



BOLIVIA DEBATE

un futuro sustentable



Con gran satisfacción ponemos al alcance de la ciudadanía este suplemento, en el que se abordan 14 de los principales desafíos para nuestro país. La motivación de esta publicación es contribuir al debate público plural y fundamentado en la construcción de nuestro futuro común.

Desde los primeros meses del año 2020, en base a un amplio esfuerzo interinstitucional, se puso en marcha la serie de paneles virtuales Bolivia Debate: Un Futuro Sustentable, con la intención de contribuir con ideas y datos a la reflexión pública sobre los principales desafíos económicos, sociales y ambientales que enfrenta Bolivia y sobre las posibles alternativas y medidas prioritarias, en la perspectiva de lograr transformaciones capaces de brindar a los bolivianos mayor bienestar, en un marco de equidad, justicia social y equilibrio ambiental. Participaron 35 especialistas destacados en cada uno de los temas abordados, pertenecientes a 26 instituciones. Asimismo, hasta la fecha tuvimos alrededor de 2 mil participantes virtuales y más de 70 mil visualizaciones a través de las redes sociales.

Los resultados de Bolivia Debate: un Futuro Sustentable contribuyeron también a los debates electorales del país, mediante el Programa de Información Electoral 8 Proponen. Los artículos sobre los 14 temas recogen insumos generados en ambas iniciativas, cada uno con el sello y la visión particular de sus autores y autoras, y no necesariamente de las instituciones organizadoras. En tal sentido, encontrarán aquí diagnósticos con base en evidencias, diversas perspectivas y propuestas sobre los temas abordados.

Agradeceremos mucho hacernos llegar críticas, comentarios y contribuciones, (boliviadebate@gmail.com) para considerarlos en las siguientes actividades a desarrollarse en el presente año.

Para concluir, las instituciones organizadoras –el Instituto Socioambiental Bolivia, el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, la Fundación Jubileo y la Plataforma Digital “La Pública”– agradecemos a todos los panelistas que contribuyeron en el debate, al público virtual, a los autores de los artículos, a la Fundación Construir que aportó con esta iniciativa y a todo el equipo técnico que ha hecho posible el proceso de trabajo que culmina con esta publicación.

Equipo Técnico Interinstitucional:

ISA BOLIVIA Luz María Calvo y Andrea Baudoin F.
IISEC_UCB Fernanda Wanderley
Fundación Jubileo Waldo Gómez
Plataforma Digital La Publica Javier Badani

Coordinación General: Luz María Calvo - Fernanda Wanderley

Autores artículos: Se detallan en cada artículo

Corrección y edición: Ivonne Farah - Patricia Montes

Para encontrar los paneles virtuales de Bolivia Debate:
Un Futuro Sustentable, visítenos en:

www.boliviadebate.org

www.iisec.ucb.edu.bo

www.facebook.com/fundacionjubileo



Bolivia Debate



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
BOLIVIANA
LA PAZ



CONTENIDO



Bolivia Debate

1 | REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Juan Antonio Morales y
Fernanda Wanderley

4

2 | TRABAJO DE CALIDAD: EL GRAN DESAFÍO

Fernanda Wanderley y Alberto Bonadona

11

3 | ¿PROHIBIDO ENVEJECER EN BOLIVIA?: DESAFÍOS DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES

Gustavo Rodríguez Cáceres

18

4 | SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN BOLIVIA

Andrea Baudoin Farah, Luz María Calvo y
Fernanda Wanderley

25

5 | DESAFÍOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN BOLIVIA

Luz María Calvo y Andrea Baudoin Farah

32

6 | DETERIORO DE LA CALIDAD AMBIENTAL: LA GRAN AMENAZA PARA LA SALUD

Freddy Koch

39

7 | CRISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Andrea Baudoin Farah y Cecilia Miranda

46

8 | LA SALUD EN BOLIVIA: SITUACIÓN, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Roger Carvajal y Lourdes Ortiz

53

9 | EDUCACIÓN Y BRECHA DIGITAL

Fernanda Wanderley y Consuelo Calvo

60

10 | VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA

Fernanda Wanderley, Marcela Losantos,
Mónica Novillo y Ana María Arias

66

11 | SER JOVEN EN BOLIVIA

Guillermo Dávalos Vela

73

12 | DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

Alex Villa y Leonardo Tamburini
(colaboración: Miguel Miranda y Samuel Flores)

