narcotraficantes, 29 % los contrabandistas, 26 % los cooperativistas mineros y 13 % los comités cívicos (gráfico 5).

No existe una única solución de política para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito de los mercados como en el sistema fiscal. Sin embargo, dependiendo del contexto, esfuerzos tales como regular el financiamiento de campañas y las actividades de *lobby,* fortalecer el poder y la independencia de la política de competencia y las agencias de competencia, revisar las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien general, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a la acumulación de la riqueza, tal como se discute en el apartado final del capítulo, son áreas de acción que podrían desempeñar un papel importante en el avance de esta agenda.

Ante la evidencia de un nuevo mapa de desigualdades observadas, de intereses de las elites por preservar el poder y los privilegios, de preferencias sobre las opciones de política por parte de la ciudadanía y las dirigencias, y de expectativas de la población por un futuro con mayor igualdad, ¿por dónde empezar?, ¿cómo despejar la niebla en el camino? Algunas propuestas de agenda crítica son las siguientes:

Gráfico 5. BOLIVIA: ¿QUIÉNES ACAPARAN LA RIQUEZA EN EL PAÍS? (% DEL TOTAL DE MENCIONES)

Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Profundizar y consolidar los procesos de redistribución del ingreso, que nos permitieron tener éxito en el pasado. Ello supone repensar las políticas fiscales, asegurar un gasto social cada vez más enfocado en las viejas y nuevas desigualdades, imaginar reformas tributarias progresivas que aseguren que paguen más quienes poseen más riqueza y generan más ingresos. Además, consolidar y fortalecer los programas y políticas de protección social existentes con diseños innovadores, enfocados en los hogares con mayores privaciones, y con registros que permitan un seguimiento efectivo.

Atender las exclusiones más graves y las intersecciones persistentes, lo cual es, sin duda, la condición necesaria para avanzar en las próximas millas. No será posible lograr mayores reducciones de la desigualdad de ingresos, mayor acceso y calidad de los servicios de educación y salud, mejores condiciones de generación de ingresos, si no atendemos las exclusiones persistentes en todos los ámbitos. Este desafío incluye, entre otras acciones, incorporar los cuidados como pilar de las políticas sociales y de protección social como estrategia indiscutible para el logro de la autonomía de las mujeres. Se requiere también revisar las viejas y nuevas desigualdades en la educación, que hoy exigen dar un giro en el cierre de la brecha digital y la calidad del aprendizaje, garantizando así los derechos de todos los niños y niñas indígenas, los que habitan en áreas rurales y de aquellos que viven en los hogares menos aventajados.

Redistribuir la riqueza, lo que implica comprender que la dinámica de las desigualdades es estructural y resultante de procesos de acumulación que perpetúan privilegios. En este ámbito será necesario poner atención a los procesos y las dinámicas de la desigualdad en la acumulación de activos como mecanismo para hacer frente a *shocks* (pérdidas de empleo, destrucción de activos, enfermedad o cualquier otra contingencia adversa) que enfrentan las personas y los hogares, incorporando medidas específicas dirigidas a los trabajadores y trabajadoras del sector informal de la economía. O, como fuentes de acumulación de la riqueza extrema, a través de un esfuerzo renovado en la medición de la riqueza y el patrimonio, y la consolidación de impuestos progresivos, tales como el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) y otros impuestos o políticas orientadas a promover una mayor progresividad en el sistema tributario.

Democratizar el acceso a la tierra, que continúa siendo fuente de múltiples desigualdades que afectan en especial a la población indígena, rural y a las mujeres. En este campo es necesario estar alerta a diferentes procesos: el avance del catastro rural, que permita regular el mercado de las tierras; el acompañamiento jurídico y de capacidades que faciliten la decisión de las mujeres sobre la tierra, y la sostenibilidad del acceso a crédito productivo; mecanismos de control para evitar el despojo de

las tierras, en especial a los pueblos indígenas; y, finalmente, detener los efectos negativos del cambio climático y la deforestación, que reproducen altos índices de pobreza en los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierras.

Centrar esfuerzos en la superación de las desigualdades, lo que implica luchar también contra el racismo y la discriminación. En ese camino es fundamental atender las desigualdades horizontales, en toda su complejidad, pues solo con acciones que apunten a cerrar las brechas que, en especial, se manifiestan en la discriminación hacia la población indígena, las mujeres y la población que habita en áreas rurales, podremos construir una sociedad de iguales en la diversidad, y así fortalecer y ampliar la democracia.

Para viabilizar esta agenda es imprescindible trabajar en la participación ciudadana y en la recuperación de la confianza en las instituciones, en especial en las organizaciones políticas, los líderes políticos y sociales, los implementadores de la política pública y las instancias de prestación de servicios, a través de la mejora en la calidad de los servicios públicos, la transparencia y rendición de cuentas, y una gestión pública orientada a resultados.

Todas estas acciones requieren, sin duda, nuevos acuerdos y compromisos. Entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para un nueva agenda territorial, incluido el pacto fiscal; entre niveles del Estado y sectores de la política social para definir prioridades de asignación de gasto y asegurar su progresividad; entre el Estado y los agentes de la economía que mayor riqueza generan para garantizar el espacio fiscal necesario a fin de garantizar políticas orientadas a la redistribución, la inclusión y la igualdad; y entre los diversos actores sociales para asegurar la viabilidad política de una agenda renovada a favor de la igualdad socioeconómica, de género y étnico-cultural.

Hoy es tiempo de dar un nuevo salto, de generar alternativas para imaginar y cimentar las próximas millas hacia la igualdad en democracia.

La igualdad es necesaria, la igualdad es posible.

INTRODUCCIÓN

La igualdad es un horizonte común que se construye de manera colectiva. Se trata de un largo camino, siempre inacabado. Es una construcción difícil, que requiere convicción, condiciones favorables, voluntad política, pactos. Y es que no es posible avanzar en una sociedad armónica y plural en democracia mientras persistan elevados niveles de desigualdad. La igualdad, pues, además de ser una aspiración, es una condición de convivencia. De ello se ocupa este informe desde diferentes miradas y con amplitud de datos que dialogan con percepciones. No es solo un diagnóstico, sino una apuesta. No hay únicamente información y análisis, sino búsqueda de alternativas.

Así, en los cuatro capítulos que componen el documento, las y los lectores encontrarán un recuento de los avances que configuran "el gran salto" en la lucha contra la desigualdad, pero también evidencias de sus límites, su ralentización, algunos retrocesos. Ahí están, en parte, las causas y el fuerte impacto de la crisis política del 2019 y, en especial, de los efectos desigualadores de la pandemia el 2020. En medio habitan las percepciones de la ciudadanía y de los liderazgos, que importan para impulsar el cambio o detenerlo. En tal escenario, se plantea que estamos en un momento de oportunidad generado por la coyuntura crítica, que puede permitirnos como sociedad un nuevo impulso hacia la igualdad, en especial considerando las "próximas millas", centradas en los sectores más desprotegidos y vulnerables.

Le invitamos pues a seguir este recorrido hacia la igualdad en toda su complejidad que, por supuesto, no se agota en este informe y demanda, con urgencia, una amplia deliberación pública para dar un nuevo salto como país. Estamos en un tiempo marcado por la polarización, la niebla y la incertidumbre, pero también por la posibilidad de alternativas, los principios democráticos, la ineludible búsqueda de inclusión, justicia social e igualdad. La igualdad es necesaria. La igualdad es posible.

LAS DESIGUALDADES EN UN "TIEMPO DETENIDO"

Entre 2019 y 2020, la trayectoria de reducción de la desigualdad de ingresos y de la pobreza en el país se revirtió. En 2020, la economía boliviana registró una contracción de 8,8 %, la mayor caída registrada en los últimos 20 años. El deterioro del bienestar de los hogares combinó pérdidas temporales y definitivas en el empleo, en los ingresos laborales y familiares, y dejó un saldo de profundización de la pobreza y la desigualdad. Los hogares del 10 % más pobre sufrieron una contracción de una quinta parte de sus ingresos, mientras que el 1 % de ingresos más altos registró un incremento. Las desigualdades entre ricos y pobres aumentaron. Nueve de cada 10 bolivianos vio afectada su situación económica, y existe un sentimiento generalizado de que las desigualdades aumentaron después de la crisis. Aunque debe decirse que desde el año 2015 ya empezó a ralentizar el proceso de reducción de la pobreza y de la desigualdad.

En ese contexto, este informe busca reflejar el estado de situación de las desigualdades en Bolivia desde distintas perspectivas. Asume como punto de partida la necesidad de definir la cuestión social a más de dos años de la recuperación de la institucionalidad democrática en el país, luego de la crisis política de 2019, que dejó un escenario de profunda polarización política y confrontación entre bolivianos; y a casi tres años del inicio de la pandemia por COVID-19, cuyos impactos socioeconómicos se han traducido en pérdidas significativas de empleo, aumento de la pobreza y la vulnerabilidad, profundización de las desigualdades, pérdidas de activos de los hogares, profundización de la crisis de los cuidados, entre otros.

Partimos de la constatación de que Bolivia atraviesa un momento de coyuntura crítica[1] en la transformación social hacia una sociedad con mayor justicia social, inclusión e igualdad. Asumimos esta idea como un momento en el que los gobernantes y los líderes políticos y sociales tienen la oportunidad de cuestionar algunos supuestos sobre las políticas públicas y asumir la necesidad de innovar para dar un nuevo salto, pues urge salir del *statu quo*.

La actual situación de crisis, profundizada por la disputa política de 2019, agudizada por la pandemia y con una persistente polarización, es parte también de un tiempo de incertidumbre por el que atraviesa la humanidad: un "tiempo suspendido", un "tiempo liminal" en el que habríamos perdido el sentido del horizonte social, y en el que estarían en escrutinio las certezas de un nuevo horizonte transformador (García Linera, 2021).

1 Este término y definición se atribuye a los economistas Daren Acemoglu y James A. Robinson, citados por Duncan Green (2018).

Este escenario no sólo pone en cuestión la trayectoria de transformación y su quiebre a consecuencia de la crisis sanitaria, sino que nos lleva a una reflexión más profunda sobre la idea del proceso de modernización y pone en agenda de discusión los avances en democracia, integración y justicia social. Fernando Calderón (2021) ha denominado este momento como el tiempo de la *Kamanchaka*, un tiempo de niebla que paraliza, de riesgo, pero también de oportunidad para redefinir el sentido del cambio social en la región.

A partir de una fotografía de la situación actual de las desigualdades, el informe sintetiza los principales cambios y continuidades ocurridos durante el ciclo estatal iniciado con la fundación del Estado Plurinacional, caracterizado por un momento de ruptura objetiva y simbólica con un pasado excluyente (Paz Arauco, 2017); e identifica las principales manifestaciones de las desigualdades resultantes de la nueva situación económica y social provocada por la pandemia.

El informe busca contribuir en algunos debates urgentes: ¿En qué momento de la trayectoria hacia la igualdad nos encontró la crisis de 2019-2020? ¿Qué ideas y preferencias sobre la igualdad emergen en este momento de incertidumbre sobre los cambios que nos depara el futuro? ¿Qué nuevas y viejas indignaciones sobre las desigualdades moldean hoy nuestras expectativas? Y, ¿cuáles son los desafíos más urgentes, en términos de ideas y alternativas, para avanzar las próximas millas?

Para responder a estas preguntas el informe propone un mapa de las desigualdades y de sus trayectorias, pues en ellas se condensan las distintas formas de exclusión que como sociedad aún tenemos el reto de superar. Por un lado, **las desigualdades objetivas**, que se traducen en la posibilidad de generación de ingresos, la oportunidad de acceder a empleos estables y de calidad, el acceso universal a la educación, a la salud, a la protección social y a los servicios básicos públicos y de calidad como condición fundamental del ejercicio de los derechos sociales y económicos, independientemente de la clase social, el lugar de residencia, el sexo y el origen étnico.

Por otro lado, **la desigualdad subjetiva o percibida** por la población, que es también fundamental pues alimenta los sentidos de pertenencia, el sentimiento de inclusión o exclusión que es cambiante en el tiempo, y se percibe de distinta manera según el lugar objetivo y subjetivo que ocupan las personas en la estructura y/o en las relaciones sociales. Esta dimensión muy vinculada con el reconocimiento social es igualmente importante en un momento en que la trayectoria del cambio social se vio fuertemente amenazada por la crisis sanitaria y la polarización política, y en el que la incertidumbre define nuevas expectativas de cambio para el futuro. La relevancia de las percepciones de la desigualdad ha sido analizada también en términos de la influencia en los procesos de toma de decisión de políticas públicas.

Ambas aproximaciones son ineludibles a la hora de trazar un nuevo horizonte para avanzar en el camino hacia una sociedad con mayor igualdad en democracia.

DESIGUALDADES EN PLURAL

En los últimos años, una parte de la comunidad internacional ha puesto la cuestión de la desigualdad en el centro de discusión sobre el desarrollo sostenible. Los compromisos globales más recientes, que se sintetizan en la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) y que se expresan en el lema de "no dejar a nadie atrás", apuntan a una demanda creciente por la equidad y la inclusión que han llevado a la incorporación de un objetivo concreto de esta agenda de desarrollo mundial, el ODS 10, que plantea el monitoreo de la reducción de las desigualdades.

La novedad de este compromiso es el enfoque multidimensional que se expresa en la propuesta de indicadores que van más allá de la medición de la desigualdad de ingresos, e incluye desigualdades en el acceso a la educación y la salud; pero también se preocupa de las desigualdades entre grupos (étnico-culturales, sexo y lugar de residencia).

Esta noción de desigualdades en plural condensa una mirada holística de la desigualdad que incorpora las ideas de **multidimensionalidad, horizontalidad e interseccionalidad**. Inspirados en los marcos analíticos de estas tres propuestas, a lo largo del informe nos referimos a la desigualdad como noción y a las desigualdades en plural como evidencia. Creemos que esta mirada integral de las desigualdades tiene un gran potencial para convocar a distintos sectores y actores de la sociedad, porque elude la tentación de debatir el cambio como producto de una sola causa, o de un solo actor, y busca más bien repensar las articulaciones y acuerdos necesarios para promover transformaciones y renovar el contrato social de manera sostenible. Estos enfoques se describen en el recuadro y son asumidos como guía analítica a lo largo del informe. La desigualdad como problema social ha adquirido una relevancia central a nivel global en la última década, así como la necesidad de adoptar enfoques multidimensionales y centrados en la idea de la interseccionalidad para una aproximación más acertada a las complejidades para hacerles frente (UNESCO e ISSC, 2016).

Así, en este informe nos referimos a la igualdad en un sentido amplio y multidimensional: apuntamos a un horizonte de igualdad social, tal como lo plantea la CEPAL (2016). En esta visión se conjugan la igualdad de derechos y la igualdad de capacidades (entendida como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permite emprender proyectos de vida que consideran valiosos), así como las igualdades de género y étnico-cultural. Este horizonte de igualdad social se basa en una perspectiva de inclusión que, además, apela a una efectiva pertenencia a la sociedad de todos los individuos y pueblos que la conforman.

El informe se basa en datos y percepciones de distintos ámbitos de las desigualdades. Reúne un conjunto de indicadores y sus tendencias a partir de fuentes oficiales, pero también se construye a partir de análisis novedosos sobre las percepciones, valores y actitudes hacia la desigualdad y la discriminación, y propone, entre otros desafíos metodológicos, mediciones sobre la acumulación de activos y la riqueza en el país. Las fuentes primarias incluyen la Encuesta Nacional de Percepciones, Valores y Expectativas de la Desigualdad en Bolivia (EPVD 2022) y grupos focales realizados para este informe el primer trimestre de 2022.

LA IGUALDAD ES EL FUTURO

La idea de igualdad ha generado interés en todas las sociedades. Desde las ciencias sociales, los debates se remontan a las discusiones sobre justicia social de las vertientes de la filosofía política. A esta dialéctica de la desigualdad ha contribuido Amartya Sen en su propuesta de aproximación al desarrollo humano. En su libro *La idea de la justicia* (Sen, 2011), plantea que cada propuesta normativa de justicia social de alguna manera se refiere a "la igualdad de algo". Más allá de los debates de filosofía política que relacionan las ideas de justicia e igualdad, la discusión de las vertientes económicas se detiene más bien en la contraposición de

DESIGUALDADES, MULTIDIMENSIONALIDAD E INTERSECCIONES

La visión multidimensional de la desigualdad. Este enfoque escapa a la idea de una aproximación únicamente monetaria de la desigualdad basada en la distribución del ingreso o la riqueza. Parte de la premisa de que el bienestar incluye un conjunto amplio de capacidades más allá del ingreso. Se basa en la propuesta de desarrollo humano de Amartya Sen y Malhub ul Haq, que incorpora educación, salud, seguridad y participación. Dialoga con el concepto de derechos sociales, económicos y políticos. El análisis de la desigualdad multidimensional es uno de los marcos relevantes en el trabajo de Oxfam.[1] Si bien la idea de desigualdad multidimensional abarca un amplio listado de dimensiones, a lo largo de este informe hacemos referencia a algunas cuyo seguimiento es posible a partir de las estadísticas oficiales disponibles, en diálogo con las percepciones de la población obtenidas en una encuesta nacional y grupos focales realizados para este informe (ver Anexo metodológico).

Las desigualdades horizontales o entre grupos. Esta aproximación relaciona la relevancia de las desigualdades horizontales y su vínculo o relación con la conflictividad política y social. Se trata de desigualdades que tienen un origen histórico y resultan de una herencia colonial. Desde esta perspectiva, destacan las desigualdades entre grupos cuyas identidades son "sobresalientes", y de los cuales no es fácil salir: condición étnica, género, región, religión, entre otras (Frances Stewart, 2008). Las desigualdades horizontales están presentes en los cuatro grandes dominios o dimensiones de la desigualdad (económica, social, política y cultural), por lo tanto, son multidimensionales.

La intersección de las desigualdades. Este enfoque se ocupa de la intersección entre las distintas formas de desigualdad. Pone atención en el hecho de que quienes enfrentan desventajas económicas y/o sociales, ven su situación exacerbada por la discriminación que enfrentan, basada en su identidad o en la mayor concentración en las posiciones peor ubicadas en la estructura social (Naila Kabeer, 2014). Este comportamiento mella el proceso democrático y reproduce sociedades divididas y fragmentadas en el tiempo.

1 En los últimos años, Oxfam, en alianza con el Centro de Análisis de la Exclusión Social (CASE) de la London School of Economics y el School of Oriental and African Studies (SOAS), desarrollaron el marco de análisis de la desigualdad multidimensional basado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen para guiar la medición de la desigualdad en siete ámbitos de la vida. Ver: https://www.inequalitytoolkit.org/

igualdad de oportunidades o igualdad de resultados. En este sentido, el horizonte de igualdad al que una sociedad aspira puede ser muy amplio y depende en gran medida de los valores y principios de los individuos y las sociedades que la conforman. Por ello, las percepciones sobre la desigualdad y las ideas de igualdad presentes en los imaginarios sociales adquieren una enorme relevancia para el análisis.

Desde Oxfam, para este informe, adoptamos una visión que entrelaza tres preocupaciones que emergen de esta discusión: la relevancia de la distribución de activos, capacidades y oportunidades; la centralidad de la realización de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales en todos los grupos sociales; y la preocupación por la persistencia de la desigualdad existente, del racismo y de la discriminación (UNESCO e ISSC, 2016).

A lo largo del informe describimos las desigualdades vividas y percibidas, sus tendencias y sus distintas formas de manifestación. Cada capítulo responde a una necesidad de comprender dónde estamos y hacia dónde vamos en el largo e inacabado camino a la igualdad. Cuatro argumentos sobre las tendencias de la desigualdad motivan nuestra reflexión:

Argumento 1: La lucha contra la desigualdad es un camino que no se agota. Construir y fortalecer instituciones justas es un desafío constante.

El primer capítulo se centra en un balance del período 2006-2019. Presenta un recuento de la trayectoria de las desigualdades observadas en algunas dimensiones relevantes para el análisis. A lo largo del relato repasamos transformaciones ocurridas en el pasado reciente, con fuerte impulso de una acción intencionada del Estado. Comprendemos que los resultados estuvieron marcados por demandas y deseos de igualdad e inclusión, muchas de ellas asumidas en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 (Paz Rada, 2016; Paz Arauco, 2017).

El balance toma como punto de partida el reconocimiento de la construcción institucional a favor de la igualdad y la inclusión social, que con la implementación de la Constitución de 2009 significó una nueva institucionalidad, un desarrollo legislativo orientado a promover la inclusión y la implementación de políticas públicas para impulsar la igualdad (Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez, reformas en el Sistema de Salud, Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, mecanismos de paridad y alternancia en la representación política, Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y políticas de redistribución). El MESCP, instaurado a partir de la nacionalización de los hidrocarburos (2006), significó un giro en la orientación redistributiva de la política fiscal y en el rol del Estado en la economía, a partir de la recuperación y retención del excedente económico proveniente de los recursos naturales para la promoción del desarrollo y el crecimiento con redistribución.[2]

Los cambios ocurridos en el período posconstituyente respondieron a un sentido común de cambio social, de necesidad de ruptura con un pasado excluyente, expresados en el horizonte del "Vivir Bien". A partir de entonces el nuevo modelo de Estado, basado en el "respeto a la igualdad entre todos", debiera regirse por los principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía, distribución y redistribución social, en el marco del respeto a la pluralidad económica, social, jurídica y cultural.[3]

El capítulo sintetiza un avance marcado por logros, pero también por desafíos tenaces. Explora, a partir de datos disponibles, la trayectoria de la desigualdad de ingresos y sus causas; reflexiona sobre las desigualdades en el empleo y la educación; recuerda que en materia de igualdad hay campos aun no atendidos y con enorme potencial de promover un nuevo salto, como las persistentes exclusiones de la población indígena, las mujeres y las personas que habitan las áreas rurales. Y, finalmente, devuelve el debate de la construcción de la igualdad a la discusión de las identidades y las actitudes frente a ellas, que reflejan estructuras de poder no superadas, y el desafío de atender de manera sincrónica las desigualdades materiales y la discriminación. La igualdad se construye paso a paso, es un camino que no se agota.

Argumento 2: Comprender lo que la gente piensa sobre la desigualdad es crucial en el momento actual. La sensación de incertidumbre y el malestar social que afectan al país desde la crisis política de 2019, y que se vieron agudizados con la pandemia desde inicios de 2020, exigen comprender las percepciones y expectativas de la gente.

La sensación de incertidumbre y el malestar social que afectan al país con mayor intensidad desde la crisis política de 2019, y que se vieron agudizadas con la pandemia desde inicios de 2020, exigen comprender las percepciones y expectativas de la gente.

2 Para mayor detalle sobre los roles de retención del excedente, eficiencia asignativa y redistribución de la política fiscal en el MESCP, véase Omar Velasco (2022).

3 Ver artículo 8 de la CPE.

El segundo capítulo se detiene en los años de la crisis (2019-2020). El análisis centra la atención en las percepciones, busca indagar en la desigualdad que imaginamos los bolivianos y bolivianas en un momento de incertidumbre. Partimos de la premisa de que las percepciones sobre la desigualad no son estáticas, pues acompañan la trayectoria del cambio social recorrido, sin embargo, no siempre coinciden con la desigualdad observada. Estos cambios moldean las expectativas sobre lo que se espera del Estado y de las políticas públicas. Las percepciones sobre la desigualdad dicen mucho sobre los que nos preocupa y nos indigna.

Varios organismos internacionales han alertado que los impactos de la pandemia serán de larga duración. A las desigualdades estructurales y persistentes previas a la crisis, se sumaron nuevos desafíos. El costo de no atender la nueva configuración de las desigualdades después de la crisis puede ser muy alto.

La mañana después de la pandemia, 6 de cada 10 bolivianos y bolivianas consideraban que la riqueza estaba mal distribuida, y la mayoría creía que la "desigualdad era injusta". Esta sensación de injusticia se reproducía en la percepción del acceso a servicios públicos: 66 % afirmaba un injusto acceso a los servicios de salud y 60 % que el acceso a la educación era injusto.

A partir de las percepciones y testimonios recogidos en la encuesta y los grupos focales realizados para este informe, el capítulo busca retratar las maneras diversas en que la población vive y tolera la exclusión y la desigualdad desde los clivajes más representativos que explican las desigualdades entre grupos (horizontales): género, lugar de residencia, origen indígena. Profundiza en las distintas manifestaciones de la desigualdad, incluida la discriminación, retrata las desigualdades que más preocupan a la población, la manera en que la población percibe la exclusión, e identifica las expectativas más relevantes de la población en materia socioeconómica y de reconocimiento social la mañana después del COVID-19.

Argumento 3: La disputa por las desigualdades que indignan no es estática. Los valores y actitudes de las personas frente a las desigualdades pueden limitar o facilitar cambios a favor de la inclusión, la menor desigualdad, la tolerancia y el respeto entre diferentes. De acuerdo a los valores, ciertas desigualdades se toleran y se legitiman.

El tercer capítulo plantea las tensiones actuales, las convergencias y las divergencias en torno al deseo de igualdad. Dibuja una constelación de imaginarios sobre las formas de manifestación de las desigualdades, cuenta una historia de desacuerdos, entre actores y entre grupos, pero también de deseos comunes. Consideramos que poner sobre la mesa del debate estas tensiones es crucial, pues los valores y las creencias de las personas son centrales para imaginar la trayectoria del cambio deseado. Hoy existen nuevas causas y nuevos sujetos de indignación.

Luego de la pandemia, frente a un nuevo mapa de desigualdades objetivas y percibidas, la sociedad boliviana enfrenta el desafío de retomar la senda que impulsó el salto a la igualdad a inicios de este siglo. En 2022, la mayoría de las y los bolivianos muestra una sensibilidad alta a la desigualdad socioeconómica (62 %), la mitad (50 %) son altamente sensibles a la desigualdad de género y solo un tercio (33 %) expresa sensibilidad ante la desigualdad étnico-cultural. Las preocupaciones fuertes por la desigualdad socioeconómica no siempre están acompañadas por una similar sensibilidad frente las diferencias entre hombres y mujeres, o entre indígenas y no indígenas. Existe pues una constelación diferenciada de causas de la indignación.

De este complejo panorama de sensibilidades hacia la desigualdad socioeconómica, la desigualdad de género y la desigualdad étnico cultural, se desprende un conjunto de expectativas ciudadana sobre cómo hacerles frente. A partir de las voces recogidas en los grupos focales, y de las percepciones de la población en distintos territorios, el capítulo dibuja un mapa heterogéneo de deseos y expectativas.

Procura identificar y describir principalmente las expectativas de diferentes segmentos de la población sobre la importancia/prioridad de reducir diferentes dimensiones de la desigualdad y las orientaciones, valores y acciones en ese ámbito.

Argumento 4: Es posible un nuevo salto hacia la igualdad deseada.

El cuarto capítulo propone una salida. Parte del reconocimiento de que para que los cambios ocurran, se requiere motivar cambios en las instituciones (a favor de la inclusión y la igualdad), en los intereses (asociados al deseo de preservar privilegios, pero también válidos para una posición activa de reivindicación de derechos de las personas y colectividades) y en las ideas (presentes en los imaginarios y las percepciones sobre la desigualdad). Combatir

la desigualdad implica entonces desbloquear el camino, despejar la niebla y visualizar una nueva trayectoria. A partir de una síntesis de los hallazgos del informe, el capítulo identifica una agenda crítica. La propuesta sugiere que, para avanzar en el camino a la igualdad, se requiere no sólo crear y fortalecer instituciones más justas, sino también comprender la reconfiguración o reproducción del poder, y de cómo la ciudadanía percibe a las elites y a la orientación de sus decisiones; para poder transformarlas.

Al iniciar el difícil e incierto camino de la recuperación (2022), las expectativas socioeconómicas de la población muestran un relativo optimismo frente a la recuperación y el rumbo del país en el corto plazo, aunque matizadas por una alta preocupación por la conflictividad. Se observa también una coincidencia en la percepción de que las desigualdades persistentes ponen en riesgo la convivencia en democracia.

Superados los impactos más duros de la pandemia, el primer trimestre del año 2022, 56 % de las y los bolivianos se mostraban relativamente optimistas sobre la situación del país. Los signos de recuperación de la economía, traducidos en un crecimiento de 6,1 % al cierre de 2021, y el retorno a la estabilidad política tras las elecciones generales de octubre de 2020, marcan el contexto de este sentimiento en la opinión pública al iniciar el año de la recuperación. Esta sensación tuvo un momento crítico en el último trimestre del 2022, marcado por la disputa en torno a la fecha del Censo Nacional de Población y Vivienda, que anticipa futuros conflictos redistributivos.

En ese contexto, a la luz del desafiante mapa de las desigualdades objetivas y percibidas, urge explorar las vías posibles y alternativas en juego para impulsar un nuevo ciclo de reducción sostenida de las desigualdades en el país. A partir de una síntesis de los hallazgos del informe, el capítulo explora cómo percibe la población a quienes detentan el poder y la riqueza; identifica algunas tensiones en cuanto a la cultura política y los intereses de las dirigencias; y, propone una agenda crítica de las políticas públicas con el propósito de poner fin a los privilegios y combatir las desigualdades desde varios frentes.

Reiteramos entonces la invitación, con los insumos de este informe, entre otros, para abrir espacios de diálogo plural y deliberación pública sobre los acuerdos necesarios a favor de un futuro con igualdad en Bolivia.

CAPÍTULO 1

IGUALDAD, ESE HORIZONTE

EL GRAN SALTO CON ATASCOS (2006-2019)

La reducción de las desigualdades es el resultado de procesos históricos, de movilizaciones sociales y de decisiones políticas. Se construye a partir de un horizonte social común: la igualdad. El balance del camino recorrido en el período del denominado "proceso de cambio", inaugurado en 2006, marcó el inicio de un nuevo ciclo estatal, en el que se sintetizaron las principales demandas y reivindicaciones sociales plasmadas en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009. Se abrió así una nueva etapa en la trayectoria de la transformación social, económica y política de la sociedad boliviana, caracterizada por un proceso de reducción de las desigualdades y a favor de la inclusión y el reconocimiento social. El camino hacia la igualdad, sin embargo, es un proceso complejo, siempre en curso e inacabado (Piketty, 2021).

Antes de la pandemia por el coronavirus (marzo de 2020), Bolivia atravesaba un momento de *statu quo* en la transformación hacia una sociedad con mayor justicia social e igualdad. Esta situación, junto con la profundización de las desigualdades producto de la crisis, amenazaba la trayectoria a favor de la igualdad, impulsada por una acción intencionada del Estado de redistribución y de reconocimiento social que caracterizaron el cambio social durante la década y media previa a la crisis. Al mismo tiempo, el deterioro de la sensación de optimismo sobre el rumbo del país, y de la percepción de mayor justicia en la distribución del ingreso durante los años previos a la crisis, exigen repensar los acuerdos necesarios para reforzar el camino hacia la igualdad deseada y posible que se vio alterado con la crisis política y socioeconómica del 2019.

¿Cuán desigual era Bolivia antes de la pandemia? ¿Cómo afectaron las políticas de inclusión y redistribución a las desigualdades observada y percibida? ¿Cómo operan las identidades de clase y étnico-cultural en el nuevo mapa de las desigualdades? ¿Y qué retos emergieron como las paradojas, los límites y los desafíos del gran salto?

En este capítulo abordaremos estas preguntas a partir de un balance de la trayectoria de la desigualdad observada en tres dimensiones: ingresos, empleo y educación. Recurrimos para ello al análisis de datos oficiales de los principales indicadores disponibles y de la información desagregada según grupos sociales (sexo, condición étnico-cultural y lugar de residencia). En las sucesivas secciones presentaremos también algunas consideraciones sobre las percepciones de la población acerca de la desigualdad, el rol estructurante de las desigualdades que representan las identidades étnico-culturales y de clase, y la relevancia que tiene la discriminación como efecto y como manifestación de la desigualdad existente.

DE PIRÁMIDE A CHAKANA[1] (2006-2019)

Varios estudios sobre la dinámica del cambio social ocurrido entre 2006 y 2019 en Bolivia describen el período como un momento de transformación de las estructuras social y económica (PNUD, 2010; PNUD, 2015; CIS-PNUD, 2018). Una de las características de este período fue la tendencia sostenida de reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, que llevó al país de ser uno de los más pobres y desiguales de la región[2], a liderar la reducción en estos indicadores.

Esta transformación ha sido retratada como un momento de ruptura con un pasado excluyente y de baja movilidad social. Por un lado, desde el punto de vista socioeconómico, inició el fin de más de una década de "desarrollo humano sin ingresos". Bolivia escaló varios puestos en el componente de ingresos del Índice de Desarrollo Humano (IDH)[3], superando el umbral de "ingreso medio" el año 2014. Por otro lado, se emprendió un período de crecimiento con redistribución; y el "casillero vacío" que la CEPAL había usado para caracterizar la imposibilidad de crecimiento con redistribución en la región, se comenzó a llenar (PNUD, 2010). Así, Bolivia demostraba que era posible crecer, redistribuir el ingreso y reducir la pobreza.

Una de las imágenes emblemáticas de esta transformación fue la de una nueva estructura social caracterizada por la ampliación de los estratos medios. Bolivia no sólo pasó a ser una sociedad menos pobre y menos desigual, sino que se ampliaron las oportunidades de toda la población en el acceso a servicios públicos, se expandieron a pasos significativos las posibilidades de consumo[4], se masificó

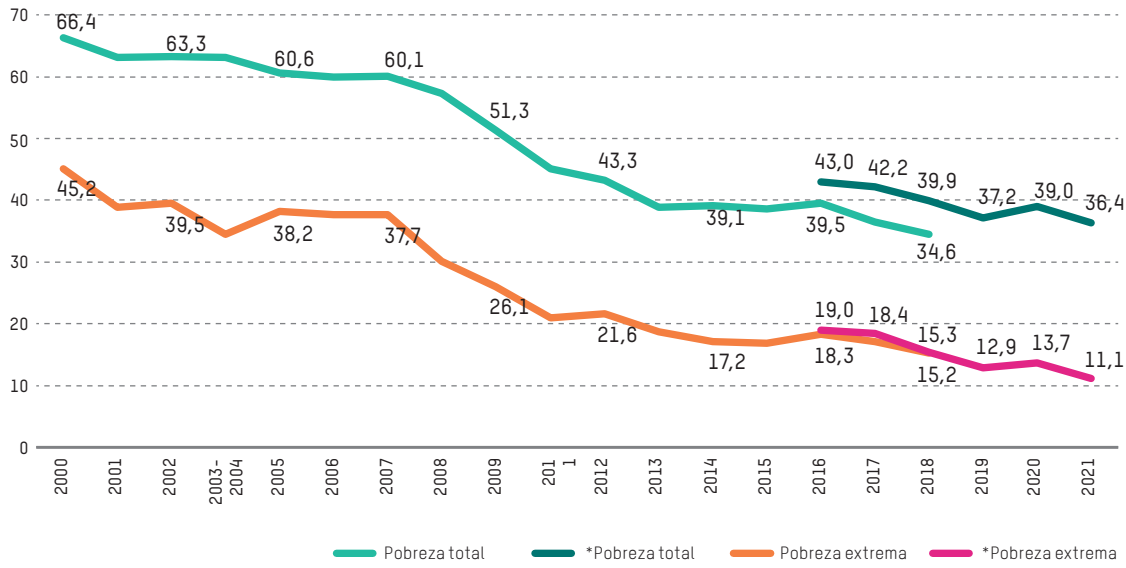
1 La chakana es una palabra de origen quechua que significa "escalera" u "objeto a modo de puente", "cruz andina" o "cruz cuadrada". Es un símbolo de los pueblos indígenas de los Andes centrales de los territorios donde se desarrollaron la cultura inca y otras culturas preincaicas. Esta expresión ha sido utilizada por la Fundación ARU (2015) para caracterizar los cambios en la estratificación económica y social ocurridos entre 1999 y 2011 en Bolivia.

2 A fines de los años noventa del siglo pasado, Bolivia era uno de los países más pobres de la región y, al mismo tiempo, uno de los más endeudados. En esta condición se benefició excepcionalmente de iniciativas para la reducción de la deuda pública externa denominadas *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC en 2000) y la *Iniciativa Multilateral de Reducción de Deuda* (MDRI en 2005).

3 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el logro promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y los estándares para una vida decente. Para mayor información véase: //hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2022_technical_notes.pdf

4 Uno de los aspectos relevantes de los cambios en los patrones de consumo está vinculado a la estabilidad económica y el régimen del tipo de cambio fijo que, entre otras cosas, abarató los productos importados, como electrodomésticos, automóviles y otros. Por otro lado, el boom de la construcción impulsó el crecimiento de la actividad económica no solo en las áreas metropolitanas, sino en ciudades intermedias.

Gráfico 1.1. POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN BOLIVIA % (2000 - 2021)



Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE (2022).

Nota: * Serie construida con la canasta básica alimentaria 2015 - 2016.

la educación terciaria y se inició un período particular de movilidad social con reconocimiento de la diversidad (CIS-PNUD, 2018).

Tras algunos años de reducción sostenida de la pobreza y de la desigualdad en la región, la comunidad internacional no tardaría en ubicar a Bolivia entre los líderes del crecimiento económico pro pobre y con inclusión social. El Banco Mundial (2014) confirmó la posición del país como líder de la "prosperidad compartida", refiriéndose al hecho de que el crecimiento de los ingresos del 40 % de la población más pobre superaba el aumento de los ingresos del promedio de la población.

¿Cómo se sintetiza la imagen de esa transformación? En 2006, el 60 % de la población se encontraba en situación de pobreza monetaria, lo cual en valores absolutos representaba 5,7 millones de personas. El año 2019, el país había alcanzado la tasa de pobreza total (37,2 %) más baja de su historia, situación relacionada además con una mejora sustantiva en las condiciones de vida materiales de las personas (gráfico 1.1). La pobreza extrema se redujo en tres cuartos, pasando de 37,7 % a 12,9 % en 2019.

En el mismo período, la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini[5], también se redujo: pasó de 0,590 a 0,420 (gráfico 1.2). Y la relación entre el ingreso de los hogares del decil[6] más rico y el de sus pares del decil más pobre cayó de 97 a 22 veces.

Desde la perspectiva de la estratificación social, fue un período de densificación de los estratos medios de ingresos de la población en Bolivia, modificando la tradicional forma de pirámide de las sociedades más estratificadas, a una forma de cruz andina o chakana (gráfico 1.3).[7]

Esta transición no ocurrió de la noche a la mañana, sino como producto de una reducción sostenida de la pobreza total y extrema, año tras año. En 2011, por primera vez en la historia, la mitad de la población boliviana se situó fuera de la pobreza, situación que fue afianzándose con el transcurso de los años. Se reforzó así la idea de una estratificación social cada vez más dominada por niveles de ingreso por encima de la canasta básica, y que además se tradujeron en mejores oportunidades laborales y educativas,[8] y en mayores expectativas de movilidad social y de reconocimiento social.

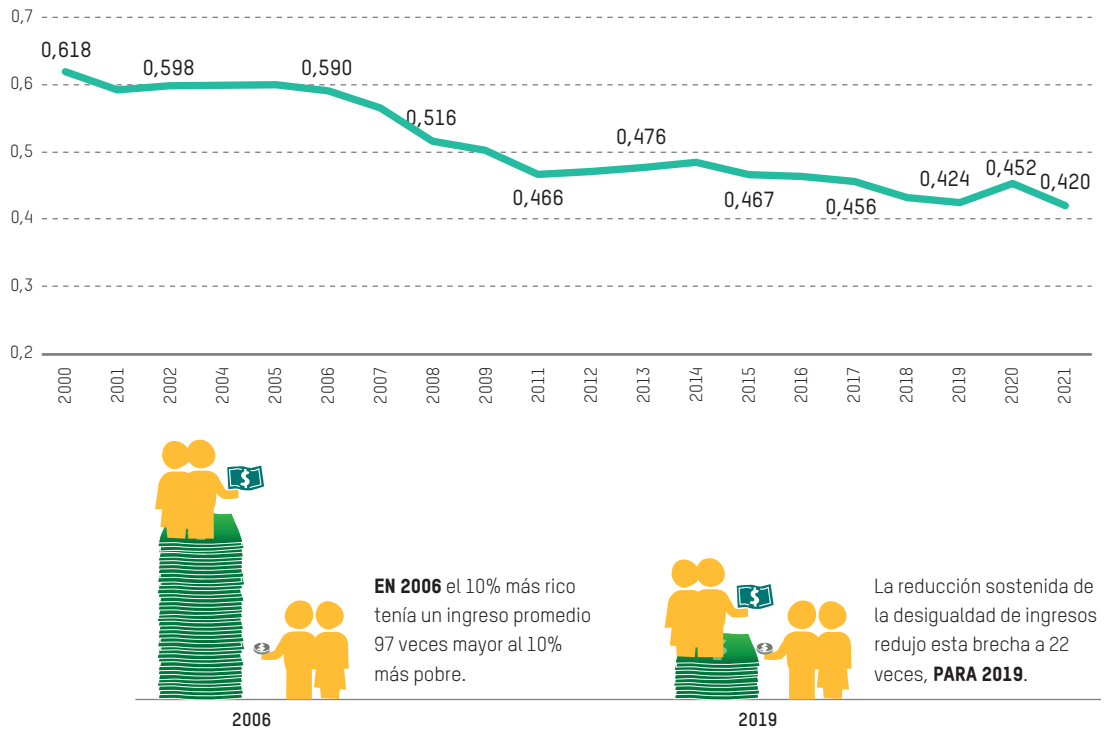
5 El índice de Gini es un indicador utilizado para medir la desigualdad de una distribución, en este caso, el ingreso. El valor de índice oscila entre 0 y 1. Si el índice tiene un valor de 0 esto quiere decir que todas las personas tienen el mismo ingreso; si el índice tiene un valor de 1, esto indica que una sola persona acapara todo el ingreso, mientras el resto no recibe nada.

6 El decil es una medida estadística que agrupa los datos de una distribución en 10 partes iguales. Los deciles de ingreso ordenados, dan información relevante acerca de lo que ocurre en cada parte de la distribución. El decil 1 agrupa al 10 % más pobre de la población, y el decil 10 al 10 % más rico.

7 Para una representación de estos cambios entre 1999 y 2011, véase Fundación ARU (2015).

8 La Fundación ARU (2022 a) ha estimado que las personas que se ubican en el estrato medio, tienen una mayor probabilidad de residir en hogares cuyo jefe de hogar culminó la secundaria o alcanzó la educación superior.

Gráfico 1.2. GINI DEL INGRESO EN BOLIVIA (2000 - 2021)



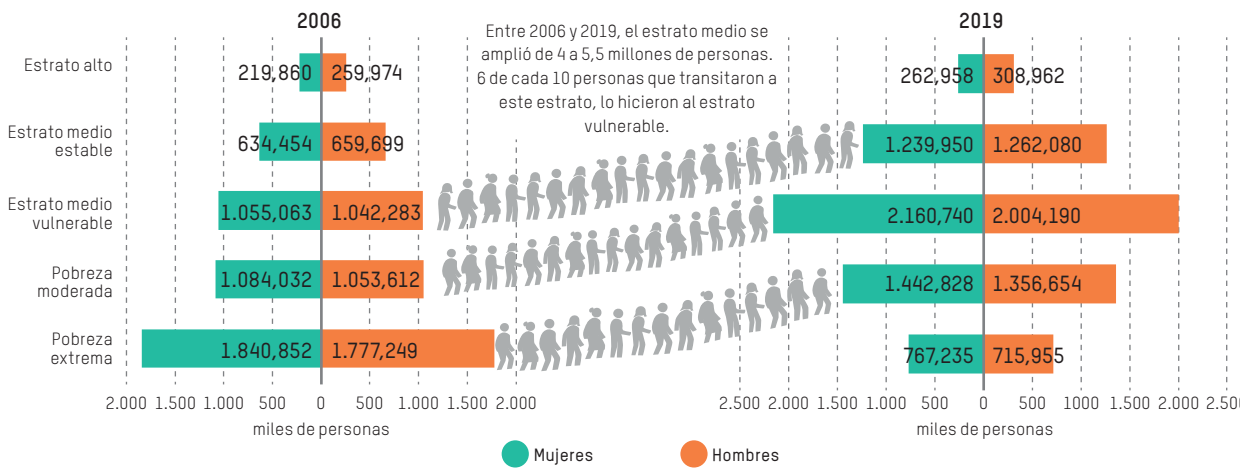
Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE (2022).

Un ciclo de optimismo frente a la menor desigualdad

Desde el campo político, la transformación de la estructura social fue impulsada por un proyecto político sustentado en la promesa y la voluntad explícitas de superar las desigualdades sociales, reivindicando la justicia social, los derechos y el protagonismo de los pueblos indígenas en la vida nacional. Con la llegada del MAS-IPSP al gobierno, estas cuestiones fueron determinantes en el rumbo del cambio sociopolítico, definiendo rupturas significativas con la situación que prevalecía a fines del siglo pasado.

A tono con esas orientaciones, se modificaron las instituciones políticas y se produjo un importante recambio en las dirigencias. La Asamblea Constituyente de 2006-2007 propuso un texto de nueva Constitución

Gráfico 1.3. POBLACIÓN BOLIVIANA SEGÚN ESTRATO DE INGRESO (NÚMERO DE PERSONAS)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas de Hogar del INE de 2006 y 2019.

Recuadro 1.1. ESTRATIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN INGRESOS

Desde una perspectiva económica, la estratificación social se define utilizando una métrica unidimensional que se enfoca en la caracterización de los umbrales que delimitan a los estratos medios, a partir de la identificación de la posición que ocupan las personas en la distribución de algún atributo que funciona como *proxy* del bienestar. En este caso, la estratificación se basa en el ingreso per cápita de los hogares.

En este informe se asume una definición de umbrales, que combina líneas de pobreza nacionales y límites en la distribución. La delimitación del umbral inferior para el estrato medio está definida por el valor de la línea de pobreza nacional. Es decir, incluye a todas las personas que no logran acceder a una canasta básica de bienes y servicios básicos de acuerdo a los ingresos per cápita del hogar. Para definir el límite superior, o el estrato alto, se sigue la metodología propuesta por Birdsall et al. (2000), que considera como límite el punto en el cual la distribución acumulada de ingresos presenta un quiebre que rompe la continuidad de la distribución. Para identificar este punto se estiman las razones de ingreso entre ventiles de la distribución, procedimiento que señala que el punto de quiebre, en el caso de Bolivia, se encuentra alrededor del ventil 19vo (véase la figura 1 del Anexo metodológico).

Para profundizar en la caracterización del estrato medio, se definen dos grupos al interior del mismo: el estrato medio vulnerable, que incluye a todas aquellas personas que se encuentran próximas a una situación de pobreza; y aquellas que se encuentran en un estrato medio estable y, por tanto, tienen un menor riesgo de caer en pobreza. Para el efecto se utiliza la aproximación planteada por CEPAL (2009) y también adoptada por PNUD (2010) para Bolivia. Se denomina "estrato medio vulnerable" a quienes se ubican entre una y dos líneas de pobreza nacionales y como "estrato medio no vulnerable" o "estrato medio estable" al resto de la población perteneciente al estrato medio de ingresos. Los umbrales utilizados para la estratificación se presentan en la tabla A1 del Anexo metodológico.

Fuente: Garbay y Yáñez (2022a).

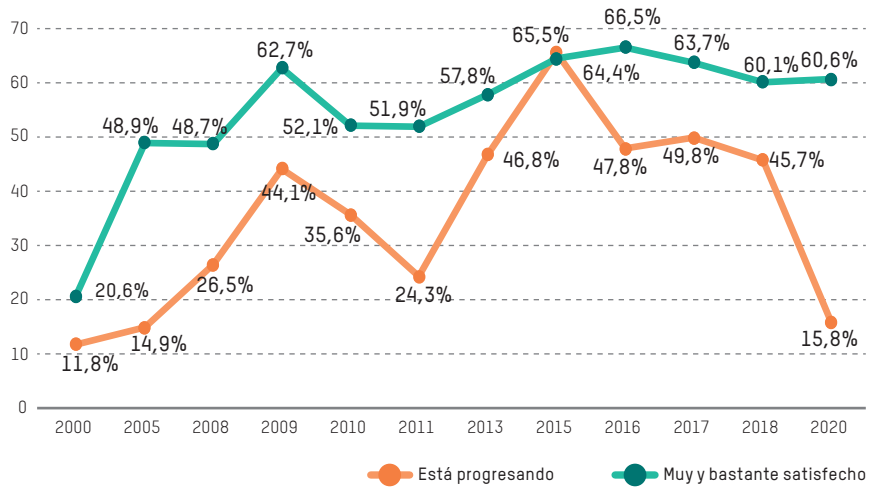
aprobado en las urnas en 2009, inaugurando un modelo de Estado Plurinacional con autonomías. El recorrido de la aplicación de la nueva Constitución no estuvo libre de escollos e inconsistencias. Sin embargo, el nuevo marco normativo significó un avance en el reconocimiento de las colectividades que conforman el país. La sustitución de las élites políticas y la inclusión social pasaron a ser centrales en el nuevo proyecto de país, y los sectores antes excluidos de la vida política económica y social, entre ellos, campesinos, indígenas y sectores populares, cobraron un lugar central en la dinámica nacional (Paz Rada, 2016).

Aunque se ha analizado menos acerca de cómo todos estos cambios influyeron y son percibidos por la gente, los datos del Latinobarómetro muestran que la satisfacción con la vida y el sentimiento de que el país estaba progresando subieron sensiblemente durante los primeros quinquenios del siglo XXI. Entre 2006 y 2015, la sensación de que el país estaba progresando pasó de 15 % a más de 60 %. En 2015 se alcanzó un pico de sentimientos positivos tanto sobre la imagen del progreso del país como de la situación personal: alrededor de 65 % de los encuestados estaba satisfecho tanto desde la perspectiva colectiva como individual. Ese ciclo de optimismo tuvo como telón de fondo un significativo proceso de crecimiento económico caracterizado por la redistribución del ingreso y la profundización de la universalización del acceso a la educación y la salud. Y se reflejó, de igual manera, en las victorias por más de 60 % del partido en función de gobierno en las elecciones nacionales de 2009 y de 2014.

Aunque la clave de la reducción de la pobreza y la desigualdad se atribuye en gran medida a la acción redistributiva del Estado y las políticas gubernamentales, las circunstancias del entorno internacional, como los altos precios de las materias primas y los bajos niveles de endeudamiento, propiciaron las condiciones para una expansión de la demanda interna como impulso del crecimiento económico. A su vez, la inyección de recursos vía inversión pública en regiones deprimidas mejoró sustancialmente la economía en áreas periurbanas y rurales.

Para comprender la dinámica de esta transformación es importante indagar los factores que explican estos cambios. ¿Cómo se produjo el cambio a lo largo del período analizado? ¿Qué implicó en materia de desigualdad? ¿Cuáles fueron las implicaciones en las condiciones de vida

Gráfico 1.4. SATISFACCIÓN CON LA VIDA Y PERCEPCIÓN DE QUE "EL PAÍS ESTÁ PROGRESANDO" % (2000-2020)



Preguntas:
¿Diría Usted que el país: "está progresando", "está estancado" o "está en retroceso"?

¿Diría Usted que está "satisfecho con su vida"?

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2022)

más allá del ingreso? De estas cuestiones nos ocupamos en el siguiente apartado.

DETRÁS DEL CAMBIO: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS Y PERCEPCIONES DE MAYOR REDISTRIBUCIÓN

En la primera década del siglo XXI, la reducción de la desigualdad de ingresos fue una tendencia generalizada en todos los países de América Latina. Bolivia no fue la excepción. Este cambio no se produjo con la misma intensidad, o al mismo ritmo, en la segunda década; y en algunos países, incluso, se revirtió la dirección.

Al respecto, Lustig (2020) identifica tres momentos en la trayectoria de la desigualdad de ingresos en los 30 años previos a la pandemia en la región. El primero (1992-2002), caracterizado por el aumento de la desigualdad; ii) el segundo (2002-2013), de reducción generalizada, con independencia de las condiciones económicas y políticas de cada país; y, iii) el tercero (2013-2017), de ralentización o estancamiento de la reducción de la desigualdad. Este último momento coincidió con una efervescencia de protestas en la región y con el fin del ciclo del auge de las materias primas.

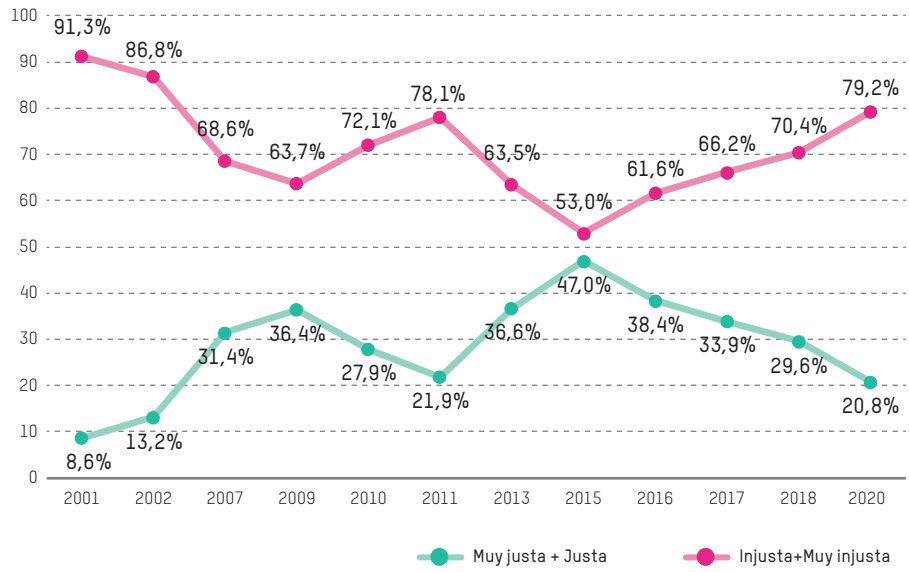
En correlato con la trayectoria de reducción de la desigualdad de ingresos, la percepción de un sentimiento de mayor justicia en la distribución del ingreso mantuvo una tendencia de escalada hasta el año 2015. A partir de entonces, las opiniones positivas sobre el progreso del país disminuyen un poco (gráfico 1.4), y se observa una acentuada caída de la percepción de justicia en la distribución del ingreso (gráfico 1.5), señal de cierta normalización y moderación de las expectativas. Entre 2015 y 2019, la percepción de que la distribución era justa o muy justa baja de 47 % a 21 %.

Así, la disminución de la opinión positiva sobre la distribución de ingresos puede relacionarse con la atenuación del ritmo de mejora de ingresos, que ya no fue tan fuerte desde el 2015. Se debe también a la adecuación de las expectativas de las personas, las cuales, después de un período de progresos significativos, continuaron esperando mejoras en su situación al mismo ritmo de las que habían experimentado hasta ese momento.

Es interesante señalar, no obstante, que la satisfacción con la vida personal en Bolivia (gráfico 1.4) se mantuvo elevada después del 2015, pese a la crisis múltiple de los años 2019-2020. Hay pues una disociación entre un sentimiento de que las cosas van bien en la familia, alimentada posiblemente por los logros de los años de bonanza, que contrasta con una percepción pesimista sobre la situación política y socioeconómica a escala nacional.

En este contexto, ¿cómo explicar los cambios en la desigualdad y en la redistribución del ingreso? Entre 2006 y 2012, el país registró un progreso acelerado de reducción de la desigualdad impulsado por un crecimiento con redistribución. En este período, el aumento de los ingresos de los hogares favoreció en mayor medida a los grupos más pobres y medios de la distribución, provocando una mayor participación del ingreso total de los percentiles medios y bajos (70 % más pobre), mientras que la participación de los percentiles más altos en el total del ingreso (30 % más rico) disminuyó. El resultado, como vimos en el gráfico 1.2, fue una menor concentración del ingreso.

Gráfico 1.5. ¿CUÁN JUSTA ES LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN BOLIVIA? (2001-2020)



En 2020, **8 de cada 10** bolivianos creían que la distribución del ingreso en el país era injusta o muy injusta.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2022).

En el segundo período (2012-2017), el ingreso promedio en los percentiles medios y bajos muestra pequeñas fluctuaciones, mientras que los percentiles más altos incrementaron su participación (Yáñez, 2018), situación que revela la ralentización del proceso distributivo. A partir de 2011-2012, los efectos del fin del *boom* de precios internacionales ralentizaron el crecimiento económico y provocaron la disminución del crecimiento del ingreso per cápita, con el consecuente menor ritmo de reducción de la pobreza y de la redistribución.

Entre las distintas causas de estos movimientos se han identificado impulsos en los dos componentes del ingreso de los hogares: laboral y no laboral. Por el lado del ingreso laboral, los análisis concluyen que las brechas entre trabajadores calificados y no calificados disminuyeron, debido a un aumento de la retribución a los trabajadores de los niveles más bajos de escolaridad, reduciendo así la brecha entre estos dos grupos. Los programas y políticas de apoyo a la creación de empleo y aumento sostenido del salario mínimo también incidieron en estos cambios. Los aumentos del salario mínimo en el sector formal implicaron un aumento de los ingresos en términos reales de 81 %.

En este terreno, a partir de 2012 se observan dos fenómenos: el primero es una reducción de los retornos para todos los ocupados, ya que todos ganan menos en correspondencia con los efectos del fin del *boom* de precios; el segundo, un alto en el proceso de cierre de brechas salariales entre los trabajadores calificados y no calificados. Esta situación explica el estancamiento de la desigualdad. El giro de dirección, o la atenuación de los cambios, demuestra el carácter siempre fluctuante del progreso social y su no linealidad, así como la hipótesis de que la construcción de una sociedad con mayor igualdad es un proceso inacabado.[9]

Por el lado de los ingresos no laborales, en tanto, los programas de transferencias monetarias (como los bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy y Renta Dignidad), transferencias privadas y remesas provenientes del exterior, ayudaron a disminuir las brechas en la distribución de los ingresos, como se verá más adelante (Yáñez, Jiménez y Paz, 2022).

La transición hacia una sociedad con menor desigualdad en la distribución del ingreso estuvo acompañada por un proceso de cambios y continuidades en dimensiones más allá del ingreso. Como veremos más adelante, la profunda transición de una estructura piramidal a una chakana, incluye también procesos complejos de movilidad social asociados a los avances hacia la universalidad de la educación y la salud, con retos de desigualdades persistentes entre grupos y la calidad de los servicios; una creciente participación laboral de las mujeres, con brechas continuas de género en el mundo del trabajo remunerado y la injusta distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En el siguiente apartado exploramos la trayectoria de la desigualdad, haciendo énfasis en una

9 Para una profundización de esta idea, véase Angus Deaton (2013) y Thomas Piketty (2021).

Recuadro 2.2. CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD: EFECTO INGRESO Y EFECTO DISTRIBUCIÓN

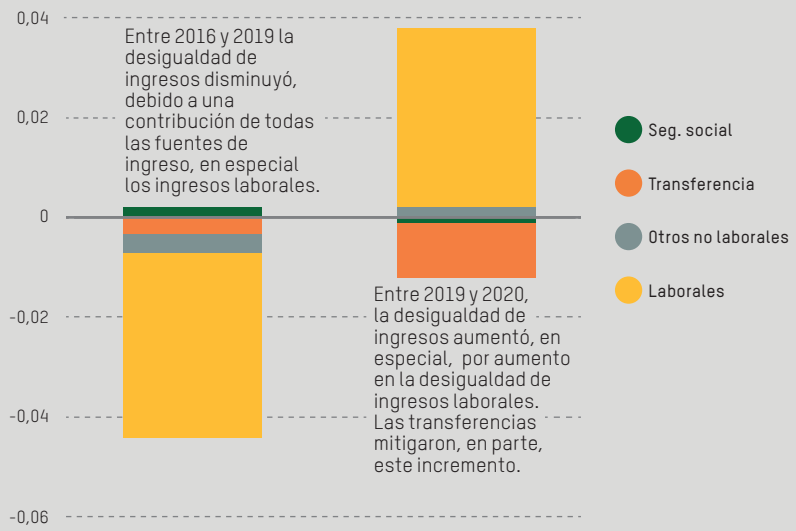
La descomposición de ingresos de los hogares en Bolivia, desde inicios del siglo, permite concluir que el ingreso laboral constituye la principal explicación de la variación de la desigualdad (gráfico 1.6) (Fundación ARU, 2015). Respecto a las fuentes de ingreso no laborales, la evidencia es variada.

Entre 2016 y 2019, cuando la desigualdad se redujo, los cambios en el ingreso laboral explicaban cerca del 88 % de la reducción del índice de Gini, y su importancia en relación a otras fuentes de ingreso se mantuvo hasta el año 2021. Las transferencias en efectivo (bonos) contribuyeron de manera significativa a esta reducción.

Entre 2019 y 2020, cuando la desigualdad aumentó producto de la pandemia, las transferencias en efectivo fueron la única fuente de ingresos capaz de mitigar el efecto desigualador.

Esta evidencia sugiere que los factores que impulsaron "el gran salto" hacia una menor desigualdad de ingresos combinaron efectos igualadores por el lado de los ingresos laborales y de las transferencias estatales; y que el rol de las transferencias en efectivo ha sido crucial como mecanismo de mitigación de los impactos socioeconómicos de la crisis.

Gráfico 1.6. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN LA DESIGUALDAD MEDIDA POR EL ÍNDICE DE GINI SEGÚN FUENTES DE INGRESO (2016-2021)



Fuente: Fundación ARU (2015, 2022 b).

perspectiva multidimensional, así como en la urgencia de atender las exclusiones aún pendientes.

DESIGUALDADES MÁS ALLÁ DEL INGRESO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

En el anterior apartado explicamos la relevancia de los ingresos laborales en el comportamiento de la desigualdad de ingresos; y también enfatizamos el rol determinante de las transferencias en efectivo y de las políticas de salario mínimo en esta trayectoria. Aunque la manera más frecuente de analizar la desigualdad existente se refiere a la desigualdad de ingresos y/o de la riqueza, desde una perspectiva sistémica la desigualdad ocurre en el conjunto amplio de capacidades que afectan ámbitos diversos de la vida de las personas más allá del ingreso, como son el trabajo, la educación, la salud, la seguridad y la participación, entre otras (ver recuadro en la Introducción). En lo que sigue analizamos la trayectoria de algunas de

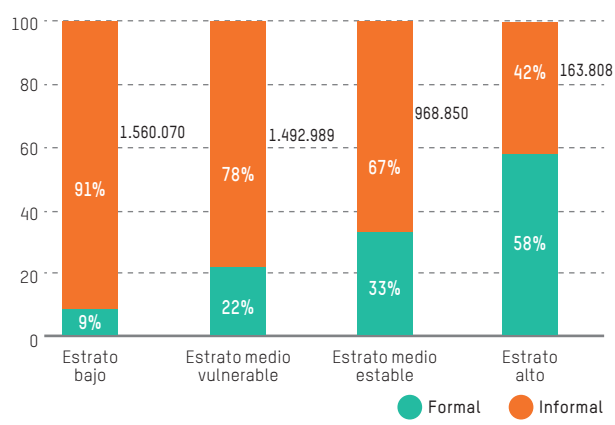
estas dimensiones. Más allá del ingreso, ¿qué otros factores aparecen como relevantes y desafiantes en este proceso? En el siguiente apartado procuramos caracterizar las desigualdades en el mundo del trabajo y la educación, haciendo énfasis en la manifestación y persistencia de desigualdades horizontales (de género, condición étnico-cultural y lugar de residencia).

MAYOR PARTICIPACIÓN LABORAL Y MEJORES SALARIOS, PERSISTENCIA DEL EMPLEO INFORMAL Y DE BAJA CALIDAD

Entre 2006 y 2019, de la misma manera como sucedió con el ingreso laboral, las tasas de participación y ocupación laboral se asociaron al ritmo del crecimiento económico. Entre 2007 y 2011, la tasa de ocupación aumentó de 69 % a 72 %, y la tasa global de participación subió ligeramente, mientras que la tasa de desocupación se redujo hasta alcanzar los niveles más bajos (2,5 %) el año 2012 (Yáñez, 2018). La evolución del salario real acompañó este comportamiento: los salarios reales del sector público y del sector privado fueron crecientes en este período. A partir de 2012, el comportamiento fue distinto: las tasas de participación y ocupación fueron decrecientes o no se modificaron, y se registró una tendencia ascendente de la tasa de desocupación. Los indicadores de empleo tuvieron un comportamiento procíclico, es decir, en la misma dirección del comportamiento de la economía.

Más allá de estas tendencias, la inserción laboral en empleos informales es una característica estructural no superada, y explica, en gran medida, la persistente desigualdad. Si bien la baja calidad del empleo es un rasgo que afecta a trabajadores formales e informales, algunas condiciones son más frecuentes en la informalidad: insuficiencia de ingreso, jornada laboral extendida, inestabilidad laboral, ausencia de protección social de corto y largo plazo e inseguridad laboral. En el período 2006-2012, se registró un momento inédito hacia una mayor formalidad (Yáñez, 2018); y entre 2006 y 2013, la formalidad en áreas urbanas subió de 28 % a 33 %. Sin embargo, en el quinquenio previo a la crisis sanitaria ya se registraba en el país un aumento sostenido de la informalidad. En las áreas urbanas se pasó de 70,1 % en 2016 a 75,4 % en 2020; con proporciones más elevadas en el caso de las mujeres con el 78,5 % frente al 72,9 % para los hombres (Oxfam, 2021).

GRÁFICO 1.7. POBLACIÓN OCUPADA EN ÁREAS URBANAS SEGÚN MERCADO DE TRABAJO, POR ESTRATO DE INGRESO % (2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares 2019 del INE.

Una figura que sintetiza esta situación es la estratificación de la población ocupada según ingresos, que refleja una mayor precariedad de ingresos entre los trabajadores informales. Esto quiere decir que el crecimiento del estrato medio no fue homogéneo, y ha consolidado dos categorías en su interior: el estrato medio estable y el estrato medio vulnerable.

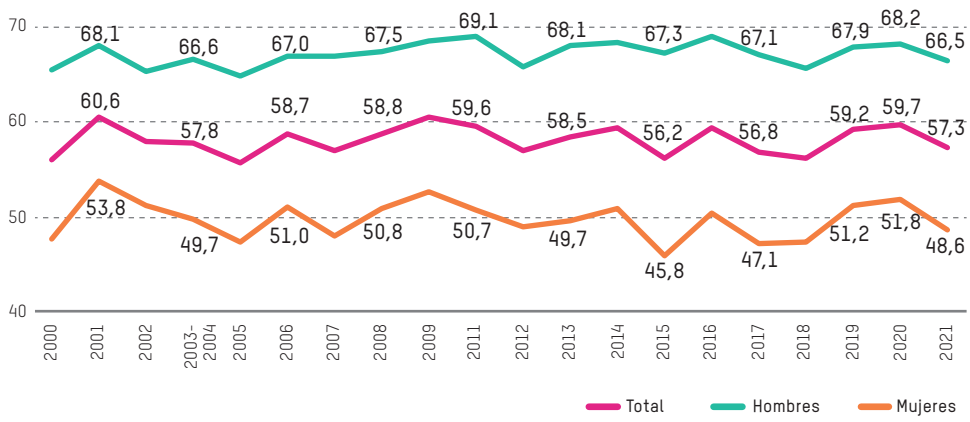
Los trabajadores informales, insertos en actividades del sector terciario, en fuentes laborales independientes, sin contrato laboral y carentes de beneficios laborales, están concentrados en los estratos medio vulnerable y bajo. La participación de los trabajadores del sector formal en los estratos medio estable y alto, en tanto, supera a los trabajadores informales.

En 2019, 9 de cada 10 trabajadores del estrato bajo eran informales, relación que baja progresivamente a medida en que se pasa al estrato inmediatamente superior. En el estrato alto, 4 de 10 trabajadores eran informales Mientras que en el estrato medio vulnerable existe una mayor proporción de trabajadores informales (78 %) en comparación con el estrato medio estable (67 %) (gráfico 1.7).

Las desigualdades en el mundo del trabajo se explican, en gran medida, por la situación de desventaja en la que las mujeres participan en actividades remuneradas, en comparación con los hombres; en este sentido, el período de análisis (2006-2019) estuvo marcado por la persistente brecha de género, expresada a la vez en una limitada autonomía económica de las mujeres (Oxfam, 2021). La brecha entre hombres y mujeres en la participación laboral en áreas urbanas se mantuvo prácticamente sin cambios desde el año 2006, con una diferencia de 17 puntos porcentuales en promedio a favor de los hombres.

En el informe *La mañana después de la COVID-19* (Oxfam, 2021), se muestra que las brechas de género en el mundo del trabajo antes de la pandemia aparecían en todos los eslabones de la inserción laboral de las mujeres: menores

Gráfico 1.8. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (TGP) % DE LA POBLACIÓN DE 10 O MÁS AÑOS EN EL ÁREA URBANA (2000 - 2021)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares 2019 del INE.

tasas de participación y ocupación con relación a los hombres, mayores tasas de inactividad, mayor inserción en empleos de baja productividad y mayor informalidad. En consecuencia, en 2020, las mujeres estaban subrepresentadas en la población económicamente activa (PEA): 2,8 millones frente a 3,2 millones de hombres; mientras que la población económicamente inactiva (PEI) de las mujeres (1,4 millones) duplicaba a la de los hombres. Esta situación refuerza la condición de persona "sin ingreso" entre las mujeres en edad de trabajar; y constituye también una evidencia de la desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres. En el último eslabón, una vez insertas en actividades laborales remuneradas, las mujeres continúan insertándose en actividades laborales informales, por cuenta propia, y en los sectores económicos de menor productividad.

El estudio de Urquidi et al. (2021) elaborado para el BID señala que en 2018 la brecha salarial de género era del 10 %. En promedio, las mujeres con educación terciaria recibían el 89 % de un sueldo masculino del mismo nivel educativo. Las mujeres que no tienen educación formal obtienen 83 % del ingreso que sus pares masculinos. Pese a las evidencias, la brecha de género en los ingresos es una realidad que aún hoy se niega.

Dos grandes implicaciones emergen de esta fotografía como elementos ordenadores de los desafíos para las políticas públicas en los próximos años: i) será necesario que la estructura de empleo mute de manera significativa de sectores de baja productividad a sectores de mayor productividad, para ampliar de manera sostenida y sostenible la cantidad de trabajadores y de población que supere no sólo la línea de pobreza, sino también el "umbral de la vulnerabilidad"; y, ii) será imprescindible atender de manera particular la situación de las mujeres trabajadoras del sector informal con políticas dirigidas no sólo a la creación y mejora de sus oportunidades de generación de empleo, sino también a la reducción de la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados mediante la promoción de la corresponsabilidad del Estado y del resto de actores encargados de proveer el bienestar en la sociedad (empresas, familia, comunidad), y que impone enormes restricciones a la autonomía económica de las mujeres. Ampliaremos la discusión sobre estos y otros retos en el capítulo 4.

EL LARGO CAMINO A LA UNIVERSALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y LOS DESAFÍOS DE LAS INTERSECCIONES

La educación es un ámbito cuya centralidad resulta crucial no sólo en cuanto a la reivindicación del derecho, sino también en términos de las posibilidades y expectativas de movilidad social que la educación representa en el imaginario social de progreso y reconocimiento social. De ello nos ocupamos en este apartado.

Las voces recogidas en los grupos focales realizados para este informe muestran que el proceso de expansión hacia la universalidad de la educación primaria y secundaria en el país, reafirmó la relevancia de la educación como criterio de "distinción". Hoy la aspiración más generalizada para "escalar" radica en ser profesional, situación que expresa una adecuación de las expectativas de la población a los cambios vividos:

> Yo quiero que mi hija sea profesional, de clase media. Para eso le estoy haciendo estudiar pues. Si una es profesional, entonces tiene un trabajo bien pagado, tiene

> su casa, su seguro de salud... todo tiene, no le falta nada (hombre, estrato bajo, Santa Cruz).

> Ahora, ya todos entran a la universidad. Ya no es como antes, que se exigía examen de ingreso. Ahora se admite nomás a todos, con los vestibulares que le dicen. Cualquiera puede ser universitario (mujer, estrato medio típico, La Paz).

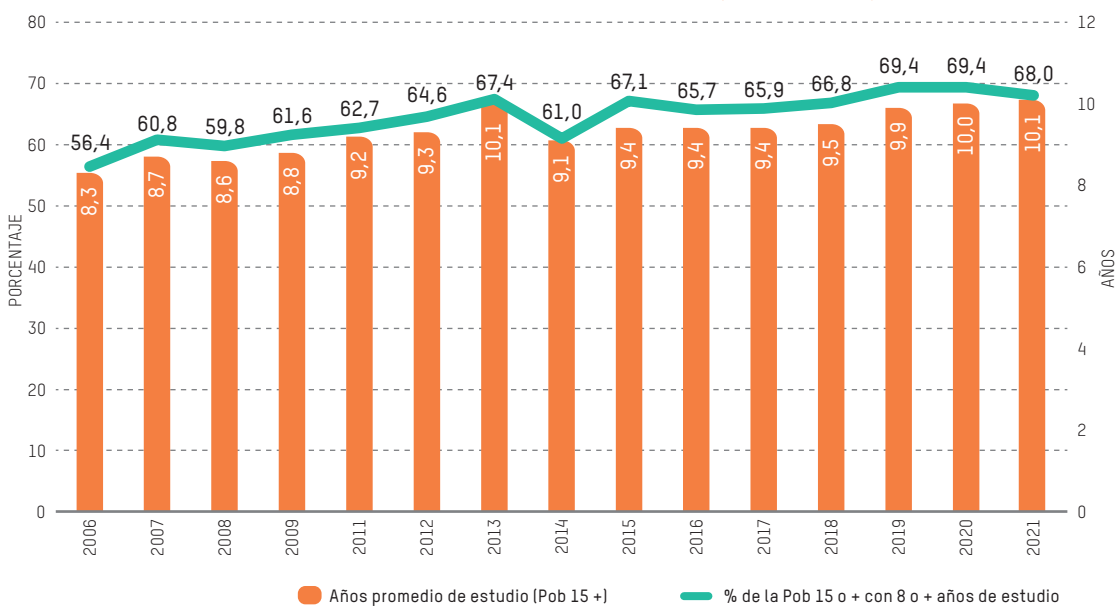
Las opiniones recogidas en la Encuesta de Percepciones, Valores y Expectativas sobre la Desigualdad en Bolivia (EPVD 2022) reafirman el rol de la educación en la construcción de imaginarios y expectativas de inclusión. A medida que aumenta el nivel de educación, la autoidentificación de clase baja disminuye: 50 % entre los entrevistados con secundaria incompleta o menos, 40 % entre los entrevistados bachilleres, 28 % entre quienes reportan una educación universitaria incompleta y apenas 11 % entre universitarios egresados y postgraduados.

¿Qué nos cuentan los datos acerca del acceso y la calidad de la educación? ¿De qué manera se tradujo en este ámbito el período del gran salto en materia de desigualdades más allá del ingreso? La primera noticia es que el balance entre 2006 y 2019 muestra un progreso positivo en el camino hacia la universalización de la educación: la escolaridad promedio de la población adulta subió de 8,3 a 9,9 años, y la proporción de la población con más de ocho años de estudio se incrementó en 12 puntos porcentuales (gráfico 1.9). También destacan avances significativos en la alfabetización total de la población de 15 a 24 años, que para el año 2019 había alcanzado un 99,5 %, muy cerca de la meta de 100 % que establece la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030.

Este progreso es resultado, entre otros factores, de la prioridad asignada por el Estado a la universalización de la educación, situación que se vio reflejada en el gasto público creciente en el sector educativo, que se mantuvo por encima de la media regional, llegando a un promedio de 8,4 % del PIB en el período 2014 al 2018.[10] En este período, el número de unidades educativas fiscales creció alrededor de un 3 %, pasando de 14.743 a 15.159 unidades. Estas medidas y otras contribuyeron a mejorar la relación alumnos/docente y alumnos/unidad educativa, aspectos relevantes para analizar la calidad de la educación.

La segunda noticia se refiere a la calidad del aprendizaje. Un diagnóstico reciente sobre la equidad y las oportunidades educativas en el período 2000-2019 concluye que los avances han sido inclusivos y equitativos en cuanto al acceso; sin embargo, este avance se vio "disminuido" por las brechas observadas en la calidad del aprendizaje (Yáñez, 2022a).[11]

Gráfico 1.9. PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD Y PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON MÁS DE 8 AÑOS DE ESCOLARIDAD % (2006 - 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares. INE, 2021.

10 Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, UDAPE. Disponible en: https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2020/htms/doss0710.html. Fecha de acceso: 23 de mayo de 2022.

11 El mismo estudio reporta resultados similares para sexto de primaria.

Según la prueba de destreza aplicada en 2017, basada en el *Estudio Regional Comparativo y Explicativo del LLECE* (UNESCO, 2020)[12], la mayoría de los estudiantes bolivianos se ubicaban en los niveles más bajos de desempeño (I y II), situación similar a la observada en el conjunto de países de la región que participaron en esta prueba.

Las brechas de género muestran un resultado significativo a favor de los hombres solo en matemáticas, mientras que los estudiantes indígenas presentan desventajas frente a los estudiantes no indígenas en todas las pruebas, ubicándose sistemáticamente por debajo de la media del puntaje obtenido. El gráfico 1.10 presenta los puntajes obtenidos en las pruebas de sexto grado a nivel nacional, destacando una situación aventajada en todos los casos para los estudiantes no indígenas y urbanos. La situación de brecha de género muestra resultados con leves ventajas a favor de los hombres, en ciencias y matemáticas; y a favor de las mujeres, en lectura. El estudio también refleja la enorme asimetría en el aprendizaje entre estudiantes de escuelas privadas y públicas, con brechas que superan los 100 puntos a favor de los estudiantes de escuelas privadas.

Recuadro 1.3. EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSAL

La educación es un derecho humano fundamental y una dimensión importante de la Agenda 2030 por su interrelación con varias otras metas y el impacto positivo sobre el logro de ellas, como por ejemplo poner fin a la pobreza (Objetivo 1), el acceso al trabajo decente (Objetivo 8), igualdad de género (Objetivo 5), reducción de las desigualdades (Objetivo 10). La educación es considerada uno de los medios principales para que toda persona, niño(a) y adulto, pueda desarrollar sus capacidades, habilidades, actitudes y participar de manera activa en la sociedad.

Los avances hacia la educación para todos, que retratan el progreso de la educación en el Estado Plurinacional hacia la universalización, fueron destacados en el informe de país *Educación para todos,* del Ministerio de Educación (2014). El informe concluye que entre los logros hasta 2015 destacan: la reducción de las tasas de abandono en primaria y secundaria nacional, urbana y rural; la mejora de la matrícula en primera infancia; los logros en la matrícula de la educación primaria y básica, a la que contribuyeron medidas de incentivo a la asistencia y la permanencia como el Bono Juancito Pinto; así como los avances en la alfabetización de adultos.

En el marco de la Constitución de 2009, el 20 de diciembre de 2010 se promulgó la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que reconoce a la educación como derecho fundamental de todas y todos los bolivianos. Desde entonces, el Ministerio de Educación impulsó la Revolución Educativa, orientada a transformar las estructuras coloniales que originaron la situación de exclusión de los sectores populares e indígena originario campesinos del país. La ley establece la creación del Sistema Educativo Plurinacional (SEP), resultante de un proceso participativo que rescata la experiencia y saberes de los pueblos indígena originario campesinos.

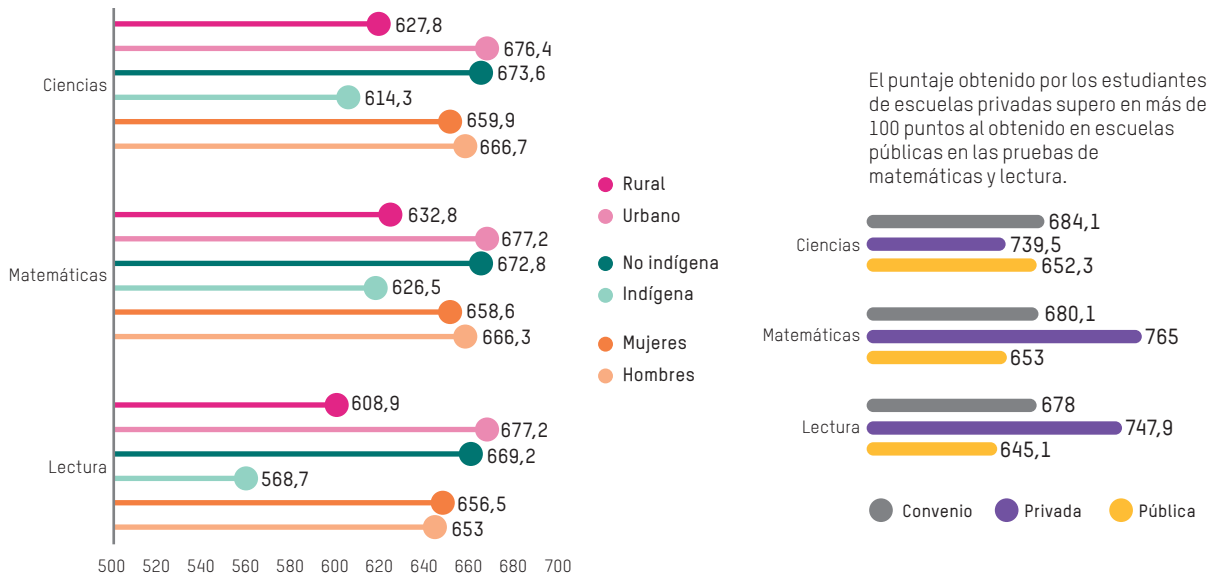
El informe de país sobre el avance de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) señala un progreso positivo en referencia al ODS 4, orientado al logro de una educación universal de calidad. Este recorrido de progreso muestra desafíos de brechas persistentes. Los resultados de esta evaluación coinciden con el *Informe de Desarrollo Sostenible 2021: la década de acción para los ODS* (Sachs et al., 2021), que establece que el Estado Plurinacional de Bolivia ha demostrado un "desempeño favorable" en los avances hacia este objetivo.

Asimismo, el *Informe Nacional Voluntario* (UDAPE, 2021) más reciente resalta el progreso hacia el cumplimiento de los ODS, evidenciando que la tasa de asistencia de la población de 4 a 17 años se incrementó de 86 % en 2015 a 90,8 % en 2020, destacando en particular el aumento en la tasa de participación organizada (educación que reciben los niños y niñas en los niveles inicial y primaria un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), que pasó de 85 % el 2015 a 93,3 % el año 2020, con lo que todos los niveles de educación estarían cerca de alcanzar la meta de 95 % planteada para el año 2030.

Fuentes: Ministerio de Educación (2014); UDAPE (2021).

12 Aplicación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Diagnóstico nacional de Bolivia. Noviembre, 2020.

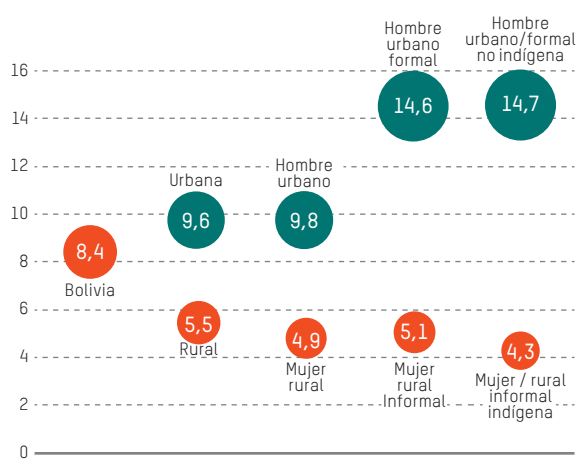
Gráfico 1.10. PUNTAJE PROMEDIO EN PRUEBAS DE DESTREZA EN SEXTO GRADO DE PRIMARIA (2017)



Fuente. Elaboración propia con base en UNESCO (2020).

Finalmente, la tercera noticia es que, desde la perspectiva de las desigualdades horizontales y de la interseccionalidad, antes de la crisis del COVID-19 persistían brechas entre distintos grupos de la población. El promedio de los años de escolaridad de la población mayor de 15 años muestra un progreso desigual que reproduce exclusiones sistemáticas de las mujeres, la población indígena y la población que habita en las áreas rurales. En 2020, la escolaridad promedio en áreas urbanas superaba en 4 años a la escolaridad rural, y la escolaridad promedio alcanzada por la población no indígena superaba en 5 años a la escolaridad media de la población indígena (gráfico 1.11). El mismo año, la escolaridad promedio de una mujer rural informal indígena era de apenas 4,3 años, diez años menor que la escolaridad promedio de un hombre urbano formal no indígena (14,7). La intersección de las identidades sigue operando como factor que potencia la desigualdad.

Gráfico 1.11. PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD POR GRUPO (2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares. INE, 2020.

En síntesis, los avances hacia la universalidad de la educación primaria y secundaria son relevantes y constituyeron logros durante una década y media. En ese marco, se advierten desafíos para revertir la baja calidad de la educación y la interseccionalidad de las brechas en el acceso y calidad. Sin embargo, más allá de estos logros, es necesario identificar con mayor claridad la manera en que la desigualdad de clase interactúa con las brechas étnico-culturales.

La trayectoria de las desigualdades descritas ocurre en un contexto y en una historia: la de la sociedad boliviana, cuya estructura social estuvo históricamente determinada por clivajes étnico-culturales y de clase. Así, la relevancia de las desigualdades horizontales (entre población indígena y no indígena, entre estratos bajos, medios y altos, entre hombres y mujeres, entre campo y ciudad) es fundamental para comprender la reproducción de las desigualdades y los desafíos para superarlas. En la siguiente sección analizaremos algunas de estas implicaciones.

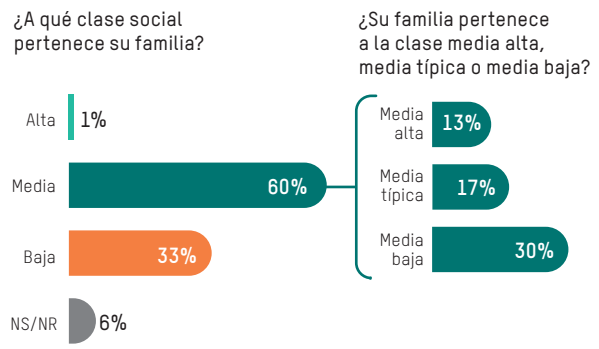
BOLIVIANOS/AS FRENTE AL ESPEJO: CLASE SOCIAL, IDENTIDAD ÉTNICA Y DISCRIMINACIÓN

¿Cómo analizar la sobreposición de las identidades de clase y étnico-culturales que reproducen las desigualdades? ¿De qué manera se relacionan las desigualdades observadas con las desigualdades percibidas en estos dos clivajes persistentes que definen la estructura social? Pese al gran salto hacia la igualdad en materia de crecimiento con inclusión, ¿cómo operan estas identidades y en qué espacios se reproducen las dinámicas que ordenan las jerarquías sociales? En esta sección argumentamos sobre la relevancia de analizar la dinámica de las desigualdades sin perder de vista la centralidad de identidades de clase y étnico-culturales a la hora de definir el curso de las desigualdades objetivas, y las percepciones de la desigualdad. Para responder a estas cuestiones recurrimos a un conjunto de categorías que permiten comprender mejor la manera compleja y sobrepuesta en que operan estos dos campos en la sociedad boliviana, y cómo moldean a su vez las percepciones sobre la discriminación.

La clase media imaginada[13]

La EPVD 2022 preguntó a los encuestados por su autoidentificación de clase social a través de dos preguntas: la primera interroga sobre la pertenencia a las clases alta, media o baja. Si el encuestado respondía "media", se aplicó una repregunta sobre si ésta era media alta, media típica o media baja. El resultado (gráfico 1.12) muestra las respuestas de la población boliviana en un esquema de clases de cinco categorías. Según estos resultados, solamente 1 de cada 100 bolivianos se considera como parte de la clase alta y 13 de cada 100 como parte de la clase media alta. La autoidentificación en las otras categorías es más nutrida: casi un quinto de la población boliviana se considera de clase media típica, una tercera parte (30 %) se ve a sí misma como perteneciente a la clase media baja, y un tercio declara ser de clase baja.

Gráfico 1.12. ¿A qué clase social pertenece tu familia?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

De manera coincidente con la clasificación de la población boliviana según estrato de ingreso, hoy la autoidentificación de la gente con diferentes clases sociales se parece también a una chakana más que a una pirámide: tiene una base estrecha porque hay proporcionalmente menos gente que se reconoce como de "clase baja", mientras que la mayoría de las personas dicen pertenecer a la "clase

Recuadro 1.4. ESTRATOS DE INGRESOS Y CLASE SOCIAL NO SON LO MISMO

Los estratos de ingresos se construyen rigurosamente alrededor de la variable de ingreso como variable organizadora. En cambio, las clases sociales pueden suponer, además -según las corrientes teóricas-, cobertura de seguridad social, existencia o no de contratos de trabajo, incidencia del logro educativo en la posición laboral, explotación del trabajo, etc.

A raíz de la publicación del *Informe de Desarrollo Humano de 2015* y sus datos sobre el crecimiento del estrato de ingresos medios, los medios de comunicación y los actores políticos hablaron de "clases medias", que es un término más familiar. Se discutió sobre la vulnerabilidad o sostenibilidad de estas clases, si los actores que las integran son homogéneos o no y si el crecimiento de las clases medias se hizo gracias o a pesar de las políticas del gobierno. En líneas generales, se aceptó que la distribución de las clases sociales en Bolivia se estaba reduciendo en su base y se ensanchaba en sus categorías intermedias.

13 La inspiración de este título viene del artículo y reflexión de Amaru Villanueva (2018).

media baja" y "media baja típica". Y en la cúspide, clases "alta" y "media alta", se concentra el menor porcentaje de población (gráfico 1.12).

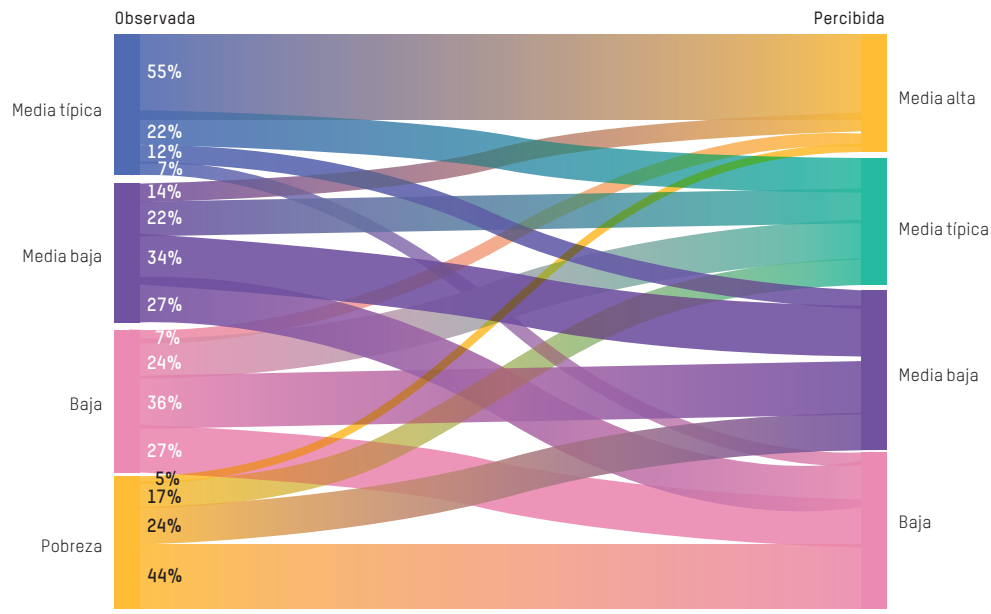
En todo caso, existe una disonancia entre la "clase social" en la que se ubican los entrevistados y el nivel socioeconómico en el que pueden ser categorizados según variables de ingreso, empleo, calidad de vivienda o acceso a servicios sociales. En las capitales de departamento y El Alto, el 53 % de la gente tiene condiciones socioeconómicas que la sitúan en un nivel "bajo", levemente mejor que aquellos en situación de pobreza, pero solo 24 % de los encuestados lo reconoce así. Específicamente, entre las personas con nivel socioeconómico "bajo", solo el 25 % se autoidentifican de esa manera, mientras el resto dice que forma parte de algún segmento de las "clases medias" (gráfico 1.13).

Usualmente, hay varios factores por los cuales la percepción de la gente sobre su propia ubicación en un esquema de clases podría diferenciarse sensiblemente de sus condiciones de vida objetivas. En primer lugar, una mirada que busca ser comprensiva del conjunto de posiciones de ingreso, de riqueza, de acceso a beneficios sociales es algo de lo que se ocupan los estudiosos de la sociedad y los generadores de política pública. Las personas en general se ocupan más bien de sus asuntos inmediatos en cuanto a la suficiencia o no de recursos, de acciones que les permiten asegurar unos gastos y unas inversiones que den frutos y sean redituables. La percepción endógena de la posición social para la mayoría de las personas no responde a un interés de generalización, sino en tanto brújula personal para orientarse en el mundo inmediato.

Estudios realizados con metodologías cualitativas (Paz Gonzales, 2017) muestran que la ubicación que las personas se atribuyen en una estructura de clases está vinculada a grupos de referencia (Merton, 1953). Las personas narran su propio devenir socioeconómico como una sucesión de eventos en los que los avances y retrocesos se consideran a partir de la consideración de otros actores próximos. Así, la situación que se vivía en la casa de los progenitores, la experiencia de hermanos y hermanas, de condiscípulos de la escuela, colegas de trabajo o los vecinos próximos son las varas con las que se mide el propio desempeño. Es decir, las posiciones de clases sociales en la experiencia de los actores remiten a un mundo más estrecho de personas conocidas respecto de quienes se está mejor o peor.

Para cualquier actor social, la experiencia de relacionarse con personas que acceden a más y menos recursos y bienes es común; ello incide, pero no determina, la propensión a ubicarse "en el medio". Hay una arista más que debe ser considerada y es que al momento de ubicarse en una clase social, las personas no solo describen su posición, sino que declaran como aspiración dónde quieren ubicarse y dónde quieren ser reconocidas por los demás. Entran en juego aspectos sobre la estima social que se quiere demostrar y recibir.

Gráfico 1.13. AUTOIDENTIFICACIÓN DE CLASE SEGÚN CLASE OBSERVADA EN ÁREAS URBANAS (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Objetivamente, Bolivia ha recorrido un trecho importante en la reducción de la desigualdad y la expansión de sectores con ingresos que los sitúen por encima de la línea de la pobreza. Esos éxitos se produjeron partiendo de una situación de extrema pobreza y marginación en la que se encontraban un gran número de ellos. Por esa razón, parecería que existe un sentimiento mayoritario de que se lograron progresos significativos en las condiciones de vida y, por tanto, mejoras en su posición social en estos años, incluso cuando esas mejoras sean limitadas o frágiles. Esas percepciones estuvieron acompañadas por un aumento de las expectativas de mejora de su situación social futura y de sus hijos. Estos rasgos dan indicios sobre la emergencia de una sociedad caracterizada por procesos de movilidad social recientes, pero que aún son percibidos como insuficientes.

El caleidoscopio de las identidades

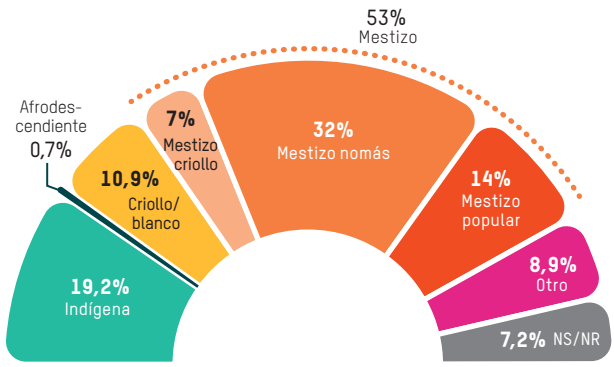
La autoidentificación étnica en Bolivia suscita, desde hace ya algunas décadas, una discusión compleja. La etnicidad remite tanto a adscripciones que se han llamado "primordiales" (lengua materna, usos y costumbres) como a orientaciones y prácticas políticas. En el actual contexto, es imposible disociar ambas esferas. El país ha experimentado a lo largo de su historia una sedimentación de categorías de clasificación étnica y racial que el día de hoy aparecen superpuestas.

Esto ha ocasionado una proliferación de categorías que se entremezclan de modos caóticos desde raíces regionales, de pueblos étnicos y de categorías intermedias que se resisten a una incorporación en un esquema taxonómico único. Lo anterior es expresivo de una práctica social experimentada de manera cotidiana en la que un mismo actor se identifica y es identificado por los otros según las situaciones concretas. La EPVD 2022 consultó a los encuestados cómo se autoidentifican, con dos preguntas. En la primera, podían optar entre las opciones indígena, mestizo y criollo/blanco; en la segunda, se les preguntó si se consideran parte de algún pueblo indígena originario campesino.

En el primer caso, a quienes respondieron que se autoidentifican como mestizos, se les pidió además un matiz sobre esa identidad: si es mestiza-criolla, mestiza-popular o mestiza nomás. Los resultados muestran que casi 20 % de la población se reconoce como indígena, 53 % se reconoce en distintas variedades de mestizo, 11 % se considera criollo/blanco, y hay un 16 % que asume otra autoidentificación o no responde (gráfico 1.14).

Los matices sobre el mestizaje se introdujeron debido a que hay una polisemia del término en el que entran las expresiones más diversas de lo que se entiende por

Gráfico 1.14. AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICA (2022)



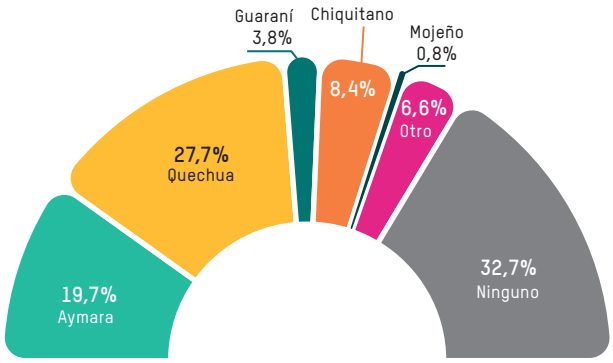
Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

"mestizaje". La literatura sobre este concepto en Bolivia aborda temas que van desde las consideraciones sobre el "cholaje" en la primera mitad del siglo XX, los celebrantes y detractores del proyecto de 1952, la reivindicación de lo "indomestizo" en los proyectos populistas de los 90, las formas particulares del mestizaje en las reivindicaciones regionalistas cruceña y tarijeña, hasta las exaltaciones contemporáneas de lo cholo, entre otras. Estos matices se hacen evidentes de alguna manera según la EPVD 2022. Del total de personas que se consideran "mestizas", 60,4 % dice que es "mestizo nomás", 26,4 % se define como "mestizo popular" y 13,2 % se autodefine como mestizo criollo.

Si bien la autoidentificación como "indígena" en la pregunta referida arroja un resultado bajo (20 %), cuando se indaga sobre si las personas se consideran parte de algún pueblo originario, 7 de cada 10 bolivianos afirman que sí (gráfico 1.15). Inclusive, algo más de la mitad de personas que se identifican como "criollo/blanco" declaran pertenecer a algún pueblo originario (gráfico 1.16). La relevancia de las identidades y la pertenencia a las naciones y pueblos indígenas y originarios muestra centralidad en la autoidentificación, reforzando así el carácter plurinacional sobre el que se construyen la sociedad boliviana y el actual proyecto de refundación estatal.

Esta simultaneidad de las identificaciones es concordante con otras mediciones cuantitativas, así como con observaciones cualitativas. La encuesta de UNIR de 2006, por ejemplo, ya había mostrado que entre reconocerse mestizo y ser parte de un pueblo indígena no había conflicto; algo que se verificó en las tasas de respuesta positivas simultáneas en ambas dimensiones tanto para quechuas como para aymaras y chiquitanos. Etnográficamente, también se ha generado evidencia que muestra que adoptar una u otra identidad es algo que depende de situaciones como negociar con el Estado (Murillo, Montellano y Bautista, 2014; Barriga y Sandoval, 2021) o se presenta en situaciones contenciosas con

Gráfico 1.15. ¿USTED SE CONSIDERA PARTE DE ALGUNO DE LOS SIGUIENTES PUEBLOS ORIGINARIOS?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

otros grupos sociales en el territorio boliviano (Pellegrini Calderón, 2017; Moreno, Vargas y Michel, 2014).

La construcción de comunidades políticas durante el siglo XX impuso el deber de su homogeneidad cultural. Sin embargo, el devenir boliviano sobre la interrelación entre identidades locales y nacionales muestra posibilidades diferentes. Las formas de pertenecer a un pueblo y de identificarse con algún grupo étnico-cultural son variadas en Bolivia, lo que sugiere que hay un espacio abierto para múltiples identificaciones. Lo que la antropología del siglo XX creyó que eran atributos más o menos inconmovibles, en la Bolivia actual se muestran contextuales y situados. Lo anterior se presenta como una oportunidad para la construcción de interculturalidad y de reconocimiento mutuo. Se trata de señales de la urgencia de tender puentes en torno a las identidades, reconociendo y celebrado el carácter diverso y plural de nuestra sociedad.