80

13 | LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

Carlos Toranzo y Fernanda Wanderley

86

14 | ACCESO A LA JUSTICIA EN BOLIVIA: UNA CUESTIÓN DE REFORMA O POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN

Susana Saavedra y Paola Muñoz

93



Bolivia Debate

Juan Antonio Morales² y Fernanda Wanderley³

Reactivación económica¹

CAPÍTULO 1

Contexto actual: caídas pronosticadas del PIB y de la actividad económica

La pandemia ha afectado de manera sustancial a casi todas las economías del mundo, ya sean de países industrializados o de países en desarrollo. A fines de octubre de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticaba para ese año un decrecimiento del PIB mundial del 4,4%; para América Latina y el Caribe, del 8,1%⁴. El Banco Mundial (BM), por su parte, en un informe reciente estima una caída de la economía mundial del 4,3%, y para América Latina y el Caribe, del 6,9%⁵. El pronóstico del FMI para Bolivia era de una caída del PIB del 7,9%, mientras que el del BM era del 6,7%. El programa financiero revisado y acordado entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y el Banco Central de Bolivia (BCB) en noviembre de 2020 proyecta un decrecimiento del 8,4%⁶.

Un punto importante que hay que subrayar es que no todos los sectores han sido afectados de la misma manera. A octubre de 2020, según el Índice Global de Actividad Económica (IGAE), las pérdidas experimentadas por los sectores de la minería correspondían al 33,3%, la construcción al 32,6% y el transporte al 18,3%, mientras que la industria manufacturera, exceptuando a las industrias alimentarias, sufrió una caída del 15,7%. Otros servicios, que incluye restaurantes y hoteles, se vio también fuertemente afectado, con una caída del 15,6%. El desempleo abierto subió del 4,8% al concluir el año 2019 al 10,8% en el segundo trimestre de 2020. En cambio, comunicaciones, agricultura, industria alimentaria y el comercio en supermercados y farmacias han sido poco sensibles a los efectos de la COVID-19.

Factores de oferta y demanda han afectado la actividad económica. En la oferta, el cierre temporal de minas y fábricas, la interrupción del transporte y el cierre de fronteras por la misma pandemia y las cuarentenas afectaron a la producción y a la cadena de oferta. Las importaciones a noviembre de 2020 habían caído en \$US 2.509,2 millones, un 28,7% con relación al mismo mes de 2019. Las empresas se encontraron sin insumos para producir.

También la demanda se vio afectada en su componente interno y en el de las exportaciones. La demanda de los hogares se contrajo por la caída en los ingresos causada por la paralización de la economía y por el temor al contagio. Las inversiones públicas y privadas también cayeron. Las públicas, debido a dificultades fiscales, y las privadas, principalmente por las expectativas pesimistas de los empresarios ante la pandemia y por dificultades con los flujos de caja. Las exportaciones acumuladas a noviembre de 2020 habían caído \$US 1.972,6 millones con relación al mismo período del año anterior.

Los bonos otorgados por los Gobiernos de Jeanine Añez y de Luis Arce Catacora mitigaron y siguen mitigando parcialmente la caída en los ingresos familiares. En el gobierno de Añez, a los bonos se sumaron reducciones temporales de las tarifas de servicios públicos, lo que dejó a las familias con más ingreso disponible para otros consumos. Se benefició también a empresas y a hogares deudores con el diferimiento hasta diciembre 2020 de los pagos por créditos contratados. De esa manera se aflojaba su restricción crediticia, lo que en principio permitía aumentar su consumo.

El año 2020 fue muy difícil; habría que esperar que la situación mejore en 2021. Las proyecciones del BM son de un crecimiento del 4,0% para la economía mundial y del 3,7% para América Latina y el Caribe. La proyección del BM para Bolivia es del 3,9%; el Gobierno proyecta, en el Presupuesto General de Estado recientemente aprobado, un crecimiento del 4,8%, mientras que el FMI proyectaba en octubre 2020 una tasa del 5,6%. Se podrá apreciar el amplio rango de variación entre esos pronósticos, que en ninguno de los casos llegarían a compensar la pérdida del año 2020⁷.

El agotamiento del modelo primario exportador

Aunque la diversificación productiva ha permanecido en la agenda política en las últimas décadas y en el marco de la excepcional bonanza vivida en el país entre 2006 y 2014, no se logró avanzar hacia una base económica sólida y diversificada. La estrategia de ampliar las actividades extractivas para financiar la diversifi-

cación no ha generado resultados. Por el contrario, se acentuó el patrón de crecimiento primario exportador.

Caída de las exportaciones tradicionales

La pandemia de la COVID-19 ha agudizado una crisis que ya anunciaba el agotamiento del modelo primario exportador. Aún antes de la pandemia existía la preocupación de que el país se estaba quedando sin un sector exportador significativo. La producción de gas natural, principal producto de exportación, ya venía cayendo desde 2015. En el primer trimestre de 2020 se tuvo una pequeña recuperación, pero luego la declinación continuó. Esta caída de la producción tiene como telón de fondo la caída de las reservas de gas que, según los últimos cálculos (febrero de 2020), se ubican en 8,34 trillones de pies cúbicos, que podrían durar entre 8 y 16 años antes de agotarse. La producción minera de gran escala también está llegando a su término, y casi no ha habido exploración minera en la última década. Por ejemplo, posiblemente la empresa minera San Cristóbal cese su producción el año 2025, pues no cuenta con nuevos emprendimientos que puedan reemplazar lo que perdería en producción e ingresos.

Pese a la recuperación de los precios del petróleo, y especialmente de los metales y de la soya (principales productos de exportación del país), después de su desplome en marzo de 2020, no se está aprovechando estos buenos precios con mayores volúmenes de producción; una vez más, la oferta sigue frenada⁸. Como no ha habido una significativa exploración minera en la última década, la reactivación de las exportaciones mineras no podrá ser inmediata.

Las promesas del litio y del proyecto minero del Mutún

En este contexto aparece la promesa del litio. Si bien su demanda mundial es todavía pequeña, se puede prever que paulatinamente irá teniendo un gran aumento porque los países industriales se están orientando a energías limpias y abandonando los combustibles fósiles. Sus industrias automotrices están dirigiendo sus inversiones y esfuerzos a la producción de autos eléctricos. El litio no es energía, pero se emplea para almacenarla en las baterías. Por tanto, el incremento de su demanda vendrá de una demanda derivada del cambio en el parque automotor.

El país cuenta con los yacimientos más grandes de litio de las Américas, pero sus dificultades técnicas para la producción de carbonato de litio son mayores que las de sus dos competidores más cercanos, Chile y Argentina, países que ya tienen más experiencia en esta producción. El primer Gobierno del MAS firmó un contrato con la empresa alemana ACI Systems para la explotación de las salmueras residuales, pero el decreto que respaldaba ese contrato fue abrogado ante la oposición del Comité Cívico Potosino. La empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) no logró una producción industrial de grandes volúmenes, a pesar de haber contado con un crédito del BCB de 900 millones de dólares. Todo hace pensar que se necesita una masa crítica de financiamiento superior a \$US 900 millones, recursos con los que el país no cuenta. A la vez, YLB requiere una mejor administración que la que tuvo en el pasado reciente. Y, al parecer, se tendrá que apelar a la inversión extranjera directa en las complejas condiciones que permite la Constitución Política del Estado de 2009 y la legislación vigente.

Es importante que el desarrollo de la industria del litio en Bolivia apunte a articularse con las cadenas globales de las nuevas energías limpias, y que aspire a una posición en los eslabones de mayor agregación de valor, es decir, a superar la exportación de materia prima sin valor agregado.

El otro gran proyecto minero es el del Mutún, que tampoco parece estar a la altura de las expectativas en un momento en el que, además, hay una demanda mundial de acero muy fluctuante. Esta demanda, empero, podría estabilizarse si se normalizan las actividades industriales en los países de economía avanzada y en los de economía emergente. Con todo, se deben superar las dificultades de la provisión de energía y transporte al Mutún.

Alta vulnerabilidad económica y costos sociales y ambientales por la dependencia de la exportación de pocas materias primas

La economía boliviana es muy vulnerable al contexto externo debido a su alta dependencia de exportaciones de pocas materias primas y a la volatilidad de los precios internacionales. La dependencia de exportaciones con bajo valor agregado genera muy pocos incentivos a la inversión en educación, al desarrollo de capital humano y a la innovación. A largo plazo, condena al país a un crecimiento bajo y a un aumento de las brechas en relación con los países con mayor diversificación. El bajo encadenamiento de las actividades extractivas con otros sectores explica los pocos beneficios en las economías locales, y exacerba la informalidad y la precariedad del empleo por su escasa demanda de trabajo. Aunque en períodos de bonanza pueden aportar a reducir la pobreza y la desigualdad, las mejoras no son sostenibles a mediano y largo plazo. Además, el crecimiento fundado en actividades extractivas (minería, hidrocarburos y soya, principalmente) frena el desarrollo de otras actividades económicas más sostenibles económica, social y ambientalmente.