Intensidad y dimensiones de la discriminación: una sociedad en tensión

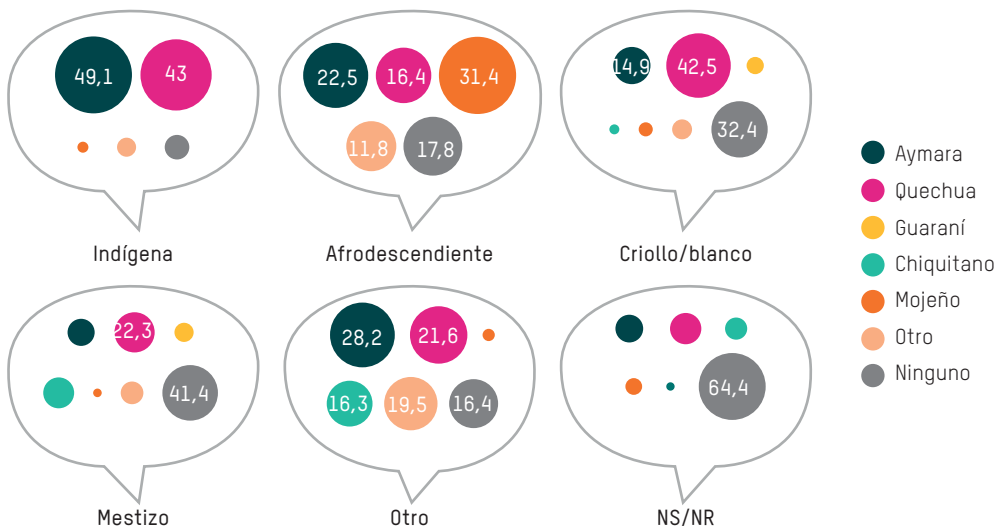
La discriminación como concepto alude a la restricción o impedimento del ejercicio de derechos de una categoría de actores debido a alguna característica real o imputada. La discriminación para ser tal debe manifestarse en un nivel estructural y reproducirse en la vida cotidiana. En una sociedad con persistente racismo y donde hay distribución desigual de recursos y explotación del trabajo y acaparamiento de oportunidades, la discriminación suele existir en contra de los eslabones explotados en los mercados de trabajo, excluidos de las oportunidades y con menos acceso a recursos.

En la EPVD 2022 se exploran cuáles son las dimensiones de discriminación más preponderantes para los bolivianos y bolivianas y en cuáles ellos mismos se han sentido afectados. Los resultados muestran que la gente percibe que ciertos grupos sociales son discriminados en amplias proporciones, pero ellos mismos no se sienten discriminados en proporciones semejantes.

La percepción de la discriminación en la sociedad

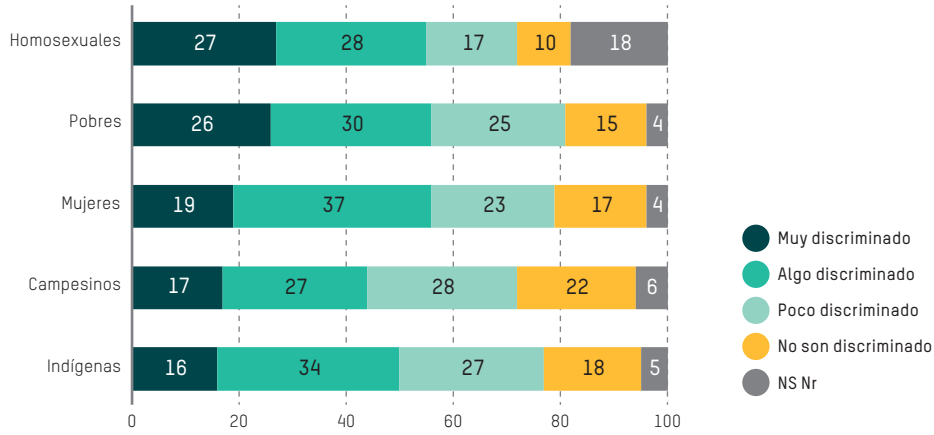
La discriminación se percibe con distinta intensidad. En un extremo, hay quienes no la perciben o la perciben muy poco. La respuesta "no son discriminados" para las

Gráfico 1.16. ¿PERTENECE A ALGUNO DE LOS SIGUIENTES PUEBLOS INDÍGENAS? SEGÚN IDENTIFICACIÓN ÉTNICO-CULTURAL %



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Gráfico 1.17. ¿USTED DIRÍA QUE (LOS SIGUIENTES GRUPOS) SON DISCRIMINADOS O NO SON DISCRIMINADOS EN EL PAÍS? %



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

distintas categorías dio el resultado de pobres con 15 %, homosexuales con 10 %, campesinos con 22 %, mujeres con 17 % e indígenas con 18 %. En otro extremo, hay quienes perciben que la discriminación es muy alta: 27 % cree que los homosexuales son muy discriminados, los pobres (26 %), las mujeres (19 %), los campesinos (17 %) y los indígenas (16 %) (gráfico 1.17). Esta situación anticipa los distintos grados de sensibilidad a las desigualdades percibidas por la población que analizamos en el capítulo 3.

En el agregado (muy, algo y poco discriminadas), las respuestas que afirman que la discriminación existe en algún grado, son elevadas: 77 % cree que los indígenas son discriminados, 79 % cree que las mujeres los son y 72 % ve discriminación hacia los campesinos. Para la discriminación hacia los pobres la proporción sube a 81 % y 72 % cree que los homosexuales son discriminados. Bolivia se reconoce como una sociedad que discrimina.

Recuadro 1.5. LOS CENSOS Y LA AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICO-CULTURAL

Una de las dimensiones de las pugnas por las identidades étnicas se encuentra en los censos, sus preguntas y los resultados que arrojan. En 2001, se volvió a preguntar la identificación como indígena en un Censo de Población y Vivienda. El resultado fue que el 62 % de la población boliviana se identificaba como tal. Lo anterior fue tomado en su momento como un dato definitivo de la conformación étnica del país. Además, el dato resultaba revelador dado que desde 1950 se habían retirado las preguntas sobre autoidentificación y por más de 50 años se usaron solamente variables lingüísticas (Albó, 2012).

En 2012, la pregunta sobre autoidentificación indígena fue modificada y sus resultados variaron. La pregunta se transformó a "Como boliviano, ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino?"; rematada por "¿a cuál?". La respuesta positiva a la pregunta llegó al 40 %. En su momento, se pensó que la semántica de la pregunta podría ser parte de las causas de la variación, en tanto incorporó "campesino" en la pregunta, ruralizando la autoidentificación. Es igualmente relevante que para 2012 Bolivia se había declarado como un Estado Plurinacional que reconoce más de 30 naciones y pueblos indígenas, y se había sugerido que la pertenencia indígena originaria campesina era una identidad que mostraba afinidad con el gobierno (Stefanoni, 2013).

Tanto los resultados del censo de 2001 como el de 2012 estuvieron cargados de interpretaciones políticas partidarias. El de 2001 fue empleado como señal inequívoca de la mayoría indígena del país, mientras que el de 2012 sirvió para la réplica en sentido opuesto. Se trata de lecturas políticas que absolutizan los números para fines políticos inmediatos, sin percatarse de los matices de la cuestión, ya mostrados en otros estudios como los de UNIR en 2006, que coinciden en gran medida con los hallazgos de la EPVD 2022.

Recuadro 1.6. LA FUERTE DISCRIMINACIÓN A PERSONAS HOMO O TRANSEXUALES

La pregunta sobre discriminación en la EPVD 2022 contempla tres grados de discriminación (frecuentemente, alguna vez, rara vez) y la opción de no discriminación. Tomando solamente la intensidad más alta, las personas homo y transexuales son el grupo que se percibe como más frecuentemente discriminado.

En ello, Bolivia no es distinta del conjunto de países de América Latina. En toda la región, las percepciones sobre la homosexualidad recogidas por la Encuesta Mundial de Valores muestran que la inclinación a rechazar personas homosexuales es mucho más fuerte que en otras regiones. El 25 % de los encuestados bolivianos declaran que no quisieran tener homosexuales como vecinos, una cifra sustantivamente más alta que en países con mayor amplitud de derechos.

Una mayor proporción de bolivianos cree que los padres homosexuales no son tan buenos como los padres heterosexuales (35 %) frente a los que sí lo creen (31 %). El 59 % está en desacuerdo en algún grado con que la homosexualidad sea justificable.

En un contexto valorativo como el descrito, el panorama para el ejercicio de derechos de personas homosexuales y transexuales se dificulta.

Las personas pobres, "las más discriminadas"

Para la población, las personas que viven en condición de pobreza son la categoría más discriminada. El 56 % considera que la discriminación contra ellos es muy o algo intensa, 25 % considera que es poco discriminado y 15 % de la población sostiene que no son nada discriminados. Al desagregar los datos por ingreso del hogar, en los hogares con menos de 3.500 Bs de ingreso 31 % reconoce que los pobres son muy discriminados y 31 % afirma que son algo discriminados. Al otro lado del espectro de ingreso, tomando a los hogares con más de 14.000 Bs. de ingreso, solo el 8 % dice que los pobres son muy discriminados y 28 % cree que son algo discriminados. En los hogares más ricos se piensa que los pobres no son discriminados (30 %) o son poco discriminados (34 %).

La segunda categoría que suma más en la percepción de discriminación son las mujeres. El 52 % de la gente cree que ellas son algo o muy discriminadas, mientras que 23 % considera que son poco discriminadas. Solo 17 % de las personas declara que las mujeres no son discriminadas. Al desagregar este dato según el género de los encuestados, las mujeres piensan que las mujeres son muy o algo discriminadas en 60 %, mientras que los hombres lo hacen en 51 %. Por otra parte, que los campesinos son discriminados en alguna medida es algo que es señalado por 72 % de los bolivianos. Solo 22 % dice que los campesinos no son discriminados.

Esto se relaciona con una experiencia social y una percepción de que la cohesión social no es posible porque la sociedad está enfrentada. El conjunto de la sociedad no se ve como un espacio de encuentro sino de inequidades de diverso orden. La percepción de que la discriminación es elevada, y la sensación generalizada de que ésta afecta a distintos grupos de la población, es reflejo de una falta de armonía entre sujetos y constituye a la vez una alerta sobre la necesidad de fortalecer los sentidos de pertenencia a una sociedad plural y diversa; es un llamado urgente a trabajar narrativas y discursos que construyan sobre la idea de igualdad en la diversidad que significa y representa el Estado Plurinacional.

La percepción de sentirse discriminado

La autopercepción sobre haberse sentido o no personalmente discriminado también es importante. Al respecto, se tienen los siguientes resultados de quienes declararon que nunca se sintieron discriminados en los últimos cinco años: por clase social, 46 %; por género, 50 %; por color de la piel, 57 %; y, por posición política, 52 %. Así, cuando se pasa de la consideración general sobre quiénes son discriminados a la pregunta personal sobre si el encuestado se ha sentido discriminado por su clase social los resultados son concordantes. Igual la clase social es la primera razón por la que bolivianos y bolivianas se han sentido discriminados. El 51 % declara haber sido discriminado por esta razón. Este dato desagregado muestra que 28 % apunta que lo fue rara vez y 23 % dice que esto ha sido frecuente o de algunas veces (gráfico 1.8).

Las experiencias personales de discriminación de las mujeres también son distintas a las de los hombres. El 28

% de ellas declararon que fueron discriminadas en algún momento, mientras que 19 % de los hombres sintieron esa discriminación. No se trata, en consecuencia, de que los dos géneros sean afectados de la misma manera, sino que hay una categoría en la que sus integrantes sienten que son más afectadas.

Cuando se pasa a las experiencias personales de discriminación por ser del campo o la ciudad, el 42 % de la gente responde que sí. La gente de las ciudades capitales dice haber sido discriminada con frecuencia o algunas veces en un 15 %, mientras que los encuestados del área rural lo afirman en 24 %. La intensidad con la cual se sienten discriminados unos y otros es de consideración, además de tener una dirección definida. La gente de las áreas rurales es vista por el conjunto como personas que experimentan discriminación y ellas señalan también que lo son.

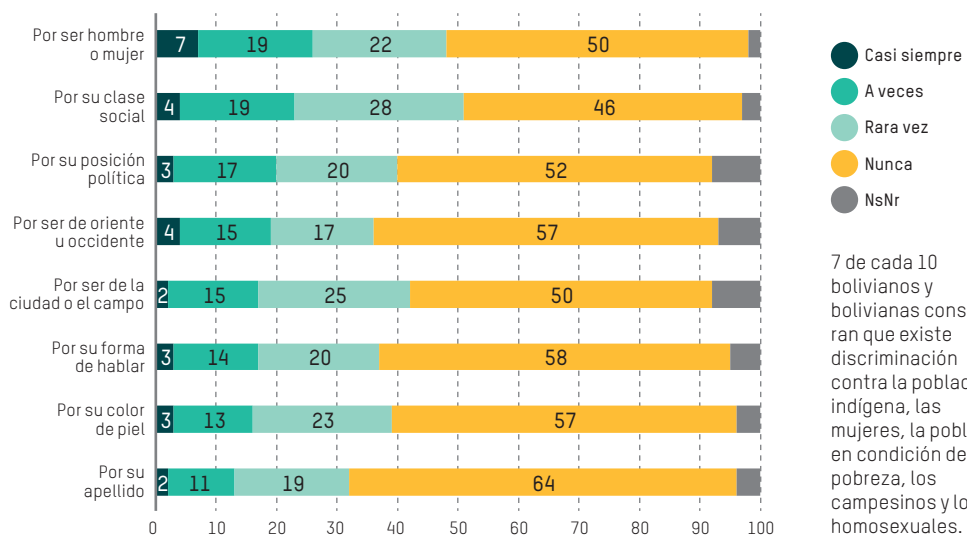
La discriminación por pobreza, a las mujeres y a los campesinos comparten el rasgo de que son más reconocidas si la persona consultada pertenece al grupo afectado, mientras que son menos reconocidas por las personas de las otras categorías. La gente de ingreso alto y los hombres reconocen sustantivamente menos la discriminación de pobres y de mujeres, la gente de la ciudad siente menos que ellos mismos sean discriminados. Esto nos habla de que la cohesión social no solo es impedida por la multiplicidad de formas de discriminación que existen, sino que además hay niveles limitados de empatía por las circunstancias en las que otros actores deben subsistir. Si un actor se encuentra en posición de privilegio es más probable que asuma que los demás no experimentan discriminación. Se naturaliza así la experiencia personal sin consideración de los problemas que tienen otras posiciones.

Desde la perspectiva del capital social desarrollado por Robert Putnam (2002), existe un cortocircuito entre las formas de discriminación percibidas por los sujetos que la experimentan y el menor reconocimiento por las personas que no lo sufren. Aquello incide en la débil existencia de valores y normas comunes que permitan el desarrollo de sentidos de vida colectiva que incluya a todos. Mientras una parte de los actores ve un desequilibrio o un desbalance en la posibilidad de ejercer derechos, otros actores consideran que la situación es normal. Hay por lo tanto una divergencia en la forma en que las diferentes clases de actores esperarían que se trate la situación desde la política pública.

Al considerar las causas por las que las personas se sintieron discriminadas, la clase social, el género, el lugar de residencia y la posición política son las que fueron señaladas en más ocasiones. Son motivo de preocupación particular razones atribuibles a actitudes que reflejan la persistencia del racismo en la vida cotidiana: 4 de cada 10 personas afirman haberse sentido discriminadas por el color de la piel o por la forma de hablar, y 32 % por su apellido.

Los datos por sí mismos señalan la existencia de factores que no deben ser olvidados en la lucha contra la discriminación. Al mismo tiempo, hay que apuntar que las cuatro categorías que quedan más abajo en la preocupación de las personas

Gráfico 1.18. ¿EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS USTED SE SINTIÓ O NO SE SINTIÓ DISCRIMINADO? (%)



7 de cada 10 bolivianos y bolivianas consideran que existe discriminación contra la población indígena, las mujeres, la población en condición de pobreza, los campesinos y los homosexuales.

Fuente: Elaboración propia con base en EPVD 2022.

son categorías que aluden a categorías adscriptivas, como el apellido que indica la pertenencia a una familia, o la piel que es fenotipo indicativo de lo que aún hoy se considera "raza" a pesar de la refutación antropológica del concepto. Esto es válido igualmente para el habla —como destreza para manejar el castellano con probidad y sin préstamos gramaticales o lexicales de idiomas indígenas— y el origen regional en el clivaje oriente-occidente. Esto como conjunto es indicativo de que lo adscriptivo, como pertenencia tradicional, no está en el primer lugar de las tensiones o motivos contenciosos.

Que la clase social y la posición política aparezcan entre las cuatro razones más importantes de discriminación, que son estatus de logro, muestra que las identificaciones menos tradicionales son hoy de importancia. El género es un estatus adscriptivo que hoy aparece con mucha importancia, posiblemente por la situación de emergencia ante la persistente violencia contra las mujeres.

Como conjunto, este orden de los motivos por los cuales se produce discriminación muestra que ha habido un desplazamiento de las arenas de lucha social en Bolivia.

CONCLUSIONES: REPENSAR LA AGENDA CRÍTICA DE LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD

El camino hacia la igualdad es un proceso largo, siempre en curso e inacabado. No es un recorrido sencillo ni lineal. El período de reducción sostenida de la pobreza y de la desigualdad de ingresos que caracterizó el cambio social en Bolivia en el período 2006-2019 fortaleció el camino hacia una sociedad con mayor igualdad. Este avance no ha sido simétrico entre sus múltiples dimensiones y formas de manifestación.

La acelerada tendencia de este proceso alcanzó un techo en 2015, poniendo en riesgo la sostenibilidad del período de crecimiento pro pobre y con redistribución. La transformación que retrata la transición desde una estructura social en forma de pirámide a una en forma de chakana va cargada de buenas noticias, pero también de agendas en curso e inconclusas. Así, desde la perspectiva de las diversas formas de desigualdad observada, destacan tres ideas que emergen como balance y a la vez desafíos para inaugurar un nuevo ciclo igualador en el país:

1. Afianzar la trayectoria de la redistribución del ingreso, y redistribuir más allá. La trayectoria de la desigualdad de ingresos muestra una significativa reducción. Pero las políticas de redistribución del ingreso no permitieron superar las brechas de género y las desigualdades en la oportunidad de generación de ingresos de los trabajadores informales. Más allá del monitoreo de las desigualdades en el ingreso, aun no se ha abordado en el país la injusta distribución de la riqueza (acumulación de capital) y las políticas para reducirlas. Las políticas de protección social han logrado importantes coberturas de la población beneficiaria con enfoque de universalidad, pero podrían ser más igualadoras. Esta situación requiere pensar en un nuevo ciclo de políticas centrado en la revisión de la protección social, la profundización de las dinámicas de generación de ingresos del trabajo informal y la centralidad de la provisión de educación de calidad.

2. Detener la amenaza del retroceso, y atacar los nudos críticos de la desigualdad. El balance de la trayectoria recorrida en materia de igualdad no está libre de paradojas. La persistencia de desigualdades horizontales que reproducen exclusiones, en especial de la población indígena, de las mujeres y de quienes habitan en áreas rurales, requiere un renovado compromiso. Para lograr un nuevo salto hacia la igualdad será necesario profundizar en las alternativas que combinen estrategias a favor de la autonomía de las mujeres, y en las interacciones que operan entre el mundo del trabajo remunerado y no remunerado. El próximo momento debe centrarse en desarmar las intersecciones excluyentes.

3. Repensar la agenda crítica de la desigualdad. Aun con el avance en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígenas, todavía estamos lejos de superar el racismo y la discriminación. El análisis de las percepciones sobre discriminación muestra que los bolivianos y las bolivianas consideran que la sociedad es un campo de confrontación. Que unos y otros actores vean la discriminación como una constante nos remite a una pugna y competencia en el ejercicio de derechos. Que los niveles de reconocimiento de desigualdades sean igualmente amplios, muestra que en esa competencia están los que llevan las de ganar y los que pierden, a veces sistemáticamente. Esa percepción generalizada es indicativa de un contrato social que no responde plenamente a las expectativas de las personas y que puede derivar en la ruptura de acuerdos de convivencia en democracia.

¿Cómo influye la evidencia de las desigualdades descritas en las percepciones de la población? ¿De qué manera se conectan las experiencias de privilegio y de exclusión con las percepciones y expectativas de la gente? ¿Y cómo influyó en estas percepciones el impacto de la crisis política, social y económica que atravesó el país entre 2019 y 2020? En el siguiente capítulo nos ocuparemos de estas cuestiones a partir de lo que le preocupa y le indigna a la gente.

CAPÍTULO 2

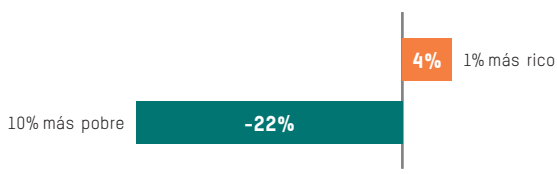
LA DESIGUALDAD IMAGINADA

PERCEPCIONES Y CAMBIOS EN UN TIEMPO SUSPENDIDO

La mañana después de la crisis del COVID-19, Bolivia despertó más pobre y más desigual. En marzo de 2020, el país registró los primeros casos de coronavirus y tuvo que enfrentar la pandemia en medio de un contexto económico ya frágil resultante de la coyuntura crítica de fines de 2019. Los efectos sociales y económicos de la pandemia no serán de corta duración. Concorde al deterioro de las condiciones socioeconómicas resultantes de la pandemia, la principal preocupación de las y los bolivianos recae en la economía: a inicios de 2022, el principal problema del país que señala la población boliviana como primera opción es la pobreza (36 %), seguida de la delincuencia (15 %) y la corrupción (12 %).[1]

El año 2020, la economía boliviana registró una contracción de 8,8 %, la mayor caída producida en los últimos 20 años. El deterioro del bienestar de los hogares combinó pérdidas temporales y definitivas en el empleo, en los ingresos laborales y familiares, y dejó un saldo de profundización de la pobreza y la desigualdad. Se ha estimado que, durante esa gestión, los hogares del 10 % más pobre sufrieron una contracción de una quinta parte de sus ingresos, mientras que el 1 % de ingresos más altos aumentó su ingreso en 4 % (gráfico 2.1) (Oxfam, 2022).

Gráfico 2.1. VARIACIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES ENTRE 2019 Y 2021



Entre **2019 y 2020 la caída de los ingresos de los hogares afectó más a los hogares más pobres**: mientras el 10 % más pobre sufrió una contracción promedio de una quinta parte de sus ingresos, el 1 % más rico aumentó sus ingresos en 4 %.

Fuente: Oxfam (2022).

Frente a este panorama de profundo impacto socioeconómico y lenta recuperación, las percepciones sobre las desigualdades que más afectan e indignan a las y los bolivianos están asociadas a las recientes pérdidas de oportunidades de empleo e ingresos, y a las desigualdades en el acceso a la educación profundizadas con la crisis. Al mismo tiempo, las percepciones están condicionadas por la experiencia generalizada de que el impacto de la pandemia en la situación familiar fue importante: más de la mitad de los entrevistados afirma que la pandemia afectó mucho su situación familiar. Si a este porcentaje se añade a quienes dijeron que "afectó algo", la proporción se eleva a 76 %.

Comprender lo que la gente piensa sobre la desigualdad es crucial en este momento, en el que confluyen el legado en las expectativas de movilidad social, inclusión y reducción de las desigualdades que caracterizaron el período previo a la crisis, así como la sensación de malestar social y polarización que dejó la coyuntura crítica del 2019. ¿Qué preocupaciones aquejan a las y los bolivianos la mañana después del COVID-19? ¿Cómo se ordenan y priorizan las preocupaciones sobre la desigualdad en un escenario de incertidumbre sobre los cambios que depara el futuro? ¿Cómo varían estas percepciones de acuerdo al lugar que ocupan y creen ocupar las personas en la estructura social? ¿Hasta qué punto se reconfiguraron las diversas maneras que tienen las y los ciudadanos para pensar y evaluar las diferencias sociales y étnicas existentes en el país? ¿Qué expectativas expresa la población en torno a la mejora/deterioro de la promesa de inclusión? ¿Qué síntomas de malestar subjetivo retratan estas percepciones? ¿En qué ámbitos? Exploraremos tales cuestiones en este capítulo.

En los aparatados que siguen abordamos el campo poco explorado de la desigualdad percibida, haciendo énfasis en las desigualdades que más afectan y preocupan a la población en el escenario de la crisis por COVID-19. Buscaremos también contrastar la desigualdad percibida con los cambios en la desigualdad observada analizada en el anterior capítulo.

¿POR QUÉ IMPORTAN LAS PERCEPCIONES SOBRE LA DESIGUALDAD?

Sabemos bastante acerca de las distintas formas de manifestación de la desigualdad en Bolivia, pero conocemos poco sobre lo que la gente piensa respecto a esta desigualdad. La dimensión de la desigualdad objetiva suele ser estudiada con detenimiento, pero aquello que la gente percibe como desigual, cómo las desigualdades se evalúan y justifican o si se piensa que la distribución de la riqueza es justa o no, por ejemplo, recibe menos atención.

Este descuido tiene consecuencias más relevantes de lo que podría pensarse a primera vista. Como se verá, las percepciones no reflejan siempre la situación objetiva, pero en cuanto la gente actúa conforme a lo que considera que es real, las percepciones son reales en sus efectos (Thomas, 1928). Y esos efectos pueden ser legitimadores o cuestionadores. "Las desigualdades sociales sólo pueden ser (permanentemente) reproducidas cuando los miembros de la sociedad —particularmente aquellos desaventajados— las consideran justificadas" (Sachweh, 2012 y 2017).

1 Datos provenientes de la Encuesta de Percepciones Valores y Expectativas sobre la Desigualdad en Bolivia (EPVD 2022).

Por tanto, si la gente piensa que una desigualdad es legítima, no hará mucho para revertirla, sea apoyando iniciativas de política pública o manifestándose públicamente. Por ese camino muchas desigualdades se reproducen sin ser cuestionadas y una parte de la población seguirá bregando en los mercados laborales, el acceso a servicios y el reconocimiento político y social en un campo minado de desigualdades y discriminación.

Al igual que las desigualdades objetivas, las percepciones sobre la desigualdad tampoco se distribuyen de manera homogénea entre los diferentes grupos y actores (Lungo Rodríguez, 2017; Sachweh, 2012). Y es que no todos suelen ser afectados de la misma manera por los contextos sociales, económicos e históricos en los que viven. Aún más, se sabe que las percepciones suelen estar modeladas por la acumulación de experiencias, enseñanzas, aprendizajes y reflexiones que experimentan los actores sociales y que se modifican en el tiempo.

Por esas razones, las desigualdades no son vistas del mismo modo por mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, ricos y pobres, etcétera, simplemente porque no viven del mismo modo. Son diferentes sus trayectorias en las instituciones educativas, el mercado de trabajo, el acceso a la salud, entre otros. Lo anterior no significa, no obstante, que exista una relación mecánica entre una posición social y unas ideas sobre la desigualdad, que supondría que los actores sociales son solo soportes de determinaciones sociales. Importan, con similar relevancia, la reflexividad y agencia de los actores sociales, y los modos en que interpretan y organizan sus condiciones de vida.

Recuadro 2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS PERCEPCIONES SOBRE LA DESIGUALDAD

Las propuestas para el análisis de las percepciones sobre la desigualdad se nutren de tres líneas de trabajo teóricas que enfatizan diferentes dimensiones. De esa manera, se puede realizar un entramado de ideas que enfocan las percepciones de la desigualdad desde sus manifestaciones cotidianas, en la interacción entre actores sociales, pasando a la formulación de ideas de "justicia distributiva" al mismo tiempo más generales y más prácticas, hasta la conformación de lo que podríamos entender como la relación entre la desigualdad y la cultura (Lungo Rodríguez, 2017).

La primera línea de trabajo analiza las percepciones sobre la desigualdad a nivel de los individuos y en sus relaciones se encuentra el tópico de la construcción sociocultural de las desigualdades (Sachweh, 2012). En ese caso, la experiencia biográfica del privilegio o del despojo es el centro de análisis. Las perspectivas interaccionistas han señalado este nivel como aquél donde se generan los discursos que etiquetan de manera diferenciada a los que tienen y los que no, a los que se considera que merecen y los que usurpan. Esta dimensión es central porque recuerda que las desigualdades no son solo medidas de síntesis sobre el acceso o no a recursos, sino que se encarnan en vidas a las que a algunos se les permite o prohíbe acceder a servicios, se los etiqueta por merecer o no cierto beneficio, o se les juzga por desempeñar correctamente un papel que se espera de ellos.

La segunda línea versa sobre justicia distributiva y trata con la aceptación o no de las cargas y recompensas que un individuo tiene y consigue en un contexto determinado. En este nivel se trabaja la tensión que existe en las democracias modernas entre la expansión de ideales igualitarios y la persistencia de desigualdades. Por lo mismo, en esta cuestión están involucrados los acuerdos normativos —a veces explícitos, a veces no— sobre qué logros deben merecer ciertas recompensas y si efectivamente eso se concretiza. Esta perspectiva enfatiza que todos los actores están munidos de criterios con los cuales generan sus propias concepciones de lo que es justo, además de las justificaciones que lo validan (Boltanski y Thevenot, 1999).

Apoyándose en los niveles antes mencionados, la tercera línea de estudios se enfoca en la reconstrucción de una mirada de conjunto sobre la cultura y la desigualdad. Se contempla con esto la forma en que se ensamblan las prácticas, las justificaciones, las ideas de justicia y los procesos materiales de acaparamiento y distribución. La cultura no es algo estático ni armonioso, por lo que las prácticas y significados que hacen a la constelación del problema de la desigualdad están en disputa. Que el énfasis de una sociedad se concentre en las desigualdades de resultado o en las desigualdades de oportunidades, que las justifique y valide, es algo que se contempla en esta línea (Hall, 2006).

Estos elementos son analizados desde la evidencia producida para este informe en la Encuesta de Percepciones, Valores y Expectativas sobre la Desigualdad en Bolivia 2002 (EPVD 2022), así como en algunos grupos focales. En los siguientes apartados se expone el conjunto de información y argumentos que permiten entender la conformación y las dimensiones, a veces confrontadas, de las percepciones sobre la desigualdad en Bolivia, cuán acentuadas son, cuán convergentes y cuánto permiten o no pensar terrenos comunes para superar la desigualdad. Ello, en el contexto particular marcado por la crisis sanitaria del COVID-19, el consecuente deterioro en las condiciones de vida y el estado de incertidumbre sobre la trayectoria del progreso social.

INDIGNADOS: MÁS POBRES Y MÁS DESIGUALES DESPUÉS DE LA CRISIS

A inicios de 2022, según la EPVD 2022, 30 % de las y los bolivianos consideraban que la riqueza en Bolivia estaba mal distribuida y 31 % indicaron que la distribución era pésima. Como conjunto, la valoración negativa de la distribución de la riqueza llegaba a 61 %. Solo 21 % de la población consideraba que la distribución no era "ni buena" "ni mala"; un minoritario 12 % respondía que la distribución estaba adecuada o aceptablemente distribuida; y apenas 4 % pensaba que la distribución era adecuada. Esa opinión no varía cuando se considera el estrato socioeconómico, el ingreso, el nivel educativo, el género o la pertenencia a pueblos indígenas, lo que indica que existe un sentimiento compartido y generalizado de que la riqueza no está bien distribuida en el país.

6 de cada 10 bolivianos y bolivianas perciben que la riqueza en el país está mal distribuida. El 31 % considera que la distribución es "pésima".

Esta disconformidad con el orden existente en materia de distribución ha sido ampliamente explorada en las encuestas del Latinobarómetro, que indagan de manera puntual la percepción sobre la "injusticia de la distribución de ingresos", como se mostró en el capítulo anterior. El año 2020, último dato disponible de esta serie, la sensación de injusta distribución del ingreso en Bolivia era percibida por 8 de cada 10 bolivianos, alcanzando niveles tan altos como aquellos registrados en el primer quinquenio del siglo XXI.

Hay que tener presente que la desigualdad de ingreso y de riqueza no son lo mismo. La riqueza incluye el patrimonio que puede tener una persona, sea su casa, automóvil o instalaciones de trabajo, así como sus deudas en el banco (riqueza negativa). El ingreso, en cambio, es el dinero recibido, sobre todo derivado de la realización de un trabajo, sea a destajo o por períodos de tiempo; e incluye también transferencias de terceros, del Estado y otros ingresos derivados de la ganancia del capital. No obstante, al considerar las preguntas, podría suponerse que quienes las responden lo hacen de manera general y abstracta sobre el concepto propio que tienen de ingreso o de riqueza.

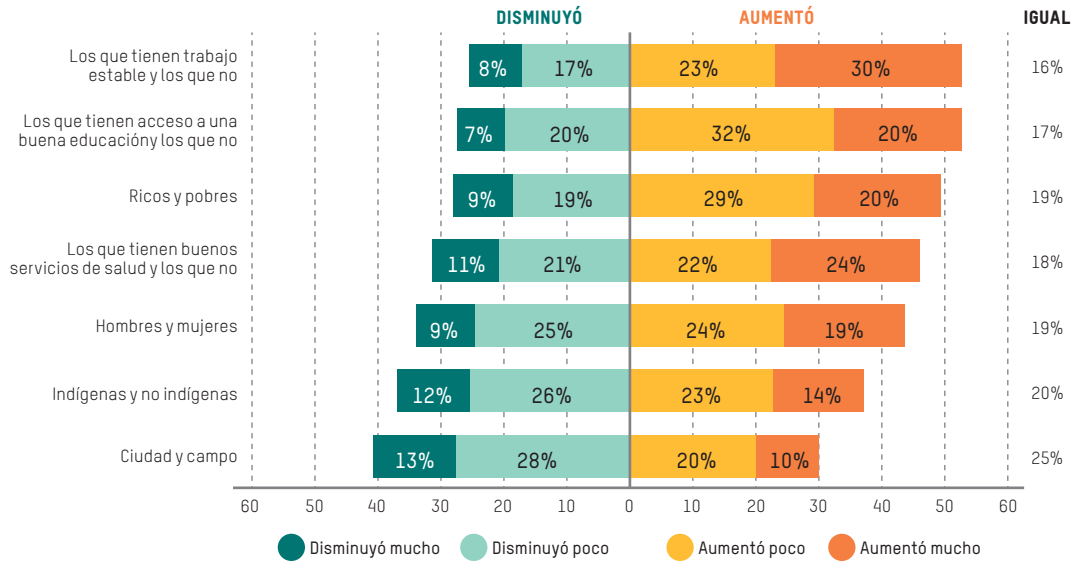
La evolución histórica de las percepciones sobre la justicia en la distribución de ingreso indica que su deterioro en el caso boliviano no ha sido estático, ni se debe únicamente a la pandemia del COVID-19. Ya desde 2015 se fue reduciendo paulatinamente la sensación de "una justa distribución de la riqueza", pese a que el índice de Gini continuó mejorando hasta 2019, aunque a un ritmo menos acentuado en comparación con el período de crecimiento pro pobre más intenso (2007-2015). Esta situación ha sido común para la mayoría de los países de la región. El reciente informe del PNUD para América Latina destaca que, para la mayoría de la población en todos los países, la distribución del ingreso era "injusta" o "muy injusta", llegando a superar incluso el 90 % en algunos casos (PNUD, 2021).[2] Esta sensación de injusticia se reproduce en la percepción del acceso a servicios públicos: 66 % en cuanto al acceso a los servicios de salud y 60 % en el acceso a la educación.

Al respecto, Kessler y Assusa (2021) sostienen que no hay una relación mecánica entre las condiciones objetivas de desigualdad y las percepciones que suscitan. Suele existir una evaluación compleja por parte de los actores, que incluye las expectativas sobre cómo debería continuar una tendencia.

A la sensación de injusticia en la distribución del ingreso, de alguna manera asociada a la ralentización de los cambios ocurrida durante el último quinquenio previo a la crisis, se suma una sensación bastante generalizada de que las desigualdades relacionadas a factores socioeconómicos aumentaron. El gráfico 2.2 retrata la percepción de las y los entrevistados sobre el aumento/disminución de la desigualdad entre quienes tienen un trabajo estable y quienes no, entre quienes acceden a una buena educación y quienes no, entre ricos y pobres, y entre quienes acceden a servicios de salud de calidad y quienes no. En estas dimensiones socioeconómicas, se percibe en mayor proporción un aumento de la desigualdad. Además, la percepción de que estas

2 La mayor sensación de injusticia es percibida en Colombia (95 %), Venezuela (93 %) y Paraguay (91 %). El promedio regional alcanza a 81 %; y los menores porcentajes están en El Salvador (58 %) y Nicaragua (59 %).

Gráfico 2.2. ¿USTED DIRÍA QUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA DESIGUALDAD ENTRE (GRUPOS) AUMENTÓ O DISMINUYÓ?



Existe una percepción mayoritaria de que las desigualdades socioeconómicas aumentaron en los últimos años, percepción que coincide con el impacto de la pandemia.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

desigualdades aumentaron (sea poco o mucho) es mayoritaria o casi mayoritaria.

En segundo orden aparece la desigualdad entre hombres y mujeres, cuya percepción de aumento (43 %) es también mayoritaria, en relación a la sensación de disminución (34 %). Mientras que la percepción sobre la desigualdad entre indígenas y no indígenas está dividida: el 37 % afirma que aumentó y el 38 % afirma que disminuyó. Y en el caso de la desigualdad ciudad – campo, la mayoría afirma que disminuyó: 41 % frente a sólo el 30 % que dice que aumentó.

Los entrevistados adultos y con mayor nivel de instrucción son los que tienden a afirmar con mayor énfasis que las desigualdades aumentaron en los últimos cinco años. Por tanto, se puede afirmar que, en primera instancia, no necesariamente quienes padecen las desigualdades en lo personal son las que más las perciben, o las que afirman que las mismas aumentaron. Esto es particularmente cierto en cuanto a la desigualdad socioeconómica. Quienes más enfatizan en que la misma aumentó en los últimos cinco años (66 %) son las personas del estrato superior de la escala social de las áreas urbanas (estratos medio y medio alto).

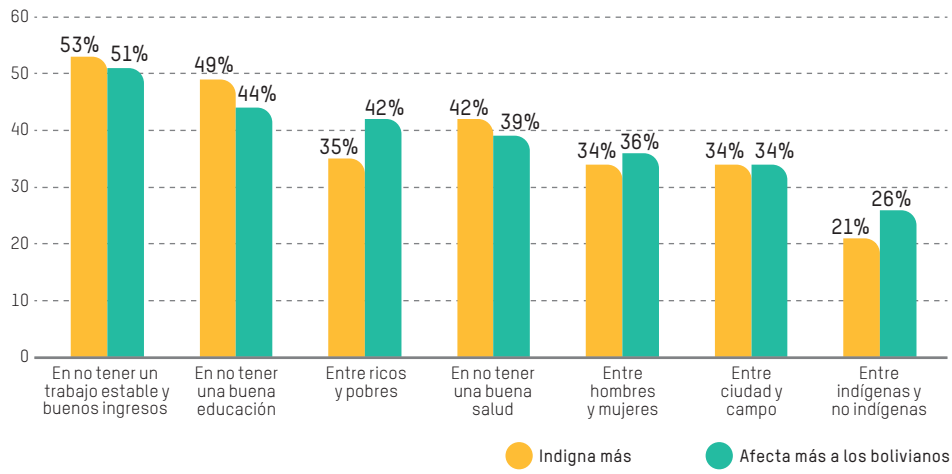
Esto puede deberse a dos razones. Por una parte, el hecho de que las personas con mayor nivel de instrucción están más acostumbradas a manejar la terminología sobre las "desigualdades", pudiendo emitir juicios más precisos sobre este fenómeno. Por otra parte, en esos segmentos hay un mayor número de ciudadanos opositores al gobierno del MAS-IPSP, que evalúan el rumbo del país y de las políticas con mayor pesimismo y crítica.

Sin embargo, eso no significa que los segmentos que padecen más las diferencias sociales sean poco sensibles a las mismas. Por ejemplo, las mujeres (47 %) son las que más enfatizan en la desigualdad entre hombres y mujeres, en comparación con 40 % en el caso de los hombres; y los estratos que habitan en los pueblos (48 %) son los que más consideran que la desigualdad entre indígenas y no indígenas ha aumentado en los últimos cinco años, en comparación con sus pares en ciudades intermedias (31 %).

Se debe llamar la atención sobre la manera como las personas reflexionan acerca de la desigualdad socioeconómica, no únicamente asociándola con las diferencias de ingreso, empleo o riqueza, sino también con el acceso a servicios de calidad (educación y salud, principalmente). Es decir, a mayor acceso a esas prestaciones, se entiende que la familia no es pobre; en tanto que, a menor acceso, se entiende que la familia tiene dificultades económicas.

Si se indaga sobre las desigualdades que más afectan e indignan, reaparece un fuerte énfasis en aspectos relacionados con la desigualdad socioeconómica o de clase (gráfico 2.3). En los grupos focales se observó que esas evaluaciones toman como referencia lo que las personas "experimentan" cotidianamente y que asumen como "desigualdad". Es así como prevalece una idea de "desigualdad socioeconómica" no tanto como diferencia "entre ricos y pobres", sino como falta de empleo o brechas en los ingresos. De igual modo, la "violencia contra las mujeres" suele ser el referente para comprender las desigualdades que afectan a las mujeres; o la "discriminación" de los indígenas es considerado como un equivalente de la desigualdad étnico-cultural.

Gráfico 2.3. DESIGUALDADES QUE MÁS PREOCUPAN E INDIGNAN A LA POBLACIÓN (2022)



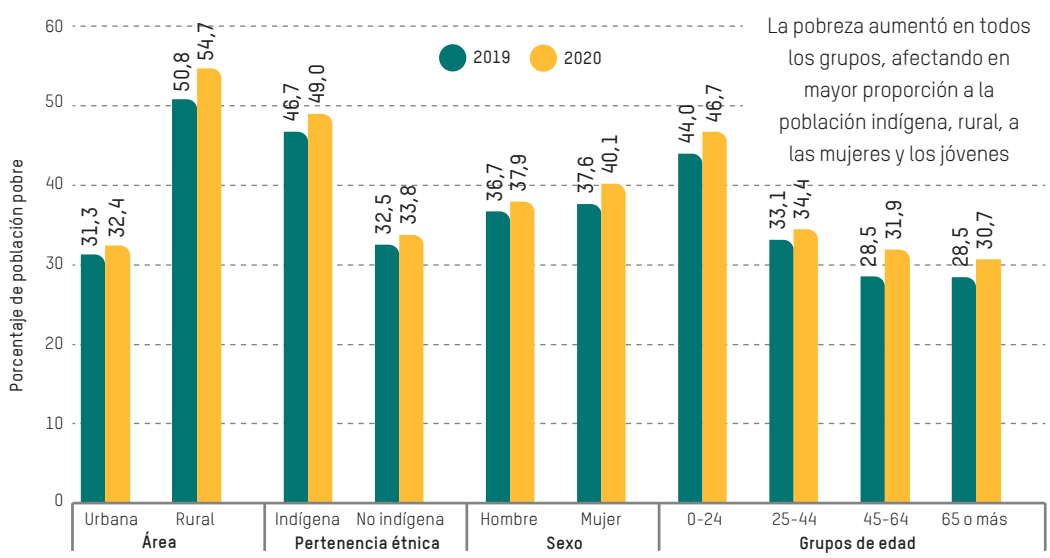
Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

¿Cómo explicar esta preocupación e indignación prioritarias por la desigualdad socioeconómica? ¿Cómo comprender la relativa menor preocupación por las desigualdades horizontales (étnico-culturales, de género y según lugar de residencia), y la relativa mayor sensación de que las primeras aumentaron, mientras las últimas se mantienen igual o disminuyeron? A continuación, enfocamos el análisis en los impactos de la pandemia, haciendo énfasis en las percepciones y testimonios recogidos, y los contrastamos con los efectos en la desigualdad observada.

Pérdidas de empleo y de ingresos: las que más aumentaron y las que más indignan

La pandemia del coronavirus desató una crisis sanitaria sin precedentes, que derivó en una crisis económica y puso a prueba la sostenibilidad del progreso social alcanzado en la década y media anterior. La actividad económica se vio afectada profundamente debido a las medidas sanitarias de cuarentenas, restricción de movilidad y distanciamiento social, provocando una reducción e incluso destrucción de empleo que finalmente se tradujo en el deterioro del ingreso laboral de los hogares, en particular de la población

Gráfico 2.4. POBREZA TOTAL SEGÚN GRUPOS % (2019-2020)



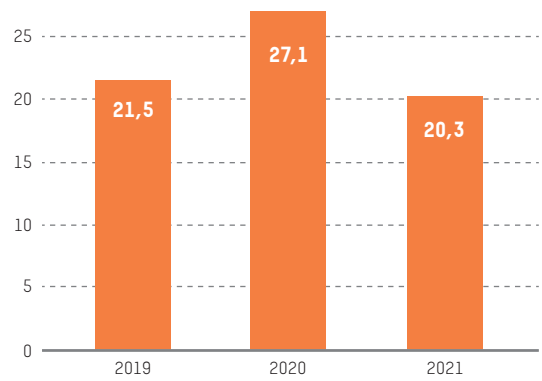
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogar del INE 2019 y 2020.

ocupada en el sector informal, la mayoría mujeres (76,2 % en 2019), y en especial en los deciles de ingreso más pobres de la población[3].

Entre 2019 y 2020, la pobreza total aumentó en 1,9 puntos porcentuales, ocasionando que casi 300 mil personas pasen a ser pobres. Todos los grupos de la población se vieron afectados por este retroceso; sin embargo, en términos relativos, la situación afectó más a la población que ya vivía una situación de mayor precariedad antes de la pandemia: en áreas rurales, población indígena, mujeres y trabajadores del sector informal. En este escenario, las desigualdades horizontales se profundizaron (gráfico 2.4).

Los efectos de la crisis también afectaron la distribución, pues en términos de ingreso fueron las personas de los deciles más pobres quienes más sufrieron el impacto de la crisis. La desigualdad de ingresos aumentó, el Gini pasó de 0,424 a 0,542 el año 2020 y la razón entre los ingresos del 10 % más rico y el 10 % más pobre aumentó de 21,5 a 27 veces, reflejando un retroceso luego de varios años de progreso (ver gráfico 2.5).[4]

Gráfico 2.5. RATIO ENTRE LOS INGRESOS DEL 10 % MÁS RICO Y EL 10 % MÁS POBRE (2019-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogar del INE 2019, 2020 y 2021.

¿Qué cambios en la distribución están detrás de estos movimientos? Entre los hallazgos de la afectación desigualadora de la pandemia y las medidas de contención adoptadas, destacan mayores pérdidas en los ingresos laborales entre la población más pobre. La Fundación ARU (2021) ha estimado que las pérdidas en el ingreso laboral durante los meses de la cuarentena, entre marzo y mayo de 2020, habrían oscilado entre -29 % y -69 %; llegando incluso a -80 % en los percentiles más pobres de la distribución. Las pérdidas estimadas durante la cuarentena rígida llegaron a ser mucho mayores, en especial para los trabajadores menos calificados y de menores ingresos.

Como balance interanual, entre 2019 y 2020 se registraron pérdidas de ingreso mayores en el decil más pobre, cuyo ingreso se había contraído en 22 % (Oxfam, 2022). También se ha estimado que las medidas de transferencias monetarias implementadas para mitigar los efectos de la crisis en los ingresos de los hogares (Bono Familia, Canasta Básica y Bono Universal), si bien fueron progresivas, igualadoras y en algunos casos pro pobres, tuvieron un impacto limitado dada la duración de la crisis y el resultado provocado (Fundación ARU, 2021).

En este escenario, no es casual que después de la crisis, las desigualdades de índole económica sean las que más preocupan e indignan a las y los bolivianos. Estas percepciones están ineludiblemente marcadas por los efectos de la pandemia del COVID-19 en la economía de las familias. Las personas que contaban con trabajos estables al iniciar la pandemia fueron protegidas por las medidas de emergencia, pues no podían ser despedidas, al menos dentro de los márgenes normativos aplicados. Mientras que las personas que estaban trabajando en ocupaciones por cuenta propia o eran trabajadores de empresas informales perdieron su trabajo o se vieron imposibilitadas de realizar sus actividades. La mayoría de quienes afirmaron que la pandemia afectó a sus hogares se refiere a la disminución de ingresos y a la pérdida de empleo (gráfico 2.6). El reto en los próximos años será evitar el retroceso: la historia reciente de la acción intencionada del Estado para revertir las desigualdades demuestra que la voluntad política es capaz de modificar la trayectoria.

Los testimonios recogidos en los grupos focales confirman esta evidencia y percepciones. Las personas entrevistadas, especialmente de los estratos medio bajo y bajo, se refirieron de manera recurrente a la quiebra de empresas y negocios, y a los consiguientes despidos:

> Antes de la pandemia yo trabajaba en un restaurante. Yo era administrador. Pero vino la cuarentena y tuvimos que cerrar por dos meses. Entonces ese restaurante entró en quiebra pues. Entonces el dueño nos llamó y nos dijo que estaba cerrando (el restaurante). Como yo conozco el movimiento económico (del restaurante), sé que lo

3 Es importante distinguir que, en el caso del empleo asalariado, los ajustes se han dado vía cantidades con reducciones de puestos de trabajo, en tanto que en el ingreso por cuenta propia los ajustes se dieron vía precios.

4 La trayectoria de otros índices que miden la desigualdad entre grupos, como el Índice de Palma que mide la razón de ingresos del 10 % más rico de la población con respecto al 40 % más pobre, tuvo el mismo comportamiento.

> que dijo (el dueño) es verdad pues. No había caso, ya no se podía seguir. Así que nos quedamos sin empleo de un día para otro (hombre, estrato medio típico, La Paz).

> Antes de esto del COVID, con mi familia teníamos un negocio de vender hamburguesas. Ahí por la terminal, por la Aroma teníamos un pequeño carrito para vender hamburguesas. Bien nomás nos estaba yendo ahí. Cuando vino la enfermedad, entonces ya hubo cuarentena. Entonces ya no pudimos vender (hamburguesas). Entonces ya nomás, ¿no?, ya nomás tuvimos que vender el carrito. Ahora estoy haciendo *delivery* (hombre, estrato medio bajo, Cochabamba).

Si bien los participantes en los grupos focales no mencionan de manera espontánea el término de "desigualdad" socioeconómica, se refieren a los "problemas" para tener un empleo estable o ingresos adecuados, especialmente después de la pandemia:

> Grave ha sido siempre lo del coronavirus. No nos dejaban vender nada en El Alto (el 2020). Los policías y los militares salían con sus carros (para que no vendamos). Ahí en mi familia grave hemos sufrido porque ya no nos podíamos vender. Desde entonces la plata ya no hay (mujer, estrato bajo, El Alto).