En términos de desempeño ambiental, el modelo primario exportador tiene un alto impacto, expresado en la contaminación de suelos y fuentes de agua por la minería, en la alta deforestación y la destrucción de áreas protegidas, y en la agudización de la erosión y la desertificación, entre otros. Además del daño al patrimonio ambiental, esa degradación afecta las funciones de los ecosistemas, que son vitales para la supervivencia de la sociedad, pues perturban los regímenes de lluvias, causando eventos de desastre, como inundaciones o sequías, y dañan seriamente la salud de la población, generando costos significativos para el Estado, además de afectar la capacidad de regeneración de la naturaleza.

Los otros sectores económicos

Nuestro comercio exterior de alimentos y de manufacturas livianas es muy dependiente de lo que sucede en los países vecinos, que son nuestros socios comerciales. Ellos han estado tanto o más afectados que nosotros por la pandemia. El BM, en su informe de enero de 2021, estima una caída del PIB del 10,6% en la Argentina, del 4,5% en el Brasil, del 6,3% en Chile; del 7,5% en Colombia y del 12,0% en Perú. Las caídas reducen la demanda de importaciones de estos países, incluyendo, obviamente, las provenientes de Bolivia.

Por la falta de políticas para promover la producción nacional diversificada y por la pérdida de competitividad, la producción nacional se ve arrinconada. Como las productividades agrícolas y de manufacturas son tan bajas, los efectos negativos del actual tipo de cambio volverán a hacerse sentir con fuerza cuando se logre un mayor control de la pandemia en la región. La agricultura campesina tiene el agravante de haber sido abandonada durante largo tiempo y de no haberse beneficiado con mejoras tecnológicas ni con programas de extensión agrícola. En esas circunstancias, no se puede esperar rápidos y significativos aumentos de productividad que compensen la pérdida de competitividad producida por el atraso cambiario.

El FMI atribuye en parte la sobrevaluación de nuestro tipo de cambio a las masivas devaluaciones de nuestros principales socios comerciales⁹. Empero, las variaciones cambiarias (nominales) del año 2020 muestran un panorama mixto: las monedas de Argentina y Brasil se depreciaron fuertemente, las monedas de Colombia y de Perú se depreciaron moderadamente, y la de Chile se apreció. Las depreciaciones (devaluaciones) de nuestros socios comerciales presionan sobre nuestra competitividad, junto con la acumulación por casi una década de incrementos salariales y de la propia inflación en nuestro país; aún si nuestra inflación ha sido moderada, ha erosionado la competitividad del tipo de cambio fijo. Debe recordarse que el tipo de cambio está congelado desde noviembre de 2011 y que el tipo de cambio real está sobrevaluado entre un 25% y un 30% desde hace varios años. Con esta sobrevaluación, nuestros precios cotizados en dólares son más altos para algunos productos que los precios –también cotizados en dólares– de nuestros competidores extranjeros. En algún momento se deberá efectuar una corrección cambiaria; manejando de manera coordinada la política monetaria y la política cambiaria, se puede lograr que no se convierta en inflación.

En conclusión, el desafío es promover la reactivación económica verde, intensiva en conocimiento y generadora de empleo. Las políticas macroeconómicas, especialmente la cambiaria, deben coadyuvar a ese desafío.

El estrés fiscal

La pandemia ha agravado la difícil situación fiscal que se vive desde el año 2015, no solo de sucesivos déficits, sino de altos déficits que en algunos años han bordeado el 8% del PIB. Además, los déficits han sido recurrentes. En el programa financiero acordado entre el MEFP y el BCB a principios de diciembre 2020, se proyecta un déficit del sector público no financiero (SPNF) del 12,3% del PIB para ese año que, si bien es muy alto, es comparable al que están experimentando otros países de la región y más allá de ella.

El incremento de los déficits por la pandemia

El shock de la pandemia ha aumentado los déficits de dos maneras. Primero, por una caída muy sustancial de las recaudaciones de impuestos y por menores ventas de las empresas públicas. Según información proporcionada por el MEFP del Gobierno de la Presidenta Añez, la caída en recaudaciones fue del 5,5% del PIB, y los menores ingresos por ventas de las empresas públicas fueron también del 5,5% del PIB.

Por el lado de los gastos, se han necesitado recursos –todavía no cuantificados con precisión– para equipamiento y personal médico adicional destinados a atender a los enfermos de COVID-19 y para efectuar los test de detección de contagios. A lo anterior se debe añadir las transferencias de bonos a los hogares y las reducciones de tarifas de servicios públicos, además de los alivios tributarios. Se estima preliminarmente que para fines de 2020 estos gastos adicionales llegaron al 13,2% del PIB. La reducción de los subsidios a los combustibles alivió el gasto público de manera sustancial, preliminarmente en alrededor de \$US 720 millones (1,8% del PIB). La otra variable de ajuste durante la presidencia de Añez fue la inversión pública, que se redujo en \$US 1.882 millones (4,8% del PIB) con relación a la presupuestada en 2019. Dadas las condiciones señaladas, la magnitud del déficit no debe llamar la atención. En tiempos normales se habría buscado reducir un déficit de ese tamaño, pero por la pandemia el saneamiento fiscal tenía –y tendrá– que subordinarse al objetivo de

controlarla y dominar sus efectos económicos.

El desafío es bajar el déficit de los próximos años

Hay que subrayar que el elevado déficit no es un déficit estructural; se debe a un shock exógeno. El desafío para bajar el déficit de los próximos años está en reanudar el crecimiento del PIB. Sin embargo, la cuestión radica en definir si seguiremos la ruta del pasado: exportación de pocas materias primas con bajo valor agregado, o creación de condiciones para un crecimiento económico diversificado y con alto valor agregado. Además, una vez controlada la pandemia, los gastos en salud y en otros gastos emergentes de ella se reducirán. Con todo, hay que hacer notar que el cálculo del déficit estructural no es trivial.

Por otra parte, el déficit de un año no es en sí mismo el tema más importante; lo que importa es la solvencia o sostenibilidad fiscal. Si el déficit se financia contrayendo deuda, se debe estar en condiciones de pagarla en el futuro; ello implica que el elevado déficit actual tendrá que bajar en los próximos años y, en algún momento, convertirse en superávit. Hasta ahora, el déficit fiscal se ha estado financiando en parte con un crédito del BCB de Bs 7.000 millones (2,5% del PIB) hasta octubre de 2020. Según el programa financiero revisado y acordado a principios de diciembre de 2020 por las autoridades del área económica, el crédito interno neto del BCB llegaría a Bs 21.435 millones, es decir, al 8,1% del PIB. Un elevado 66% del déficit del sector público no financiero sería financiado con crédito del BCB, lo que puede ser peligroso para la estabilidad macroeconómica. La mayor amenaza para la estabilidad económica del financiamiento con emisión monetaria sería la pérdida de reservas internacionales resultante. La actual combinación de sobrevaluación con un nivel bajo de reservas internacionales en divisas crea riesgos para la estabilidad cambiaria.

Las expectativas actuales de inflación parecen estar controladas, en gran parte porque esta ha tenido muy bajos niveles durante muchos años y no tiene expectativas de aumentar. Con expectativas controladas, es más difícil que la inflación rebrote. Sin embargo, se debe tener cuidado con la situación de las reservas internacionales, respecto a las cuales es muy importante el papel señalizador del BCB.

En un tiempo razonable, el déficit tendrá que reducirse, bajando los gastos y aumentando los ingresos. Mientras se consiga un financiamiento –preferiblemente externo, con bajas tasas de interés– y la economía reanude su crecimiento, la deuda pública será sostenible sin tener que recurrir a mayores aumentos de impuestos ni reducciones de gastos. El esfuerzo fiscal se puede distribuir en varios años, y los ajustes no serían bruscos. El país tiene espacio para endeudarse; el coeficiente deuda externa/PIB en 2020 era del 29,0% del PIB.

Las políticas de reactivación anunciadas en 2020

El Gobierno de la Presidente Añez, consciente de las dificultades económicas producidas por la pandemia, el 23 de junio de 2020 emitió el D. S. 4272, llamado Programa Nacional de Reactivación del Empleo, cuyo alcance era muy ambicioso y con objetivos englobantes. En los hechos, este D.S. nunca comenzó a implementarse.

El Gobierno del Presidente Arce abrogó el D. S. 4272, y ha optado por un programa gradual de reactivación económica. Entre sus medidas más importantes figura el bono contra el hambre; el reintegro condicionado de los pagos por IVA; la flexibilización de las restricciones a las actividades económicas impuestas por la pandemia entre el 1 de diciembre de 2020 y el 15 de enero de 2021, el programa de sustitución de importaciones; y un programa de inversiones públicas relativamente voluminoso, para el cual se han presupuestado \$US 4.011 millones, y que prioriza las empresas públicas. Otra medida del actual Gobierno es el impuesto a las grandes fortunas, que servirá más para aumentar la equidad en la tributación que para una reactivación. Asimismo, la obligación impuesta por la ASFI a las entidades financieras de capitalizar el 100% de sus utilidades de la gestión 2020 es una medida para preservar la estabilidad financiera, antes que para la reactivación económica.