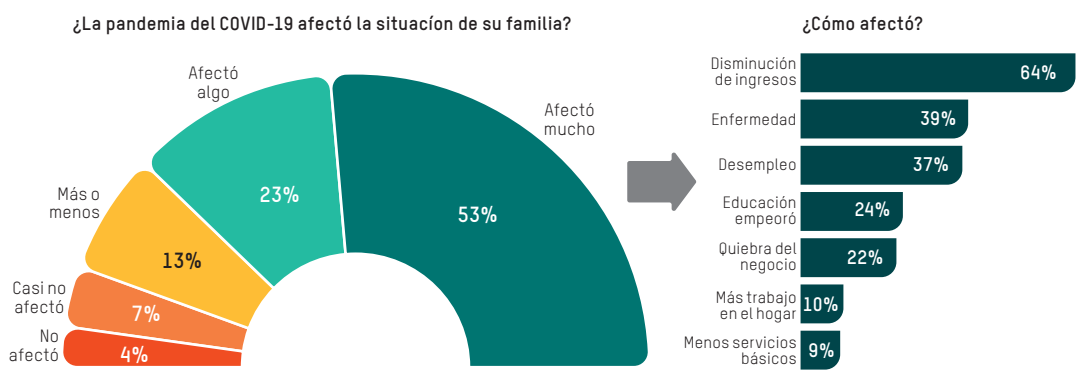
Uno de los procesos mediante los cuales se produce la desigualdad es el acaparamiento de oportunidades de acumulación (Tilly, 2000). En un mercado como el de trabajo, la posibilidad de controlar qué puestos existen y cómo son apropiados resulta uno de los principales atributos para mitigar o acentuar la desigualdad. Se ha señalado ya que los mercados de trabajo bolivianos están fuertemente segmentados. Las y los encuestados demuestran un conocimiento práctico de las desigualdades estructurales y de los efectos del COVID-19 al señalar que el acceso a trabajo estable es muy desigual. Intuitivamente, la gente reconoce el acaparamiento de las limitadas posiciones y condiciones de empleo privilegiadas.

En síntesis, la pandemia produjo una reducción de los ingresos en los hogares y también pérdidas de riqueza y mayor endeudamiento (Oxfam, 2022). Una de las paradojas de los efectos de la pandemia fue que la economía se contrajo a nivel mundial, pero la riqueza siguió acumulándose en pocas manos. En Bolivia, después de una década de reducción de la desigualdad, el año 2020 vio un repunte de la concentración de la riqueza: "el 10 % más rico concentraba el 61 % de la riqueza, doce veces más que el 50 % más pobre que para entonces concentraba apenas el 5 % de la riqueza total" (Oxfam, 2022, p. 4). Por esto es posible comprender el reflejo de esta situación objetiva en las percepciones de las personas a través de un clivaje que divide a ricos y pobres.

En este escenario, las preocupaciones mayoritarias de las y los bolivianos en torno a las desigualdades en el ámbito socioeconómico se refieren a un contexto económico y laboral particularmente marcado por la informalidad (ver capítulo 1). Se estima que esa informalidad no ha dejado de crecer desde la segunda mitad del siglo XX (Pereira Morato, 2015; Hummel, 2021). No hubo hasta ahora una transformación económica que haya podido revertirla y, por lo mismo, se convierte en una fuente material e inmediata de preocupación en la ciudadanía.

Aunque hay trabajos como los de Tassi (et al., 2013) que muestran las posibilidades de acumulación de riqueza entre trabajadores informales, eso no deja de ser excepcional. Ocho de cada 10 trabajadores informales son vendedores callejeros (Hummel, 2021), algunos con anaqueles o tarimas, otros itinerantes, la mayoría organizados. Se trata mayoritariamente de un sector en el que la regla sigue siendo

Gráfico 2.6. IMPACTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN LA SITUACIÓN FAMILIAR

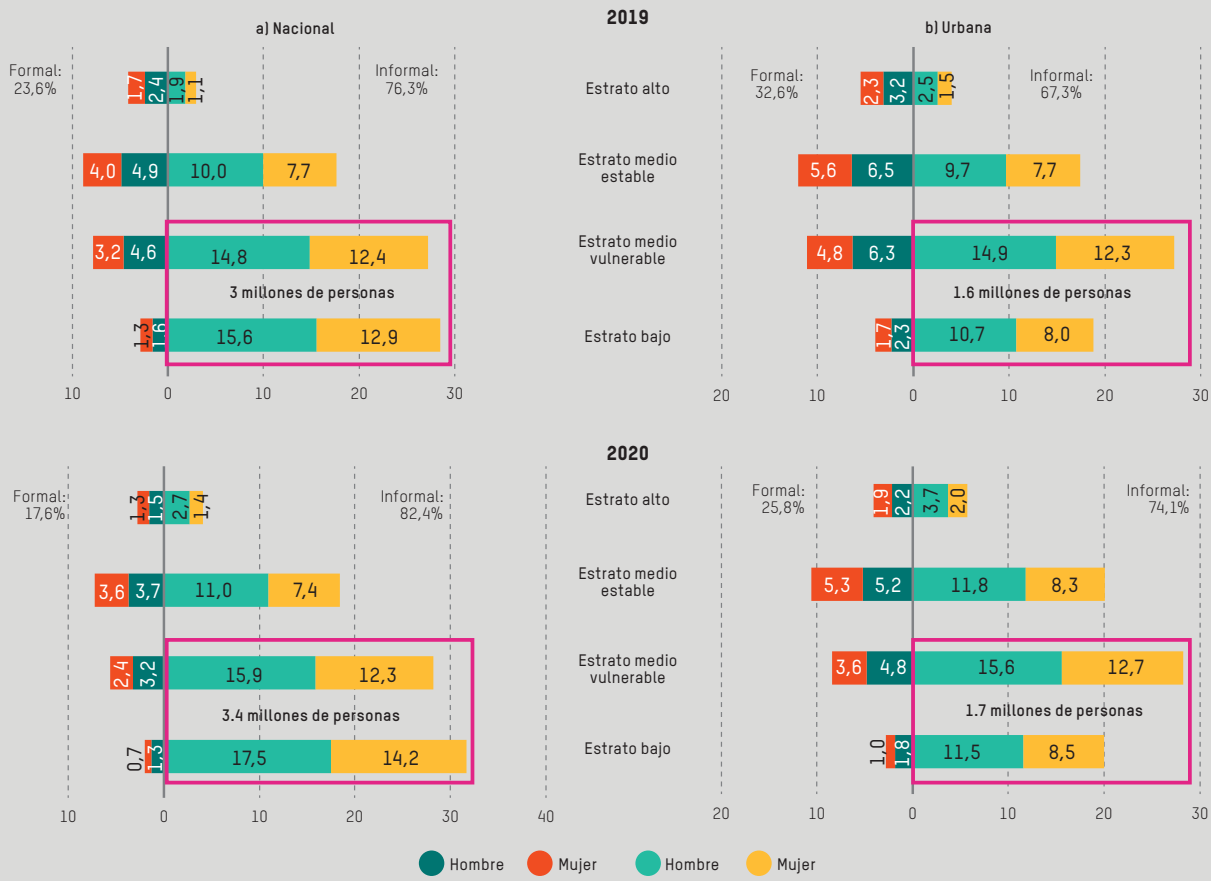


Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Recuadro 2.2. INFORMALIDAD Y VULNERABILIDAD: ¿LA NUEVA NORMALIDAD?

Según encuestas de hogares, el año 2020 a nivel nacional la población ocupada en el sector formal de todos los estratos de ingresos se redujo en un 23 % con relación al 2019. La informalidad en el estrato bajo de ingresos aumentó en más de 15 %, pasando de 1,6 a 1,8 millones de personas ocupadas. En el área urbana, la ocupación cayó en 20 %; pero, a diferencia de lo que sucedió a nivel nacional, esta variación afectó a los estratos medio vulnerable y bajo, implicando un aumento de los trabajadores informales de 1,6 a 1,7 millones (un incremento de 5,6 % entre 2019 y 2020).

Gráfico 2.7. OCUPACIÓN SEGÚN MERCADO DE TRABAJO, ESTRATO DE INGRESOS Y SEXO



Fuente: Elaboración propia con base en tabulaciones de Encuesta de Hogar del INE de 2019 y 2020.

Así, la elevada informalidad y la alta vulnerabilidad que caracterizan la estratificación de la población ocupada en el país, se han convertido en una condición de la "nueva normalidad" pospandemia. Si bien las medidas de reactivación en 2021 han favorecido el retorno a la senda del crecimiento inclusivo con consecuentes reducciones de pobreza y desigualdad, el mayor desafío de los próximos años será hacer sostenible esta tendencia.

el ingreso irregular por trabajo diario de baja productividad y sin posibilidades de acumulación en el mediano plazo. El estado de precariedad en el que se desenvuelven esos trabajadores y trabajadoras hace comprensible que perciban los trabajos formales como un privilegio.

En ese marco es que la indignación sobre el acceso desigual a trabajo estable se puede entender también como una demanda de políticas que aminoren la vulnerabilidad de trabajadores informales y precarizados. Las desigualdades categoriales, es decir, las que afectan a sujetos con etiquetas (indígena-no indígena, hombre-mujer, ricos-pobres) son percibidas como diferencias que afectan, pero las que indignan más indican la sensibilidad sobre los medios a través de los cuales esas desigualdades operan, en especial la mañana después de la crisis. Lo anterior señala una posibilidad de acción significativa en la política pública, porque mientras remontar una desigualdad categorial, como la

vinculada al género, pone en juego múltiples dimensiones de explotación y acaparamiento, las disparidades de acceso a bienes específicos, como el empleo o la educación, permiten concentrar y priorizar esfuerzos. En lo que sigue profundizamos algunas de estas cuestiones.

DESIGUALDADES EN LA EDUCACIÓN: LA BRECHA DIGITAL, ESE NUEVO OBSTÁCULO

Más allá de las brechas relacionadas con el trabajo y los ingresos, las desigualdades que más preocupan e indignan a las personas consultadas en la EPVD 2022 incluyen las referidas a la educación y a la salud. Son dos dimensiones que, junto con el ingreso, tienen vínculos muy fuertes y que posiblemente constituyen los ámbitos de acción pública más importantes para reducir las desigualdades en este momento, dados los impactos ocasionados por la pandemia.

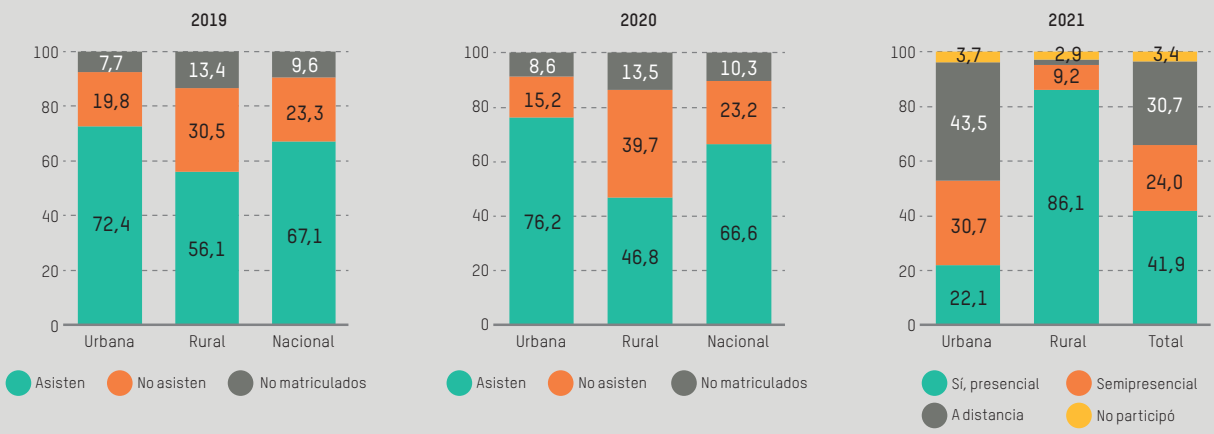
Al respecto, la CEPAL (2022) ha denunciado que la profundización de los efectos de una crisis social prolongada en la región implica un impacto silencioso y devastador en la educación. Se prevé que las trayectorias educacionales y laborales de las nuevas generaciones se verán profundamente afectadas. Las repercusiones perjudicarán además el desarrollo socioemocional de niñas y niños, así como las expectativas de movilidad social.

En este escenario de gran incertidumbre, la preocupación por la educación adquiere una relevancia particular en las percepciones de las y los bolivianos: 52 % de los entrevistados cree que las desigualdades entre quienes acceden a una

Recuadro 2.3. BARRERAS EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN DURANTE LA PANDEMIA

La primera barrera para el ejercicio del derecho a la educación durante la pandemia fue el freno a la asistencia escolar. De acuerdo con la Encuesta de Hogares (2019), la matrícula neta de la educación, que incluía estudiantes matriculados que asistían y no asistían a los niveles de primaria y secundaria, alcanzaba a 90,4 %, con una brecha de 5 puntos porcentuales a favor de las áreas urbanas en comparación con las áreas rurales (gráfico 2.8). Pese a los avances hacia la universalización de la educación, la brecha urbano-rural en la asistencia continuaba siendo significativa: 72,4 % de los estudiantes matriculados en áreas urbanas asistían a clases, frente a 56,1 % en áreas rurales. A causa de la pandemia y de las políticas de contención, el 2020 fue un año escolar irregular. Debido a que las modalidades de clases por internet, visitas del profesor a domicilio y programas de radio y/o televisión educativos sustituyeron a las clases presenciales, la Encuesta de Hogares 2020 no incluyó la pregunta clásica de asistencia, sino una de participación. Esta situación incidió en la reclasificación de los estudiantes matriculados, identificándose una segunda barrera y una nueva forma de desigualdad entre "quienes participaban" y "quienes no participaban", registrándose un deterioro significativo en áreas rurales. En 2020 la brecha en participación fue de casi 30 puntos porcentuales, situación que además implicó que 4 de cada 10 estudiantes matriculados en el área rural no participaran en ninguna actividad educativa. Los testimonios de maestros/as y directores coinciden en que el control de la asistencia fue uno de los aspectos más complejos de los procesos educativos durante la pandemia.

Gráfico 2.8. DE LA ASISTENCIA A LA PARTICIPACIÓN VIRTUAL (2019 - 2021)



Fuente: Elaboración propia con base en tabulaciones de las Encuestas de Hogar del INE 2019, 2020, y 2021.

buena educación y quienes no, aumentaron en los últimos años; la desigualdad según educación es la segunda en importancia (número de menciones), luego de la desigualdad asociada al trabajo y a los ingresos. Es también la segunda en relevancia en tanto dimensión de la desigualdad que más afecta (44 %), así como "la que más indigna" (49 %). (gráfico 2.3) ¿Cómo analizar esta relevancia y preocupación a la luz de lo que ha puesto en riesgo la pandemia?

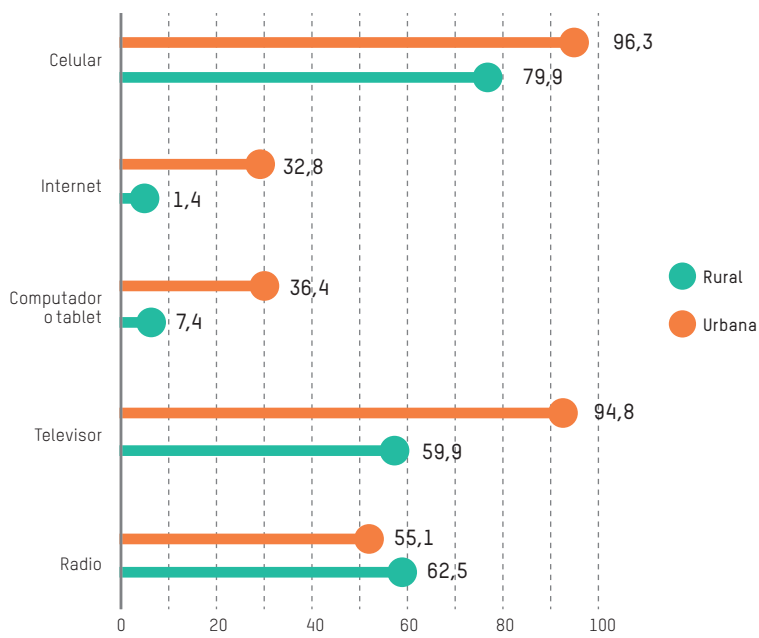
Los efectos del cierre de las escuelas ocasionados por la pandemia han sido ampliamente analizados a nivel global. Para América Latina, se estimó a inicios de la crisis que 154 millones de niños y niñas se encontraban fuera de la escuela, y se alertó sobre los efectos devastadores en el mediano y largo plazos. En Bolivia, debido a la clausura anticipada del año escolar el 2019, los impactos han sido catastróficos. La suspensión de las actividades educativas presenciales sin una clara planificación de formas alternativas de continuidad impactó en pérdidas en el aprendizaje, en especial en el sistema público, que acoge a 3,1 millones de estudiantes en los distintos niveles de educación (14,5 % inicial, 36 % primaria, 30,1 % secundaria y 18,6 % terciaria). Se ha estimado que 254.000 niños, niñas y adolescentes que asistían en 2019 a la escuela dejaron de estudiar en 2021 (Yáñez, 2022a).

En este contexto, la desigualdad en la educación se ha profundizado y se ampliaron aún más las diferencias en el acceso, el logro y la calidad de la educación, con el correspondiente deterioro de la calidad del aprendizaje. Los más afectados por la crisis han sido los niños y niñas que habitan áreas rurales, aquellos que viven en hogares pobres y de mayor vulnerabilidad de ingresos, y quienes tienen un origen indígena. El recuadro 2.3 detalla algunas de las barreras en el acceso a la educación registradas durante la pandemia, a partir de datos oficiales.

El acceso a la educación entonces tuvo un momento crítico con la pandemia, que supuso la suspensión de clases presenciales, luego la transición a educación virtual y, para colmo, la clausura del año escolar en 2020. Pese a los mencionados avances hacia la universalización de la educación alcanzados en la década y media previa a la crisis, la brecha digital se convirtió en un factor determinante de la profundización de la desigualdad educativa. Los hogares con mejor acceso a internet que envían a sus hijos a colegios privados tuvieron transiciones más suaves, mientras que en la educación pública reinó el desconcierto y fue muy costoso para los hogares mantener a sus hijos en clases.

En 2019, apenas un tercio de los hogares reportaban conexión de internet en áreas urbanas, y un porcentaje similar reportaba tener una computadora, una laptop o una Tablet (gráfico 2.9). En áreas rurales, la situación era extrema: menos de 7 % de los hogares reportaron tener una computadora y apenas 1 % tenía conexión de internet. De acuerdo con la Encuesta de Hogares 2019, 96,3 %

Gráfico 2.9. TENENCIA DE TIC EN LOS HOGARES SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA % (2019)



Fuente: Elaboración propia con base en tabulaciones de las Encuesta de Hogar del INE 2019.

de los hogares en el área urbana con niños en edad escolar tenían celular, frente a 80 % de los hogares en el área rural[5]. La brecha por área de residencia alcanzó a 16,4 puntos porcentuales.

Más allá del acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC) como herramienta para la educación virtual, la falta de herramientas digitales, conectividad y habilidades digitales generan desigualdad de oportunidades para lograr adecuadas capacidades de aprendizaje (León et al., 2022). Esta brecha digital se hizo evidente no sólo entre áreas urbanas y rurales, sino también desde una mirada generacional; y también desde la perspectiva de transmisión del aprendizaje, según testimonios de maestros y maestras, padres y madres de familia de los estudiantes. De acuerdo a testimonios de maestros y directores, la capacitación en el manejo de herramientas tecnológicas fue esencialmente promovida por el Ministerio de Educación durante la pandemia. Entre los maestros, maestras y directores consultados, el 93 % afirmó haber recibido una capacitación en manejo de herramientas tecnológicas, aunque debido a la brecha digital, el personal consultado en Potosí y Chuquisaca se benefició en menor proporción de esta capacitación; y también se reportaron muchas manifestaciones de aprendizaje autodidacta.

Un estudio realizado por la Fundación *Machaqa Amawta* para este informe, reporta los efectos de la pandemia en la educación desde el análisis de las estadísticas administrativas del sistema educativo, y a partir de las percepciones de los actores en unidades educativas de 19 municipios seleccionados (Ferreyra y Contreras, 2022).

El análisis plantea como balance preliminar de la pandemia que se ha producido un incremento del rezago escolar por repitencia o abandono, con mayor incidencia en 6to de primaria y 6to de secundaria. Se registró también un ingreso tardío al sistema educativo.

La aproximación de lo ocurrido en las unidades educativas permite identificar además efectos en: i) las condiciones de desarrollo de la oferta educativa, ii) la percepción de logro de los aprendizajes, iii) la brecha digital y iv) los costos de la pandemia para los hogares y los actores educativos. Entre otros resultados, el estudio reporta que la principal dificultad que enfrentaron los hogares en materia de educación durante la pandemia en primer lugar se refería a no tener celular, computadora ni dinero para comprar megas (63 %), seguida de no tener señal de internet (11 %).[6] Esta situación afectó a los niños y niñas de todos los territorios de manera desigual, tal como muestran los testimonios recogidos en diversos lugares del país:

> Mirando la realidad de mis alumnos pienso que, aunque uno no lo crea, no tienen recursos; comen una vez al día. Hablamos de familias de seis integrantes: el padre, la madre y sus cuatro hijos. Hay situaciones muy graves en lo que respecta a la economía. A veces no tienen esos 10 bolivianos para comprarse la tarjeta y ponerse crédito para ver los mensajes que yo estoy enviando al grupo. Muchas veces veo que el mensaje que he enviado al grupo no ha sido leído. Entonces, mando de nuevo al privado y no lo leen porque no tienen crédito. Y eso solamente es el WhatsApp, imagínese para clases virtuales. Ahí tienen que tener wifi y eso tiene un costo elevado, porque aquí en muchos lugares la señal no es buena. Pero, pese a esas situaciones, yo les digo a mis papás que vengan a la escuela y me hagan conocer, para que así les dé el material. Mi horario de trabajo es hasta las 18:20, pero me quedo hasta las 19 horas esperando que lleguen (maestra de primaria, Riberalta-Beni).

> El 2020 han hecho la clausura del año escolar; lo bueno es que no todos los profesores han parado. La profesora de mi hijo ha estado activa mediante Zoom, ha mandado las tareas mediante WhatsApp también. Por lo menos, ha habido relativamente algo de ayuda para los estudiantes, aunque la pandemia nos ha perjudicado mucho. En otros cursos, prekinder y kínder, hay profesoras que han brillado por su ausencia. Se cerró el año escolar y ya no ha habido clases ni nada; ni reforzamiento. En el curso de mi hija, en secundaria, ha habido clausura, pero de las 13 materias que ella pasaba, en lenguaje, matemáticas, química, biología e inglés han estado constantemente en clases, mediante Zoom, Google Meet y WhatsApp. En 2021, hasta medio año hemos estado con las clases virtuales y ya después han sido las clases semipresenciales tres veces a la semana y sólo en horarios determinados, de 8 a 10 de la mañana. Después ya han empezado a ir a las presenciales. En nuestro colegio hemos tenido la ventaja de que han asistido a clases (madre de familia, El Alto-La Paz).

> Tengo dos hijitas, una de segundo de primaria y la otra de secundaria. El tiempo de la pandemia no estudiaron al 100 %. La cuestión de internet para nosotros, como Junta Escolar, ha sido un fracaso, así también como presidente del distrito de Cobija. Por eso luchamos para que

5 En este caso en particular, la pregunta contenida en las encuestas de hogares no hacía referencia a si el celular era un dispositivo inteligente o *smart phone* que permitía conectarse a internet, o si únicamente era un dispositivo corriente para solo hacer y recibir llamadas.

6 El resto de opciones se distribuye de la siguiente manera: 7 % "no tener acompañamiento en casa", 6 % "no tener asistencia o apoyo de las y los maestros" y 5 % "estar hacinado en casa".

> se vuelva a clases presenciales o semipresenciales porque hemos visto que no era favorable. Muchos niños no podían acceder a internet, no tenían recursos económicos. Hubo muchos aplazos (padre de familia, Cobija-Pando).

> En marzo (2020) se suspendió clases por motivos de pandemia y se ha quedado vacía la unidad educativa. Hemos llamado al director y ha habido como semipresencial. Los profesores mismos han elaborado sus cartillas, por grupos. Pero el aprendizaje no ha sido suficiente. Han tratado de hacer virtual, pero ha sido peor, porque no entra la señal de internet. Hemos quedado perjudicados y la comunidad no ha estado conforme. Nos ha perjudicado con el gobierno de facto. La pandemia en este sector no ha llegado. No hemos tenido ningún enfermo (por COVID). Para nosotros ha sido un engaño. A los niños no les ha atacado (padre de familia, Ayata-La Paz).

Por otro lado, la profundización de la desigualdad en la educación, y la preocupación e indignación que suscita en las percepciones de la población, trasciende los efectos descritos en cuanto al cumplimiento del ejercicio de este derecho. El análisis de la movilidad social en Bolivia argumenta que, entre los factores señalados como palancas de esa movilidad, se encuentran tanto el proceso económico como la educación; se destaca también la relevancia en los procesos de reconocimiento social (PNUD, 2010; PNUD-CIS, 2018). Al referirse al proceso económico, se afirma que una coyuntura favorable es algo que es valorado por la gente, pero sobre todo si se traduce en algo concreto como posibilidades para trabajar, para lo cual la educación resulta un elemento crítico.

Aunque no implique pérdidas materiales o de ingreso en el corto plazo, las diferencias en el acceso a una buena educación aparecen como una de las dos preocupaciones más importantes de los encuestados. La literatura sobre sociología de la educación revela en Bolivia que la expectativa de que la educación permita "ser alguien en la vida" está muy arraigada. La formulación de esta expectativa muestra que tener educación es un tipo de bien incorporado por la gente, que no se le puede quitar y no se puede perder (a diferencia, por ejemplo, del capital). Además, subsisten diferencias en el mercado de trabajo que ubican a personas tituladas, en promedio, mejor que a personas no tituladas. Esta situación se refuerza con los hallazgos del efecto que tiene la escolaridad en la desigualdad percibida y la discriminación. Los hallazgos de las percepciones sobre las desigualdades muestran diferencias significativas entre quienes no culminaron la primaria y el resto de la población, aspectos que son desarrollados en el capítulo 3.

Con datos de la Encuesta de Hogares de 2019 se aprecia que el promedio de ingreso en la ocupación principal sube consistentemente con la conclusión de ciclos escolares. La media de este ingreso es de 2.282 Bs. para quienes culminaron la primaria, 2.826 Bs para quienes tienen secundaria completa y 4.356 Bs para quienes tienen estudios superiores. La misma encuesta muestra que el grupo ocupacional de "profesionales, científicos e intelectuales" es el que alcanza mayores niveles de reconocimiento de derechos laborales, convirtiéndose así en una capa privilegiada muy difícil de alcanzar en el mercado laboral.

La educación es uno de los caminos que es posible transitar cuando se aspira a la movilidad social, y una parte de los datos parece confirmarlo. Hay que tener presente, sin embargo, que la educación no es una fórmula mágica. Se ha dicho que el mercado de trabajo boliviano se caracteriza por su heterogeneidad estructural. Si la mayor parte de las posiciones que se encuentran disponibles y que se abren en ese mercado no requieren estudios formales, la promesa del ascenso social por la educación puede no cumplirse. Así, la formación educativa es un bien que se demanda porque funciona como requisito para acceder a mejores trabajos, pero no garantiza el acceso. En ese marco, la educación perdería, en el mediano plazo, su condición de palanca para el ascenso social y funcionaría más como recurso para procurar evitar una caída en la estructura social.

LA DESIGUALDAD HACIA LAS MUJERES: UNA CUESTIÓN NEGADA

¿Cómo se percibe la desigualdad entre hombres y mujeres? ¿Qué secuelas aparecen en materia de género después de la crisis? En el caso de la desigualdad entre hombres y mujeres nos encontramos ante una injusticia que es negada por un segmento importante de la sociedad. Entre las desigualdades que más preocupan, las que más indignan o que ponen en riesgo a la democracia, la desigualdad de género comparte los últimos lugares junto a las diferencias campo-ciudad y entre indígenas y no indígenas. Aunque el 43 % de las y los encuestados considera que

esta desigualdad aumentó y el 34 % que disminuyó, es una de las dimensiones a la que menos importancia relativa le atribuyen los entrevistados con relación a las disparidades socioeconómicas.

Los grupos focales que acompañaron la encuesta EPVD 2022 muestran que parte del sentido común de la desigualdad entre hombres y mujeres se asocia a la violencia intrafamiliar y a los feminicidios y hechos de crónica roja. En este sentido, no necesariamente es un aspecto relevante como impacto de la crisis sanitaria, sino como un problema con raíces mucho más estructurales, no necesariamente asociadas al impacto de la pandemia.

En general, la desigualdad entre hombres y mujeres se reflexiona espontáneamente como "violencia hacia las mujeres", más que como "desigualdad":

> Grave es la violencia contra las mujeres. Contra las niñas, sobre todo. En la tele aparecen cada rato esas noticias sobre violaciones a niñas. Hay degenerados abusivos (mujer, estrato medio bajo, Santa Cruz).

Usualmente se hace referencia a "tipos visibles de violencia" contra las mujeres como la física y sexual, y se deja de lado otras consecuencias de la desigualdad de género como problemas en el ingreso laboral, en la autonomía del cuerpo, los "techos de cristal" en la política, el arte, el trabajo, la desigual distribución de tareas de cuidado, etc. Así que, para la gran mayoría de entrevistados, en realidad no se trata de un "problema de desigualdad de género", sino de violencia hacia las mujeres de parte de "algunos degenerados". El componente estructural de la desigualdad de género no es parte de las percepciones espontáneas.

Donde sí se observa algún avance en los procesos de razonamiento en los grupos focales es en la admisión de que esta violencia física y/o sexual proviene generalmente de personas del entorno cercano de las víctimas, de padres, hermanos, otros parientes; y que esta violencia no es ejercida principalmente por "desconocidos ocultos en alguna esquina oscura del barrio":

> Los violadores no son asaltantes. Son de la familia misma. A veces los padres, ¿no ve?, esos padres abusivos violan a sus propias hijas ¡Donde se ha visto eso! (hombre, estrato medio bajo, Cochabamba).

La violencia contra la mujer ocupó una parte relevante en la agenda informativa de medios de comunicación y medios digitales en años recientes. Se produjeron movilizaciones en contra del tratamiento en el sistema de justicia que reciben los perpetradores de crímenes contra las mujeres. Como consecuencia de esos reclamos, el Órgano Ejecutivo determinó la conformación de una comisión de revisión de los casos de violencia contra las mujeres y las prácticas laxas que beneficiaron a acusados e incluso a sentenciados por feminicidio. Es un escenario en el que hubo desigualdad en cuanto a trato y consideración del sistema de justicia en relación a las mujeres.

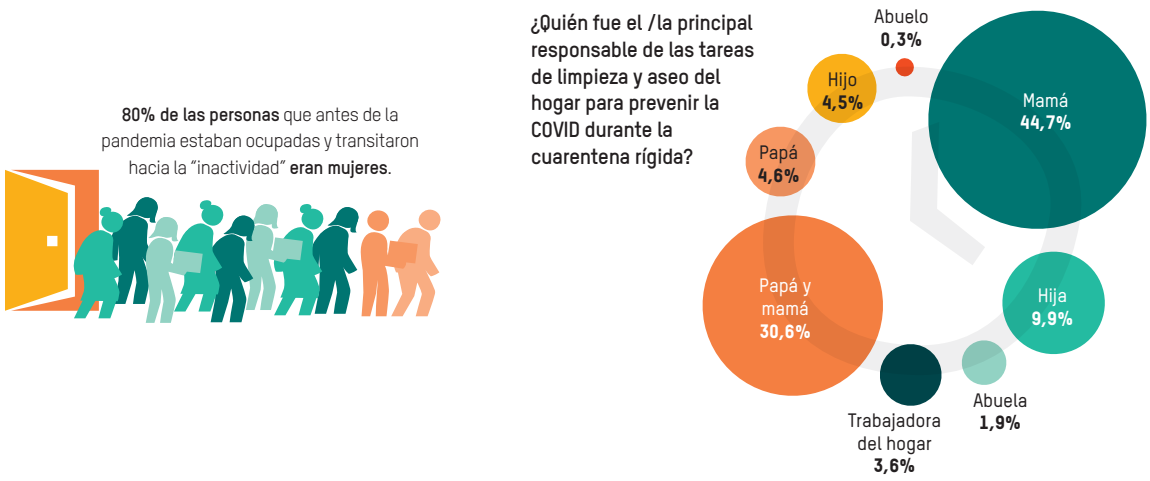
Sin embargo, lo anterior dista mucho de expresar la multidimensionalidad de las desigualdades que se ciernen sobre las mujeres, y la manera en que operaba, ya antes de la pandemia, la interseccionalidad en exclusiones y brechas persistentes. Varios análisis de los impactos de la pandemia en el bienestar de la población boliviana han confirmado la ampliación de los casos de violencia ejercida hacia las mujeres y las niñas, así como han puesto en evidencia las consecuencias devastadoras de la mayor carga asumida por las mujeres en los trabajos domésticos y de cuidado (Oxfam, 2021).

Lo anterior se expresa claramente en los impactos diferenciados que experimentaron hombres y mujeres durante la pandemia. Se perdieron empleos como efecto de las medidas de la emergencia sanitaria, que afectaron en mayor medida a las mujeres, las cuales perdieron 241 mil empleos frente a 194 mil de los varones (Oxfam, 2021). Esto es sintomático de un mercado de trabajo que acumula en sus sectores menos productivos y más vulnerables mayor proporción de fuerza de trabajo femenina.

El informe *Tiempo para cuidar*, elaborado por Oxfam (2019), muestra otra dimensión de los desequilibrios entre hombres y mujeres en las tareas de cuidado. En 2018, mientras 72 % de mujeres se ocupaban de tareas de cuidado de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores o personas con discapacidad, sólo 46 % de los hombres lo hacía. Al hablar de tareas domésticas la diferencia es igualmente significativa: 95 % de las mujeres se dedican a tareas domésticas mientras que para los hombres el dato alcanza el 66 %. Adicionalmente, las mujeres dedican casi el doble de tiempo al cuidado y a las tareas domésticas que los hombres. Durante la pandemia esta desigualdad se ha acentuado. La pandemia y las medidas de cuarentena y distanciamiento social también profundizaron la desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidado entre hombres y mujeres, provocando la "refamiliarización" y la "refeminización" de los cuidados (gráfico 2.10) (Oxfam, 2021).

Es interesante observar, sin embargo, que las mujeres son quienes más perciben que las desigualdades de género aumentaron, pero esta percepción varía entre departamentos, área de residencia, edad y estrato socioeconómico,

Gráfico 2.10. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO DE LAS MUJERES



Fuente: Oxfam (2021).

sugiriendo que el mapa de las percepciones de las desigualdades es tan complejo como las condiciones de vida y las preferencias de quienes las perciben. De estos desencuentros en las percepciones, y de algunas de sus implicaciones, nos ocupamos en el próximo capítulo.

La percepción relativamente baja de la desigualdad entre hombres y mujeres frente a estos datos objetivos sobre las grandes disparidades de género existentes tiene posiblemente que ver con un contexto valorativo que todavía circunscribe a las mujeres a roles tradicionales y domésticos. El citado informe *Tiempo para cuidar* revela que 8 de cada 10 mujeres y hombres consideran que los hijos sufren cuando una madre trabaja fuera de casa y casi el 60 % de las y los bolivianos comparte el criterio de que "lo normal es que las madres se sacrifiquen por la familia y el hogar" (Oxfam, 2019).

Los estudios que analizan estos imaginarios concluyen que las percepciones de las y los bolivianos son más abiertas cuando se trata del mundo público (aceptación de la participación política de las mujeres), pero mucho más cerrados al tratarse de la esfera privada (por ejemplo, sobre el cuidado de los hijos). Pero si en la esfera privada las mujeres no son incentivadas y apoyadas para una mayor participación en roles económicos o políticos, las declaraciones y acciones circunscritas al mundo público terminan siendo decorativas.

Se configura así un contexto en el que, a pesar de que la participación femenina en la economía aumentó en los últimos dos decenios, tal participación se realiza con valoraciones y percepciones que la dificultan. En contra se tiene la negación de que su trabajo vale lo mismo que el de los hombres y con la presión de que, además, deben ser madres que cuidan y cumplen con la casa.

Ese clima general de las valoraciones y percepciones facilita la subestimación de la desigualdad que experimentan las mujeres. A ello cabe aunar la expansión de tendencias conservadoras, religiosas y de extrema derecha que buscan modelar un sentido común en el que las demandas del feminismo son vistas como propias de extremistas y de mujeres no legítimas. La evidencia objetiva, no obstante, muestra la necesidad de políticas públicas que fortalezcan el mercado de trabajo, y que redistribuyan el trabajo doméstico y de cuidado entre hombres y mujeres, modificando las relaciones de poder en ambos espacios.

Desigualdad étnico-cultural: La tenaz discriminación

Bolivia se caracteriza por ser un país en el que las diferencias étnico-culturales dejaron cicatrices en su tejido social. Esto se identificó como un colonialismo interno organizado entre un polo dominante "criollo-mestizo" y uno subyugado "indígena" (Rivera Cusicanqui, 2010). Este colonialismo no funciona con categorías estables de etnicidad, sino con la construcción contextual de identidades que remiten más o menos a uno y otro polo: aquel que es menos cercano al polo indígena discrimina y explota a aquel que está más cerca de ese polo.

Desde inicios del siglo XXI se produjo una sostenida movilización de distintos actores que demandaron cambios efectivos para el reconocimiento de los indígenas por parte del Estado y la sociedad. Ese empuje político condujo a

la realización de la Asamblea Constituyente que refundó Bolivia como Estado Plurinacional en 2009. La puesta en vigor de la nueva Constitución Política del Estado supuso la adopción de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, el desarrollo de legislación en contra del racismo y la discriminación, la inclusión de representantes indígenas en circunscripciones especiales y la posibilidad de conformar autonomías indígenas en territorios que cumplieran con varios requisitos y superaran barreras.

Los alcances de esas transformaciones todavía suscitan debates sobre el logro de los propósitos trazados en la nueva Constitución. Sin embargo, reconociendo que hay tareas pendientes, muchas de ellas profundas, se constata que la fisonomía de las relaciones sociales en Bolivia se transformó. Aquello se expresa tanto en la presencia de organizaciones indígenas en la vida política, como en la remoción de escollos que impiden el ejercicio de derechos en la vida cotidiana (partiendo de algo tan básico como que hoy no se puede impedir el acceso de nadie a un establecimiento comercial o a un espacio público).

Sin embargo, la EPVD 2022 muestra que la diferencia entre indígenas y no indígenas es de las que menos menciones recibe en términos de afectación e indignación. De igual modo, cuando se consulta sobre si esta desigualdad aumentó o disminuyó, 37 % de las personas consideran que aumentó y un 38 % que se redujo. Algo semejante ocurre respecto a la desigualdad que existe entre la gente del campo y la ciudad: en términos de percepción sobre su impacto y nivel de indignación se ubica en una posición intermedia, pero es también en la que las y los encuestados responden que hubo más reducción (41 %) y en la que se percibe menor incremento (30 %).

Ambos puntos de vista no se pueden disociar de la crisis político-institucional de 2019 (Souverein y Exeni, 2021) en la que volvieron a emerger discursos de racismo, intolerancia y exclusión indígena y contraposiciones campo-ciudad, asociados en algunos casos a posicionamientos políticos polarizados con relación al gobierno del MAS-IPSP.

La institucionalidad que permitió el reconocimiento de pueblos indígenas se vio enfrentada a una situación en la que se midió su resiliencia. La posibilidad de un enfrentamiento entre bolivianos volvió a ocupar un lugar central en las preocupaciones políticas. La reiteración de este tipo de escenarios contenciosos no debe descuidarse. No es la primera vez en el siglo XXI que en el avance de políticas de reconocimiento hay retrocesos a conflictos políticos que producen zozobra sobre la posibilidad de resolución democrática y pacífica de las diferencias.

En la EPVD 2022 aparece justamente que las personas que más consideran que esas disparidades disminuyeron y/o no son importantes, pertenecen a segmentos de ingresos medios y/o que viven en ciudades del Oriente del país, la mayoría de ellos descontentos con el gobierno y los liderazgos masistas. En estudios cualitativos se encontró que esas opiniones se sostienen por la estrecha relación que se establece entre los campesinos e indígenas y el gobierno del MAS-IPSP, el cual es visto como favorable a esos grupos y que les habría otorgado beneficios importantes.

Pese a esas percepciones y a los avances sociales reales conseguidos en la última década, no debe perderse de vista que la pobreza y los problemas estructurales de desarrollo persisten en buena parte de las zonas rurales y entre los ciudadanos indígenas. Las diferencias de oportunidades y de condiciones sociales en las zonas rurales han sido especialmente elusivas a los avances de la política pública que tuvieron impactos más fuertes en las ciudades.

No se debería subestimar las desigualdades en esos ámbitos por prejuicios políticos o a la vista de la ampliación formal de derechos sociales y políticos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las últimas décadas, debido a que persisten brechas sociales enormes que siguen desfavoreciendo a esos ciudadanos, cuya resolución debería ser, en cualquier escenario, prioritaria para no dejar atrás a nadie y consolidar la cohesión nacional, social y territorial.

CONCLUSIONES: RENOVAR SENTIDOS DE COMUNIDAD

Pierre Rosanvallon ha escrito que nuestras nociones de igualdad y desigualdad se definen constantemente como nociones matemáticas. Pero la igualdad es también, de manera perentoria, una noción de vínculo común (Rosanvallon, 2016). El avance de políticas de redistribución en Bolivia estuvo respaldado por un horizonte político de transformación colectiva, un reverdecimiento de los vínculos comunales.

Según análisis realizados antes de la crisis institucional, el contrato social boliviano estaba fragmentado (PNUD, 2018). No todos participaban con las mismas posibilidades en las decisiones por las cuales el Estado proveía bienes a la población. Hoy la gente percibe de nuevo la desigualdad. Este hallazgo no es menor, pues una preocupación compartida es la oportunidad de abrir espacios de diálogo y renovación del contrato social. En la medida en que las desigualdades no sean consideradas legítimas, se abre la oportunidad de replantearse vínculos comunales y llegar a

acuerdos normativos que aspiren a la construcción de una sociedad con cohesión, diversidad e igualdad.

La mañana después de la crisis, los temas socioeconómicos se imponen como prioridad ante la urgencia generalizada de revertir los efectos de la pandemia en los ingresos y en las oportunidades de empleo de la población. La urgencia, esta vez, retrata con mayor precisión el deterioro y la vulnerabilidad que enfrentan algunos grupos de la población.

En materia de ingresos, los trabajadores informales, y en especial las mujeres insertas en actividades por cuenta propia, se enfrentan a una mayor precarización de las condiciones laborales. La informalidad, la "refeminización" y la "refamiliarización" de los cuidados imponen barreras cada vez más difíciles de superar para la deseada autonomía económica de las mujeres. Será difícil superar las desigualdades socioeconómicas si no se atienden de manera particular las exclusiones más severas que la crisis ha provocado. Emergen, pues, como prioridades para la acción: una fortalecida y renovada agenda de protección social y una atención enfocada en los grupos más afectados por la crisis. Superar las desigualdades socioeconómicas en el futuro dependerá de la habilidad de superar las intersecciones excluyentes.

En medio de un panorama incierto sobre lo que depara el futuro de la recuperación económica, una importante esperanza de las y los bolivianos recae, en gran medida, en despejar la certeza sobre el futuro de una educación de calidad para todas y todos. Los nuevos desafíos en este ámbito son claros: superar la brecha digital, que se ha convertido en la nueva valla en la "carrera de obstáculos" y que profundiza las desigualdades horizontales. En este campo harán falta acuerdos sobre las prioridades en la asignación del gasto social, de manera que los recursos asignados a la educación sean suficientes para cerrar todas las brechas: urbano-rural, público-privado, población indígena y no indígena, hombres-mujeres.

Finalmente, las diversas manifestaciones de la desigualdad retratan la clara desventaja social que enfrentan los bolivianos y bolivianas pertenecientes a los pueblos indígenas. La evidencia de la percepción sobre la discriminación existente y la coincidencia con las desigualdades objetivas que excluyen a estos grupos de la población no pueden ser ignoradas. Esta situación llama con urgencia a revertir un orden social histórico, cuyos avances se han visto amenazados por los discursos políticos y la polarización de los años de la crisis. En este campo, aparecen con claridad desafíos para la acción en al menos dos frentes: i) profundizar las acciones que reviertan las desigualdades y las exclusiones de quienes pertenecen a los pueblos indígenas y originarios, con políticas dirigidas a estos grupos en todos los campos; y, ii) combatir con nuevas estrategias el racismo y la discriminación que están en el origen de las desigualdades persistentes, que erosionan la convivencia y ponen en riesgo la democracia.

¿Es posible enfrentar estos nuevos desafíos? En el siguiente capítulo profundizaremos en las valoraciones y preferencias de la población sobre los caminos posibles y deseables para superarlos.

CAPÍTULO 3

IGUALES, PERO NO TANTO

VALORES, ACTITUDES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA DESIGUALDAD

No todas las desigualdades indignan con la misma intensidad. Unas indignan más que otras. Luego de la pandemia, frente a un nuevo mapa de desigualdades objetivas y percibidas, la sociedad boliviana enfrenta el desafío de retomar la senda que impulsó el salto a la igualdad a inicios de este siglo. En este capítulo partimos de la premisa de que los valores y actitudes de las personas frente a las desigualdades son cruciales para limitar o facilitar cambios a favor de la inclusión, la menor desigualdad, la tolerancia y el respeto entre diferentes. Esas percepciones, expectativas y prioridades definen, por ejemplo, el grado de tolerancia y legitimidad de esas desigualdades en diferentes segmentos de la población, haciendo que algunos de ellos sean impulsores y otros bloqueadores de ciertas políticas o cambios de actitudes para reducirlas. Estas subjetividades, a su vez, tienen mucho que ver con las ideologías y los contextos sociohistóricos en las que se producen y desarrollan (PNUD, 2021).

Aunque existe una tendencia a evadir la relación entre democracia e igualdad, en Bolivia hay un sentimiento generalizado de la población de que la desigualdad limita la democracia (67 %), de que la igualdad sólo es posible en democracia (69 %) y de que con voluntad es posible combatir la desigualdad (76 %). Además, cada vez existe mayor consenso a nivel regional de que vivir en una sociedad con mayor igualdad y justicia social es parte de la consolidación de la democracia (Chambers, Swan y Heesacker, 2014; Jost y Hunyady, 2005; Rodríguez-Bailón et al., 2017)[1].

Ya en 2017, la Encuesta Mundial de Valores (EMV) aportó algunas pautas sobre las preferencias de la población boliviana en torno a un conjunto de valores que se identificaba como importantes para la democracia. Los datos mostraban que la percepción de las y los ciudadanos sobre la democracia era compleja, y se construía sobre sentidos comunes asociados a la igualdad en distintas dimensiones. Entre éstas destacaba la igualdad entre hombres y mujeres, seguida de elecciones libres, el ejercicio de derechos civiles, el respeto a la institucionalidad, y acciones de redistribución desde el Estado que se conjugaban con opciones de índole meritocrático. Las preferencias sobre la opción de "cobrar impuestos a los ricos y subsidiar a los pobres" tenían una misma calificación promedio que la que proponía que "la gente reciba asistencia del gobierno por desempeño".

¿Cómo se configuran hoy en la sociedad boliviana las desigualdades que más preocupan y las que más indignan? ¿Qué factores influyen en los consensos y divergencias sobre aquellas desigualdades que más urge resolver según las y los bolivianos? ¿Cómo resolver las tensiones entre los objetivos de desarrollo (reducción de la pobreza y de la desigualdad, y amplio reconocimiento social) y el deseo y expectativas de la población sobre las preferencias y vías para reducirlas? Y, finalmente, ¿cómo poner la idea de igualdad al centro de la apuesta por la democracia y de una convivencia armoniosa? Son algunas preguntas que inevitablemente surgen cuando se habla de las desigualdades y de las posibilidades para superarlas.

En este capítulo exploraremos, primero, las convergencias y divergencias de diferentes segmentos sociodemográficos de la población en torno a las dimensiones de la desigualdad más sentidas y priorizadas por la población para su resolución, poniendo especial atención a las sensibilidades frente a las desigualdades socioeconómicas, entre hombres y mujeres y de naturaleza étnico-cultural. Segundo, indagaremos sobre las preferencias de la ciudadanía y el énfasis que debería poner el Estado para combatir qué desigualdades, relacionándolas con los valores y preferencias predominantes en los diferentes segmentos de la población. Y tercero, exploraremos las percepciones de los bolivianos y bolivianas sobre las dirigencias y la cultura política prevaleciente en el país desde la óptica de una mayor igualdad. Para entender esas dinámicas se recurre principalmente a informaciones obtenidas en la citada Encuesta de Percepciones Valores Expectativas sobre la Desigualdad (EPVD 2022) y los grupos focales realizados para este informe.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS DESIGUALDADES

La mayoría de los estudios sobre la desigualdad enfatizan en el análisis de las alternativas y opciones de las políticas públicas para resolver los problemas sociales desde una perspectiva ya sea tecnocrática o racional. Menos atención se asigna a la economía política o a la política de las políticas públicas. Sin embargo, parte de los factores que deben tomarse en cuenta en las decisiones de política pública incluyen la relevancia de los actores involucrados y de sus posiciones en la toma de decisiones, y las posibilidades de la implementación de una agenda determinada cuando existen intereses encontrados.[2] En el caso de las políticas para combatir la desigualdad, la perspectiva política adquiere una relevancia particular, pues al ser la desigualdad un problema relacional donde unos ganan y otros pierden, estamos frente a una situación en permanente tensión.

1 Citados en: https://journals.openedition.org/revestudsoc/51065.

2 Para una profundización de la dimensión política de las políticas públicas véase Allison (1969).

En este contexto, los aspectos políticos y subjetivos sobre las desigualdades deben ser permanentemente considerados en el diseño, ejecución y construcción de acuerdos y políticas públicas sobre esta trascendental cuestión. Con esta información es posible identificar con mayor claridad los desafíos para un impulso renovado en la reducción de la desigualdad para los próximos años, pues el éxito de esta tarea no dependerá únicamente de cuán hábilmente se diseñen los programas sociales y de cuán redistributivas sean las políticas fiscales, sino de cuán convencidos estemos las y los bolivianos de que el salto a la inclusión es el camino.

En este sentido, el mayor o menor éxito de una política pública será el resultado de una combinación de un diseño (conocimiento y tecnologías adecuados) al problema que se busca resolver. A su vez, dependerá de la naturaleza y funcionamiento de las instituciones políticas de cada país, así como de las preferencias y valores de su población y sus dirigencias en relación con la redistribución de ingresos y otras manifestaciones de la desigualdad.

Este esquema teórico fue utilizado inicialmente en la literatura especializada enfatizando, sobre todo, la relación entre las políticas redistributivas económicas y particularmente tributarias con los niveles y expectativas de consumo e ingresos de los ciudadanos. En esos primeros modelos, se asumía además que tales vínculos eran relativamente estables en el tiempo y que tenían que ver con racionalidades y preferencias de índole económico marcadamente individualistas y poco afectadas por los contextos sociales y culturales en los que se desenvuelven[3].

Investigaciones posteriores complejizaron esta primera aproximación en, al menos, tres dimensiones. En primer lugar, entendiendo que las preferencias por la redistribución no tienen únicamente que ver con consideraciones de ingreso o consumo, sino también con una amplia gama de otras dimensiones de la desigualdad, por ejemplo, relacionadas con el género, la pertenencia étnica, la participación política o las identidades locales. Aspectos, además, que varían en función de valores, percepciones y expectativas que están distribuidas de manera bastante diferenciada entre los diversos grupos y segmentos que conforman la sociedad.

En segundo lugar, se ha visto que el espacio de las opciones de políticas públicas redistributivas suele ser también muy heterogéneo. Las desigualdades objetivas y subjetivas pueden ser afectadas por políticas tributarias y económicas, pero, de igual modo, por acciones en el ámbito de la educación, el acceso a la salud, la política o las reivindicaciones de derechos socioculturales y de reconocimiento social. Son preocupaciones diversas que no tienen la misma jerarquización, priorización o interrelación en todos los países o sociedades, ni en todos los contextos históricos.

En tercer lugar, si bien se reconoce la importancia de los arreglos institucionales formales que intervienen en las decisiones políticas sobre la desigualdad, se comprende también que su funcionamiento suele estar muy afectado por las preferencias, valores y subjetividades de la población y de las dirigencias políticas y sociales que operan en ellas.

Los estudios recientes acerca de la economía política de la desigualdad avanzan hacia esquemas dinámicos, en los que es clave entender las interrelaciones entre instituciones formales, políticas y las preferencias y valores prevalecientes entre los ciudadanos y sus elites, las cuales suelen estar vinculadas a la historia, las experiencias de políticas públicas anteriormente aplicadas, las prioridades coyunturales y otras variables relevantes del contexto. Para avanzar en una figura de escenarios "deseables" a favor de la igualdad, en lo que sigue proponemos una mirada a las preferencias sobre las desigualdades que las y los ciudadanos desean resolver, con el objetivo de identificar consensos y divergencias.

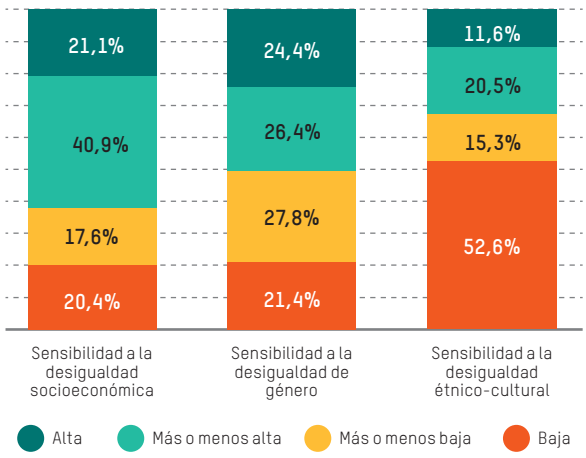
¿QUÉ DESIGUALDADES PERCIBIMOS? ¿Y CUÁNTA DESIGUALDAD TOLERAMOS?

¿Qué alternativas están presentes en el imaginario de las y los bolivianos cuando se trata de pensar en una sociedad con mayor igualdad? A partir de las percepciones diversas sobre la intensidad e importancia que la población le asigna a las desigualdades en Bolivia, descritas en el capítulo 2, identificamos un orden de preocupaciones fuertemente marcado por la coyuntura actual (el impacto socioeconómico de la pandemia), así como por la vivencia, experiencia y manera en que cada persona experimenta la desigualdad, y que a la vez se asocia a una estructura social con persistentes desigualdades entre grupos (según género, condición étnico-cultural y clase social). En esta sección analizamos con mayor detalle las convergencias y divergencias de las percepciones de la población a partir de tres índices que captan la sensibilidad de las personas/encuestados frente a tres formas de manifestación de la desigualdad: la desigualdad socioeconómica, la desigualdad de género y la desigualdad étnico-cultural.

El *índice de sensibilidad a la desigualdad socioeconómica* mide el grado en el cual una persona percibe como importantes las diferencias entre ricos y pobres y las relacionadas

3 Modelos desarrollados por Romer, Roberts, Meltzler y otros (citados en Besley, 2019).

Gráfico 3.1. SENSIBILIDAD A LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICA, DE GÉNERO Y ÉTNICO-CULTURAL % (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD (2022).

con tener un empleo e ingresos suficientes, si estas le indignan y si considera que tienen un fuerte impacto en la sociedad. El *índice de sensibilidad a la desigualdad de género* mide el grado en el cual una persona percibe la desigualdad entre hombres y mujeres como algo importante, que le indigna y que tiene un fuerte efecto en la sociedad. Finalmente, el *índice de sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural* considera el grado en el cual una persona percibe la desigualdad entre indígenas y no indígenas y entre campo y ciudad como algo importante, que le indigna y que tiene mucha relevancia en la sociedad. Para una descripción detallada de la construcción de estos índices ver el Anexo metodológico.

Los resultados obtenidos a partir de estos índices confirman algunas tendencias descritas en el anterior capítulo. Por un lado, la mayoría de las y los bolivianos muestra una sensibilidad alta a la desigualdad socioeconómica (62 %), la mitad (50 %) son sensibles a la desigualdad de género y solo un tercio (33 %) expresa sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural (grafico 3.1).

En términos de intensidad, el índice menos consolidado es el étnico-cultural, en el que solo un 11,6 % de las y los entrevistados tiene una sensibilidad muy alta. Al contrario, tanto el índice relacionado con la desigualdad socioeconómica como el de género agrupan a un porcentaje apreciable de la población en el rango alto: 21,1 % en el primer caso y 24,4 % en el segundo.

El análisis de los índices nos lleva a concluir que existen sensibilidades y prioridades diferenciadas según el tipo de desigualdades que afectan a las personas. Primero destaca la marcada importancia que tienen en este momento en Bolivia las diferencias socioeconómicas.

Segundo, es preocupante el nivel relativamente bajo de la sensibilidad de las y los ciudadanos con relación a la desigualdad entre hombres y mujeres (50 %), considerando además que las mujeres representan la mitad de la población. Varios estudios realizados en el país en distintos campos del ejercicio de derechos de las mujeres sugieren que las creencias y valores que naturalizan la división sexual del trabajo, y normalizan estas brechas, otorgan roles naturales de "cuidadoras" a las mujeres, y de "proveedores" a los hombres; y asignan a las mujeres un rol subsidiario al de los hombres, tanto en el espacio público como en el privado (Oxfam, Coordinadora de la Mujer y CESU-UMSS, 2021).

Tercero, como se verá más adelante y se explicó en el capítulo anterior, la menor sensibilidad ante la desigualdad étnico-cultural tiene mucho que ver con los clivajes políticos asociados a la reciente polarización y con las diferencias en la manera como se perciben los problemas del país entre habitantes del Occidente y del Oriente del país y entre los ciudadanos con mejores condiciones de vida y los que viven en situaciones de pobreza o en zonas rurales. Esta constatación, sin embargo, debe ser comprendida también en el contexto del racismo existente en la sociedad boliviana, pues pese a que la desigualdad entre población indígena y no indígena no es percibida como tal con la misma fuerza que la desigualdad socioeconómica, se trata de un clivaje históricamente irresuelto.[4]

La baja sensibilidad (67,9 %) a la desigualdad étnico cultural preocupa frente a la evidencia de una persistente discriminación por motivos étnico-culturales: 37 % de los entrevistados afirma haber sido discriminado por su forma de hablar, 39 % por el color de piel y 32 % por su apellido.

Pese a la movilidad social registrada en el país, persisten las desventajas sistemáticas en las oportunidades y resultados de desarrollo de la población indígena, en comparación con la población no indígena: mayores niveles de pobreza, mayor inserción informal, menores niveles de educación y menor calidad educativa. A su vez, esta desigualdad toma forma de discriminación y se asocia fuertemente con actitudes racistas.

4 Al respecto, Fernando Molina (2022) ha reflexionado sobre la idea de jerarquía étnico-racial como "racismo estructural" que se refleja en las desigualdades horizontales persistentes en múltiples indicadores sociales y económicos, que ponen en situación de desventaja a la población de origen indígena; y se ha referido a la "simbiosis entre condición indígena y pobreza", apelando al racismo como el "factor x" que explicaría la injusta división étnico-racial del trabajo.

La encuesta además revela una mayor sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural entre quienes más se ven afectados por la discriminación: personas que se autoidentifican como indígenas y que habitan en las áreas rurales del país. Por lo tanto, se trata de un ámbito donde convergen sesgos políticos y sociales que impactan sensiblemente en las percepciones sobre esa cuestión, y que ameritan un análisis mucho más profundo del planteado en este informe.

Explorando las relaciones entre los tres índices se encontró que no hay correlaciones completas y, en algún caso, se trataría incluso de variables relativamente independientes. La correlación positiva más fuerte ocurre entre las sensibilidades socioeconómica y étnico-cultural: a medida que aumenta la sensibilidad por la desigualdad socioeconómica, claramente aumenta también la vinculada a la desigualdad étnico-cultural (gráfico 3.2).

Existe cierta correlación entre la sensibilidad étnico-cultural y la desigualdad de género, particularmente entre el segmento con sensibilidad más elevada en ambas dimensiones. Es decir, un porcentaje importante de personas con una fuerte preocupación por la desigualdad entre hombres y mujeres suelen compartir un grado similar de sensibilidad por las cuestiones ligadas a las diferencias entre indígenas y no indígenas y entre campo y ciudad. Sin embargo, esa relación se vuelve difusa en los grupos restantes con menor sensibilidad frente a ambas cuestiones.

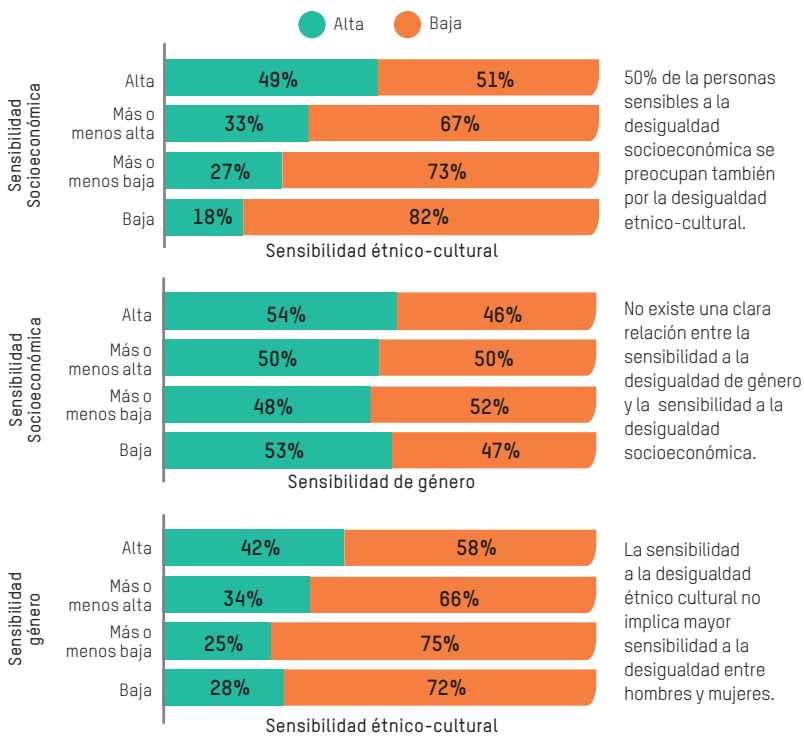
Por otro lado, no existe correlación entre los índices de sensibilidad socioeconómica y de género, es decir, se trataría de percepciones relativamente independientes entre sí. Estar muy preocupado por las diferencias existentes entre hombres y mujeres no implica que se tenga similar sentimiento con relación a las desigualdades socioeconómicas, y viceversa. Como se verá más adelante, esto se debe a que los perfiles sociológicos de los grupos más interesados en esas temáticas son particularmente diferentes.

Para precisar mejor esas heterogeneidades y los factores que las explican, se analizan a continuación las asociaciones de los índices con algunas características sociodemográficas y de opinión política de las personas.

Convergencias: elevada sensibilidad a la desigualdad socioeconómica

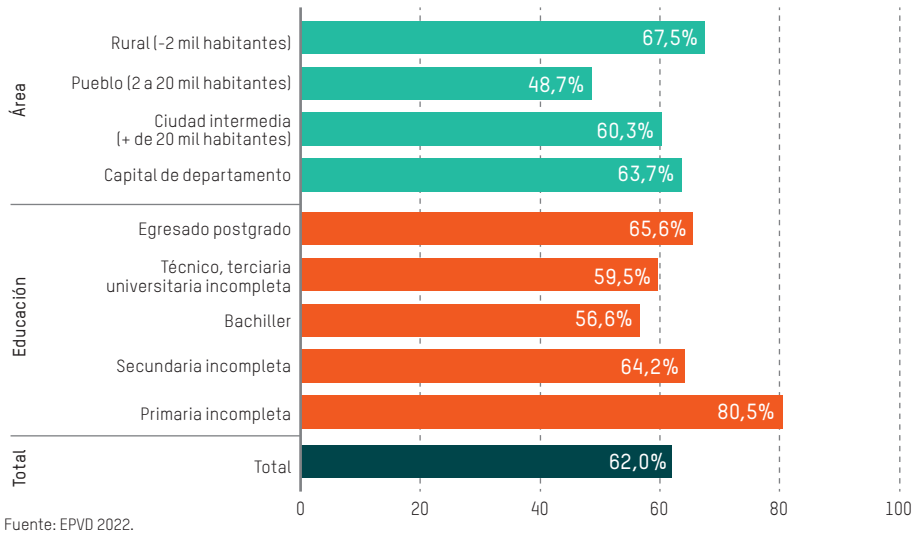
La sensibilidad socioeconómica está bastante extendida entre todos los segmentos sociales del país. Más de la mitad de la población, independientemente del sexo, lugar de

Gráfico 3.2. RELACIÓN ENTRE ÍNDICES DE SENSIBILIDAD A LA DESIGUALDAD



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Gráfico 3.3. ALTA SENSIBILIDAD FRENTE A LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS SEGÚN GRUPO



Fuente: EPVD 2022.

Nota: Acá solo "Alta" o "muy alta sensibilidad" a la desigualdad socioeconómica.

residencia, la edad y el estrato social, registran una elevada o muy elevada sensibilidad a esta desigualdad. No hay, por ejemplo, grandes diferencias entre hombres y mujeres, ni por grupos de edad. De igual modo, en términos de orientaciones político-ideológicas, no hay divergencias significativas entre las personas que se sitúan en la izquierda, derecha o independientes; o entre los que aprueban o desaprueban la gestión del actual gobierno. Dos tercios de las personas consultadas son sensibles y están preocupadas por la desigualdad socioeconómica.

En todo caso, desde una perspectiva de condiciones sociales y de lugar de residencia, hay algunas diferencias relevantes. Las personas con menores ingresos, con una condición social menos favorecida, que habitan en zonas rurales o que tienen un menor nivel educativo, son particularmente más sensibles a la desigualdad socioeconómica. Se trata de una correlación lógica que surge de su propia situación y necesidades. En las áreas rurales, esta sensibilidad sube a 67,5 %, y es especialmente elevada en los hogares con jefe de hogar con primaria incompleta (80,5 %), situación que refuerza la relevancia de la educación como factor determinante de la inclusión y la movilidad social (gráfico 3.3).

El clivaje regional, por departamento, muestra también marcadas diferencias: en un extremo, Santa Cruz presenta la menor concentración de sensibilidad elevada (33 %), seguida de Potosí (53 %), frente a valores mucho más elevados (superiores a 70 %) en el resto de los departamentos. Estas asimetrías entre departamentos requieren mayor exploración sobre las actitudes diferenciadas de acuerdo a cada contexto, donde serán determinantes condiciones de vida de la población, así como los valores y actitudes predominantes frente a las desigualdades (gráfico 3.5).

Por un lado, el carácter transversal de la preocupación por la desigualdad socioeconómica expresa la percepción mayoritaria de que la situación económica y social se deterioró mucho durante la reciente crisis pandémica. Por otro, la mayor sensibilidad ante esta desigualdad entre los grupos de ingresos más bajos y de menor estabilidad laboral y menores niveles educativos, quienes sufrieron en mayor medida los impactos de la crisis, explican la mayor preocupación e indignación frente a ella (recuadro 3.1).

En ese marco, es importante subrayar que las personas reflexionan también sobre la desigualdad socioeconómica en términos de acceso a servicios de calidad. Así se destacan algunas particularidades y deseos de grupos particulares, que dibujan casi una tipología de aspiraciones según grupo.

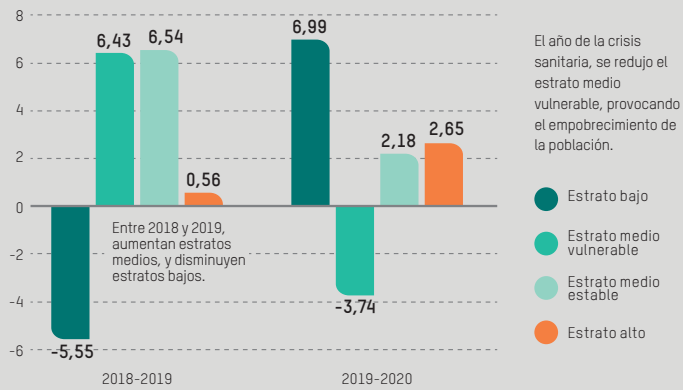
Ahora bien, ¿es posible indagar un poco más sobre el contenido de la demanda o preocupación generalizada por la desigualdad socioeconómica? Como fue mencionado, se percibe bastante convergencia de todos los sectores en considerar que la desigualdad educativa y en el acceso a salud, así como las diferencias en contar o no con trabajo estable e ingresos suficientes, son las cuestiones que más indignan. Al respecto, la última ronda disponible del estudio del Latinobarómetro (2021) encuentra resultados muy similares para la región y para Bolivia. El año 2020, en el que confluyen la crisis política y la crisis sanitaria, el 71 % de los entrevistados en el país consideraba que el acceso a la salud era "injusto o muy injusto", el 64 %

Recuadro 3.1. LA PANDEMIA POR COVID-19 Y LA FRÁGIL ESTABILIDAD DE LOS ESTRATOS MEDIOS

La pandemia provocó una ralentización en el crecimiento de los estratos medios. Ha significado un retroceso, una contracción del estrato medio estable y una ampliación del estrato medio vulnerable. El impacto de la crisis no sólo se tradujo en un freno en la movilidad social, sino que también redujo las dinámicas de consumo y ahorro y puso en evidencia la frágil estabilidad del estrato medio de ingresos.

Para garantizar un proceso continuo de salida de la pobreza, en condiciones que superen la "vulnerabilidad", será necesario asumir acciones orientadas a comprender con mayor detalle las dinámicas de los cambios en los ingresos al interior de estos grupos.

Gráfico 3.4. CRECIMIENTO DE LOS ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS ANTES Y DURANTE LA PANDEMIA % (2018-2020)



Fuentes: Oxfam,2022; Fundación ARU, 2022.

pensaba que el acceso a la educación era "injusto o muy injusto", y el 86 % afirmaba que el acceso a la justicia era "injusto o muy injusto". El estudio sugiere una cierta "resiliencia" de las democracias, pues pese a los sentimientos de injusticia, éstas aun obtienen interesantes niveles de satisfacción. Pese a ello, en la Encuesta de Percepciones Valores y Expectativas sobre la Desigualdad en Bolivia (EPVD 2022), 6 de cada 10 personas mencionan que las desigualdades entre "quienes tiene un trabajo estable y quienes no", ponen en riesgo la democracia. Son alertas claras de las expectativas y demandas de la población que deben ser atendidas.

No obstante, el riesgo para la democracia que representa la desigualdad entre ricos y pobres es principalmente percibido por las personas con mayor sensibilidad a las diferencias socioeconómicas. Este último punto parece ser un diferenciador relevante que determina posiciones más críticas sobre los factores que afectan la desigualdad socioeconómica en el país. Es decir, las personas que combinan preocupaciones por las diferencias en el acceso al trabajo y además por las distancias entre ricos y pobres suelen ser más favorables a políticas de redistribución y con mayor intervención del Estado. En cambio, hay grandes segmentos de la población que son sensibles a las disparidades laborales y económicas, pero que no consideran como graves las diferencias de riqueza, por tanto, su orientación privilegia acciones que apuntan a facilitar un mayor acceso a las oportunidades y no tanto a una redistribución masiva de la riqueza.

Desigualdad étnico-cultural: una deuda histórica que polariza

El índice de sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural presenta una segmentación sociodemográfica y político-ideológico muy clara. Si bien, en el agregado, 32 % de la población se ubica en los niveles de sensibilidad alta y medio alta, la mayor sensibilidad en esta dimensión está muy correlacionada con las personas con ingresos más bajos, que viven en zonas rurales (48 %) o pueblos (38 %), y tienen un nivel educativo de primaria incompleta (53 %). Respecto de la sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural según nivel educativo, se observa una fuerte correlación negativa: es elevada para la mayoría de las personas con primaria incompleta, y se reduce en niveles intermedios de educación, hasta llegar a 20 % entre los egresados y postgraduados. Al

mismo tiempo, destaca el hecho de que quienes habitan en los departamentos de Potosí, Cochabamba y Oruro, registran una mayor concentración de sensibilidad elevada, en comparación al resto (ver gráfico 3.5).

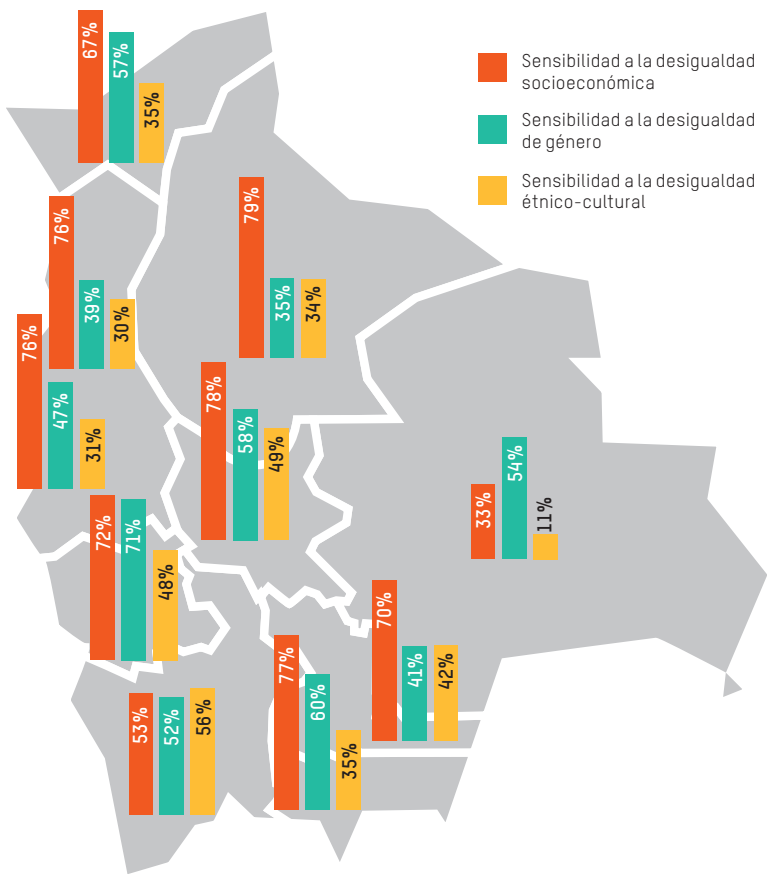
Para estas personas, la desigualdad entre población indígena y no indígena, y la desigualdad campo-ciudad, son un problema importante en el país, sienten indignación hacia ellas, y consideran que existe discriminación hacia la población campesina e indígena.

Al contrario, la menor sensibilidad aparece entre las personas con mayores ingresos, que suelen vivir en ciudades y/o en el Oriente, y es especialmente alta entre quienes tienen mayores niveles de educación, situación que sin duda alerta en cuanto a objetivos de convivencia e inclusión. Sorprende el caso de Santa Cruz, donde sólo 1 de cada 10 entrevistados revela una alta sensibilidad a la desigualdad étnico-cultural (gráfico 3.5). En las ciudades, el corte es de condición socioeconómica: los ciudadanos pertenecientes a estratos pobres y bajos tienen una mayor sensibilidad por la desigualdad étnico-cultural que el resto de los ciudadanos. Es llamativo el alto porcentaje de personas con sensibilidad baja entre las clases medias bajas urbanas, las cuales fueron beneficiadas por las políticas redistributivas y el crecimiento con redistribución del período de gobierno del MAS-IPSP.

Desde el punto de vista político-ideológico, las personas que se colocan a la izquierda y que aprueban la gestión del actual presidente del Estado son más sensibles a este tipo de desigualdad. Como los estratos más pobres son los más sensibles en este ámbito, es posible pensar que su expectativa es que con el actual gobierno esta desigualdad disminuya, y que su situación personal mejore. En la percepción de estos grupos también podría existir una mayor asociación del gobierno del MAS-IPSP con los sectores pobres, y que tal vínculo no exista o sea muy débil en el caso de los partidos políticos de oposición.

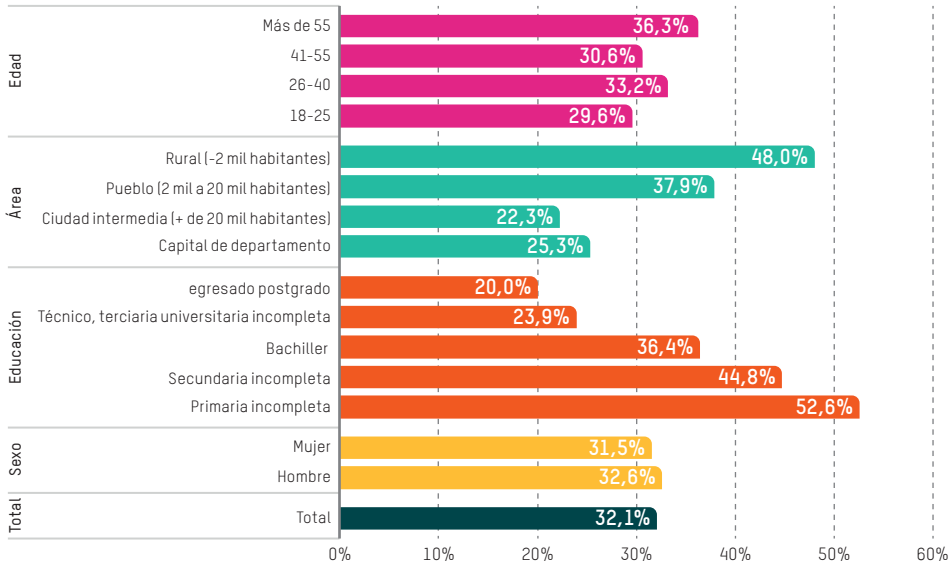
Las percepciones relativamente menos favorables a estas preocupaciones entre los encuestados pertenecientes a los estratos medio y medio bajo se refuerza con los hallazgos de estudios con grupos focales. Una mayoría menciona que "antes" los indígenas eran discriminados en Bolivia, pero que desde el gobierno de Evo Morales la discriminación habría desaparecido o, por lo menos, disminuyó mucho:

Gráfico 3.5. SENSIBILIDAD ALTA O MUY ALTA SEGÚN TIPO DE DESIGUALDAD POR DEPARTAMENTO



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Gráfico 3.6. ALTA SENSIBILIDAD FRENTE A LAS DESIGUALDADES ÉTNICO-CULTURALES SEGÚN GRUPO



5 de cada 10 personas que habitan en áreas rurales se preocupan por la desigualdad étnico-cultural, frente a **2 de cada 10** en las ciudades.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

> Antes a los indígenas bien harto se les discriminaba. A un lado se les hacía pues, ¿no? La gente de la zona sur les trataba mal, ni querían que se les acerque en la calle (mujer, estrato medio bajo, El Alto).

> Yo he viajado al campo. Ahí he visto cómo el Gobierno (de Evo Morales) les ha dado todo. Aquí en la ciudad no nos damos cuenta, pero se observa el progreso en el campo. Carreteras, escuelas, canchas de fútbol, hospitales...; todo les ha dado el Evo. Harto han progresado. Claro pues, tenía que darles, ¿no ve?, porque los del campo han votado por él (hombre, estrato medio bajo, Cochabamba).

En tales argumentaciones no se mencionan cambios de actitud en las clases medias que indiquen menos discriminación hacia "los indígenas" o hacia "los del campo". Se refieren en particular a que con el gobierno de Morales los indígenas habrían tenido poder político, que han recibido obras y han progresado. A partir de esa percepción concluyen que ahora esos grupos son menos discriminados.

Esas tendencias también se reflejan en las desigualdades que son entendidas como más riesgosas para la democracia: los grupos con mayor sensibilidad en esta dimensión también tienen una elevada preocupación por las diferencias entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres y entre indígenas y no indígenas. Al contrario, los que tienen menor sensibilidad aparecen más preocupados por la cuestión de ingresos/laboral, educativa y acceso a salud.

En resumen, la clásica división entre personas ideológicamente progresistas y no progresistas y por pertenencia social se cristaliza en esta variable, complementada por los clivajes políticos en torno al apoyo o el rechazo al MAS-IPSP, que tienen un sesgo regional y de clase.

Desigualdad de género: un atisbo de convergencia progresista

El índice de sensibilidad a la desigualdad de género, al contrario de los anteriores, no muestra segmentaciones importantes desde el punto de vista sociodemográfico o ideológico-político. Es decir, las sensibilidades en este ámbito están distribuidas de manera similar en la mayoría de los segmentos sociales. Se trataría, por tanto, de una preocupación relativamente transversal y menos heterogénea.

Aunque, como era de esperar, una variable en la que se observa diferencias significativas es en entre hombres y mujeres. El 57 % de las mujeres muestran una elevada sensibilidad en estas cuestiones, frente a 45 % en el caso de los hombres. Porcentaje que se eleva, en cruces más finos, a 61 % entre las mujeres jóvenes. También es destacable el hecho de que exista una mayor sensibilidad a la desigualdad de género entre los jóvenes (56,4 %), más de 11 puntos porcentuales por encima de las personas mayores de 55 años (gráfico 3.7).

Desde una perspectiva social, los grupos con ingresos más bajos y niveles socioeconómicos menores aparecen como levemente menos sensibles a la desigualdad de género, al igual que quienes habitan en zonas rurales. En las ciudades

intermedias se observa una mayor sensibilidad comparada con otras áreas de residencia. En cuanto a las divergencias entre departamentos, destaca una sensibilidad alta en 7 de cada 10 encuestados en Oruro, y 6 de cada 10 en Tarija, Cochabamba y Pando; en contraste, la sensibilidad alta sólo llega a 3 de cada 10 encuestados en Beni, La Paz y El Alto. En Santa Cruz, sin embargo, es relevante el hecho de que esta desigualdad (entre hombres y mujeres) es la que más sensibilidad provoca, en comparación con la desigualdad socioeconómica y la desigualdad étnico-cultural (gráfico 3.5).

Las causas y los sujetos de la indignación

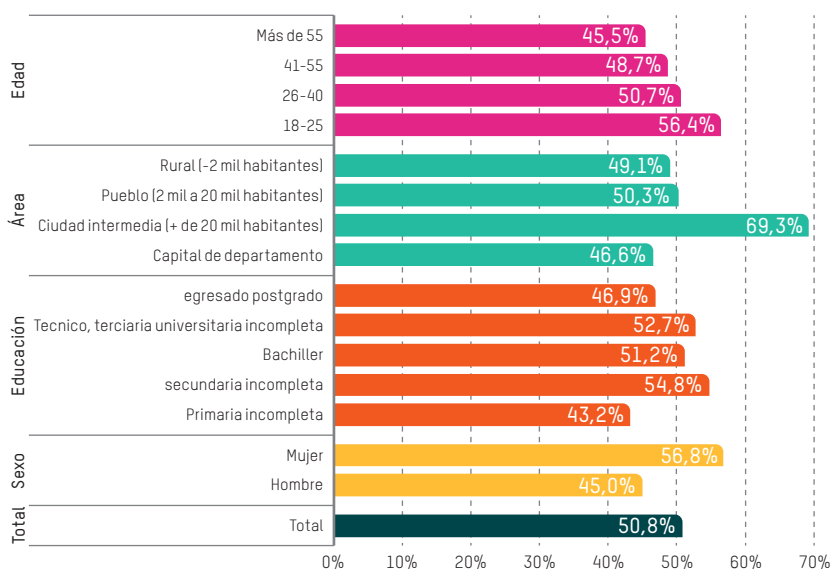
Frente a este panorama de sensibilidades diversas a las distintas formas de manifestación de las desigualdades, ¿cuán posible es hallar convergencias entre la sensibilidad a la desigualdad socioeconómica, a la desigualdad de género y a la desigualdad entre indígenas y no indígenas? Veamos. Los datos muestran convergencias de naturaleza político-ideológica únicamente en el segmento con mayor sensibilidad a la desigualdad por género (el 24 % del total). Esas mismas personas están de igual modo más preocupadas por la desigualdad entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, y son más favorables al gobierno del MAS-IPSP. En el resto de la muestra, no se perciben correlaciones con ese tipo de variables.

Considerando que las sensibilidades socioeconómicas y relativas al género son independientes, se las puede combinar para mapear a la población en función de su posición en ambas dimensiones. Aunque no sean perfectas, es posible asociar esas valoraciones a grandes orientaciones de las personas con relación a las prioridades sociales y/o de índole sociocultural que se tendría que encarar en el ámbito de las desigualdades.

El gráfico 3.8 muestra que casi un tercio de la población (31 %) podría ser calificado como demandante de acciones que pongan fin a las desigualdades socioeconómicas y de género con igual intensidad ("redistribucionismo pro igualdad de género"). Otro tercio (30 %) prioriza centralmente la redistribución social, pero no la igualdad de género ("redistribucionismo no sensible a la igualdad de género"). Por otro lado, un 19 % tiene mayor sensibilidad/preocupación por la desigualdad de género que por la desigualdad socioeconómica ("poco sensible a la desigualdad socioeconómica, pero pro igualdad de género"). Finalmente, otro 19 % no es muy sensible por la cuestión socioeconómica ni por la igualdad entre hombres y mujeres ("poco sensible a las desigualdades socioeconómica y de género").

Este mapeo sociodemográfico de las percepciones y valores de los bolivianos y bolivianas sobre diferentes manifestaciones de la desigualdad, nos brinda luces sobre las convergencias y divergencias en torno a ellas, en una sociedad estructuralmente diversa y heterogénea; y permite delimitar algunos escenarios de los cambios "posibles" y de los cambios "deseables". En medio de esta representación existe una constelación amplia de preferencias y valores, cuya complejidad no es posible retratar en este informe.

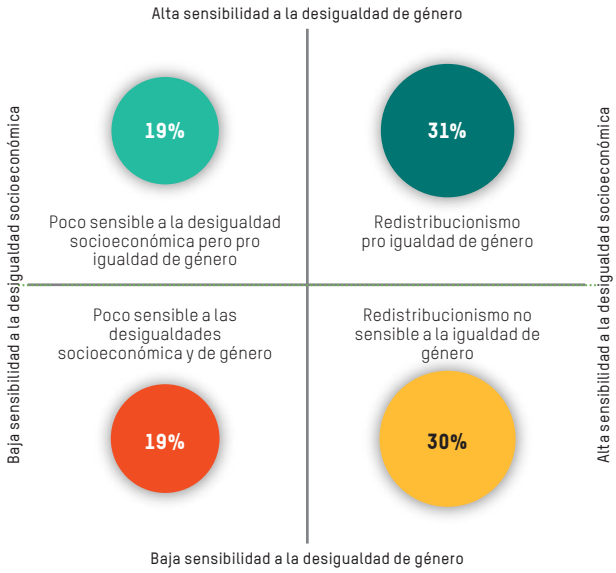
Gráfico 3.7. ALTA SENSIBILIDAD FRENTE A LA DESIGUALDAD DE GÉNERO SEGÚN GRUPO



Las mujeres, y los y las jóvenes, son los grupos más sensibles a la desigualdad de género.

Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Gráfico 3.8. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA SENSIBILIDAD A LA DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA Y LA SENSIBILIDAD A LA DESIGUALDAD DE GÉNERO



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022

¿Cómo leer estos escenarios de convergencia y de confrontación de agendas y prioridades?

En primer lugar, la información analizada confirma que las percepciones acerca de la desigualdad no se producen en un vacío social, histórico y contextual, sino que se nutren de las experiencias de vida de las personas, de sus percepciones y valores sobre el contexto político y el momento en que están viviendo. Es así como, por ejemplo, la desigualdad socioeconómica se experimenta como la posibilidad de contar con ingresos suficientes o un empleo estable, y como expresión de limitaciones en el acceso a los servicios públicos, cuestiones concretas que afectan su condición de vida, además de las opiniones sobre la manera "más justa" o "injusta" de cómo la riqueza y el ingreso estarían siendo distribuidos en el país.

Por tanto, las demandas redistributivas en Bolivia en esta coyuntura se refieren principalmente a la capacidad del Estado para generar oportunidades o condiciones sociales y de empleo que faciliten la vida de los ciudadanos, y en segundo plano como una disputa entre ricos y pobres. Este aspecto se entiende, además, por el particular contexto boliviano de más de quince años de un proyecto político redistribucionista, en el que el Estado fue asumiendo un gran protagonismo en la vida política y económica, frente a un sector privado mucho más débil que en otros países.

Segundo, la desigualdad entre hombres y mujeres se entiende y se vive principalmente como "violencia contra la mujer", sobre todo como violencia física y sexual. Otro tipo de violencias como la emocional, la económica, la laboral y la política, no aparecen en primer orden de preocupación para la mayoría de los entrevistados; aunque, como veremos más adelante, las dimensiones económicas y políticas de la desigualdad de género adquieren relevancia cuando se propone de manera explícita una agenda concreta de transformación (opciones de igual pago por igual trabajo, o de corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidado).

A su vez, la desigualdad étnico-cultural se comprende y también se experimenta principalmente como "discriminación". Es interesante cómo los estudios cualitativos revelan también formas y representaciones sociales; por ejemplo, no se menciona de manera tan explícita como "discriminación contra la población indígena", sino como discriminación contra "los del campo", "contra el pueblo", "contra los trabajadores". Y los que discriminan no son tanto "los blancos", "los criollos" o "los no indígenas", sino "los ricos". Es pues un sentimiento que está más asociado a significados como "ser del campo", o a la identificación de un "causante" del problema: los ricos. De ahí que esta forma de manifestación de la desigualdad es la que expresa los clivajes sociales y político-ideológicos más marcados.

En síntesis, es interesante anotar que preocupaciones fuertes por la desigualdad socioeconómica no siempre están acompañadas por una similar sensibilidad frente a las diferencias entre hombres y mujeres, o entre indígenas y no indígenas. Desde una perspectiva sociodemográfica, cada tipo de desigualdad tendría sujetos diferentes que se preocupan y desarrollan una sensibilidad especial frente a ella. Así, los resultados de la encuesta permiten identificar los siguientes tres patrones de indignación por las tres formas de desigualdad analizadas:

A la gran mayoría de las y los entrevistados les preocupa sobre todo la desigualdad socioeconómica. Perciben el riesgo de la pobreza como algo real para sus familias, en especial desde la experiencia de la pandemia. Después están la preocupación por la desigualdad entre hombres y mujeres, y la desigualdad entre indígenas y no indígenas. Aunque muy presente en todos los estratos, la desigualdad socioeconómica es un tema de mayor preocupación para los estratos sociales bajo y de pobreza. Sin embargo, hay matices relevantes en ese escenario general, por ejemplo, la mayor sensibilidad en esta cuestión en los Valles y el Occidente altiplánico con relación al Oriente del país, y la emergencia de segmentos de clase media baja, en ciudades y pueblos, con bajos niveles de preocupación/sensibilidad

por este tipo de desigualdades que los alejan de las visiones predominantes en los mundos populares de mayores carencias.

La desigualdad entre hombres y mujeres es un tema de preocupación principalmente para mujeres jóvenes, y parece intensificarse en segmentos sociales situados ideológicamente hacia la izquierda y con marcada preocupación tanto por las cuestiones sociales como de igualdad étnico-cultural. Aunque minoritaria, esta convergencia "progresista" aglutinaría a cerca de un tercio de los encuestados.

Como ya se dijo, la desigualdad entre indígenas y no indígenas es un tema de preocupación para quienes viven sobre todo en el área rural, pertenecen a sectores sociales desfavorecidos, asocian con mayor intensidad los problemas sociales con las diferencias entre ricos y pobres y aprueban la gestión de gobierno del MAS-IPSP. Por supuesto, hay cruces entre estos tres sujetos, pues se trata de arquetipos aproximados. A partir de la identificación de las causas y patrones de la preocupación e indignación que provocan las desigualdades, interesa explorar las preferencias y prioridades para enfrentarlas. De esto nos ocupamos en el siguiente apartado.

PREFERENCIAS Y PRIORIDADES SOCIALES SOBRE LAS POLÍTICAS CONTRA LA DESIGUALDAD

¿De qué manera se configuran preferencias sobre las alternativas posibles para superar las desigualdades? ¿Cómo comprendemos las y los bolivianos la idea de progreso en el contexto de la recuperación pospandemia? ¿Cuánto de Estado, cuánto de capital social y cuánto de esfuerzo individual son vistos como necesarios para imaginar un nuevo salto? ¿Cuáles son los énfasis en las políticas preferidas para un nuevo camino hacia la inclusión? En esta sección se explorarán algunos de los rasgos de los valores sociales, expectativas y las preferencias de política pública de los bolivianos y bolivianas para superar la desigualdad.

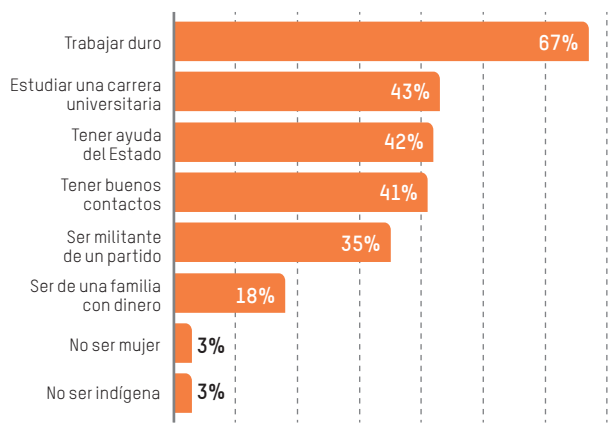
Sobre "lo que necesitamos para salir adelante": valores sociales relacionados con el progreso social

Tal como vimos en las secciones precedentes, la valoración sobre las desigualdades existentes no es homogénea. Tampoco lo es la prioridad que las personas le asignan a las distintas formas de manifestación de la desigualdad. Por ello las percepciones pueden dibujarse en un mapa con múltiples combinaciones. Acorde a esta heterogeneidad en las percepciones, las preferencias por las alternativas y vías de salida son también diversas.

El gráfico 3.9 muestra las respuestas a la pregunta sobre lo que "se necesita en Bolivia para salir adelante". Con el objetivo de analizar la manera en que las diferencias retratadas en el acápite anterior implican contraposición de agendas e intereses, se incluyó una lista de opciones de índole individualista meritocrática, otras relacionadas con el apoyo de parte del Estado, y algunas referidas a la disponibilidad de redes sociales informales ("buenos contactos", militancia en un partido o "ser de una familia con dinero").

Los resultados muestran que la mayoría de las personas priorizan acciones individuales, que asocian mayoritariamente al "trabajo duro" (67 % de entrevistados lo mencionaron) y a tener una educación universitaria (43 %). Luego aparece la "ayuda del Estado" (42 %), seguida de "tener buenos contactos" (41 %), "ser militante de partido" (35 %) y finalmente "ser de una familia con dinero" (18 %). Esta situación refleja que la vía deseada no está hecha de una sola opción y depende no solo de las condiciones socioeconómicas que cada persona enfrenta, sino del conjunto de herramientas o estrategias a las que es posible recurrir, condicionadas a la vez por esa situación.

Gráfico 3.9. ¿QUÉ SE NECESITA PARA SALIR ADELANTE?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

La combinación de las alternativas posibles muestra diferencias principalmente ligadas al nivel socioeconómico de la persona y a su lugar de residencia. Por lo general, los ciudadanos de estratos bajos urbanos y rurales, con menor nivel de ingresos e instrucción, que residen en las regiones del Valle y del Occidente, enfatizan el "trabajo duro" y las "ayudas del Estado" como principales estrategias para salir adelante. Como suelen ser personas que tienen además un acceso limitado a "buenos contactos" o a personas con poder político, estos factores no son vistos como tan relevantes para mejorar sus condiciones de vida.

En esos estratos sociales, la demanda de "ayuda del Estado" es entendida en la práctica como "obras del Estado" que les permitan llevar adelante sus emprendimientos familiares: carreteras, bonos, mejores servicios de salud y educación. Se las explica como una reivindicación de equidad: si el gobierno siempre ha ayudado a las empresas (a los ricos), ahora debe ayudar a todo el pueblo y a los pobres:

> Los del gobierno a los ricos nomás apoyan. Incluso el Evo, ¿no ve? El Evo cuando gobernaba a los empresarios de Santa Cruz ayudó con todo, ¿no ve? No pues, ahora el gobierno tiene que ayudar a los pobres" (hombre, estrato medio bajo, Cochabamba).

En esos grupos no hay grandes expectativas de conseguir empleos de calidad, de ahí su menor énfasis en el acceso a educación universitaria, por ejemplo. Por tanto, la alternativa son los pequeños negocios:

> Yo con mi familia vamos a comenzar un nuevo negocio, ¿no? Vamos a hacer un taller de reparación de autos. Yo soy mecánico y sé (de eso). Vamos a trabajar con otras de esas personas, de mecánicos, para que vayan a las casas a hacer reparación (hombre, estrato bajo, El Alto).

En contraste con esas expectativas, entre las personas de los estratos medio bajo y medio típico y con mayores ingresos, el énfasis se concentra en asegurar estudios universitarios para los hijos, a fin de que ellos consigan "buenos trabajos" o "emprendimientos" en el futuro con beneficios sociales y alta remuneración:

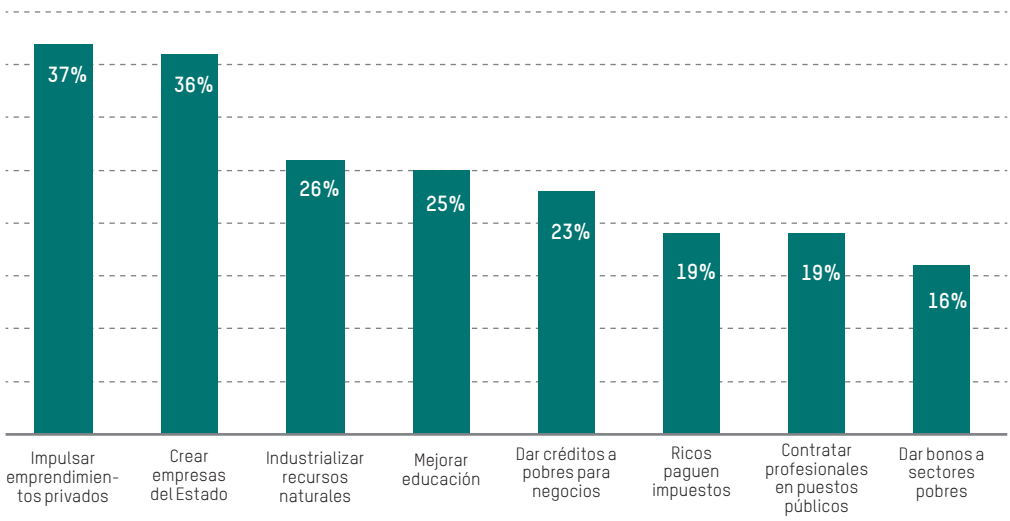
> Lo único que quiero es que mis hijos terminen su profesión. Entonces lo ideal (es) que se vayan al exterior a hacer una maestría o un posgrado. Entonces yo así, entonces tal vez allí puedan quedarse" (mujer, estrato medio típico, Cochabamba).

Además de la vía educativa, en estos grupos se menciona bastante a los "buenos contactos" o la pertenencia a un partido como mecanismos para "salir adelante", quizás porque en esos ámbitos hay mayor relación o al menos expectativa de vincularse con autoridades o personas con algún tipo de poder. Esas orientaciones que resaltan las "relaciones sociales" como mecanismo de progreso individual son particularmente fuertes en el Oriente y específicamente en Santa Cruz.

Sobre "lo que debería hacer el gobierno para reducir la desigualdad entre ricos y pobres"

Hay una lista de acciones que, según las personas encuestadas, podría hacer el gobierno para reducir la desigualdad entre ricos y pobres, como se muestra en el gráfico 3.10. Las dos acciones que recibieron mayor apoyo en la encuesta tienen que ver con el impulso a la empresa privada y la creación de empresas del Estado. Detrás de esta demanda está implícita la necesidad y el deseo de acceder a un empleo estable, en el sector formal y con una remuneración adecuada para profesionales. Esta situación muestra que la preferencia por el "trabajo duro" no se piensa en un contexto aislado del rol del Estado y de las políticas públicas, sino en una interacción que apela a un Estado presente y capaz de ofrecer propuestas y oportunidades para distintas necesidades.