En el paquete de medidas del nuevo Gobierno, al igual que en el anterior, no hay ninguna disposición referida a la cuestión ambiental. Con todo, es muy temprano todavía para juzgar cuán eficaces serán los decretos y regulaciones actuales para lograr la reactivación. Por el momento, no parecen ser parte de un programa consistente y que tome en cuenta la realidad fiscal.

La ruta crítica de la reactivación económica

Un saneamiento profundo y duradero de la economía nacional exigirá la ejecución de un miniplan Marshall, que articule medidas de corto plazo con una visión de transformación de la estructura productiva. Para financiar ese plan, se podría pedir que el BM organice una reunión de donantes, como las que organiza el llamado Grupo Consultivo de París, ante la que el país presente una propuesta bien elaborada, con documentos de respaldo y estudios de factibilidad. Este plan debería incorporar transformaciones del marco institucional y políticas para la educación, investigación e innovación, alineadas con una diversificación productiva ambien-

almente sustentable y socialmente inclusiva. En todo caso, es necesario contar con una estrategia que englobe la problemática de la salud pública y su manejo eficiente entre niveles territoriales, los problemas del empleo, el saneamiento de las empresas y de la infraestructura productiva, la atención al amplio sector laboral informal, y la cuestión ambiental. Al respecto, se debe considerar que Bolivia deberá presentar su propuesta de compromiso con el tema ambiental durante 2021, en el marco del Acuerdo de París para la sostenibilidad y la justicia ambiental. Esta propuesta, conocida como Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), es central para guiar los ejes de la hoja de ruta del Plan de Desarrollo y las políticas económicas y sectoriales: transporte, industria, agricultura, energía, infraestructura, etcétera.

En la hoja de ruta se especificarían los pasos a seguir en:

El control de la pandemia

El control de la pandemia es el primer paso para la reactivación económica, que no será posible sin dicho control.

Los pasos para apoyar a las empresas y proteger el empleo

El restablecimiento del empleo y de la oferta agregada debe ir *pari passu* con las medidas de estímulo a la demanda interna y de aprovechamientos de las cambiantes condiciones del comercio internacional de commodities. La reincorporación de trabajadores a sus fuentes de trabajo, velando por su bioseguridad, debe ser una prioridad.

Un paso complementario y esencial es el diseño de un apoyo efectivo y focalizado a las empresas afectadas por las medidas adoptadas para contener pandemia, con la condición de que estas sean viables financieramente y que hayan preservado el empleo. Sería imprudente apoyar a empresas cuya solvencia estaba en duda antes de que la pandemia comenzara¹⁰. Las empresas han tenido que encarar el pago de planillas durante varios meses incluso sin haber tenido producción o ingresos por ventas. La brecha entre ingresos y costos ha dado lugar, en muchas empresas, a serias dificultades financieras, a pesar de haber sido rentables antes de la pandemia, e incluso las ha llevado al cierre o al despido masivo de sus trabajadores. Para las microempresas, muchas de ellas de cuentapropistas y/o de trabajo familiar, la crisis ha significado principalmente una caída radical de sus ingresos; aunque algunas de ellas, sobre todo emprendimientos comerciales, se han dado maneras para sobrevivir en un ambiente muy hostil.

En el diseño de los programas de apoyo a las empresas hay que distinguir entre las pequeñas y medianas empresas. Es posible otorgar subsidios a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) bajo la forma de créditos no reembolsables o muy concesionales, como los del programa anunciado por el Presidente Arce. Este apoyo se puede completar con un programa de contrataciones estatales para pequeñas obras públicas y con la creación de incentivos para innovaciones con criterios socioambientales.

Para una reactivación sostenible de las grandes empresas, son muy importantes los incentivos para innovaciones en gestión ambiental y el cumplimiento de las normativas nacionales. El apoyo estatal puede ser de garantías, hasta un porcentaje a determinar, para los créditos que puedan obtener del sistema bancario nacional, o tomar la forma de una participación, con acciones preferidas (o preferentes) que permitan recapitalizarlas y, a la vez, darles liquidez¹¹. El financiamiento con emisión de acciones preferidas, adquiridas por una entidad estatal, como el Banco de Desarrollo Productivo, constituiría una forma de "nacionalización" transitoria¹².

Será también importante preservar la estabilidad financiera para que el crédito fluya normalmente, venciendo las reticencias y los temores actuales de los bancos. En especial, es crucial que las instituciones de microcrédito puedan seguir otorgando préstamos, como lo hacían antes de la pandemia.

Las políticas de demanda agregada

Para que las transferencias fiscales de apoyo a las familias, además de la solidaridad, tengan el máximo efecto de expansión de la demanda agregada, deben focalizarse en los hogares más carenciados. Se presume que estos no las ahorrarán ni las gastarán en bienes importados, lo que reduciría su impacto expansivo.