Gráfico 3.10. ¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD ENTRE RICOS Y POBRES?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

La demanda de "industrializar" los recursos naturales también apunta a la preocupación por contar con empleos de calidad. Pero, al mismo tiempo, esa demanda tiene también una connotación social: se espera que Bolivia deje de ser un país pobre, para pasar a ser un "país industrializado", lo que implica que sus habitantes superarán la pobreza:

> No vamos a salir de la pobreza como país a menos que industrialicemos nuestros recursos, pues. Dios nos ha regalado tantos recursos y los estamos desperdiciando. Todos dicen que se acabó el ciclo del gas, ¿no ve? Pero tenemos el litio. Hay que industrializar el litio para no despilfarrar los ingresos del país, como sucedió con el gas (hombre, estrato medio típico, Santa Cruz).

Estas son demandas bastante transversales en la sociedad, pero particularmente fuertes en los estratos medios urbanos con mayor nivel de instrucción. Pero son además opiniones que ratifican la gran importancia que tiene el Estado en el imaginario de la mayoría de los bolivianos como principal responsable de las acciones para superar las desigualdades. No obstante, es llamativo que más de un tercio (37 %) de los entrevistados se refieran a la promoción de emprendimientos privados como un factor clave en este ámbito.

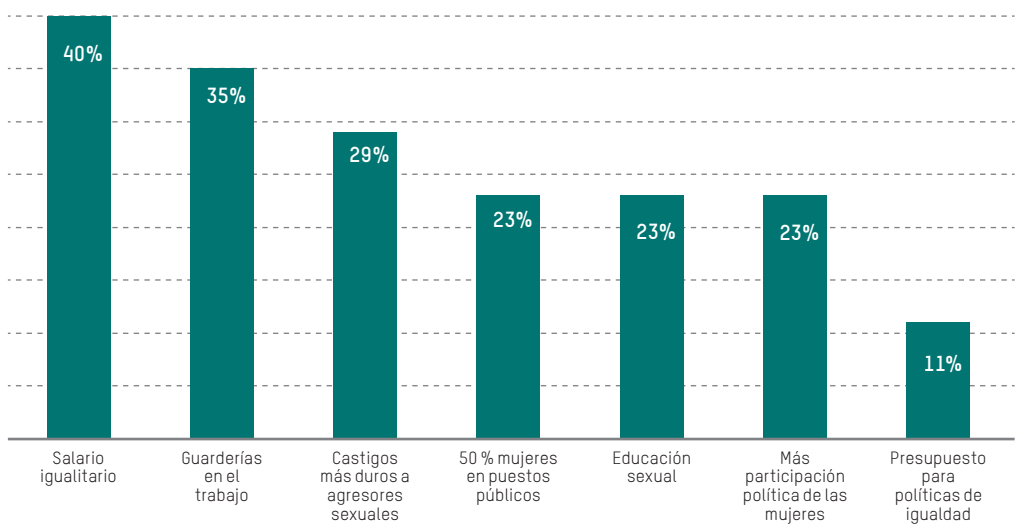
En los estratos de ingresos bajos hay una demanda particularmente más fuerte de créditos para sus emprendimientos familiares como forma de superar la pobreza, quizás porque sus aspiraciones a empleos de calidad en el sector formal, privado y estatal están limitadas debido a su bajo nivel de instrucción y condiciones de vida.

Sobre "lo que debería hacer el Estado para reducir la desigualdad de género"

En el caso de las principales demandas para reducir la desigualdad de género, estas se refieren en primer lugar a las condiciones de la mujer que trabaja (gráfico 3.11), en términos de la igualdad salarial con los hombres y el acceso a servicios de guardería en las fuentes de trabajo. Las preferencias revelan el siguiente orden de prioridades sobre este punto: en primer lugar, aparecen las preferencias por un salario igualitario (40 %) y guarderías en el trabajo (35 %); en segundo lugar, castigos más duros para los agresores sexuales (29 %); y en tercer lugar y en menor medida (23 %), son también mencionadas acciones referidas al acceso de las mujeres a cargos públicos, la educación sexual y la participación política de las mujeres.

Es interesante contrastar estos resultados a luz de la menor relevancia otorgada a la desigualdad entre hombres y mujeres en las percepciones descritas anteriormente, así como a la vivencia más relacionada con la violencia contra las mujeres cuando se indagaba sobre esta manifestación de la desigualdad. La relevancia que tiene la desigualdad socioeconómica como aglutinadora de todas las otras formas de desigualdad, en especial en el contexto de la crisis, explica en parte la preferencia marcada y clara por el cierre de brechas entre hombres y mujeres cuando se habla de acciones y políticas concretas. Son acciones fuertemente asociadas a los impactos que sufrieron las mujeres en materia de empleo e ingresos, así como la profundización de la injusta distribución del trabajo doméstico y de cuidados que reflejan las desigualdades objetivas retratadas en el capítulo 2.

Gráfico 3.11. ¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD DE GÉNERO?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

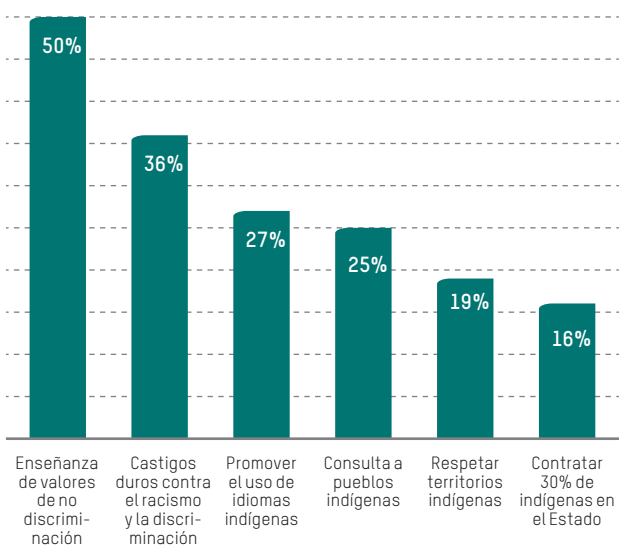
Los reclamos por una mejora en las condiciones laborales de las mujeres son expresados principalmente por personas adultas de estratos bajos y del área urbana, pues sería en esos contextos donde más se enfrentan condiciones inequitativas en el lugar de trabajo y en sus pequeños negocios. En cambio, la demanda de castigos más duros para agresores sexuales es formulada sobre todo por personas de estratos medios y con bajos niveles de instrucción, de ciudades intermedias, donde se entiende que no hay actualmente condiciones para aprehender y castigar a los agresores sexuales.

Sobre "lo que debería hacer el gobierno reducir la desigualdad étnico-cultural"

Se solicitó a los encuestados, de igual modo, escoger de un listado las acciones que deberían ser realizadas por el Gobierno para reducir la desigualdad étnico-cultural. La principal demanda apunta a la formación en valores de inclusión y no discriminación en las escuelas. La mitad de los entrevistados enfatiza esta acción, particularmente quienes tienen una formación escolar media o superior (gráfico 3.12).

Esta preferencia concuerda con los hallazgos de los capítulos 1 y 2, que revelan una percepción de que en Bolivia la desigualdad étnico-cultural se manifiesta a través de la discriminación hacia la población indígena, y a la evidencia de clivajes étnico-culturales que limitan el acceso a empleo de calidad, educación y a las posibilidades de salir de la pobreza que continúan afectando en mayor proporción a la población indígena, pese a los esfuerzos estatales de enunciar la relevancia del reconocimiento de todas la naciones y pueblos que conforman el Estado Plurinacional.

Gráfico 3.12. ¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD ÉTNICO CULTURAL?



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

En los estudios cualitativos se constató una actitud pesimista sobre la posibilidad de disminuir el racismo y la discriminación étnico-cultural en Bolivia. Para varios participantes, principalmente de los estratos medio bajo y bajo, es casi imposible lograr ese objetivo. El mal es percibido como muy arraigado en la sociedad y en las personas. No hay muchas expectativas de cambio en el corto plazo y se apunta a la "formación de las nuevas generaciones".

Una segunda demanda son castigos más duros contra los racistas y discriminadores (36 %), expresada sobre todo por adultos del estrato medio típico con mayor nivel de instrucción y del área urbana en el Occidente del país. Sin embargo, esas propuestas despiertan desconfianza en otros segmentos de la sociedad. Para varios entrevistados, principalmente del estrato medio típico y que habitan en el Oriente del país, esas medidas podrían ser utilizadas para afectar a los opositores del gobierno y del MAS-IPSP.

El incentivo de uso de idiomas nativos es enfatizado por adultos con bajo nivel de instrucción del estrato bajo. En cambio, la consulta previa, libre e informada a los indígenas en temas referidos a sus territorios y la explotación de recursos naturales, es una demanda de los entrevistados de estratos medios con mayor nivel de instrucción, del área urbana. Finalmente, las propuestas para implementar medidas de "acción afirmativa" en favor de ciudadanos indígenas recibieron un apoyo escaso (solo 16 % sugieren que se contrate obligatoriamente a un 30 % de funcionarios de origen indígena).

ORIENTACIONES SOCIALES ACERCA DE LA DESIGUALDAD Y POLÍTICAS/ ACCIONES PRIORIZADAS

¿Cuáles son las percepciones de las y los ciudadanos sobre las acciones y políticas prioritarias para reducir la desigualdad? Hay visiones diversas y heterogéneas al respecto. En la tabla A3.1 (Anexo metodológico) se resumen las opiniones de una muestra representativa de personas consultadas, segmentadas según sus orientaciones con relación a la importancia de la desigualdad socioeconómica y la desigualdad entre hombres y mujeres.

En el ámbito socioeconómico, un porcentaje apreciable de la población (alrededor del 40 %) manifiesta su apoyo a políticas de fortalecimiento de la presencia del Estado en la economía, para que redistribuya la riqueza mediante la creación de empresas públicas y la industrialización de las

Recuadro 3.2. IGUALES PERO DIFERENTES

Se puede afirmar que cientos de años después de la Colonia, lo étnico-cultural continúa siendo un criterio de categorización social y de distribución de privilegios. Ante ello, se ha ido construyendo un marco legal y una arquitectura institucional para hacer frente a esta condición. El principal hito, reciente, es la nueva Constitución Política del Estado (CPE) del año 2009. En ese marco, hay una ley específica contra el racismo y la discriminación, y varias normas que reconocen, por ejemplo, la educación intracultural, intercultural y plurilingüe, la salud intercultural, el pluralismo jurídico y otras que favorecen la participación y el reconocimiento de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos.

La CPE se propone "construir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia, para consolidar identidades plurinacionales". Busca asimismo "definir y adoptar una política pública de prevención y lucha contra el racismo y la discriminación" (Art. 9).

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

En ese marco se aprobó la Ley N° 045 contra el Racismo y toda forma de Discriminación (2010), que establece medidas de prevención en los ámbitos educativo, público, de comunicación, información y difusión y economía. Tiene alcance nacional y se rige por los principios de interculturalidad, igualdad, equidad y protección. Esta ley tiene los siguientes objetivos:

I. Establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la CPE y los derechos humanos.

II. Eliminar conductas de racismo y toda forma de discriminación y consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y toda forma de discriminación.

Entre 2010 y 2022, la Dirección General de Lucha Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, del Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización, registró un total de 1.408 denuncias de discriminación, principalmente por razones de género, origen étnico, discapacidad y orientación sexual. Las instituciones que más casos afrontaron son la Policía Nacional, gobiernos subnacionales y el Órgano Judicial. El 90 % de las causas fue atendido por la vía administrativa. Sin embargo, en doce años de vigencia de la Ley, a la fecha solo hubo tres sentencias por denuncias de racismo y discriminación.

materias primas. Esta corriente de opinión es particularmente mayoritaria en los segmentos con mayor propensión a la redistribución social, pero, aunque en menor intensidad, está presente también en otros grupos con visiones menos estatistas.

Junto con esa orientación, relativamente tradicional en el contexto de hegemonía de un discurso redistribuidor y que prioriza la justicia social desde hace 15 años, aparecen con fuerza demandas relacionadas con el apoyo a los emprendimientos y negocios individuales, asociados al reclamo de más créditos para los negocios y la educación. En conjunto, estas orientaciones están presentes en la mitad (50 %) de los entrevistados y son intensas incluso en los segmentos de población con mayor sensibilidad redistribucionista.

Por otra parte, al mismo tiempo que se ratifica la expectativa de la gran mayoría por una intervención del gobierno (y del Estado) para generar iguales condiciones para todos (sin discriminación), es singularmente menor el reclamo de políticas redistributivas más profundas, como nuevos bonos focalizados en los pobres, el aumento de impuestos a los más ricos o, como se verá más adelante, de acciones de discriminación positiva o de acción afirmativa.

Es decir, parece existir un consenso mayoritario que sigue reconociendo un papel redistribuidor al Estado, basado en la generación de rentas en los sectores extractivos que luego sean usadas para mejorar las oportunidades de las y los ciudadanos, ya sea con empleo público o con la promoción de emprendimientos y negocios personales. No obstante, una proporción apreciable de esas mismas personas no

parece estar de acuerdo en que los impuestos aumenten o que se privilegie a algún sector desde el Estado, incluso cuando sea históricamente discriminado.

Las diferencias entre los segmentos más progresistas/distribucionistas y los que privilegian la responsabilidad individual no se refieren tanto a la combinación (mayoritaria en ambos casos) de Estado empresario/industrialización y apoyo a los emprendimientos personales, sino en que los primeros la acompañan con una gama más amplia de instrumentos para apoyar a los pobres y vulnerables, mientras que los otros son menos favorables a una acción pública de esa naturaleza.

Similar panorama aparece en el caso de las orientaciones sobre eventuales políticas en el ámbito de la desigualdad étnico-cultural. Las opiniones que apuntan a una profundización de "acciones afirmativas" en favor de los ciudadanos indígenas o de un reconocimiento más fuerte de los derechos y mecanismos de decisión de los pueblos indígenas son minoritarias, pues están presentes en alrededor del 25 % de los entrevistados según la variable que se analice. Aunque los segmentos progresistas son algo más favorables a esas acciones de profundización, tampoco llegan a ser mayoritarias en esos grupos.

La mayoría de las personas apuntan a acciones generales y transversales como la educación, el combate contra la discriminación racial y la promoción de los idiomas indígenas. Este tipo de políticas y acciones son mayoritarias incluso entre segmentos más progresistas y con sensibilidad redistribucionista.

En el caso de las políticas sobre la desigualdad entre hombres y mujeres, hay también un consenso relativamente mayoritario sobre la importancia de acciones que mejoren las condiciones de las mujeres en los espacios laborales, presente entre todos los segmentos analizados.

Sin embargo, una proporción importante de las personas con una orientación más progresista apoya acciones más fuertes en este ámbito: más castigos a la violencia sexual, apoyo a la educación sexual en las escuelas e incluso favorabilidad de cuotas de mujeres en los empleos públicos. En algunas de esas dimensiones, también sectores "liberales" se adhieren a esas orientaciones. En síntesis, se podría pensar en articulaciones transversales para impulsar algunas políticas más ambiciosas de igualdad entre hombres y mujeres.

CONCLUSIONES: ALTERNATIVAS EN JUEGO EN LA BÚSQUEDA DE CONVERGENCIAS PRO IGUALDAD

Las percepciones y valores de la ciudadanía acerca de la desigualdad existente muestran un mapa complejo de sensibilidades y causas de indignación. Luego de un largo e importante período de ampliación de los estratos medios, de crecimiento pro pobre y con redistribución; hoy las y los bolivianos, tras dos años de crisis múltiple, aparecen aún ávidos de progreso social, pero también con mayores inquietudes sobre el rumbo del país y acerca de la capacidad de sus dirigencias para ir más lejos. La preocupación por la desigualdad y la preferencia por reducirla muestran notables continuidades con relación a la apuesta del proceso Constituyente que resultó en la aprobación de la Constitución en 2009, pero de igual modo retrata novedades y varias incertidumbres acerca de los sentidos de igualdad.

Muchas de las orientaciones del ciclo anterior se siguen valorando, pero emergen nuevas necesidades y divergencias sobre el nuevo rumbo para mantener lo logrado y, si fuera posible, ampliarlo, incluso entre las propias clases populares.

Aunque la incertidumbre es lo que prevalece en este momento, los próximos años plantean la oportunidad de un nuevo momento en la agenda de políticas públicas y, sobre todo, de (re)articulación de consensos sociales amplios para impulsar la igualdad con más fuerza y vitalidad que lo logrado en los primeros veinte años del nuevo siglo.

La herencia del anterior ciclo es una sociedad que experimentó fuertes transformaciones y una importante movilidad social ascendente. Esos logros siguen alimentando las expectativas de progreso de las mayorías, pese a las crisis recientes que resquebrajaron la confianza social y el impulso de modernización que la bonanza y el crecimiento alimentaron. Esta es, a la vez, una fuente

de dinamismo que se debe aprovechar, pero también de riesgos si las expectativas no son satisfechas por la política y la economía.

Así pues, hay reconocimiento de lo avanzado, pero también preocupación sobre su sostenibilidad y acerca de la profundización de las desigualdades en los últimos años. De ahí el reclamo por mejores empleos, educación de calidad y oportunidades. Las respuestas que la gente y las dirigencias están buscando combinan orientaciones tradicionales, como la apuesta por un Estado fuerte que gestione en beneficio de las mayorías la renta de las materias primas estratégicas, con la demanda de un Estado que al mismo tiempo se preocupe más de generar opciones para los emprendimientos de las personas.

Del presente capítulo se desprenden tres mensajes clave para imaginar un nuevo ciclo en el combate contra la desigualdad.

1. Los años de crecimiento y reducción de la desigualdad de ingresos han impulsado una sociedad algo más individualista, que vive en la informalidad, que desconfía del Estado cuando le cobra impuestos pero que exige acceso y calidad de servicios públicos con la renta de las materias primas que "abundan en el país". Aunque la búsqueda de empleo estable sigue siendo un objetivo para muchos, estos son cada vez más percibidos como fuera del alcance de las mayorías que entienden que no cuentan con relaciones políticas y sociales, lo que explica el aumento de la demanda por posibilidades para hacer sus propios negocios y empresas.

En ese contexto, se consolidan sólidas coaliciones sociales bastante transversales en torno a una agenda de fortalecimiento de servicios públicos sociales y políticas de incentivo a la economía popular, con mucho protagonismo del Estado, pero que al mismo tiempo exigen el reconocimiento y necesidad del impulso privado.

Aparecen con menor urgencia demandas por acciones más audaces de redistribución de la riqueza, como un sistema de impuestos progresivos y nuevas transferencias a los más vulnerables, posiblemente asociadas a la preocupación por la sostenibilidad.

2. La demanda de ampliación de los derechos indígenas se ve afectada por las rupturas generadas por la polarización y la crisis política, se reconoce como una batalla estructural y de largo plazo que implica la lucha contra el racismo la discriminación, y exige acciones que convocan cambios de valores y actitudes desde la escuela. Preocupa el desánimo en la posibilidad de disminuir la discriminación y el racismo, que se percibe arraigado en las personas, en especial en las personas mayores, aunque se ve una luz de esperanza en "la formación de las nuevas generaciones".

3. En el campo de la igualdad de género, emergen posibilidades de nuevas coaliciones modernizadoras entre progresistas, apoyadas por jóvenes y mujeres, para avanzar en acciones que reduzcan la desigualdad entre hombres y mujeres. Esta agenda enfrenta el desafío de luchar contra narrativas conservadoras antiderechos de las mujeres, pero también de atravesar las barreras que impiden una confluencia en las intersecciones de los clivajes que provocan exclusiones étnico-culturales y de clase.

Esas viejas y nuevas convergencias y divergencias políticas se producen en un contexto de desconfianza institucional, de mayores dudas y susceptibilidades sobre la actuación de las viejas elites con poder, pero, de igual modo, acerca de las dirigencias políticas de origen popular que emergieron en estos años. Todo ello condimentado de la permanente tensión de una cultura política que sigue deseando tener líderes fuertes pero que intuye también que se precisa construir una base institucional mínima para poder avanzar.

En suma, tanto los contenidos de la futura agenda de políticas contra la desigualdad como las coaliciones y articulaciones sociopolíticas que las sostengan se están transformando, combinando orientaciones tradicionales y nuevas demandas. Se trata de un mapa en movimiento, transicional, que exigirá una comprensión cabal de los cambios sociales que se produjeron desde inicios de siglo y de las expectativas, demandas y nuevos actores que surgieron y que ahora reclaman protagonismo. ¿Cómo despejar el camino en medio de la niebla? ¿Cómo convertir esta crisis en oportunidad? En el próximo capítulo delinearemos algunos mínimos necesarios sobre la agenda posible y los pactos necesarios.

CAPÍTULO 4

HACIA UN PACTO SOCIAL RENOVADO

ROL DEL ESTADO, ACUERDOS NECESARIOS Y AGENDA CRÍTICA

En medio de un escenario global de gran incertidumbre, Bolivia inició el año 2022 con renovadas perspectivas de recuperación. Superados los impactos más duros de la pandemia, en el primer trimestre del año 56 % de las y los bolivianos se mostraban relativamente optimistas sobre la situación del país.[1] Esta sensación se veía reflejada también en un moderado optimismo sobre las expectativas de mejora de la situación económica en el corto plazo, así como de la satisfacción sobre la situación familiar.[2] Los signos de recuperación de la economía, traducidos en un crecimiento de 6,1 % al cierre de 2021, y el retorno a la estabilidad política tras las elecciones generales de octubre de 2020, marcan el contexto de este sentimiento en la opinión pública en el país, en un escenario de persistente polarización política y discursiva con tendencia a la conflictividad.

La paulatina recuperación de la economía parece haber revertido el impacto más severo de la crisis: para el año 2021, los índices de pobreza y de desigualdad de ingresos muestran signos favorables de reversión. En su discurso de segundo año de gestión (noviembre del 2022), el presidente Arce anunció, luego del retroceso de la crisis, un retorno a la trayectoria de reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, la CEPAL (2021 y 2022) ha alertado que la recuperación económica y el crecimiento del empleo en la región no serán suficientes para generar oportunidades laborales para quienes perdieron su empleo o abandonaron el mercado de trabajo durante la pandemia. La crisis ha puesto de manifiesto la relevancia del Estado no sólo como garante de condiciones para la generación de ingreso de las personas, sino también en su papel esencial en la provisión de servicios sociales, en especial de salud y educación, para hacer frente a una "crisis silenciosa"[3] que afectará el futuro de las nuevas generaciones. Por lo tanto, para lograr una reducción sostenida de la desigualdad en los próximos años, se requieren políticas públicas transformadoras, que permitan superar la ralentización de los cambios iniciada en los años previos a la crisis.

En este contexto incierto sobre la recuperación económica, y a la luz del desafiante mapa de las desigualdades objetivas y percibidas retratado en los capítulos precedentes, interesa explorar las vías posibles y alternativas en juego para impulsar un nuevo ciclo de reducción sostenida de la desigualdad en el país. Como punto de partida para abordar este reto, el presente capítulo retoma los principales hallazgos de los anteriores capítulos. Tres preguntas guían el análisis: ¿Cómo percibe la población a quienes detentan el poder y la riqueza? ¿Qué arreglos y desafíos institucionales sugieren las percepciones sobre la cultura política y las dirigencias? Y, ¿qué desigualdades debieran ser atendidas como agenda crítica después de la crisis?

Para responder a estas preguntas, analizamos, a partir de la Encuesta de Percepciones Valores y Expectativas sobre la Desigualdad (EPVD 2022), cómo perciben las y los bolivianos el poder y para quién se gobierna, procurando hacer visibles a los grupos que hoy detentan el poder e influyen en las decisiones, muchas veces a favor de sus intereses. Asimismo, con base en los resultados de un estudio Delphi (FES Bolivia, 2021) con líderes, indagamos sobre el marco político-institucional que define las actitudes y la posición de las dirigencias sociales y políticas en lo referido a las políticas de redistribución y el rol del Estado, identificando ámbitos de acción. Y, finalmente, a través de una síntesis de las desigualdades objetivas, las percepciones y las expectativas, imaginamos una agenda de alternativas posibles para promover un nuevo salto en el largo y complejo camino hacia la igualdad.

¿CÓMO OCURREN LOS CAMBIOS?

Como preámbulo a la desafiante tarea de ordenar algunos pasos necesarios para imaginar la ruta o el próximo escalón en la lucha contra la desigualdad, partimos de la premisa planteada en la Introducción: el cambio social y económico atraviesa una coyuntura crítica[4], que abre la oportunidad de buscar nuevas ideas e imaginar alternativas. Cuando se analizan las posibilidades de que se produzcan cambios en escenarios de crisis y de coyunturas críticas, las trayectorias de cambio suelen ser impredecibles, pero muchas veces las crisis y los momentos de *shock* promueven cambios impensados (Green, 2018). Desde que se inició la crisis de la pandemia, "aprovechar la crisis como

1 La EPVD 2022, relevada entre marzo y abril del 2022, reportó que 22 % de los bolivianos y bolivianas consideraban que el país iba por "buen camino", 34 % "más o menos buen camino", 15 % "más o menos mal camino" y 27 % por "mal camino". El conflicto entre octubre y diciembre por la fecha de realización del Censo de Población, con un paro indefinido en Santa Cruz, revirtió esa sensación. Para noviembre, una encuesta de Diagnosis reportaba una satisfacción de sólo 23 % (9 % afirmaba que la situación del país iba por buen camino" y 14 % "más o menos buen camino").

2 Los conflictos del último trimestre del 2022 marcaron también una inflexión en esta sensación de optimismo. A finales de noviembre, solo 3 de cada 10 encuestados confirmaba esta sensación. Se espera que, superada la disputa al menos de manera coyuntural, haya cambios positivos de percepción el año 2023.

3 La CEPAL (2022) se ha referido de esta manera al impacto de la pandemia por COVID-19 en la educación, caracterizado por la interrupción de la educación presencial y las repercusiones en las pérdidas de aprendizaje.

4 Tomamos de Duncan Green (2020) la idea de coyuntura crítica como momento de cambio. Ello ocurre en particular con la crisis del COVID-19.

una oportunidad" se ha convertido en la idea central para motivar e impulsar futuros cambios en las sociedades y las economías (CEPAL, 2022).

A lo largo del informe retratamos esa coyuntura para el caso boliviano, y la aplicamos a la trayectoria del cambio social y económico en el período 2019-2021, momento en el que confluyen la polarización política, el impacto socioeconómico de la crisis sanitaria y significativos cambios en las expectativas de la población marcados por la incertidumbre de la crisis y el anhelo de igualdad. Nos preocupamos por las implicaciones de no actuar frente a esta coyuntura, en términos de la profundización de las desigualdades objetivas y el malestar social en el país.

En lo que sigue asumimos como marco ordenador de los hallazgos presentados en el informe la idea de que los grandes cambios se logran a partir de una visión sistémica, en la que la interacción de múltiples factores genera las condiciones del cambio deseado (Green, 2018). A partir de este principio, planteamos que salir de la inercia implica movimientos en tres grandes dimensiones, pues en ellas subyacen los motores y a la vez las resistencias a los cambios deseados: *ideas* (presentes en los imaginarios y las percepciones sobre la desigualdad y la igualdad, en este caso), *intereses* (muchas veces asociados al deseo de preservar privilegios, pero también válidos para una posición activa de reivindicación de derechos de las personas y de las colectividades) e *instituciones* (entendidas como normas, políticas, culturas corporativas y sistemas gerenciales que toman decisiones incluso culturales).

A partir de este esquema, en lo que sigue planteamos algunos desafíos emergentes de los hallazgos en estos tres ámbitos orientados a la igualdad como horizonte de cambio y de convivencia en democracia.

DESARMAR EL PODER

En anteriores capítulos exploramos las convergencias y divergencias sociales en torno a las dimensiones de las desigualdades y las preferencias sociales sobre las políticas públicas más adecuadas para enfrentarlas. Para traducirse en acciones, esas preferencias dependerán también de un marco político-institucional determinado, y de las decisiones y posiciones de las dirigencias sociales y políticas existentes. Este ámbito tiene que ver con los intereses y con las instituciones. Por ello, resulta necesario comprender, por un lado, lo que la gente percibe sobre quiénes gobiernan y cómo está distribuido el poder; y, por otro, los intereses y preferencias que revelan las dirigencias sobre la mejor manera de resolver las desigualdades. En esta sección exploramos algunos aspectos relacionados con la configuración del poder y su mediación a través de intereses e instituciones.

Viejas y nuevas elites: percepciones sobre quién tiene más riqueza y poder

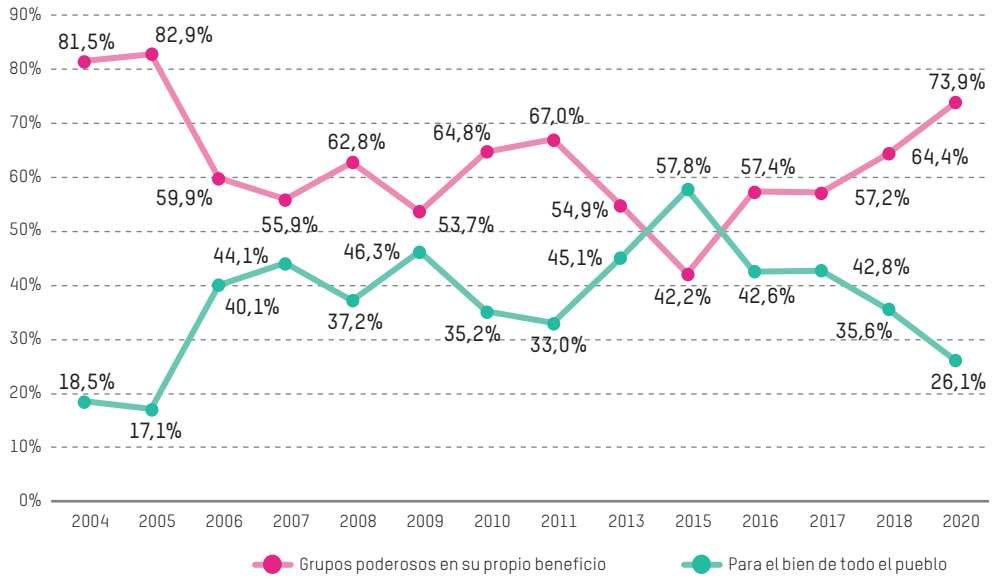
El primer ámbito que guía la reflexión sobre la estrategia del cambio se refiere a los intereses y a cómo la población percibe el sentido de para quién se gobierna. Históricamente, la concentración del poder y de la riqueza ha sido uno de los factores de reproducción de las desigualdades. La concentración del poder es central porque influye en las decisiones. Este fenómeno ha sido analizado para América Latina bajo la idea de captura del Estado (Durand, 2019). Un retrato de las implicaciones de este motor de la desigualdad es la manera en que la población percibe esta situación. Durante más de 15 años, el Latinobarómetro ha preguntado en sucesivas encuestas la percepción sobre para quién se gobierna, incluyendo las opciones: "para el pueblo" o "para unos cuantos grupos poderosos". El gráfico 4.1 muestra la respuesta en el caso boliviano.

La evolución de ese dato muestra que antes de 2006, más de 80 % de los bolivianos y bolivianas consideraba que se gobernaba para grupos poderosos, y menos de 20 % afirmaba que se gobernaba "para el bien de todo el pueblo". Esa opinión se fue revirtiendo, al punto de que en 2015 la mayoría de la población (58 %) creía que se estaba gobernando para todo el pueblo y el 42 % que se lo hacía en beneficio de grupos poderosos. A partir de ese año, aumenta nuevamente la percepción de que se gobierna para minorías y cada vez menos ciudadanos y ciudadanas están convencidos de que se gobierna para el pueblo. Aunque Bolivia seguía manteniéndose para entonces entre los primeros lugares de la región en la sensación de que "se gobierna para todo el pueblo", ya antes de la crisis política de 2019 el deterioro de la percepción era relevante.[5]

En 2020, primer año de la crisis sanitaria, de gestión de un gobierno transitorio y de alta polarización política, esa opinión volvió a caer a niveles de principios de siglo. Este fenómeno, sin embargo, ocurrió en toda la región: en 2020, 7 de cada 10 latinoamericanos creían que se gobernaba para unos pocos grupos poderosos en su propio beneficio, con percepciones extremas en Paraguay (95 %), Chile (91 %) y Costa Rica (91 %) (PNUD, 2021).

5 En 2018, Bolivia tenía el porcentaje más bajo de la región (64 %) en la sensación de que se gobernaba para unos cuantos poderosos, frente a una media regional de 79 %. Véase: Coorporación Latinobarómetro (2018).

Gráfico 4.1. BOLIVIA: ¿PARA QUIÉN SE GOBIERNA?



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Disponible en: https://www.latinobarometro.org

Más allá del dato extraordinario del año 2020, es importante detenerse en el crecimiento de las opiniones entre 2016 y 2018, que perciben mayoritariamente "que se gobierna solo para unos grupos poderosos", lo cual coincide, además, con la desaceleración del crecimiento, de la reducción de la pobreza y la disminución de la percepción sobre la distribución justa de la riqueza, situación descrita en el capítulo 1. Esto indica que, a pesar de los valiosos avances, disminuir la capacidad redistributiva de la acción estatal es rápidamente percibido e incide en la consideración negativa sobre el poder político, y al mismo tiempo alerta sobre la necesidad de atender las expectativas de movilidad generadas durante los años de bonanza. Según la Corporación Latinobarómetro (2020)[6], parte de las alternancias en el poder ocurridas en las dos primeras décadas del siglo XXI en la región se explican por dos factores centrales: la concentración del poder y la concentración de la riqueza.

Más allá de las cuestiones redistributivas, hay factores asociados con la pérdida de confianza en las instituciones, la corrupción, la inseguridad, el autoritarismo y la falta de renovación de liderazgos que contribuyeron también a este deterioro. Es decir, el desgaste de las instituciones democráticas operó como un factor determinante de la sensación de deterioro de su funcionamiento. En 2018, el Latinobarómetro[7] reflejaba esta situación para Bolivia: sólo 26 % de los encuestados afirmaba estar "satisfecho con la democracia", 12 % confiaba en los partidos políticos, 28 % en el parlamento y 33 % en el gobierno. Todas estas percepciones expresan síntomas de un desencanto con la democracia.

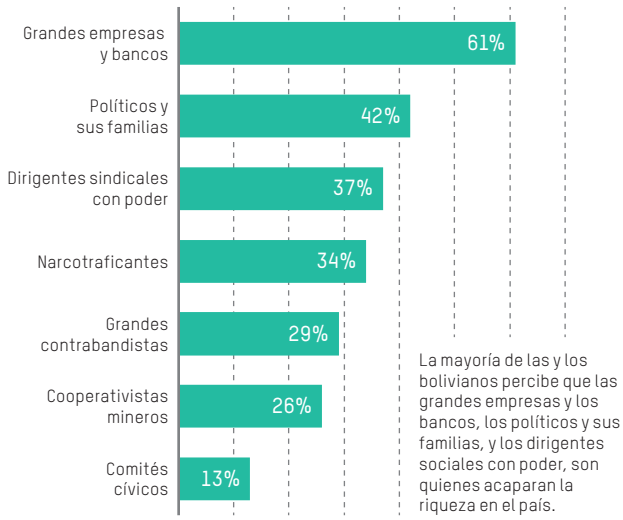
Un aspecto adicional de la política de las desigualdades tiene que ver con la manera como percibe la población a sus grupos dirigentes. En este ámbito, la percepción sobre quién concentra la riqueza no es menor, pues está asociada a la idea de quiénes concentran el poder y quiénes influyen en las decisiones políticas. Esto implica, entonces, una idea sobre el carácter más o menos justo de los procesos políticos (PNUD, 2021). Según la EPVD 2022, a la pregunta sobre quiénes acaparan la riqueza en el país, un 61 % de los entrevistados menciona las grandes empresas y bancos, 42 % los políticos y sus familias, 37 % los dirigentes sindicales, 34 % los narcotraficantes, 29 % los contrabandistas, 26 % los cooperativistas mineros y 13 % los comités cívicos (gráfico 4.2).

El primer lugar de empresas y bancos no sorprende, ya que suele ser un rasgo común en la mayoría de los países, pues estos grupos representan a las élites económicas tradicionales. Se trata de grupos asociados a la acumulación de riqueza, e identificados como actores que influyen con poder en las decisiones tanto en aspectos macro, como el acceso a los recursos naturales o a negocios rentables, como en aspectos micro en su calidad de administradores de la fuerza de trabajo o por el estatus que se les asigna en la sociedad.

6 Véase : https://www.latinobarometro.org/LATDC/DC00692/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

7 Véase: https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Gráfico 4.2. BOLIVIA: ¿QUIÉNES ACAPARAN LA RIQUEZA EN EL PAÍS? (% DEL TOTAL DE MENCIONES)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPVD 2022.

Es más llamativo el lugar que ocupan "los políticos y sus familias" y los "dirigentes sindicales", opinión que quizás tiene que ver con el carácter protagónico del Estado en la economía en los años de gobierno del MAS-IPSP y por la influencia que se entiende tienen en la gestión estatal las dirigencias de organizaciones sociales y sindicales. En este grupo caben también políticos de oposición con poder e influencia en gobiernos departamentales y locales. A su vez, la presencia de actores de origen popular en esas menciones (cooperativistas o contrabandistas) es otra novedad que ilustra las significativas transformaciones en las ideas y creencias acerca de quiénes tienen el poder y quiénes acaparan la riqueza, como reflejo de cambios que ha experimentado el país en estos años, entre ellos, la acumulación de poder y riqueza más allá de las elites tradicionales.

Los grupos focales ratifican que la visión de las personas apunta a que en todos los niveles del Estado hay posiciones y empleos con salarios elevados o condiciones favorables accesibles únicamente a través de vinculaciones partidarias o por la vía de la pertenencia a organizaciones sociales o cívicas. Las personas sin ese tipo de conexiones se sienten excluidas y discriminadas. Se entiende que hay un aprovechamiento generalizado de redes de contactos para el uso particular de lo público, lo cual se traduce en una percepción de concentración de riqueza en dichos actores.

El señalamiento de los políticos o líderes sindicales como acaparadores de riqueza, cuando se esperaría que sean los gestores de políticas de crecimiento y redistribución, es otro aspecto riesgoso y que amerita especial atención. Si la convicción de la gente se consolida en esta percepción, las posibilidades de cuestionamiento a la legitimidad de los generadores de políticas públicas pueden llevar a protestas sin posibilidades claras de canalización de las demandas. Es también una importante llamada de atención el hecho de que contrabandistas y narcotraficantes, cuya riqueza proviene de fuentes ilegales, aparezcan más abajo en la lista.

El descrédito de políticos y de mediadores, como los líderes sindicalistas, puede ser señal de un debilitamiento de la capacidad de las dirigencias políticas y sociales para impulsar cambios y nuevas políticas. Rasgo que se vuelve aún más problemático en un contexto de gran desconfianza en los partidos y de una tendencia mayoritaria a esperar soluciones de un líder popular y que logre encarnar las expectativas de la gente. Estos son síntomas de que la trayectoria de la salida de la desigualdad requiere una agenda renovada a favor de un mayor balance del poder.

No existe una única solución de política para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito de los mercados como en el sistema fiscal. Sin embargo, dependiendo del contexto, esfuerzos tales como regular el financiamiento de campañas y las actividades de *lobby*, fortalecer el poder y la independencia de la política de competencia y las agencias de competencia, revisar las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien general, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a la acumulación de la riqueza, tal como se discute en el apartado final del capítulo, son áreas de acción que podrían desempeñar un papel importante en el avance de esta agenda.

Visiones de las dirigencias sobre acciones y políticas para reducir la desigualdad

La agenda crítica de la trayectoria de las desigualdades observadas, y las convergencias y divergencias sociales en torno a las dimensiones de las desigualdades y las políticas públicas priorizadas para enfrentarlas, requieren de un marco político-institucional determinado y dependen en gran medida de las actitudes y la posición de las dirigencias sociales y políticas existentes. Estas preferencias y orientaciones son, al igual que las percepciones y preferencias de la población sobre las opciones de política para acabar con las desigualdades, parte del contexto habilitante o bloqueador del cambio deseado.

Aunque se cuenta con menos información sobre las percepciones y preferencias de los segmentos dirigentes y de líderes sociales y políticos sobre las desigualdades y las políticas aplicadas en la última década, es posible rescatar algunas tendencias a partir de una serie de estudios Delphi realizados a una muestra de líderes por la Fundación

Friedrich Ebert (FES Bolivia) entre 2019 y 2022, y algunos otros análisis de referencia.

En un balance realizado en vísperas de la elección presidencial de octubre de 2020 a partir de la lectura de los programas económicos de los principales partidos en disputa, se evidenció que sus preocupaciones se concentraban en la gestión de la inminente crisis económica asociada a la pandemia, una gran convergencia en el objetivo de "diversificación económica" y una promesa de gestión macroeconómica con pocos cambios con relación a la manera como se manejó entre 2006 y 2019.

Era llamativo que todas las fuerzas, incluyendo las que se situaban a la derecha del espectro ideológico, asumieran como un hecho el protagonismo del Estado en la economía. La idea de privatizar o avanzar claramente hacia un modelo centrado en el mercado se mencionaba poco en los programas. La centralidad que le otorgan los líderes al Estado coincide con las expectativas de la ciudadanía para la reactivación, expresadas en el capítulo 3. En el mismo sentido, en todos los programas aparecía el compromiso de mantener las políticas sociales y los bonos, e incluso ampliarlos, reforzando la idea de un consenso relativamente generalizado como vía legítima de redistribución (Ortuño, 2020).

En relación a cuestiones del clivaje étnico-cultural, que se volvieron a tensionar por el conflicto, la violencia social y el racismo que se manifestaron durante la crisis político-institucional de 2019, la posición formal de la mayoría de las fuerzas políticas era de validar e incluso reivindicar la inclusión de las naciones, pueblos y ciudadanos indígenas impulsada desde el año 2006. Situación que revela la intensidad con la que se viven los temas de racismo y discriminación en el país.

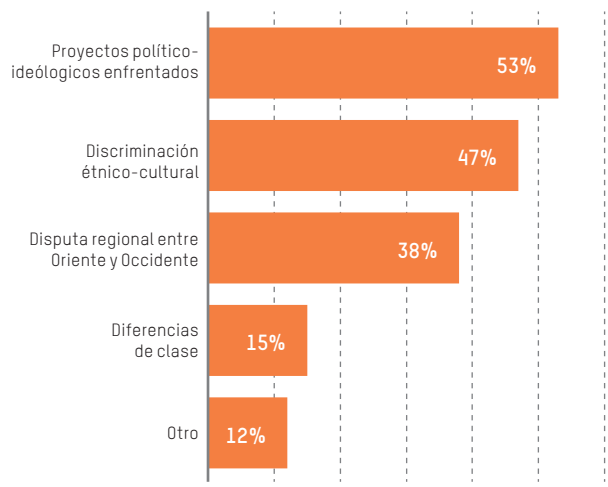
En suma, la fuerte polarización de proyectos de los partidos que caracterizó el conflictivo ciclo electoral 2019-2020 se construyó principalmente en torno a la dimensión político-institucional (con disputas sobre los sentidos de la democracia y la reelección), en tanto que los clivajes en el ámbito de la política socioeconómica fueron menores y poco perceptibles.

Las oposiciones políticas no formularon propuestas de ruptura con el modelo estatista y de redistribución implementado desde 2006, quizás por sus resultados y la fuerte adhesión de la mayoría de la opinión pública a sus principios. En julio de 2020, en medio del gobierno transitorio, en una encuesta de CELAG (2020) aparecía que el 75 % de los entrevistados estaba de acuerdo con "un estado que regule y lidere el desarrollo económico", el 71 % en desacuerdo con las privatizaciones y un 64 % de acuerdo con un "impuesto a los más ricos".

En ese mismo sentido, en abril de 2020, en el sondeo a líderes de opinión de la FES[8], solo un 33 % decía que se tenían que impulsar "cambios radicales" en la política económica y el 38 % en la "inclusión de los indígenas". En cambio, un 99 % pedía cambios radicales en la administración de la justicia, el 86 % en la lucha contra la corrupción, 55 % en las Fuerzas Armadas y la policía, y el 54 % en igualdad de género.

Si bien hasta el 2019 parecía haber cierto consenso en torno a la continuidad de las orientaciones redistributivas de las políticas socioeconómicas, la polarización hizo reemerger los clivajes étnico y regional como factores a tomar en cuenta en la dinámica futura del conflicto y de la política boliviana. Ello se percibe en la opinión de la muestra de líderes consultada sobre el tema: una gran mayoría afirmaba en octubre del 2020 que las principales causas de la polarización eran los "proyectos político-ideológicos enfrentados" y la "discriminación étnico-cultural" (gráfico 4.3) (Informe Delphi, FES Bolivia).

Gráfico 4.3. CAUSAS DE LA POLARIZACIÓN EN EL PAÍS (%)



Pregunta: Si asumimos que hay una agravada polarización en el país, ¿cuáles son las principales causas de la misma? (puede elegir de una a dos opciones)
Fuente: Elaboración propia, Informe Delphi, octubre 2020, FES Bolivia.

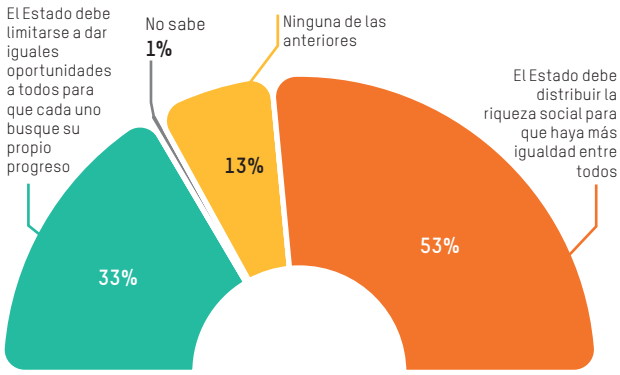
En un siguiente estudio Delphi, realizado en octubre de 2021, se indagó sobre orientaciones acerca de las políticas y acciones prioritarias para los próximos años. Un 53 % de los consultados manifestó su acuerdo con que el "Estado debía distribuir la riqueza social para que haya más igualdad entre todos". De la misma manera, una mayoría apoyaba una

8 Informe Delphi, abril 2020, FES-Bolivia.

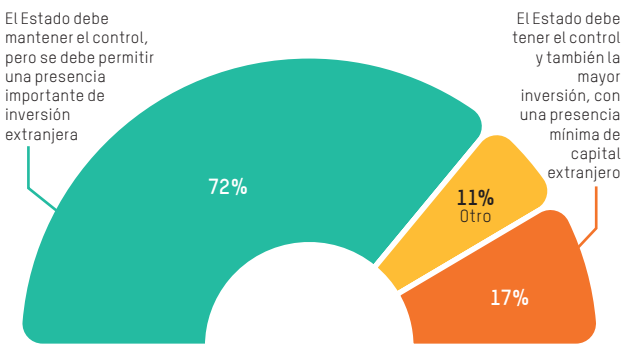
fuerte presencia del Estado en la explotación de recursos naturales, aunque con presencia y apoyo de inversión privada externa (gráfico 4.4).

GRÁFICO 4.4. ORIENTACIONES SOBRE EL ROL DEL ESTADO Y REDISTRIBUCIÓN SEGÚN LÍDERES DE OPINIÓN (OCTUBRE 2021)

Estado e igualdad: ¿Con cuál de las siguientes opiniones está usted más de acuerdo?



Estado y recursos naturales: ¿pensando en la explotación de recursos naturales como el gas, los minerales o el litio, ¿con cuál de las siguientes ideas está más de acuerdo?



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Delphi, octubre 2021, FES Bolivia.

Es decir, hay una significativa base de apoyo entre las dirigencias bolivianas para mantener una orientación en la que el Estado siga teniendo protagonismo en el área de recursos naturales y de redistribución y reducción de la desigualdad en los próximos años, situación que coincide con las expectativas de la población sobre la relevancia del Estado en las políticas a favor de la igualdad. Aunque este punto de vista es particularmente intenso entre los liderazgos cercanos al oficialismo, también lo es entre quienes se identifican con la oposición.

Sin embargo, en términos de políticas públicas, este grupo de líderes tiende a privilegiar sobre todo una combinación de esfuerzos en el ámbito del fortalecimiento de los servicios públicos de salud y educación, y de apoyos para generar empleos y apoyar a negocios y emprendimientos, y en menor medida a esfuerzos para reforzar las empresas públicas y crear nuevos bonos sociales.

En el informe Delphi de octubre de 2021, ese grupo identificaba como prioritarias dos acciones para los próximos años: fortalecer la salud y la educación (63 %) y "apoyar a los negocios y empresas medianas y pequeñas" (31 %). Solo un porcentaje menor prefería invertir en nuevas empresas públicas o en distribuir nuevos bonos.

Esas prioridades coinciden con la opinión de que los ámbitos en los que hay mayores posibilidades de acuerdos entre actores políticos y sectoriales son en la mejora del "sistema de salud y vacunación" (83 %), las "políticas económicas anticrisis y de empleo" (67 %) y la "educación en el contexto de pandemia" (38 %) (Informe Delphi, mayo de 2021, FES Bolivia).

El sesgo hacia políticas centradas en el incentivo de las oportunidades económicas individuales se expresa, de igual manera, en las expectativas de ese grupo de líderes sobre las actividades económicas en las que desearían que sus hijos se dediquen en el futuro: el 40 % mencionó preferir que sean "dueños de un negocio o empresa propia", el 23 % que se "vayan a trabajar en el extranjero", el 7 % que "sean empleados de empresas privadas", el 7 % que "trabajen en actividades comunitarias" y solo el 1 % que "sean servidores públicos".

En síntesis, como buena parte de la población, las dirigencias bolivianas siguen siendo mayoritariamente estatistas en la explotación de recursos naturales estratégicos (litio, gas, minerales) y están de acuerdo en continuar con políticas redistributivas, pero enfocadas principalmente a la mejora de los servicios públicos de salud y educación, y de las oportunidades de empleo y creación de negocios y emprendimientos de las personas.

LA IGUALDAD ES EL FUTURO

Ante la evidencia de un nuevo mapa de desigualdades observadas, de intereses de las elites por preservar el poder y los privilegios, de preferencias sobre las opciones de política por parte de la ciudadanía y las dirigencias, y de expectativas de la población por un futuro con mayor igualdad, ¿por dónde empezar? ¿Cómo despejar la niebla en el camino? A lo largo del informe identificamos que existe un consenso entre la población en sentido de que después de la crisis se deben asegurar las oportunidades de generación de ingresos y empleo como prioridad inmediata, y que la población y los líderes políticos y sociales consideran que el rol del Estado es clave en esta tarea. También hay evidencia de que resta un largo camino por recorrer para poner fin a las desigualdades que excluyen a grupos históricamente vulnerados, como

la población indígena, las mujeres y quienes habitan en las áreas rurales. Estas desigualdades también se manifiestan como formas inadmisibles de discriminación. ¿Cómo hacer frente al reto de no retroceder luego del impacto de la crisis? ¿Qué innovaciones en la manera de abordar las múltiples desigualdades podrían producir un nuevo salto? La vía de salida está hecha de diferentes alternativas. En lo que sigue proponemos cuatro campos de acción que aparecen como puntas de lanza para trazar nuevamente el rumbo hacia la igualdad en el país.

Afianzar la trayectoria de la redistribución del ingreso

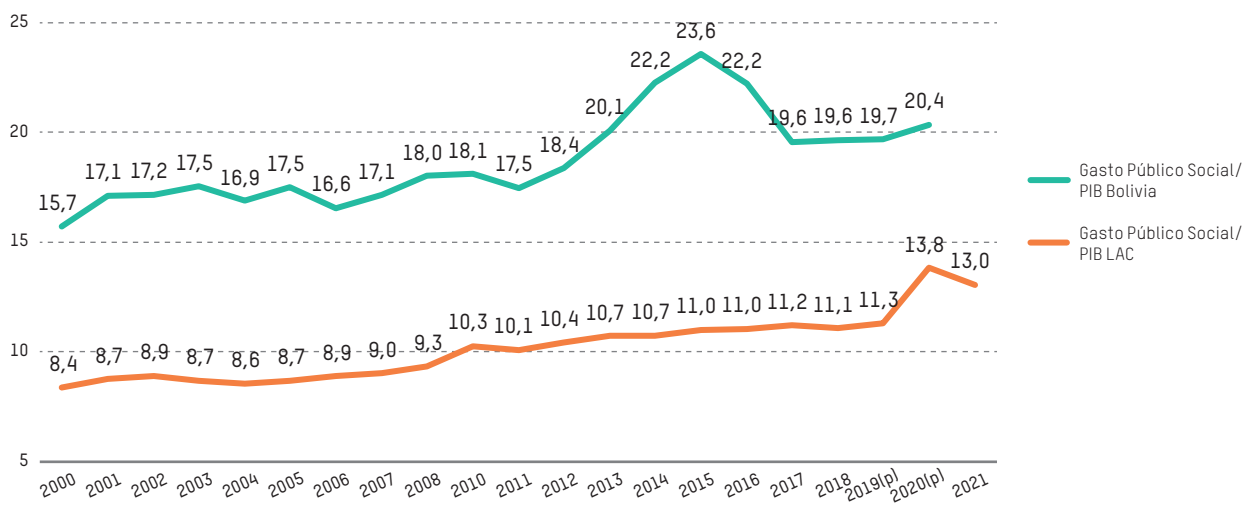
En el capítulo 1 vimos que la desigualdad del ingreso depende en gran medida de la forma en que se distribuye el ingreso laboral, aunque son fundamentales también las transferencias en efectivo y el rol de la política fiscal. También vimos que las principales preocupaciones de las y los bolivianos hoy reivindican oportunidades de empleo y generación de ingresos; y que el acceso a servicios de educación y salud de calidad, está entre las principales demandas sociales.

La evidencia sugiere que futuros cambios en la desigualdad de ingresos de los hogares dependerán de un nuevo salto en el ingreso del 40 % más pobre de la población, en especial de aquellos que aún no logran cubrir una canasta básica alimentaria, y cuyas condiciones de vida se vieron seriamente afectadas por la pandemia. Al respecto, el Banco Mundial (2021) ha estimado para la región que mientras la población más rica está en camino a la recuperación económica, el 40 % más pobre aún no se recupera de las pérdidas que sufrió durante la pandemia y los confinamientos. En un informe reciente (2022), esta institución sugiere que en un escenario de lenta recuperación de la economía, las decisiones de política fiscal son cruciales. Estas acciones incluyen asegurar las transferencias monetarias, proteger la inversión pública en educación y salud, y lograr una recaudación más progresiva (impuestos a la propiedad, por ejemplo).

Al respecto, la CEPAL (2021) ha destacado que una de las condiciones de la recuperación transformadora es asignar mayor relevancia al gasto social con foco en las generaciones más jóvenes, no sólo como mecanismo para "no dejar a nadie atrás", sino como condición necesaria para lograr sociedades justas y sostenibles en el futuro. Cuando hablamos de alternativas para reducir o acabar con la desigualdad, el rol de la política fiscal es central. Desde que estalló la crisis sanitaria, los estados se han enfrentado a decisiones críticas en esta materia. Las necesidades de gasto público para hacer frente a la crisis sanitaria han sido crecientes y, en muchos casos, la atención de la emergencia ha significado restar recursos y atención a las políticas sociales preexistentes, con la consecuente afectación de las poblaciones más vulnerables en los derechos a la educación, la salud y los cuidados.

Durante los años de crecimiento pro pobre y con redistribución, la tendencia del gasto social fue creciente, y la movilización de recursos resultante de los excedentes del gas y de las mayores recaudaciones fiscales se tradujeron en un aumento sostenido del gasto social no sólo en precios corrientes, sino también en relación al gasto público total y al PIB. Entre 2006 y 2015, el gasto social aumentó de 16,6 % a 23,6 % del PIB. El fin del boom de los precios ha puesto en riesgo la posibilidad de sostener esta tendencia: entre 2015 y 2018, el gasto social se redujo a 19,6 %. Los datos preliminares para 2019 y 2020 muestran esfuerzos para retomar una trayectoria creciente del gasto social (gráfico 4.5). Sobre la tendencia del gasto social en el periodo

Gráfico 4.5. GASTO SOCIAL/PIB % EN BOLIVIA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE (2022) y CEPAL (2022).

Gráfico 4.6. GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO GENERAL SEGÚN FUNCIÓN EN BOLIVIA, EN MILES DE BOLIVIANOS Y % (2020)

El gasto público social del Gobierno General corresponde al gasto consolidado del Gobierno General (GG) y de Empresas Municipales relacionadas con alguna de las funciones sociales. El Gobierno General está compuesto por todas las entidades del Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Regionales, Departamentales, Municipales e Indígenas Originario Campesinos; y la Seguridad Social.
Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE (2022).

2006-2020, y su rol como instrumento de redistribución, Velasco (2022) sugiere dar continuidad a la asignación de proyectos de inversión pública orientados a reducir las desigualdades en infraestructura pública, e incrementar las coberturas de servicios básicos, acceso a salud y educación. Ello implica una asignación del gasto basada en la priorización de las necesidades de la población.

Detrás de cada una de las categorías de la inversión y el gasto social, expresadas en el gráfico 4.6, se ubican programas y políticas orientados a distintos grupos de la población, con enorme potencial de reducir desigualdades en distintos ámbitos. Algunos ejemplos incluyen: los recursos destinados a las transferencias en efectivo (Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy), la atención de programas de protección para la primera infancia, la Inversión Pública en Igualdad y Equidad de Género, los recursos destinados a los servicios públicos de educación y salud. La sostenibilidad, escalamiento y progresividad de cada uno de ellos depende de la voluntad política y los arreglos institucionales para hacerlos efectivos.

Los datos que muestra el mapa de las desigualdades en el ámbito de las políticas sociales sugieren nuevos acuerdos para dirigir recursos orientados al cierre de la brecha digital, la formación y capacitación de maestros y alumnos en el manejo de nuevas tecnologías, y acceso de los estudiantes a las tecnologías, y esfuerzos centrados en la mejora de la calidad de los aprendizajes. Las pérdidas acumuladas en capital humano, en especial en la educación y la salud, requieren un compromiso renovado centrado en la recuperación del tiempo perdido. Más que nunca, el gasto social requiere una innovación en su asignación, de manera que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan. Un monitoreo permanente de la trayectoria y desglose y análisis de incidencia de este gasto en la desigualdad, podría ser de gran utilidad.[9]

En materia de género, se ha estimado que, a consecuencia de la pandemia, la Inversión Municipal en Equidad e Igualdad de Género (IIEG) en Bolivia se redujo de 2,67 % a 1,55 % entre 2019 y 2020. Esto ha significado el nivel más bajo registrado desde 2016 (Observatorio de Justicia Fiscal desde las Mujeres, 2021). Una de las categorías de la inversión pública en igualdad de género que más se redujo es la referida a la Inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en el Cuidado de la Familia y la Reproducción de la Fuerza de Trabajo, que incluye, entre otros, los centros de cuidado infantil, profundizando la crisis de los cuidados (Oxfam, 2021). El horizonte de la despatriarcalización exige, entre otras urgencias, garantizar recursos suficientes para políticas dirigidas a la igualdad y la equidad de género.

Así pues, mantener las necesidades de la gente en el centro de la asignación del gasto, avanzar en las últimas millas en

9 Para un análisis detallado de la incidencia fiscal del gasto social en Bolivia véase Yáñez et al. (2022). Disponible en: https://ideas.repec.org/p/tul/ceqwps/115.html#download

la reducción de las desigualdades y resolver las exclusiones, deben ser las acciones centrales y orientadoras de la política fiscal de los próximos años.

Por el lado de las recaudaciones, será necesario un giro hacia recaudaciones tributarias con mayor progresividad. En términos generales, los ingresos tributarios con y sin hidrocarburos se han contraído en varios puntos porcentuales en los últimos años. El pacto social, cuyo imaginario social se había asentado a inicios de siglo en la idea de la redistribución de los recursos de la nacionalización, ya no cuenta con la holgura necesaria para hacer sostenibles las necesidades que supone enfrentar las últimas millas. En materia de los desafíos de política fiscal, asociados con posibles reorientaciones de las políticas, un análisis reciente de la incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad concluye que los impuestos indirectos[10] afectan en mayor medida al 10% más pobre de la población (Yáñez et al, 2022). El estudio también sugiere la relevancia de analizar los efectos netos de los impuestos, las transferencias directas y los subsidios a la gasolina en términos de "ganancias" o "empobrecimiento" de la población más pobre, como herramientas para redefinir la orientación de las políticas fiscales hacia fórmulas más progresivas. La política fiscal es un instrumento central para lograr una mejor redistribución. Los análisis de incidencia muestran la importancia de implementar medidas en distintos frentes.

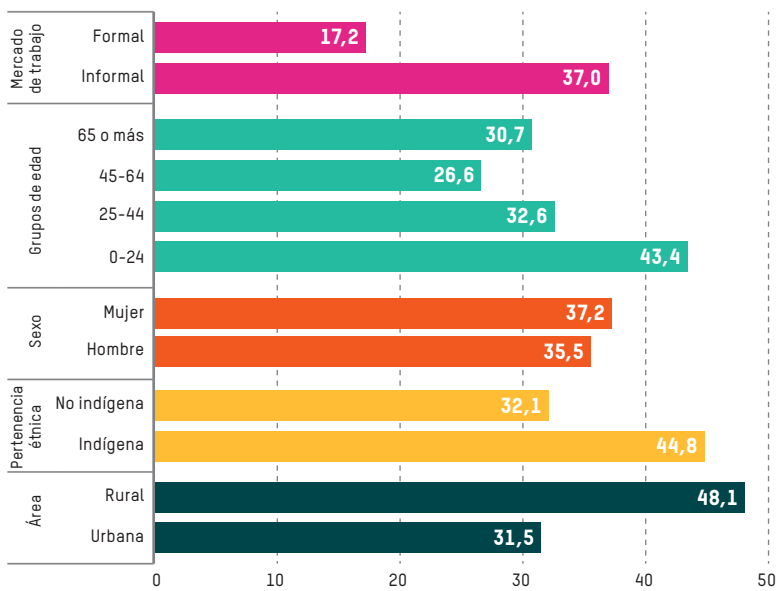
Estamos entonces ante una oportunidad de ampliar el diálogo sobre cómo aumentamos recursos recaudando más de quienes más utilidades e ingresos generan, y cómo los distribuimos en beneficio de todos. La elevada desconfianza de la población en las instituciones, en los líderes políticos, en los partidos políticos y en el sector privado desafían esta necesidad, que se enfrenta a demandas profundas a favor de la igualdad.

En síntesis, la renovación del contrato social requiere claridad en sentido de que el rol del Estado es necesario y fundamental, sin desmerecer la relevancia de actores privados y cooperativos. Por ello, se requiere revalorar el papel del Estado en la redistribución, y a la vez una mayor conciencia política a favor de la redistribución. Se debe evitar la excesiva concentración de la riqueza, que no sólo es un tema de distribución, sino de eliminación de la captura de las rentas y su reproducción con privilegios fiscales. En este ámbito es fundamental mejorar la progresividad de las recaudaciones, en lo cual Bolivia ha avanzado con medidas recientes como el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) y la devolución del IVA.

Las últimas millas: Atender las exclusiones más graves y las intersecciones persistentes

La última milla es un término usado en logística. Fue planteado hace muchos años también para ilustrar la

Gráfico 4.7. POBREZA TOTAL SEGÚN GRUPO DE LA POBLACIÓN (2021)



En 2021, 4,3 millones de bolivianos y bolivianas vivían en condiciones de pobreza. La persistencia de las desigualdades horizontales continúa siendo un desafío.

La pobreza rural es 53 % mas alta a la de las áreas urbanas, la pobreza entre la población indígena es 40 % más alta a la de la población no indígena.

Fuente: Elaboración propia con base en Dossier de Estadísticas y Sociales de UDAPE (2022).

10 Entre los impuestos indirectos incluidos en el análisis se consideran: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto al Consumo Específico (ICE) y el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

trayectoria del desarrollo y lo que hace falta para llegar a quienes más lo necesitan. La última milla es clave, entonces, porque lo que ocurra en ella determina el éxito y la sostenibilidad del cambio deseado. La lucha contra la desigualdad tiene también sus últimas millas, las cuales requieren intervenciones cada vez más precisas y enfocadas.

La CEPAL (2022) ha estimado que las tasas de pobreza y pobreza extrema para 2022 se mantendrán por encima de los niveles prepandemia en la región, y ha hecho un llamado urgente a atender este desafío. Pese a que en Bolivia las cifras oficiales anunciaron una reversión del aumento de la pobreza y la desigualdad desde 2021, las dificultades de mantener esta tendencia no son menores. En 2021, la pobreza afectaba a 4,3 millones de bolivianos y bolivianas, de los cuales 1,3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema.[11] La pobreza sigue afectando en mayor medida a la población rural, a la población indígena, a los más jóvenes y al sector informal (gráfico 4.7). En el caso de las desigualdades de género, el índice de feminidad de la pobreza reportado por la CEPAL (2022) alcanzó a 118 mujeres por cada 100 hombres para 2021, superior al que se reportaba en años previos a la crisis (113), y por encima de la media latinoamericana (116).

Por otra parte, las transferencias en efectivo implementadas en Bolivia desde 2006 han logrado importantes coberturas de la población beneficiaria con enfoque de universalidad, las cuales deben mantenerse.

Varios países de la región, entre ellos Bolivia, han adoptado transferencias monetarias adicionales a las existentes antes de la pandemia, para mitigar el impacto de la crisis por COVID-19. En el país, el caso del Bono contra el Hambre del año 2020 ha significado una transferencia equivalente a 1,5 veces la línea de la pobreza, condición alcanzada por contados países en la región (Oxfam, 2022). La CEPAL (2021) ha estimado que el Gini en la región, que mide la desigualdad de ingresos, habría sido mayor sin las transferencias de emergencia.[12]

El próximo escalón de la protección social requiere acciones dirigidas a las barreras que enfrentan estos grupos para salir de la pobreza. Este desafío exige imaginar nuevos instrumentos para asegurar que los 4,3 millones de bolivianos y bolivianas que aún viven en condiciones de pobreza superen esta condición. El desarrollo de sistemas de información sobre los beneficiarios de la protección social puede ser una herramienta útil para monitorear de manera más adecuada los efectos reales de estos programas, y para diseñar propuestas innovadoras dirigidas a quienes más lo necesitan.

Pero el éxito de superar la desigualdad depende también de priorizar sectores de la población que viven en condiciones de vulnerabilidad. El balance final de la trayectoria de reducción de la pobreza y la distribución de ingresos resultó en una estructura de ingresos que, pese a la ampliación de los estratos medios, está fuertemente concentrada en estratos medios "vulnerables". Para estos grupos es tiempo de diseñar políticas sociales, de empleo y de protección social con enfoque interseccional, y especialmente diseñados para mejorar las condiciones de empleo en sectores informales.

En 2021, pese al inicio de la recuperación, la pobreza afectaba en mayor proporción a los trabajadores informales (37 %), en comparación a sus pares del sector formal (17 %). La vulnerabilidad ante los choques que representó la crisis, en especial para los trabajadores por cuenta propia, ha sido claramente retratada en los datos y en las voces recogidos en este informe. Tres millones de mujeres y hombres insertos en ocupaciones informales viven hoy en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. La informalidad continúa siendo una vía recurrente para enfrentar la crisis.

Las intersecciones que hoy preservan exclusiones no resueltas en materia de ingresos exigen acciones con foco dirigido a grupos específicos de la población. Para la población indígena y la población rural, la estructura de ingresos todavía sigue siendo piramidal, signos de una menor movilidad social en estos grupos. En 2021, 48,1 % de las personas en áreas rurales vivían en condiciones de pobreza, frente a 31,5 % en áreas urbanas. De cada 10 indígenas, 5 vivían en condiciones de pobreza, frente a 3 en el caso de la población no indígena (gráfico 4.7).

El próximo escalón (la última milla) de la política social requiere un renovado compromiso y exige políticas dirigidas a enfrentar la persistencia de desigualdades horizontales que reproducen exclusiones, en especial de la población indígena, las mujeres y de quienes habitan en áreas rurales. Para lograr un nuevo salto hacia la igualdad será necesario profundizar en las alternativas que combinen estrategias a favor de la autonomía de las mujeres, atendiendo las intersecciones como, por ejemplo, aquellas que operan entre el mundo del trabajo remunerado y no remunerado a través de políticas que apunten hacia políticas de cuidados

11 La proyección de población total para Bolivia, según el INE en 2021, alcanza a 11,8 millones de personas. Para mayor información ver datos en el portal virtual del INE: https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/.

12 Se estimó para 2020 un aumento del índice de Gini con relación a 2019; sin embargo, las estimaciones mostraron que la desigualdad habría sido mayor sin las transferencias (0,457) en comparación con el Gini estimado con su implementación (0,449) (CEPAL, 2021).

diseñadas para trabajadores y trabajadoras del sector formal e informal. El próximo momento será el tiempo de desarmar las intersecciones excluyentes.

La crisis sanitaria ha abierto una ventana de oportunidad para reorientar la protección social de forma que cumpla con el objetivo de garantizar derechos, asegurar ingresos suficientes y reducir la desigualdad, más aún en coyunturas de crisis. Desglosar políticas públicas y pensar en medidas específicas para cada uno de estos grupos podría ser un punto de partida para promover una agenda renovada.

Riqueza, tierra y patrimonio: distribuir la riqueza es redistribuir el poder

Una de las paradojas de la crisis del COVID-19 fue que, pese a la caída del PIB mundial, la riqueza global aumentó. Según un estudio de Oxfam (2021), la riqueza de los 10 hombres más ricos del mundo se duplicó, mientras que el 99 % de la humanidad está peor después de la pandemia.

En Bolivia aún no se abordó en profundidad la cuestión de la distribución de la riqueza (acumulación de activos financieros y no financieros), ni se discutió lo suficiente las políticas para reducirla en todos sus ámbitos y dimensiones,

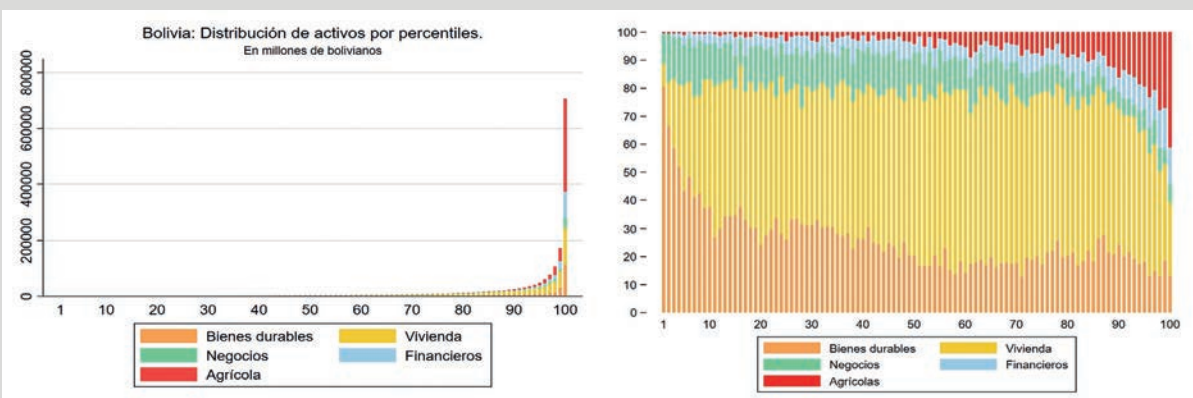
Recuadro 4.1. UNA APROXIMACIÓN PARA MEDIR LA DESIGUALDAD DE RIQUEZA EN BOLIVIA

Aunque no existe una indagación específica sobre la tenencia y valor de los activos financieros o no financieros, la Encuesta de Presupuestos Familares (EPF 2016) recolectó datos sobre los flujos de ingreso recibidos por una parte importante de los activos, de manera que se infiere la tenencia y el valor de dichos activos. Un ejercicio preliminar identificó los activos de los hogares que consisten en bienes durables, inmuebles, negocios propios y activos financieros. Los datos son relevantes:

- Bajo la medición preliminar de la riqueza de los hogares se observa una concentración mayor respecto a la distribución del ingreso: mientras el ingreso per cápita de 2016 presenta un índice de Gini de alrededor de 0,460, el mismo índice medido para la riqueza fue de 0,660, que es 20 puntos básicos por encima del primero. Esta diferencia se explica debido a que el ingreso disponible incorpora componentes de la redistribución como transferencias del gobierno y remesas privadas que tienden a igualar los flujos de ingresos.
- En correspondencia con el elevado grado de concentración, se observa con mayor nitidez la escasa capacidad de los hogares para acumular riqueza en la parte baja de la distribución que contrasta con el último percentil que retiene un alto valor de riqueza.
- Del mismo modo, la diversificación de activos crece a medida que aumenta la riqueza: mientras en los primeros percentiles la escasa riqueza consiste en pocos bienes durables, en la parte media se acumula vivienda y activos financieros.
- Es relevante que en la parte baja y media de la distribución, el valor de los negocios del hogar es una parte importante de la riqueza.

Gráfico 4.8. DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA DE LOS HOGARES

a) Valor de los activos (b) Estructura porcentual de los activos



Fuente: Estimaciones de la Fundación ARU con base en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2016.

con excepción de las consideraciones para promulgar la Ley Nº 1357 sobre el Impuesto a las Grandes Fortunas del año 2020. Desde una perspectiva conceptual, la riqueza se refiere a un amplio espectro de la propiedad de las personas, de los hogares y de las empresas (tierras, bienes, medios de producción, vivienda, equipos, maquinarias, títulos y acciones, entre otros). Se trata de una preocupación que no es menor, pues la capacidad de los hogares para hacer frente a contingencias no responde únicamente a lo que ganan en un período dado, sino también de lo que poseen y lo que acumularon hasta ese momento (Piketty, 2021).

Una sistematización de los datos históricos demuestra que la distribución del ingreso no refleja del todo la magnitud de la desigualdad real: mientras el 10 % de la población en la parte superior de ingresos concentra el 52 % del ingreso global agregado, el 10 % de la población que detenta mayor riqueza retiene el 76 % de la riqueza global. Una excesiva concentración de la riqueza, que caracteriza el mundo en el presente siglo, es cuestionada debido a la influencia de grupos de poder en las decisiones estratégicas sobre los mercados financieros, los recursos naturales globales y la orientación de las políticas económicas.

Debido a la importancia global de la desigualdad, diversas instancias están impulsando iniciativas para medir la riqueza en cada país, principalmente con el propósito de identificar agentes económicos que podrían contribuir al sistema impositivo (por ejemplo, impuestos al patrimonio o fortunas), como también para mejorar la comprensión de los ciclos de crecimiento económico y la distribución primaria del ingreso.

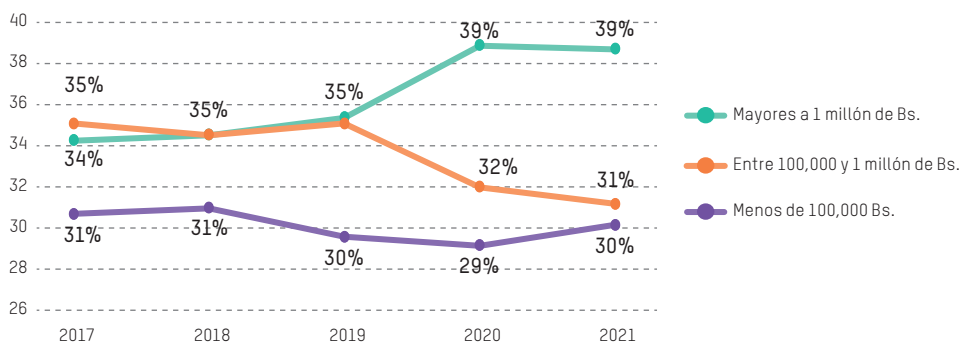
Una aproximación a la distribución de la riqueza de los hogares en Bolivia, basada en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2016 (EPF, 2016), identifica algunos componentes relevantes (no todos) de activos de los hogares bolivianos (recuadro 4.1). Las estimaciones concluyen que: i) el índice de Gini de la riqueza estimada es 20 puntos mayor al índice de Gini del ingreso per cápita, ii) existe una mayor capacidad de acumulación de riqueza en los percentiles más altos y iii) la diversificación de activos crece a medida que aumenta la riqueza: mientras en los primeros percentiles la escasa riqueza consiste en pocos bienes durables, en la parte media se acumulan vivienda y activos financieros y hay alta dependencia de los negocios familiares como fuente de riqueza en los deciles más bajos de la distribución.

A lo largo del ciclo de vida de los hogares, los niveles de bienestar dependen, en gran medida, de la capacidad de acumulación de activos (financieros y no financieros), como también de la riqueza heredada bajo la forma de propiedades inmuebles, tierras y ganado, bienes durables y otros activos financieros y no financieros tangibles e intangibles. Especialmente en países en desarrollo, una parte importante de los ingresos generados provienen de la actividad económica realizada a través de micro y pequeños negocios de propiedad de los hogares que conforman el sector informal. Estos operan en actividades productivas, de comercio y servicios de pequeña escala y generan empleos que significan gran parte de la población ocupada (75 % en áreas urbanas de Bolivia).

Durante la pandemia del COVID-19, los hogares no sólo sufrieron pérdidas en sus fuentes de ingresos, sino también de sus activos y de su patrimonio, poniendo en riesgo la capacidad de responder a futuras crisis. Es de esperar que gran parte de la reproducción de las desigualdades entre los ingresos de los sectores formales e informales se explique por las dificultades de acceso y acumulación de activos.

Aunque sabemos poco sobre la acumulación de activos y su distribución, en los últimos años se observó un crecimiento de los depósitos en el sistema financiero, principalmente de hogares y personas que se incorporaron a las

Gráfico 4.9. PARTICIPACIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN EL SISTEMA FINANCIERO SEGÚN TRAMOS A DICIEMBRE DE CADA GESTIÓN (2017-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en ASFI (2022).

Recuadro 4.2. EL IMPUESTO A LA GRANDES FORTUNAS (IGF)

En Bolivia, a fines de 2020, el Gobierno decidió crear el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF). Durante el primer año de implementación, este impuesto recaudó alrededor de Bs. 240 millones, cobrados a 206 contribuyentes, aplicando una tasa efectiva a partir de un patrimonio neto que supera los 4 millones de dólares. El monto recaudado, si bien representa un pequeño porcentaje de los ingresos tributarios, más que duplica la inversión municipal ejecutada en la implementación de los programas y proyectos a favor de la corresponsabilidad de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo en 2019, que ascendió a Bs. 97 millones, entre los cuales se incluyen los centros públicos de cuidado infantil.

Fuente: Oxfam (2022).

entidades de intermediación y colocaron ahorros y fondos para transacciones que facilitaron la profundización financiera en el país. A diciembre de 2021, los depósitos sobrepasaron los Bs. 217.315 millones, casi 27 % más respecto al valor acumulado en diciembre de 2017. Asimismo, se observan dos tendencias correlacionadas relevantes: la primera es un crecimiento de los depósitos por encima del millón de dólares, casi a la par del crecimiento de los depósitos inferiores a Bs. 500; la segunda, que la participación de los depósitos más grandes (superiores al millón de Bs) cobraron relevancia, pasando de 34 % a 39 % entre 2017 y 2021 (gráfico 4.9).

Adicionalmente, la preocupación por medir la desigualdad económica más allá del ingreso radica, entre otras razones, en su potencial recaudatorio poco aprovechado en la región. En Bolivia, y en América Latina en general, la población más rica no ha tributado de acuerdo a su nivel de riqueza. Este ámbito poco aprovechado de la fiscalidad constituye sin duda una oportunidad.

La concentración en activos financieros y no financieros ha desatado un debate global sobre un mecanismo poderoso para la redistribución: los impuestos a la riqueza. Se trata de una apuesta por medidas tributarias orientadas a hacer más progresiva la recaudación, lo que podría significar un giro de timón interesante en los próximos años. El desafío de este instrumento no es menor. De acuerdo con el comparador de riqueza global, se requiere alrededor de un millón de dólares (ajustado por Paridad de Poder Adquisitivo-PPA[13]) en activos financieros y no financieros para pertenecer al 1 % más rico del mundo. A este grupo pertenecen los 206 contribuyentes bolivianos que hoy pagan el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF). El próximo escalón de la tributación progresiva podría apuntar a explorar las grandes acumulaciones de riqueza que hoy se concentran en especial en las grandes industrias de alimentos, las finanzas e inversiones, y la minería (CEPAL, 2021).

A partir de estas aproximaciones sobre la acumulación de la riqueza en Bolivia, identificamos que, por un lado, la distribución de riqueza es más desigual que la distribución de ingresos o gastos; y, por otro, existe una estructura de activos entre la población de bajos recursos generalmente con tenencia de vivienda y negocios de bajo valor, mientras que los estratos socioeconómicos más elevados, al tener acceso a servicios financieros y a los mercados de activos, pueden acumular a mayor ritmo.

Esta novedad devuelve la atención a la desigualdad de la riqueza y al funcionamiento de los mercados, incluso más allá del mercado de trabajo, los activos reales, el sistema financiero, los ahorros previsionales y el mercado de tierras y recursos productivos, entre otros; cuyo potencial redistributivo no se ha analizado en profundidad, abriendo nuevos campos de exploración de las desigualdades y de las políticas para combatirlas. A continuación, por su importancia, analizamos las principales tendencias de la desigualdad en la tenencia de la tierra y sus implicaciones.

Democratización del acceso y tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra es un factor determinante de desigualdad social y económica (Salas, 2018 y 2022). En Bolivia, la primera reforma agraria data de 1953, y tuvo el objetivo

13 La Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) mide la relación de precios en diferentes países. La idea de paridad supone que, con la tasa de conversión adecuada, el poder adquisitivo de cada lugar será el mismo.

de eliminar los latifundios improductivos y dotar tierras a los campesinos y comunidades que no las poseían o las poseían de forma insuficiente. Esta reforma no tuvo los resultados esperados y resultó en una mala administración de tierras con altos índices de corrupción. La segunda reforma, implementada en 1996 y todavía vigente, buscó solucionar los problemas de transparencia y corrupción que afectaron a la primera, y establecer un mecanismo más efectivo para asegurar la democratización de la tenencia y acceso a la tierra, reconociendo además el derecho al territorio de los pueblos indígenas que se venía reclamando desde 1990. Este proceso agrario tuvo una "reconducción" el año 2006, en vista de que los resultados alcanzados hasta entonces aún eran cuestionables en cuanto a la eliminación de desigualdades.

La reconducción estableció la dotación de tierras fiscales de forma exclusiva a comunidades indígenas y campesinas, eliminando así la adjudicación individual; la reversión de tierras aplicable a propiedades que incumplan la función económica social (anteriormente solo podía aplicarse la expropiación); y, la indivisibilidad de la pequeña propiedad agraria, entre otros cambios tendientes a favorecer el acceso a la tierra de pequeños propietarios y propiedades de tipo colectivo.

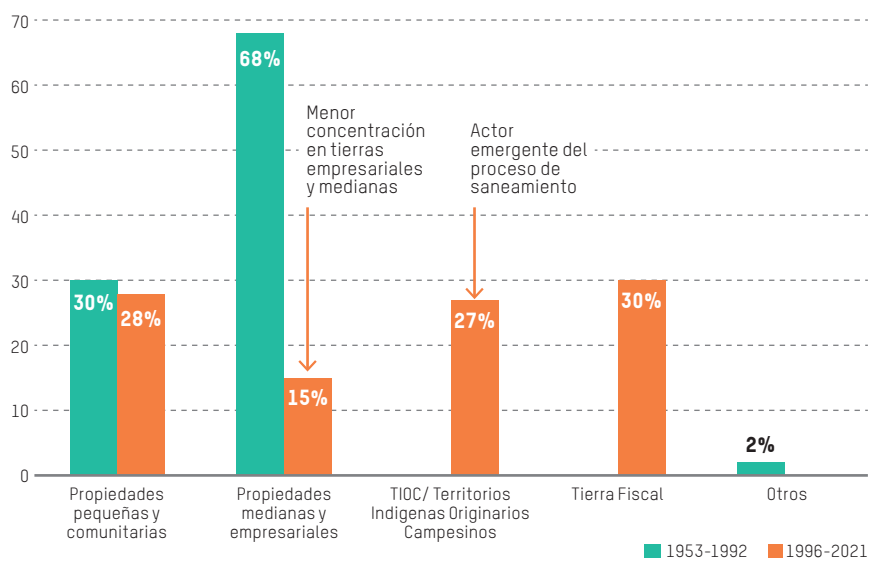
Han pasado 26 años desde la promulgación de la Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que estableció el saneamiento de tierras como un procedimiento técnico-jurídico destinado a identificar y perfeccionar los derechos legalmente adquiridos, anular o eliminar las posesiones de hecho o ilegales, asegurarse de que todas las tierras en propiedad cumplan la función social o función económica social, e identificar las tierras fiscales para redistribuirlas a favor de personas que no poseen tierras o las poseen en superficies insuficientes.

Según las cifras que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) muestra como resultado del saneamiento hasta diciembre de 2021, la titulación es de 24,8 millones de hectáreas (ha) (28 %) para pequeñas propiedades y comunidades, 24,4 millones (27 %) a favor de territorios indígena originario campesinos, y 13,3 millones de ha (15 %) a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias. Además, se identificaron 26,8 millones de ha de tierras fiscales (30 %), de las cuales 3,9 millones fueron distribuidas a favor de comunidades indígenas y campesinas (gráfico 4.10).

El INRA identifica este cambio de estructura agraria como un logro que expresa la democratización de la tierra, considerando que hasta 1993 el 68 % de la tierra había sido titulada y distribuida a favor de propiedades medianas y empresariales, y tan solo 30 % a pequeñas propiedades y propiedades comunitarias.

Respecto al acceso de las mujeres a la tierra, en 2015 el INRA reportó que el 53 % de los títulos se habían emitido a nombre de hombres, 46 % a nombre de mujeres y 1 % a nombre de personas jurídicas (Salas, 2017). A 2021, se verifica que el 53 % de títulos corresponde a hombres (porcentaje invariable respecto del 2015), el 45 % a mujeres (1% menos que en 2015) y un 2 % a personas jurídicas. Aunque el INRA resalta la

Gráfico 4.10. ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA (1953- 1992), Y SANEAMIENTO Y TITULACIÓN (1996-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del INRA (2022).

Recuadro 4.3. CAMBIOS DE PRIORIDADES E INTERESES EN EL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS (2019-2021)

Los tiempos del proceso de saneamiento modifican constantemente la estructura de la tierra. Así, es posible que en los últimos años la concentración de la tierra medida por el índice de Gini haya aumentado, pues la superficie titulada de medianas propiedades y empresas agropecuarias que, en 2015, sumaba un total de 6,7 millones de ha, para el 2021 subió a 13,4 millones de ha, lo que representa un incremento del 100 % de la superficie en manos de estos actores. En cambio, en el grupo de propiedades pequeñas y comunitarias, en el mismo período, la superficie aumentó de 18,2 a 24,8 millones de ha, lo que representa un incremento de 36 %, muy inferior al crecimiento de las medianas propiedades y empresas agropecuarias.

De acuerdo a datos proporcionados por el INRA, algo que llama la atención es que, durante los años 2019 y 2020, entre el 67 al 90 % de la superficie titulada por el INRA en Santa Cruz y Beni corresponden a propiedades medianas y empresariales. En cambio, para la gestión 2021, en Santa Cruz solo el 20 % de la superficie titulada departamental corresponde a propiedades medianas y empresariales y en el Beni se redujo al 38 %. El cambio en las prioridades de titulación registrado el año 2021, que tiende a disminuir las brechas entre pequeños y grandes propietarios, puede atribuirse al cambio en las orientaciones políticas e intereses de diferentes gobiernos.

reducción de brechas respecto al período 1953-1992, es evidente que en los últimos seis años la titulación con igualdad de género no ha recibido mayor atención.

Adicionalmente, pese a la existencia de títulos de propiedad a favor de las mujeres, ello no garantiza el ejercicio efectivo del derecho propietario, ya que es posible que los parientes masculinos tales como padres, hermanos o esposos ejerzan algún tipo de presión para evitar que las mujeres tomen decisiones sobre las tierras (Domínguez, 2011). En todo caso, es importante señalar que el acceso a financiamiento público y crédito muestra avances importantes a favor de los pequeños productores y a favor de las mujeres, por lo que en este aspecto se puede indicar que existen avances en la disminución de las brechas que afectan a pequeños propietarios y en especial a las mujeres. Según datos del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), entre marzo de 2018 y marzo de 2021 el crédito para las mujeres había registrado un incremento de 217 %, en tanto que el 69,5 % de los créditos otorgados para agricultura y ganadería en ese período fueron destinados a mujeres (BDP, 2021). También resalta el hecho que, en mayo de 2022, se haya lanzado el producto "Mujer BDP" para emprendimientos en los sectores manufacturero, agropecuario, turismo y propiedad intelectual (MEFP, 2022).

Pese a que los resultados del saneamiento muestran una estructura de la tenencia de la tierra a favor de los pequeños propietarios y las propiedades comunitarias, la tenencia y acceso a la tierra son dinámicos y, por ello, las cifras del INRA pueden haber sufrido variaciones en los últimos años, ya que el mercado de tierras y las nuevas formas de acceso escapan al control del INRA, especialmente cuando el avance en el catastro rural es todavía incipiente.

Desde el inicio del proceso de saneamiento a la fecha, es probable que varias propiedades tituladas por el INRA hayan cambiado de propietarios y probablemente incluso ameriten una reclasificación de su tipología, ya que propiedades medianas o empresariales pueden haber sufrido subdivisiones o, por el contrario, algunas propiedades pequeñas contiguas y continuas pueden haber sido compradas por una misma persona, formando así una nueva unidad de producción con las características de una mediana. Estos cambios, que son recurrentes en la dinámica del mercado inmobiliario de propiedades agrarias, están previstos por las normas catastrales del INRA y deberían detectarse y registrarse mediante los procesos de actualización catastral (Fernández, 2022).

La informalidad del mercado hace que gran parte de las transferencias, divisiones y mutaciones prediales no se registren en el INRA, ya sea por falta de interés de los nuevos propietarios o simplemente porque muchas de estas transferencias podrían estar al margen de la ley. En un estudio publicado el 2022, Fundación Tierra sostiene que dentro de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Guarayos, se registraron compra-ventas de tierras tituladas como TCO a comunidades interculturales, personas particulares y hasta colonias menonitas (Colque y Vadillo, 2022). Esto representa claramente una contravención de la Constitución Política

del Estado y las normas agrarias que prohíben la venta de propiedades de derecho colectivo. Si bien estas ventas se practican en la informalidad y casi de manera subrepticia, sus efectos en la práctica son los mismos que cualquier venta formal, ya que los compradores se hacen del control y del goce de estas tierras.

El alquiler de tierras es otra modalidad creciente para el acaparamiento de tierras, en especial en comunidades indígenas o campesinas con escasos recursos económicos. En 2015 se denunció el alquiler de tierras comunitarias como mecanismo de apropiación por parte de productores y empresarios agroindustriales, en territorios que pertenecen a las TCO (Salvatierra, 2015). Esto mismo fue denunciado en una investigación realizada por Fundación Tierra el 2021, donde se muestra que el agronegocio de la soya despojó a los propietarios de sus tierras mediante el alquiler (Tellería, 2022). De ese modo, en las comunidades Cupesí Poza Verde (indígena ayorea), Cruz Blanca (indígena chiquitana) y Candelaria (indígena chiquitana) de la provincia Chiquitos, y en las comunidades 16 de Marzo (indígena guaraní) e Illimani Núcleo 29 (campesina quechua) de la provincia Ñuflo de Chávez, el agronegocio de la soya despojó a los propietarios de sus tierras mediante el alquiler (Tellería, 2022).

Las nuevas modalidades de control y acceso a la tierra que abarcan incluso acciones al margen de la ley podrían estar generando nuevas brechas en la tenencia de la tierra a favor de medianos propietarios y empresas agropecuarias, lo que debe ser analizado y corregido por las instituciones competentes, ya que de otro modo se estaría aceptando pasivamente un posible despojo de tierras. Para ello se requieren mayores esfuerzos en la gestión catastral, de forma que se identifiquen los cambios en la tenencia de las tierras luego de su titulación.

La sola tenencia de tierras no es un indicador completo de las desigualdades existentes en materia agraria. Las oportunidades de desarrollo económico también están condicionadas a cualidades de cada unidad de tierra. Si bien las pequeñas propiedades y las comunidades interculturales han incrementado su superficie de tierras aptas para actividades agrícolas, aun no llegan a los porcentajes de los grandes propietarios. Por otra parte, los menos favorecidos son los pueblos indígenas que dentro de sus TIOC (territorios indígena originario campesinos) tienen pocas tierras con aptitud agropecuaria, y aunque en tierras bajas los pueblos indígenas prefieren desarrollar actividades relacionadas con el manejo integral de bosques, económicamente estas actividades no son muy rentables o siguen siendo dependientes en parte de los sectores empresariales (especialmente en manejo forestal maderable).

Si bien las tierras con cobertura boscosa, que están principalmente en manos de comunidades y pueblos indígenas, pueden reportar ingresos significativos por manejo forestal maderable y no maderable, hectárea por hectárea, estos ingresos siempre estarán por debajo de los que podrían reportar actividades agropecuarias. Por otra parte, aun si se consolidaran sistemas de manejo integral de bosques y tierra sostenibles dentro de los territorios indígenas, la amenaza del avance de la deforestación podría poner en riesgo este tipo de sistemas.

En este ámbito, quienes más contribuyen con el agravamiento de estos cambios son los actores vinculados con la deforestación, es decir; empresarios agroindustriales, empresas ganaderas, comunidades menonitas, y medianos propietarios y pequeños productores interculturales dedicados a cultivos agroindustriales, en ese orden. Por otra parte, quienes más sufren los efectos negativos de estos cambios son los actores que tienen niveles más altos de pobreza, es decir, los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierras que practican la agricultura familiar.

La agenda de distribución de la tierra tiene implicaciones significativas en la persistencia de las desigualdades, en especial aquellas que afectan a los pueblos indígenas y a quienes habitan en las áreas rurales del país. A medida que el proceso de saneamiento y distribución avanza a un ritmo más lento de lo esperado, emergen nuevos desafíos urgentes de atender, entre ellos: i) la dinámica de la tenencia y acceso a la tierra modifica constantemente la estructura de la propiedad a través del mercado de tierras y las nuevas formas de acceso que sólo podrán ser resueltas con el avance del catastro rural;

ii) la titulación de la tierra a favor de las mujeres requiere procesos de acompañamiento jurídico y de capacidades que faciliten la decisión de las mujeres sobre la tierra, así como la sostenibilidad del acceso a crédito productivo por parte de las mujeres; iii) aparecen como urgentes mecanismos de control para evitar el despojo de las tierras, en especial a los pueblos indígenas, cuya propiedad comunitaria y derechos colectivos se ven amenazados por el agronegocio de la soya; y, finalmente, iv) es necesario detener los efectos negativos del cambio climático, que generan niveles más altos de pobreza en los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierra.

Combatir la discriminación: soñar con la igualdad, ampliar la democracia

Según la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "los principios de igualdad y no discriminación constituyen la esencia de los derechos humanos y ayudan a reducir las desventajas por numerosas razones y en muchos ámbitos. Los derechos humanos no se restringen a grupos especiales".[14]

Como vimos en distintas secciones del informe, la discriminación en Bolivia no sólo se percibe porque se la experimenta, sino como constatación de que vivimos en una sociedad que discrimina. Tres de cada diez bolivianos afirman que forman parte de un grupo discriminado (Latinobarómetro, 2021). El dato no es menor. Bolivia ocupa el tercer lugar en la región entre los países con mayor discriminación luego de Brasil (39 %) y Chile (34 %). Pese a la evidencia de que la discriminación existe, un grupo importante de la población todavía lo niega.

En América Latina, la percepción de que "las personas pobres son las más discriminadas" es una tendencia generalizada, lo que ocurre también en Bolivia. Si bien esta sensación puede llamar la atención, pues supera por mucho al sentimiento de discriminación hacia la población indígena y hacia las mujeres, en realidad es síntoma de una sociedad estratificada en la que la pobreza sintetiza en gran medida las múltiples exclusiones, en especial aquellas que se originan en las identidades étnico-culturales de los grupos históricamente excluidos.

Los perfiles de quienes afirman haber sido discriminados en el país brindan pautas de la urgente necesidad de reconstruir el tejido social. Quienes más refieren haber experimentado formas de discriminación en los últimos años son adultos con bajos niveles de instrucción y de los estratos más bajos en la escala de ingresos, además de quienes "son del campo" y los que se identifican como indígenas o mestizos de origen popular. Las actitudes de discriminación que vive la población pobre e indígena tienen que ver, en muchos casos, con el color de la piel, la manera de hablar y el apellido. Hay también, pues, un fuerte componente de racismo. En ese contexto, sin lugar a dudas, la batalla contra el racismo y la discriminación debe darse en cada ámbito de las relaciones sociales.

En Bolivia, pese al avance en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígenas, estamos lejos todavía de superar el racismo y la discriminación. A través del análisis de las percepciones sobre discriminación vemos que los bolivianos y bolivianas consideran que la sociedad es un campo de confrontación. Que unos y otros veamos la discriminación como una constante nos remite a una competencia en el ejercicio de derechos. Que los niveles de reconocimiento de desigualdades sean igualmente amplios, muestra que en esa competencia hay los que llevan las de ganar y los que pierden, a veces sistemáticamente. Esa percepción generalizada es indicativa de un contrato social que no responde plenamente a la expectativa de las personas y que puede traducirse en la ruptura de acuerdos de convivencia.

En la ruta para acabar con el racismo y la discriminación queda un largo camino por recorrer. Entre otras acciones, será necesario reforzar las instituciones y la normativa ya existentes en el país, y unir esfuerzos para denunciar los actos de discriminación e incitaciones al odio, especialmente explícitas en medios digitales que vulneran los derechos humanos de los distintos grupos y pueblos que forman parte de la sociedad boliviana. El racismo y la discriminación son actitudes contrarias a la democracia. La construcción de una sociedad democrática con igualdad no será posible si no eliminamos el racismo y todas las formas de discriminación.

CONCLUSIONES: CON VOLUNTAD, PODEMOS REDUCIR LAS DESIGUALDADES

En este capítulo partimos de la premisa de que el país atraviesa una coyuntura que ofrece la oportunidad de cambiar el curso de la trayectoria desigualadora provocada por la crisis. Planteamos que salir de la inercia, despejar la niebla paralizante y asumir las próximas millas para enfrentar la desigualdad implica movimientos en tres grandes dimensiones: las resistencias y los deseos del cambio; los intereses que buscan preservar privilegios, o en su caso reivindican derechos; y las instituciones, que definen la orientación de las políticas públicas.

14 Véase https://www.ohchr.org/es/about-us/what-we-do/our-roadmap/enhancing-equality-and-countering-discrimination

En este escenario desafiante proponemos un conjunto de opciones que construyen alternativas, entre otras, para dar un nuevo salto hacia la igualdad:

1. Profundizar y consolidar los procesos de redistribución del ingreso, que nos permitieron tener éxito en el pasado. Ello supone repensar las políticas fiscales, asegurar un gasto social cada vez más enfocado en las viejas y nuevas desigualdades, imaginar reformas tributarias progresivas que aseguren que paguen más quienes poseen más riqueza y generan más ingresos. Y, además, consolidar y fortalecer los programas y políticas de protección social existentes con diseños innovadores, enfocados en los hogares con mayores privaciones, y con registros que permitan un seguimiento efectivo.

2. Atender las exclusiones más graves y las intersecciones persistentes, lo cual es, sin duda, la condición necesaria para avanzar en las próximas millas. No será posible lograr mayores reducciones de la desigualdad de ingresos, mayor acceso y calidad de los servicios de educación y salud, mejores condiciones de generación de ingresos, si no atendemos las exclusiones persistentes en todos los ámbitos. Este desafío incluye, entre otras acciones, incorporar los cuidados como pilar de las políticas sociales y de protección social como estrategia indiscutible para el logro de la autonomía de las mujeres. Se requiere también revisar las viejas y nuevas desigualdades en la educación que hoy exigen dar un giro en el cierre de la brecha digital y la calidad del aprendizaje, garantizando así los derechos de todos los niños y niñas indígenas, los que habitan en áreas rurales y de aquellos que viven en los hogares menos aventajados.

3. Redistribuir la riqueza, lo que implica comprender que la dinámica de las desigualdades es estructural y resultante de procesos de acumulación que perpetúan privilegios. En este ámbito será necesario poner atención a los procesos y las dinámicas de la desigualdad en la acumulación de activos como mecanismo para hacer frente a *shocks* (pérdidas de empleo, destrucción de activos, enfermedad o cualquier otra contingencia adversa) que enfrentan las personas y los hogares, incorporando medidas específicas dirigidas a los trabajadores y trabajadoras del sector informal de la economía. O, como fuentes de acumulación de la riqueza extrema, a través de un esfuerzo renovado en la medición de la riqueza y el patrimonio, y la consolidación de impuestos progresivos, tales como el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) y otros impuestos o políticas orientadas a promover una mayor progresividad en el sistema tributario.