La focalización no es fácil, debido a la falta de información requerida; esto quita efectividad a las transferencias como dinamizadoras de la demanda agregada. Una solución alternativa sería un refinamiento de las categorías socioeconómicas beneficiarias. El apoyo a las familias mediante transferencias y los alivios tributarios y crediticios son parte del arsenal de instrumentos usados en muchos países para estimular la demanda agregada, así como los seguros de desempleo o el aumento de los subsidios a los trabajadores cesantes.

Los programas de inversión pública están también entre los instrumentos de promoción de la demanda agregada, aunque tienen problemas como los largos tiempos de gestación y preparación, o el que muy raras veces son inversiones que satisfagan criterios de eficiencia, e incluso de equidad. En las propuestas de generación de empleos de emergencia se debería priorizar la construcción y mejoría de infraestructura de las escuelas, centros de salud, servicios de cuidado, saneamiento y agua potable, así como el acceso a internet.

Estas medidas de corto plazo deberán estar articuladas con estrategias de mediano y largo plazo.

Financiamiento externo para la reconstrucción de la economía

Dada la fuerte caída del PIB, se espera un rebote con un crecimiento que, según las proyecciones, varía entre el 3,9% y el 5,6%, que sería un fenómeno esencialmente estadístico. Una reconstrucción duradera de la economía nacional, aún con objetivos modestos de recuperación de los niveles del PIB de antes de la pandemia, requerirá más recursos financieros que los provenientes del ahorro del país. Si se quiere recuperar el nivel del PIB de 2019, y si a partir de ese PIB se puede crecer al 4% en 2022, suponiendo una tasa de ahorro nacional del 13,5% del PIB y un uso eficiente de los recursos, necesitaríamos de inicio aproximadamente \$US 6.000 millones de financiamiento internacional durante el año 2021.

Modalidades de financiamiento externo

El financiamiento externo podría tomar varias modalidades: ayuda oficial al desarrollo desde las instituciones financieras multilaterales y Gobiernos de los países industrializados, colocación de bonos soberanos en los mercados privados de capital, e inversión directa extranjera. La ayuda oficial al desarrollo debería contemplar un monto importante de donaciones directas (grants) e indirectas, con créditos con un alto un alto porcentaje de concesionalidad¹³.

Alternativas y viabilidad de acceso a financiamiento externo

Bolivia debe poder acceder a fuentes externas de financiamiento. Tendría que tratar de negociar los créditos con las instituciones financieras internacionales: FMI, BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Con el FMI ya se consiguió un préstamo de línea rápida de crédito, en términos concesionales y sin condicionalidades¹⁴, que no se lo ha estado aprovechando por motivos netamente políticos.

Sin embargo, los montos otorgados hasta el momento por las instituciones financieras internacionales (IFI) han sido muy pequeños para las necesidades del país. Además, con algunas excepciones, son recursos para financiar proyectos de infraestructura física aprobados antes de la pandemia, y no necesariamente constituyen los financiamientos requeridos para aplacar los daños producidos por esta, que ha producido daños moderados en la infraestructura física, más por retardos en la ejecución de obras en curso que por averías en los daños ya existentes.

Debido a las políticas monetarias y fiscales muy expansivas de los países industrializados, especialmente de EE. UU., sus mercados financieros están muy líquidos y sus bolsas de valores han tenido una recuperación en V. Las tasas de interés internacionales están muy bajas; por ejemplo, la tasa de rendimiento (tasa de interés) para los bonos del Tesoro Americano a diez años está en algo más del 1%. Pero hay muchas dudas sobre la solidez de la recuperación de las bolsas de valores internacionales. De no encogerse la liquidez de los mercados financieros internacionales, estarían abiertas las puertas para que Bolivia obtenga créditos internacionales. De este modo, el país podría endeudarse en buenos términos, ya que el endeudamiento en sí no es malo, salvo cuando está mal utilizado (como es el caso de los elefantes blancos).

El desafío es acceder a financiamiento externo en condiciones favorables

Para el objetivo de reconstrucción se necesitan créditos de rápido desembolso, diferentes de los préstamos para grandes infraestructuras, como los de las IFI. El FCR con que se ha beneficiado Bolivia –de 327 millones de derechos especiales de giro, equivalentes a \$US 4.625 millones– es concesional y sin mayores condiciones. El problema no está en los términos, sino en su monto limitado, muy por debajo de lo requerido.