4. Democratizar el acceso a la tierra, que continúa siendo fuente de múltiples desigualdades que afectan en especial a la población indígena, rural y a las mujeres. En este campo es necesario estar alerta a diferentes procesos: el avance del catastro rural, que permita regular el mercado de las tierras; el acompañamiento jurídico y de capacidades que faciliten la decisión de las mujeres sobre la tierra, y la sostenibilidad del acceso a crédito productivo; mecanismos de control para evitar el despojo de las tierras, en especial a los pueblos indígenas; y, finalmente, detener los efectos negativos del cambio climático y la deforestación que reproducen altos índices de pobreza en los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierras.

5. Centrar esfuerzos en la superación de las desigualdades, lo que implica luchar también contra el racismo y la discriminación. En ese camino es fundamental atender las desigualdades horizontales, en toda su complejidad, pues solo con acciones que apunten a cerrar las brechas que, en especial, se manifiestan en la discriminación hacia la población indígena, las mujeres y la población que habita en áreas rurales, podremos construir una sociedad de iguales en la diversidad, y así fortalecer y ampliar la democracia.

Para viabilizar esta agenda es imprescindible trabajar en la participación ciudadana y en la recuperación de la confianza en las instituciones, en especial en las organizaciones políticas, los líderes políticos y sociales, los implementadores de la política pública y las instancias de prestación de servicios, a través de la mejora en la calidad de los servicios públicos, la transparencia y rendición de cuentas, y una gestión pública orientada a resultados.

Todas estas acciones requieren, sin duda, nuevos acuerdos y compromisos. Entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para un nueva agenda territorial, incluido el pacto fiscal; entre niveles del Estado y sectores de la política social para definir prioridades de asignación de gasto y asegurar su progresividad; entre el Estado y los agentes de la economía que mayor riqueza generan para garantizar el espacio fiscal necesario a fin de garantizar políticas orientadas a la redistribución, la inclusión y la igualdad; y entre los diversos actores sociales para asegurar la viabilidad política de una agenda renovada a favor de la igualdad socioeconómica, de género y étnico-cultural.

Hoy es tiempo de dar el próximo salto, de generar alternativas para imaginar y cimentar las próximas millas hacia la igualdad.

CONCLUSIONES

Este informe surge de una motivación: la necesidad de repensar la trayectoria del cambio social hacia un futuro con igualdad en Bolivia. Partimos de la idea de que el camino hacia la igualdad es un proceso que no se agota, siempre en curso e inacabado (Piketty, 2021). No es un camino sencillo ni lineal. El informe plantea un recorrido por el pasado reciente en Bolivia, el del Estado Plurinacional con autonomías fundado a partir de la Constitución de 2009; y detiene la mirada en los años de la crisis política, sanitaria y económica (2019-2020), momento que definimos como un tiempo "suspendido", un tiempo "liminal" (García Linera, 2019) en que lo nuevo por venir no termina de visualizarse, y lo ocurrido no termina de desaparecer.

El Informe *La igualdad posible* plantea una mirada a la trayectoria de las desigualdades en Bolivia en múltiples dimensiones (ingresos, empleo, educación), y desde la perspectiva de las desigualdades horizontales (género, étnico-cultural y lugar de residencia). El análisis brinda una mirada desde dos registros: las desigualdades observadas y las desigualdades percibidas. A partir de un balance de las transformaciones ocurridas entre 2006 y 2019, con saltos, cambios y continuidades en materia de igualdad e inclusión, nos detenemos a observar los impactos socioeconómicos de la crisis, caracterizada por una profundización de las desigualdades; analizamos las percepciones de la población sobre estas tendencias; e indagamos algunas alternativas posibles y deseables para despejar la niebla de la incertidumbre. Cuatro grandes preguntas guían el análisis del informe:

- ¿En qué momento de la trayectoria hacia la igualdad nos encontró la crisis de 2019-2020?
- ¿Qué ideas y preferencias sobre la igualdad emergen en este momento de incertidumbre sobre los cambios que nos depara el futuro?
- ¿Qué nuevas y viejas indignaciones sobre las desigualdades moldean hoy nuestras expectativas?
- Y, ¿cuáles son los desafíos más urgentes, en términos de ideas y alternativas, para avanzar las próximas millas?

A continuación, repasamos los principales hallazgos.

IGUALDAD, ESE HORIZONTE

El primer capítulo del informe dibuja la trayectoria de las desigualdades en el período (2006-2019), procurando ir más allá del ingreso, y recordando la necesidad de reconocernos como una sociedad plural y diversa. El análisis y datos presentados retratan un período de reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad de ingresos (2009-2015), que fortaleció el camino hacia una sociedad con mayor igualdad. Fue un período de crecimiento con redistribución. Entre las causas de los cambios descritos, confluyeron: un contexto económico favorable; un horizonte común de inclusión y justicia social, expresado en un proyecto de transformación estatal; y, la voluntad política a favor de la redistribución del ingreso, la democratización del acceso a servicios y el reconocimiento y ampliación de derechos, entre otras.

Esta transformación está retratada en la transición desde una estructura social en forma de pirámide a una chakana. Es una transición cargada de buenas noticias, pero también de límites y agendas en curso e inacabadas. Por un lado, la acelerada tendencia de este proceso alcanzó un techo en 2015, poniendo en riesgo la sostenibilidad del período de crecimiento pro pobre y con redistribución. Por otro lado, el avance no ha sido simétrico entre dimensiones y formas de manifestación de las desigualdades, y las desigualdades horizontales (entre grupos) que reproducen exclusiones, en especial de la población indígena, de las mujeres y de quienes habitan en áreas rurales, requiere un renovado compromiso.

Del análisis se desprenden líneas de acción en al menos tres direcciones. Primero, *la necesidad de afianzar la trayectoria de la redistribución del ingreso alcanzada, y redistribuir más allá.* Las políticas de protección social han logrado importantes coberturas de la población beneficiaria con enfoque de universalidad, pero podrían ser más igualadoras. La trayectoria de la desigualdad de ingresos muestra una significativa reducción, pero es tiempo de abordar también la injusta distribución de la riqueza (acumulación de capital) y las políticas para reducirla. Esta situación requiere pensar un nuevo ciclo de políticas centrado en la revisión de la protección social, la profundización de las dinámicas de generación de ingresos del trabajo informal y la centralidad de la provisión de educación de calidad. Redistribuir más allá implica, entonces, profundizar en las causas.

Segundo, es necesario *detener la amenaza del retroceso, y atacar los nudos críticos de la desigualdad.* El balance de la trayectoria recorrida en materia de igualdad no está libre de paradojas. La persistencia de desigualdades horizontales que reproducen exclusiones, en especial de la población indígena, de las mujeres y de quienes habitan en áreas rurales, requiere un renovado compromiso. Para lograr un nuevo salto hacia la igualdad será necesario profundizar en las alternativas que combinen estrategias en varios frentes. Por ejemplo, para avanzar en la autonomía de las mujeres, se requieren acciones que operan entre el mundo del trabajo remunerado y no remunerado. El próximo momento debe centrarse en desarmar las intersecciones excluyentes, y en profundizar en sus causas.

Tercero, *repensar la agenda crítica de la desigualdad.* Aun con el avance en el reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígenas, todavía estamos lejos de superar el racismo y la discriminación. El análisis de las percepciones sobre discriminación muestra que los bolivianos y las bolivianas consideran que la sociedad es un campo de confrontación. Que unos y otros actores vean la discriminación como una constante nos remite a una pugna y competencia en el ejercicio de derechos. Que los niveles de reconocimiento de desigualdades sean igualmente amplios, muestra que en esa competencia están los que llevan las de ganar y los que pierden, a veces sistemáticamente. Esa percepción generalizada es indicativa de un contrato social que no responde plenamente a las expectativas de las personas y que puede derivar en la ruptura de acuerdos de convivencia en democracia.

La historia reciente muestra que con voluntad política es posible cambiar la trayectoria, pero también deja lecciones de que las condiciones y necesidades de cada momento importan y son irrepetibles. Un nuevo salto requiere mirarnos en el espejo, repensar la agenda crítica, volver a soñar la igualdad e imaginar nuevas vías para alcanzarla.

LA DESIGUALDAD IMAGINADA

El segundo capítulo profundiza en las preocupaciones y percepciones de los bolivianos y bolivianas sobre las desigualdades después de la crisis. Y retrata la manera diferenciada en que la población percibe y vive las diferencias, y la forma compleja en que se plantean juicios, se generan descontentos y emergen expectativas. La mañana después de la crisis, los temas socioeconómicos se imponen como prioridad ante la urgencia generalizada de revertir los golpes de la pandemia en los ingresos y en las oportunidades de empleo de la población. La urgencia, esta vez, muestra con mayor precisión el deterioro y la vulnerabilidad que enfrentan algunos grupos de la población. Hoy la gente percibe, de forma renovada, la desigualdad. Y las percepciones son importantes.

Los trabajadores informales, en especial las mujeres insertas en actividades por cuenta propia, se enfrentan a una mayor precarización de las condiciones laborales. La informalidad, junto con la "refeminización" y la "refamiliarización" de los cuidados, imponen barreras cada vez más difíciles de superar a la deseada autonomía económica de las mujeres. Así, hay una persistente desigualdad hacia las mujeres, cuestión negada por una parte de la población.

Por otra parte, en medio de un panorama incierto sobre lo que depara el futuro de la recuperación económica, la esperanza de las y los bolivianos recae, en gran medida, en despejar la incertidumbre sobre el futuro de una educación de calidad para todas y todos. El nuevo desafío en este ámbito es claro: superar la brecha digital, que se ha convertido en la nueva valla en la "carrera de obstáculos" y que profundiza las desigualdades horizontales. En este campo harán falta acuerdos sobre la prioridad de la asignación del gasto social de manera que los recursos asignados a la educación sean suficientes para cerrar todas las brechas: urbano-rural, público-privado, población indígena y no indígena, hombres-mujeres.

Las distintas manifestaciones de la desigualdad expuestas dan cuenta también de la clara desventaja social que enfrentan los bolivianos y bolivianas pertenecientes a los pueblos indígenas. La evidencia de la percepción sobre la discriminación existente y la coincidencia con las desigualdades objetivas que excluyen a estos grupos de la población, debe ser atendida. Esta situación llama con urgencia a revertir un orden social histórico, cuyos avances se han visto amenazados por los discursos políticos y la polarización de los años de la crisis. La desigualdad étnico-cultural es tenaz. No habrá igualdad posible si no ponemos fin al

racismo y la discriminación. Y es fundamental renovar sentidos de comunidad.

IGUALES, PERO NO TANTO

No todas las desigualdades indignan, unas indignan más que otras. El tercer capítulo del informe profundiza en los valores y las actitudes hacia la desigualdad, y analiza el grado de tolerancia y legitimidad de las mismas. El capítulo muestra un complejo escenario de confrontación de actores y de intereses, que pueden ser impulsores o bloqueadores del cambio.

Las percepciones y valores de la ciudadanía acerca de la desigualdad existente dibujan un mapa complejo de sensibilidades y causas de indignación. Luego de un largo período de ampliación de los estratos medios, de crecimiento pro pobre y con redistribución; y en medio de dos años de crisis múltiple, los bolivianos y bolivianas aparecen aún ávidos de progreso social, pero también con mayores inquietudes sobre el rumbo del país y la capacidad de sus dirigencias para ir más lejos.

La preocupación por la desigualdad y la preferencia por reducirla muestran interesantes continuidades con relación a la apuesta del proceso Constituyente, pero también trae novedades y varias incertidumbres acerca de los sentidos de igualdad. Muchas de las orientaciones del ciclo anterior se siguen valorando, pero emergen nuevas necesidades y divergencias sobre la urgencia de no retroceder. Surgen también nuevas disputas por la indignación ante diferentes desigualdades.

Los logros del ciclo que cierra alientan las expectativas de progreso de las mayorías, pese a las crisis recientes que resquebrajaron la confianza social y el impulso de modernización que la bonanza y el crecimiento económico alimentaron. Estos nuevos deseos de transformación son a la vez fuente de dinamismo, y se asientan principalmente en el reclamo por mejores empleos e ingresos, educación de calidad y oportunidades. Las respuestas que la gente y las dirigencias están buscando combinan viejos y nuevos anhelos que combinan un Estado fuerte, que gestione en beneficio de las mayorías la renta de las materias primas estratégicas, pero que al mismo tiempo se ocupe de generar opciones para los emprendimientos de las personas.

Tres mensajes clave ayudan a imaginar el nuevo ciclo de lucha contra la desigualdad:

Primero, existe una coincidencia, un sentido común en torno a una agenda de fortalecimiento de servicios públicos sociales y políticas de incentivo a la economía popular, con protagonismo del Estado, pero que al mismo tiempo exige el reconocimiento y necesidad del impulso privado. Aunque con menor intensidad, aparecen demandas por acciones de redistribución de la riqueza más audaces, posiblemente asociadas a la preocupación por la sostenibilidad, como un sistema de impuestos progresivos y nuevas transferencias a los más vulnerables.

Segundo, la demanda de ampliación de los derechos indígenas se vio afectada por la polarización y la crisis política, aunque se reconoce como una batalla estructural y de largo plazo que implica la lucha contra el racismo y la discriminación, y exige acciones que convocan cambios de valores y actitudes desde la escuela. Preocupa el desánimo en la posibilidad de disminuir el racismo y la discriminación, que se perciben arraigados en las personas, en especial en las personas mayores, aunque se ve una luz de esperanza en "la formación de las nuevas generaciones". Queda claro que para reducir la discriminación se requiere trascender las acciones formales, avanzar en desmontar prejuicios, empezar por observar de cerca los fenómenos del racismo y la discriminación, y establecer canales efectivos de denuncia pública y social.

Tercero, en el campo de la igualdad de género, emergen posibilidades de nuevas coaliciones progresistas, apoyadas por jóvenes y mujeres, para avanzar en acciones que reduzcan la desigualdad entre hombres y mujeres. Esta agenda enfrenta el desafío de luchar contra narrativas conservadoras antiderechos de las mujeres, pero también de superar las barreras que impiden una confluencia en las intersecciones de los clivajes que provocan exclusiones étnico-culturales y de clase.

Esas viejas y nuevas convergencias y divergencias políticas se producen en un contexto de desconfianza institucional, de mayores dudas y susceptibilidades sobre la actuación de las viejas elites con poder, pero, de igual modo, acerca de las dirigencias políticas de origen popular que emergieron en estos años

HACIA UN PACTO SOCIAL RENOVADO

Las próximas millas en el camino a la igualdad están hechas de múltiples alternativas. Partimos de la premisa de que el país atraviesa una coyuntura que ofrece la oportunidad de cambiar el curso de la trayectoria desigualadora provocada por la crisis política, social y económica. Planteamos que salir de la inercia, despejar la niebla paralizante, implica movimientos en tres grandes dimensiones: las resistencias y los deseos del cambio; los intereses que reivindican

derechos o buscan preservar privilegios; y las instituciones, que definen la orientación de las políticas públicas.

En este escenario desafiante, el informe propone un conjunto de opciones que construyen una agenda crítica con algunas alternativas, entre otras, para dar un nuevo salto hacia la igualdad:

Profundizar y consolidar los procesos de redistribución del ingreso que nos permitieron tener éxito en el pasado. Ello supone repensar las políticas fiscales, asegurar un gasto social cada vez más enfocado en las viejas y nuevas desigualdades, e imaginar reformas tributarias que aseguren que paguen más quienes más riqueza e ingresos generan. Se requiere también consolidar y fortalecer los programas y políticas de protección social existentes con diseños innovadores, una asignación del gasto social orientada a las necesidades de la gente, y con registros que permitan un seguimiento efectivo.

Atender las exclusiones más graves y las intersecciones persistentes es, sin duda, la condición necesaria para avanzar en las próximas millas. No será posible lograr mayores reducciones de la desigualdad de ingresos, mayor acceso y calidad de los servicios de educación y salud, si no atendemos las exclusiones persistentes. Las acciones con potencial de alcanzar una agenda transformadora incluyen incorporar los cuidados como pilar de las políticas sociales y de protección social como estrategia indiscutible para el logro de la autonomía de las mujeres. Es necesario asimismo revisar las viejas y nuevas desigualdades en la educación, que hoy exigen dar un giro en el cierre de la brecha digital y la calidad de la educación garantizando los derechos todos los niños y niñas, en especial de los indígenas, los que habitan en áreas rurales y de los hogares menos aventajados.

Redistribuir la riqueza, lo cual implica comprender que la dinámica de las desigualdades es estructural, y resultado de procesos de acumulación que perpetúan privilegios. En este ámbito será necesario poner atención a los procesos y las dinámicas de la desigualdad en la acumulación de activos como mecanismo para hacer frente a choques que enfrentan los hogares, o como fuentes de acumulación de la riqueza extrema.

Democratizar el acceso a la tierra, que es fuente de múltiples desigualdades que afectan a la población indígena, rural y a las mujeres. Es necesario asegurar el avance del catastro rural, que permita regular el mercado de las tierras; el acompañamiento jurídico y de capacidades que faciliten la decisión de las mujeres sobre la tierra, y la sostenibilidad del acceso a crédito productivo; mecanismos de control para evitar el despojo de las tierras, en especial a los pueblos indígenas; y, detener los efectos negativos del cambio climático y la deforestación, que reproducen altos índices de pobreza en los pueblos indígenas y los pequeños propietarios de tierras.

Centrar esfuerzos en poner fin a las desigualdades es, ante todo, luchar contra el racismo y la discriminación. Es fundamental atender las desigualdades horizontales, en toda su complejidad, con acciones que apunten a cerrar las brechas, en especial las que se manifiestan en la discriminación hacia la población indígena, las mujeres y la población que habita en áreas rurales. Solo así podremos construir una sociedad de iguales en la diversidad y ampliar la democracia.

Todas estas acciones requieren nuevos acuerdos y compromisos. Entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para un nueva agenda territorial, incluido el pacto fiscal; entre niveles del Estado y sectores de la política social para definir prioridades de asignación de gasto y asegurar su progresividad; entre el Estado y los agentes de la economía que mayor riqueza generan para garantizar el espacio fiscal necesario a fin de garantizar políticas orientadas a la redistribución, la inclusión y la igualdad; y entre los diversos actores sociales para asegurar la viabilidad política de una agenda renovada a favor de la igualdad socioeconómica, de género y étnico-cultural.

Entre otras alternativas, la propuesta de este informe asume la esperanza de convocar alianzas en torno a un nuevo horizonte de inclusión e igualdad. Con voluntad política es posible reducir las desigualdades. Hoy es tiempo de recorrer las próximas millas.

BIBLIOGRAFÍA

Albó, Xavier (2012). "Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas". En *Tinkazos, Vol. 15,* Nº 32, diciembre. La Paz: PIEB. Pp. 33-45.

Allison, Graham T. (1969). "Modelos Conceptuales y la crisis de los misiles cubanos." En Aguilar, Villanueva. Luis, F. (1992). *La hechura de las políticas*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa. Pp. 119-200.

Banco Mundial (2014). "Policy Research Report 2014: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals". Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponible en:https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/10/09/measurement-fundamental-ending-extreme-poverty-world-bank-report

Barriga Dávalos, Pablo y María Fernanda Sandoval (2021). "Antes nos decían indios" a los bolivianos: estratificación e identidades en una comunidad campesina". En *Temas Sociales* Nº 48. La Paz: IDIS. .

Birdsall, N., Graham, C. y Pettinato, S. (2000). "Stuck in the Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class?". Brookings Institution Center on Social and Economic Dynamics Working Paper Nº 14.

Besley, Thimoty (2016). "Aspirations and the Political Economy of Inequality". LSE. Disponible en:https://www.lse.ac.uk/economics/Assets/Documents/personal-pages/tim-besley/working-papers/aspirations-and-the-political-economy-of-inequality.pdf

BDP (8 de marzo de 2021). "La cartera de créditos para las mujeres del país creció en 217 %, por un total de Bs 492 millones". Comunicación. Banco de Desarrollo Productivo de Bolivia (BDP). Nota disponible en: https://www.bdp.com.bo/notas-de-prensa/la-cartera-de-creditos-para-las-mujeres-del-pais-crecio-en-217-por-un-total-de-bs492-millones.html

Boltanski, Luc y Laurent Thevenot (1999). "The sociology of critical capacity". En *European journal of social theory.* 1999 2: 359.

Calderón, Fernando (2021). "La *Kamanchaka* y Latinoamérica global". En Esteban Torres (Ed.). *Hacia la renovación de la teoría social latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200423102224/Hacia-la-renovacion.pdf

CELAG (2020). Panorama político y social. Bolivia. Julio, 2020. Disponible en: https://www.celag.org/wp--content/uploads/2020/07/panorama-politico-y-social-bolivia-web-2.pdf

CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina.* Santiago: Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1232/S0900786_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

_____ (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina.* Santiago: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

_____ (2021). *Panorama Social de América Latina 2021.* Santiago: Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

_____ (2022). *Panorama Social de América Latina. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible.* Santiago: Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/1/S2200947_es.pdf

Ciudadanía Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública (2018). "Los valores sociales de la juventud en Bolivia". *Informe nacional de la Encuesta Mundial de Valores en Bolivia- Población adolescente.* Cochabamba: Ciudadanía.

_____ (2019). *Informe nacional de la Encuesta Mundial de Valores en Bolivia*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales.

Colque, Gonzalo y Alcides Vadillo (2022). *Territorios indígenas enajenados. El furtivo mercado de tierras de la TCO Guarayos*. La Paz: Fundación Tierra.

Coorporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018.* Santiago. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

_____(2020). *Informe 2021. Adiós a Macondo.* Santiago. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Deaton, Angus (2015). *El Gran Escape (Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad).* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Domínguez, Soledad (Ed.) (2011). *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina.* La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y Fundación Tierra.

Durand, Francisco (2019). *La captura del Estado en América Latina*. Lima: Oxfam. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Estado Plurinacional de Bolivia (2021). *Informe Nacional Voluntario 2021.* La Paz.

Fernández, Raúl (2 de agosto de 2022). "¿De quién es la tierra? La tierra es de quien cumple la función social personalmente". En *Opinión y análisis.* La Paz: Fundación Tierra.

Ferreyra, Villarroel y Apolinar Contreras Callisaya (2022). "Impacto del COVID-19 en la educación boliviana". Documento de trabajo encargado por la Fundación Machaqa Amawta (FMA), con el apoyo de Oxfam.

Fundación ARU (2015). *Explicando cambios en la distribución del ingreso en Bolivia*. REVELA. Primer reporte de monitoreo del bienestar social. La Paz: Fundación Aru.

_____ (2021). "Pobreza, desigualdad y mercado laboral: Bolivia en tiempos de COVID-19". La Paz: Fundación Aru. Disponible en: https://u.pcloud.link/publinkshow?code=XZzm8WXZHL99RkOy3JX4HGyCl-vqSlLu6ow1V

_____ (2022 a). "Estratificación social en Bolivia - Dimensión y evolución. Período 2016 - 2020". Documento de Trabajo. La Paz: Fundación Aru y OXFAM en Bolivia.

_____ (2022 b). **"**Evolución reciente de la pobreza y la desigualdad. Periodo 2016 - 2021". Documento de trabajo. La Paz: Fundación Aru y OXFAM en Bolivia.

Garbay, Sergio y Ernesto Yáñez (2022 a). "Una caracterización de los estratos sociales en Bolivia". Documento de Trabajo. La Paz: Fundación Aru y OXFAM en Bolivia.

García Linera, Alvaro (2021). "Tiempo histórico liminal". En Revista *Jacobin.* Nueva York. Disponible en: https://jacobinlat.com/2021/01/05/tiempo-historico-liminal/

García-Sánchez, Efraín, Juan Diego García-Castro, Guillermo B. Willis y Rosa Rodríguez-Bailón (2021). "Percepción de desigualdad económica en la vida cotidiana e ideología política: un estudio con jóvenes de España". En *Revista de Estudios Sociales.* Nº 79. Disponible en: https://journals.openedition.org/revestudsoc/51065

Green, Duncan (2018). *Cómo ocurren los cambios. Una guía de campo para el activismo social*. Ciudad de México: Libros Grano de Sal.

_____ (2020). "Covid-19 as a Critical Juncture and the Implications for Advocacy". En *Global Policy.* Disponible en: https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Green%20-%20Covid-19%20as%20a%20Critical%20Juncture%20and%20the%20Implications%20for%20Advocacy_0.pdf

Hall, Stuart (2006). "Notes on deconstructing 'the popular'" In John Storey. *Cultural theory and popular culture.* Harlow: Pearson.

Hummel, Calla (2021). *Why do informal workers organize?* Oxford: Oxford University Press.

Instituto Nacional de Estadística (2006 - 2021). *Encuestas de Hogares 2011.* La Paz INE.

Isaac, A. y Rodríguez, P. (2018). *Análisis multidimensional de la desigualdad social y educativa en los estados de Nuevo León y Oaxaca, México, 2008 y 2010.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Kabeer Naila (2014). "Social justice and the Millennium Development Goals: the challenge of intersecting inequalities". Equal Rights Review, Vol. 13, pp. 91–116

Kessler, Gabriel y Gonzalo Assusa (2021). "¿Percibimos la desigualdad realmente existente en América Latina?" en *Nueva Sociedad* Nº 293, mayo-junio 2021. Buenos Aires: FES.

León, C., Méndez, L., Saravia, C. y Valencia, S. (2022). "Diagnóstico sobre la situación de las brechas y desigualdades digitales en Bolivia y de una estrategia de abordaje a las violencias digitales desde la perspectiva de nuevas masculinidades". Documento de trabajo. La Paz: Oxfam .

Lungo Rodríguez, Irene (2017). *Nosotros educados y emprendedores. Legitimación de privilegios socioeconómicos en clases medias altas en El Salvador.* Tesis para optar al grado de doctora en Ciencias Sociales, Colegio de México (Colmex). Ciudad de México.

Lustig, Nora (2020). "América Latina y la persistencia de la desigualdad". Ponencia. 13er Encuentro de economistas de Bolivia Segunda Etapa Banco Central de Bolivia Virtual - 23 de octubre, 2020. Disponible en: https://eeb.bcb.gob.bo/sites/default/files/programa/13EEb_Lustig.pdf

MEFP (26 de mayo de 2022). "El BDP lanza "Mujer BDP", un programa integral en beneficio de las bolivianas". Noticias del Ministerio. Ministerio de Economía y Finanzas Publicas de Bolivia (MEFP). Nota disponible en: https://www.economiayfinanzas.gob.bo/el-bdp-lanza-mujer-bdp-un-programa-integral-en-beneficio-de-las-bolivianas.html

Merton, Robert K. (1953). "Reference group theory and social mobility". En Richard Bendix and Seymour Lipset (eds.), *Class, Status and Power.* New York: Free Press.

Ministerio de Educación (2014). *Educación para Todos Bolivia: Revisión Nacional de la EPT al 2015.* Agosto de 2014. La Paz: Ministerio de Educación.

Molina, Fernando (2022). *El Racismo en Bolivia (Racismos estructural y conductual, Geopolítica del racismo).* La Paz: Editorial Libros Nómadas.

Moreno, Daniel, Gonzalo Vargas y Daniela Osorio Michel (2014). "*Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado Plurinacional".* La Paz: PIEB.

Murillo, Mario, Ruth Bautista Duran y Violeta Montellano (2014). "*Paisaje, memoria y nación encarnada". Interacciones ch'ixis en la Isla del Sol*. La Paz: PIEB.

Observatorio de Justicia Fiscal desde las Mujeres (2021). *Ranking de inversión igualdad equidad de género municipales. Gestión 2020.* Disponible en: https://mujeresyjusticiafiscal.org/wp-content/uploads/2021/10/Ranking-Bolivia-2020-2.pdf

Ortuño, Armando. (2020). "Análisis Político de la Economía Post-COVID". Documento de trabajo. La Paz: FES Bolivia.

Oxfam (2019). *Tiempo para cuidar. Compartir el cuidado para la sostenibilidad de la Vida.* La Paz: Oxfam en Bolivia. Disponible en: https://actions.oxfam.org/bolivia/CUIDADO2019/petition/

_____ (2021). *La mañana después de la COVID 19. Autonomía económica de las mujeres para la sostenibilidad de la vida en Bolivia.* La Paz: Oxfam en Bolivia. Disponible en: https://lac.oxfam.org/latest/policy-paper/la-ma%C3%B1ana-despu%C3%A9s-de-la-covid-19

_____ (2022). *Reconstruir con igualdad. Por una recuperación más allá de la economía en Bolivia*. La Paz: Oxfam en Bolivia. Disponible en: https://lac.oxfam.org/latest/policy-paper/reconstruir-con-igualdad

Oxfam en Bolivia, Coordinadora de la Mujer, CESU UMSS (2022). *La paridad más allá de la paridad. Participación política de las mujeres en el largo camino hacia la democracia paritaria intercultural.* La Paz: Oxfam en Bolivia.

Paz Arauco, Verónica (Coord) (2017). *Inclusión social en Bolivia: avances y desafíos (2006 -2014). Política pública, estructura económica y tierra.* La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS)Vicepresidencia del Estado Plurinacional. . Disponible en: https://www.cis.gob.bo/index.php/producto/inclusion-social-en-bolivia-avances-y-desafios-2016-2014/

Paz Gonzales, Eduardo (2017). "Espectros de clase media". Documento de trabajo. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Paz Rada, Eduardo (Coord.) (2016). *La dinámica de la inclusión social en Bolivia (2001-2012). Del neolibearlismo al nacionalismo indígena.* La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Pellegrini Calderón, Alessandra (2017). "Espectros de clase media". Documento de trabajo. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Pereira Morató, René (2015). "*Comercio popular en vía pública*". La Paz: PIEB y GAMLP.

Piketty Thomas (2021). "Una breve Historia de la Igualdad". Barcelona: Editorial Deusto.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano. El cambio detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*. La Paz: PNUD.

_____ (2015). *Informe nacional de Desarrollo Humano. El nuevo rostro de Bolivia*. La Paz: PNUD.

_____ (2021). *Informe regional de Desarrollo Humano. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York: PNUD. Disponible en: https://hdr.undp.org/system/files/documents/rhdrrblac2021espdf.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Centro de Investigaciones Sociales (CIS) (2018). *Movilidad socioeconómica y consumo en Bolivia: Patrones de consumo en sectores emergentes.* La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS); Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Putnam, Robert (2002). "*Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*". Madrid: Galaxia Gutemberg.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2010). "*Violencias (re)encubiertas en Bolivia*". La Paz: La mirada salvaje y Editorial Piedra Rota.

Rosanvallon, Pierre (2016). "How to create a society of equals: Overcoming today's crisis of inequality". En *Foreign Affairs* (2016), vol. 95, Nº 1. Pp. 16-22.

Sachs, Jeffrey, Kroll C., Lafortune G., Fuler G., Woelm F. (2021). *Sustainable Development Report 2021.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sachweh, Patrick (2012). "The moral economy of inequality: popular views on income differentiation, poverty and wealth". En *Socio-economic Review* 10 (3). Pp. 419-445.

_____ (2017). "Criticizing inequality? How ideals of equality do and do not contribute to the de-legitimation of inequality in contemporary Germany". En *Historial social research* 2017, Vol. 42, Nº 3. Pp 62-78.

Salas Acarapi, Juan Carlos (2017). "Desigualdad en el acceso, la tenencia, la propiedad y la estructura agraria: avances y desafíos en período político (2006-2013)". En: Paz Arauco Verónica (Coord.) (2017). *Inclusión social en Bolivia: avances y desafíos (2006 -2014). Política pública, estructura económica y tierra.* La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Disponible en: https://www.cis.gob.bo/index.php/producto/inclusion-social-en-bolivia-avances-y-desafios-2016-2014/

Salas Acarapi, Juan Carlos (2022). "La desigualdad en el acceso a la tierra en Bolivia 2022". Documento de trabajo. La Paz: OXFAM en Bolivia.

Salvatierra, Svetlana (2015). "Millonario alquiler de tierras que depreda y deja sin tierra al indígena". blog https://svetlanasalvatierra.blogspot.com/2015/04/millonario-alquiler-de-tierras-que.html (visitado el 11 de julio de 2022 10:00 GMT-4)

Sen Amartya (2011). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Taurus.

Stefanoni, Pablo (2013). "¿Por qué disminuyó la población indígena?", En *Página Siete*, 5 de agosto de 2013.

Souverein, Jan y José Luis Exeni Rodríguez (coords.) (2021). *Nuevo mapa de actores en Bolivia. Crisis, polarización e incertidumbre*. La Paz: FES Bolivia

Stewart, Frances (Ed.) (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies.* London: Palgrave Macmillan.

Tassi, Nico, Carmen Medeiros, Antonio Rodríguez Carmona y Giovana Ferrufino (2013). *Hacer plata sin plata. El desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. La Paz: PIEB.

Tellería, Carlos (18 de junio de 2021). "Fundación Tierra denuncia alquiler y compra ilegal de tierras comunitarias". *Periódico Digital Boliviano Guardiana.* Reportaje disponible en: https://guardiana.com.bo/iniciativas/fundacion-tierra-el-agronegocio-presiona-hasta-lograr-el-alquiler-y-compra-de-tierras-comunitarias/ (visitado el 11 de julio de 2022 13:50 GMT-4)

Thomas, William Isaac. (1928). *The child in America. Behaviour problems and programs.* New York: Knopf.

Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

UDAPE (2021). *Informe nacional voluntario de Bolivia 2021.* La Paz: UDAPE.

_____ (2022). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas.* Volumen 32. Disponible en: https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2022/htms/index.html

UNESCO e ISSC (2016) *World social science report, 2016: Challenging inequalities; pathways to a just world.* Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245825

_____ (2020). *Aplicación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Diagnóstico nacional de Bolivia.* La Paz: Noviembre, 2020.

Urquidi, Manuel, Horacio Valencia y Guillaume Durand (2021). "Brecha de ingresos laborales por género en Bolivia. Un análisis de su evolución en el periodo (1993 a 2018)". En: *Revista de Análisis Económico,* Vol. 36, Nº 2. Santiago.

Velasco Portillo, Omar Rilver (2022). *La política fiscal en Bolivia. Lecciones y desafíos del Modelo Económico Social Comunitario Productivo.* La Paz: Plural editores.

Villanueva, Amaru (2018). "La clase media imaginada". *Bitácora Intercultural.* Nueva época, año 1. Nº 1. La Paz: PNUD.

Yáñez, Ernesto (2018). "Aproximación a la calidad del empleo en Bolivia (2006-2015)". En *Análisis del empleo en Bolivia. Calidad, sector gremial y actores.* La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

_____ (2022a). "Equidad y oportunidades educativas: Evidencia para el periodo 2000-2019". En *Evaluación de la calidad del crecimiento en Bolivia.* KAS-Análisis-2020. Informe de INESAD, N2, 2020. La Paz: KAS-Fundación INESAD.

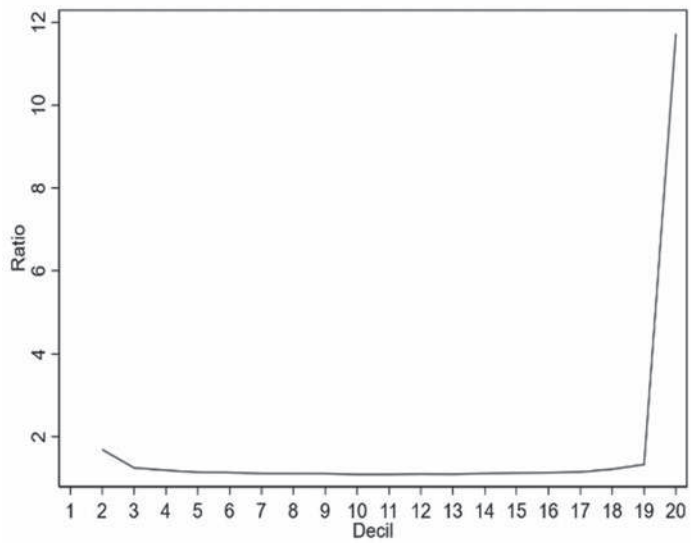
_____ (2022b). "Evolución reciente de la pobreza y desigualdad en Bolivia". Documento de Trabajo. La Paz: Fundación Aru y OXFAM en Bolivia.

Yáñez, Ernesto, Wilson Jiménez y Verónica Paz Arauco (2022). "Política fiscal e impactos redistributivos en Bolivia". Working Paper 115, Commitment to Equity Institute, Tulane University, January. Disponible en: http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq115.pdf

ANEXO METODOLÓGICO

A1. ESTIMACIÓN DE ESTRATOS MEDIOS DE INGRESOS (2016-2021)

Figura A1.1. PUNTO DE CORTE PARA IDENTIFICAR EL UMBRAL SUPERIOR DEL ESTRATO MEDIO 2021



Fuente: Garbay y Yáñez (2022 a) con base en Encuestas de Hogar del INE.

Tabla A1.2. UMBRALES PARA LA ESTRATIFICACIÓN (BS. DE 2016)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Alto	x>3684.35	x>3644.78	x> 3386.34	x>3576.61	x> 3699.00	x> 3576.18
Medio estable	2100.97<x < 3684.35	1546.86<x< 3644.78	2009.09<x< 3366.34	2050.91<x< 3576.61	2027.71<x< 3699.00	2016.25<x< 3576.18
Medio vulnerable	614.44<x< 2100.97	627.21<x< 2073.89	608.99<x< 2009.09	646.31<x< 205.91	608.76<x< 2027.71	607.36<x< 2016.25
Bajo	x< 614.44	x<627.21	x< 608.99	x<646.31	x< 608.76	x< 607.36

Fuente: Garbay y Yáñez (2022 a) con base en Encuestas de Hogar del INE.
Nota: x representa el ingreso per cápita. Los ingresos están en Bs. de 2016.

A2. ESTUDIO DE PERCEPCIONES, VALORES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA DESIGUALDAD EN BOLIVIA

Encuesta urbano rural

En los meses de marzo y abril de 2022, la empresa especializada Diagnosis (investigación social de opinión pública y mercado) realizó para este informe a nivel nacional la Encuesta de Percepciones, Valores y Expectativas sobre la Desigualdad en Bolivia (EPVD 2022). El objetivo del estudio fue recoger las percepciones, valores y expectativas de la población boliviana sobre las tendencias y distintas formas de manifestación de las desigualdades en el actual contexto; y proveer orientaciones para una reflexión y diálogo que fortalezcan el proceso de reconstrucción con igualdad, después de la crisis, en el país.

La encuesta, aplicada en áreas urbanas y rurales, recabó información de hombres y mujeres de 18 a 65 años, del ámbito urbano y rural de los nueve departamentos de Bolivia. Para el tamaño de la muestra se planteó el uso de la siguiente fórmula estadística para poblaciones infinitas (más de 100.000 personas):

$$n = \frac{z^2 P(1-P)}{e^2}$$

Donde:
n = Tamaño de la muestra
z = Nivel de confianza de la estimación = 95% = 1,96
P = Variabilidad positiva = 0,5 para poblaciones heterogéneas
e = Error muestral permitido = +/- 1,96% = 0,0196

Por tanto:

$$n = \frac{1{,}96^2 0{,}5(1-0{,}5)}{0{,}0196^2} = 2.500$$

El tamaño de muestra fue de 2.500 encuestas, lo que implica un nivel de confiabilidad del 95 % con un error muestra máximo de +/- 1,96 % para el conjunto.

Se empleó un muestreo por conglomerados, multietápico y estratificado según tamaño poblacional. Los conglomerados están conformados por las zonas censales definidas por el INE para el Censo Nacional de Población y Vivienda, actualizadas para sus encuestas a hogares, y también por los manzanos de la información cartográfica. Se realizó un muestreo multietápico con selección aleatoria de zonas censales y de manzanos, y selección sistemática de viviendas particulares. En cada vivienda particular se entrevistó cara a cara a una persona seleccionada al azar. Los estratos de la muestra son los siguientes:

- Ciudades capitales de departamento y El Alto
- Ciudades intermedias (20 mil o más habitantes)
- Pueblos (de 2 mil a 20 mil habitantes)
- Área rural (menos de 2 mil habitantes)

Se realizó una distribución no proporcional de la muestra conforme el siguiente detalle:

Tabla A2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR DEPARTAMENTO

Departamento	Capital	El Alto	Intermedias	Pueblos	Rural	Total
La Paz	200	200	40	40	40	520
Cochabamba	200		40	40	40	320
Santa Cruz	200		40	40	40	320
Oruro	110		40	40	40	230
Potosí	110		40	40	40	230
Chuquisaca	110		40	40	40	230
Tarija	110		40	40	40	230
Beni	110		40	40	40	230
Pando	110			40	40	190
Total	1.260	200	320	360	360	2.500

Se emplearon factores de ponderación para que, en los cálculos a nivel general, se restablezca el peso poblacional de cada departamento y de cada segmento de la muestra, según las proyecciones poblacionales del INE para el 2021.

El cuestionario fue elaborado según los objetivos de investigación de Oxfam en Bolivia para el presente informe. Cuenta con un total de 73 preguntas, incluyendo las sociodemográficas, sin contar con las preguntas de supervisión.

Se emplearon preguntas de selección simple y múltiple. La mayoría fueron preguntas cerradas, precodificadas. Adicionalmente, se llegó a un 5 % de preguntas abiertas. Se emplearon escalas de opinión y de actitud de Likert y de Thurstom, además de diferencial semántico.

Antes de su aplicación definitiva el cuestionario fue sometido a una prueba piloto en ámbitos urbanos y rurales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, descritos en el informe de la prueba piloto. Esto nos permitió contar con un instrumento ajustado y aprobado por el equipo de Oxfam.

El cuestionario fue digitalizado con el programa KoBoxCollect para su aplicación con dispositivos móviles conectados a Internet.

Grupos focales

La encuesta fue complementada con la realización de una serie de grupos focales, que permitieron profundizar y complementar la información cuantitativa con información cualitativa. De esa manera se puede obtener un panorama integral sobre los valores, percepciones y expectativas en torno a las desigualdades en 2022 en el contexto posterior a la crisis sanitaria producto de la pandemia del COVID-19.

Se realizaron en total 12 grupos focales con hombres y mujeres de 30 a 45 años, que no pertenecían a partidos políticos o agrupaciones ciudadanas, y que no tenían puestos de liderazgo en organizaciones sociales. Estos grupos fueron organizados de la siguiente manera:

Cuadro A2.2. COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS FOCALES

Estrato social	La Paz	El Alto	Cochabamba	Santa Cruz	Total
Medio típico	1	1	1	1	4
Medio bajo	1	1	1	1	4
Bajo	1	1	1	1	4
Total	3	3	3	3	12

En cada grupo focal participaron entre siete a nueve personas, con una representación equitativa de hombres y mujeres, y de diferentes barrios de cada ciudad.

En la aplicación de esta técnica se realizaron las siguientes tareas:

- Elaboración de la guía de grupos focales
- Organización de los grupos
- Moderación
- Sistematización de la información
- Análisis

A3. ÍNDICES DE SENSIBILIDAD A LAS DESIGUALDADES

Para construir los índices de sensibilidad a las desigualdades, se tomaron en cuenta varias preguntas de la encuesta sobre la desigualdad, dando diferentes valores a las respuestas y agrupando a los entrevistados según el tipo de respuestas que dieron en estas preguntas en particular. En los tres índices se toman en cuenta cuestiones como: si la desigualdad en cuestión es una de las dimensiones de la desigualdad que más le preocupa al entrevistado, si es una de las dimensiones que más aumentó en los últimos cinco años, si es una de las dimensiones que mayor indignación le provoca y si esta desigualdad se identifica como uno de los principales problemas que enfrenta el país. La tabla A3.1 presenta el detalle de las variables utilizadas para la construcción de cada índice.

También se abordan cuestiones específicas a cada dimensión: por ejemplo, en el caso de la desigualdad socioeconómica se incluye la percepción cobre cuán "injusta" o "justa" es la distribución de la riqueza; y en el caso de las tres dimensiones, si se percibe que existe o no discriminación por razón de clase, género o condición étnico-cultural.

A partir de la información de la encuesta sobre esas cuestiones, se elaboraron puntajes para cada entrevistado que luego permitieron agruparlos en cuatro categorías: (i) alta sensibilidad a la desigualdad, (ii) más o menos alta sensibilidad a la desigualdad, (iii) más o menos baja sensibilidad a la desigualdad y (iv) baja sensibilidad a la desigualdad.

Tabla A3.1. VARIABLES CONSIDERADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES DE SENSIBILIDAD FRENTE A LA DESIGUALDAD

Indicadores	**Índice de sensibilidad frente a la desigualdad socioeconómica** Mide el grado en el cual una persona percibe la desigualdad entre ricos y pobres como algo importante y que tiene un fuerte impacto en la sociedad. Categorías del índice: "muy alto", "más o menos alto", "más o menos bajo", "muy bajo", según la actitud se acerque o se aleje de los siguientes indicadores:
1	Mencionan espontáneamente que la pobreza/falta de empleos/bajos salarios y/o la desigualdad entre ricos y pobres es uno de los tres problemas más importantes para el país (pregunta 3)
2	Mencionan que la desigualdad entre ricos y pobres y/o la desigualdad en salarios/ingresos es una de las tres desigualdades que más afecta a los bolivianos (pregunta 7)
3	Mencionan que la desigualdad entre ricos y pobres y/o la desigualdad en salarios/ingresos es la que le indigna más (pregunta 15)
4	Afirman que la distribución de la riqueza en Bolivia es pésima o por lo menos mala (pregunta 16)
5	Indican que los pobres son discriminados en Bolivia (pregunta 21)
Indicadores	Índice de sensibilidad frente a la desigualdad de género Mide el grado en el cual una persona percibe a la desigualdad entre hombres y mujeres, como algo importante y que tiene un fuerte impacto en la sociedad. Categorías del índice: "muy alto", "más o menos alto", "más o menos bajo", "muy bajo", según la actitud se acerque o se aleje de los siguientes indicadores:
1	Mencionan espontáneamente que la desigualdad entre hombres y mujeres es uno de los tres problemas más importantes para el país (pregunta 3)
2	Mencionan que la desigualdad entre hombres y mujeres es una de las tres desigualdades que más afectan a los bolivianos (pregunta 7)
3	Mencionan que la desigualad entre hombres y mujeres es la desigualdad que le indigna más (pregunta 15)
4	Indican que las mujeres son discriminadas en Bolivia (pregunta 19)
Indicadores	**Índice de sensibilidad frente a la desigualdad étnico-cultural** Mide el grado en el cual una persona percibe a la desigualdad entre indígenas y no indígenas como algo importante y que tiene un fuerte impacto en la sociedad. Categorías del índice: "muy alto", "más o menos alto", "más o menos bajo", "muy bajo", según la actitud se acerque o se aleje de los siguientes indicadores:
1	Mencionan espontáneamente que el racismo y la discriminación es uno de los tres problemas más importantes para el país (pregunta 3)
2	Mencionan que la desigualdad entre indígenas y no indígenas, y entre la ciudad y el campo, son una de las tres desigualdades que más afecta a los bolivianos (pregunta 7)
3	Indican que la desigualdad entre el campo y la ciudad aumentó en los últimos cinco años (pregunta 11)
4	Mencionan que la desigualdad entre indígenas y no indígenas, y entre la ciudad y el campo, son las desigualdades que le indignan más (pregunta 15)
5	Indican que los indígenas son discriminados en Bolivia (pregunta 18)
6	Indican que los campesinos son discriminados en Bolivia (pregunta 20)

A.4 ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla A4.1. Orientaciones de políticas para reducir las desigualdades

	Redistribucionismo social pro igualdad de género	Redistribucionismo social no sensible a la igualdad de género	Poco sensible a la desigualdad socioeconómica, pero pro igualdad de género	Poco sensible a las desigualdades socioeconómica y de género	Total
TOTAL DE ENTREVISTAS	31%	30%	20%	19%	100%
Orientaciones de política socioeconómica					
Estado debe intervenir en la economía para redistribuir la riqueza vs...	45%	37%	30%	31%	37%
Estado no debe intervenir en la economía, cada persona genera riqueza	43%	49%	53%	53%	49%
Las tres prioridades de política socioeconómica (% menciones):					
Crear empresas del Estado para generar empleo	45%	35%	31%	27%	36%
Impulsar emprendimientos privados para empleo	31%	40%	40%	38%	37%
Industrializar nuestros recursos naturales	18%	31%	27%	28%	26%
Mejorar la educación de los pobres	27%	29%	16%	26%	25%
Dar créditos a los pobres para negocios	22%	28%	16%	25%	23%
Que los ricos paguen más impuestos	22%	26%	12%	11%	19%
Contratar en puestos públicos a profesionales capaces	16%	20%	22%	19%	19%
Dar más bonos a los sectores pobres	7%	22%	16%	20%	16%
Orientaciones política de igualdad de género					
Se debe enseñar sobre sexualidad a los niños en las escuelas para prevenir la violencia sexual vs...	53%	59%	46%	49%	56%
No se debe enseñar sobre sexualidad a los niños, los padres deben formarlos	24%	20%	22%	26%	24%
Los homosexuales y transexuales son discriminados en Bolivia	70%	57%	56%	35%	55%
Las tres prioridades de política de género (% menciones):					
Que las instituciones públicas y privadas paguen el mismo salario a hombres y mujeres	41%	41%	42%	36%	40%
Que las instituciones públicas y privadas tengan guarderías para las madres	33%	37%	37%	32%	35%
Castigos más duros con la violencia doméstica y contra los violadores	31%	36%	18%	24%	29%
Contratar a mujeres en la mitad de puestos públicos	28%	22%	28%	13%	23%
Educación sexual en las escuelas para prevenir la violencia machista	26%	24%	19%	20%	23%
Promover mayor participación política de las mujeres	19%	27%	21%	26%	23%
Más presupuesto para políticasde igualdad entre hombres y mujeres	13%	12%	8%	13%	11%
Orientaciones política de igualdad etnica-cultural					
El Estado debe garantizar un tercio de puestos públicos para índigenas vs...	32%	25%	22%	20%	26%
En el Estado se debe contratar a los más capaces sin importar si son indígenas o no	56%	65%	67%	62%	62%
Los procedimientos indígenas de elección deben tener la misma validez que la elección por voto vs...	34%	27%	29%	23%	27%
Solo se debe aceptar el voto porque es la mejor forma de expresar la voluntad del ciudadano	50%	51%	59%	64%	53%
Las tres prioridades de política étnica-cultural (% menciones):					
Que los colegios enseñen valores de respeto y la diversidad cultural	47%	55%	46%	51%	50%
Castigos más duros contra el racismo y la discriminación	35%	40%	34%	32%	36%
Promover el aprendizaje y uso de idiomas indígenas	30%	30%	25%	20%	27%
Que el gobierno consulte a los pueblos indígenas antes de explotar recursos	27%	27%	30%	15%	25%
Dar tierra a los índigenas y respetar sus territorios	16%	21%	18%	26%	19%
Que las instituciones públicas y privadas contraten al menos a 30% de índigenas	21%	16%	10%	12%	16%

Fuente: Elaboración propia con base en EPVD 2022.