Se podría también acudir a los mercados privados de bonos soberanos, tratando de obtener la más baja tasa de interés posible, a la que se le sumaría la prima de riesgo país de Bolivia que, bajo una hipótesis favorable, estaría en un poco más del 5%. Sumando la prima de riesgo país a la tasa de interés norteamericana, Bolivia podría endeudarse a una tasa alrededor del 6%, que parece factible si se cumplen algunas condiciones, como ofrecer un plan inteligente, creíble y aceptable para los potenciales acreedores para el repago de la deuda más sus intereses.

Conseguir \$US 6.000 millones entre ayuda oficial al desarrollo y acceso a los mercados privados de bonos soberanos puede ser bastante difícil. Como alternativa, se ha estado empleando la posibilidad de una renegociación de la deuda externa posponiendo su servicio (amortización + intereses) por algunos años. Empero, esta renegociación, en el mejor de los casos, liberaría \$US 800 millones por año, suma significativa pero insuficiente. Se necesita acceder a recursos frescos y no solo apuntar a reprogramar, pues una renegociación de deuda complicaría el acceso a recursos frescos.

La economía postpandemia

Un desafío principal para Bolivia es promover una reactivación económica fundada en cambios estructurales sintonizados con cambios similares en la economía mundial. Ello demanda políticas económicas, sociales y ambientales que promuevan la diversificación productiva intensiva en conocimiento, generadora de empleo y sostenible ambientalmente. La crisis ambiental y, específicamente, el cambio climático está al centro de las transformaciones globales. Las presiones internacionales se aceleran con relación a las exportaciones mediante mayor regulación de los Gobiernos y de la demanda de los consumidores. La transición a energías limpias es un proceso en curso, así como las transformaciones tecnológicas en todos los sectores económicos, incluido el parque automotor, la producción agrícola, la industria, la construcción y los servicios. Las economías exitosas en esta corrida serán las que se adelanten en esas transformaciones. Es importante considerar que, en Bolivia, alrededor del 81% de la emisión de CO₂ viene del sector agroindustrial, a lo que se suma su baja productividad, el avance de la deforestación con pérdida de biodiversidad, la intensificación de los incendios y el alto consumo de agua y combustible.

La crisis traída por la pandemia abre oportunidades para reorientar la producción y las exportaciones nacionales –fuertemente concentradas en materias primas– hacia una economía verde más respetuosa del medio ambiente, más intensiva en conocimiento y con base en la biodiversidad, que en Bolivia resulta excepcional y ofrece ventajas comparativas y competitivas en el siglo XXI. Es necesario promover nuevos encadenamientos y sectores con gran potencial, como el turismo ecológico, la agroecología en la producción de alimentos para consumo humano, la gastronomía, el biocomercio, los productos farmacéuticos y de control de enfermedades, el sector tecnológico, los servicios ambientales, la transición a energías limpias, la industria de litio, la economía digital y la economía naranja, entre otros productos y servicios con valor agregado, efectos multiplicadores y anclados en nuestro patrimonio ambiental y cultural.

Uno de los pocos efectos positivos de la pandemia habrá sido limitar el consumo de los hogares a lo esencial, lo que puede implicar una reducción de los bienes de consumo importados. Si se adoptan las políticas cambiarias, industriales, medioambientales y sectoriales correctas, la canasta de consumo se recompondría con bienes nacionales. De igual manera, se puede aprovechar el fuerte desarrollo de la tecnología digital durante la pandemia para aumentar el capital humano del país.

Un desarrollo sostenible y de calidad solamente será posible ensanchando el espacio para las iniciativas privadas en su diversidad de formas organizativas. Es deseable que el sector privado y el sector público actúen sinérgicamente, reforzándose mutuamente. Sin relegar la importancia de la inversión privada nacional, la inversión directa extranjera puede ser un complemento útil de los otros fondos externos.

Referencias

¹ Este documento es una versión actualizada y complementada del documento base elaborado para el Programa 8 Proponen.

² Escuela de la Producción y Competitividad de la Universidad Católica Boliviana (EpC-UCB).

³ Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISec-UCB).

⁴ Fondo Monetario Internacional (2020) World Economic Outlook, octubre.

⁵ Banco Mundial (2021) Global Economic Prospects, enero.

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Banco Central de Bolivia (2020) Programa Financiero Revisado 2020, diciembre.

⁷ El factor común a todas las proyecciones es la presencia del efecto rebote, que es un argumento estadístico. Al haberse reducido el PIB de 2020, incluso incrementos moderados de la producción en 2021 implicarán aumentos porcentuales sobre esa base de apreciable magnitud. Empero, la recuperación podría verse afectada si no se controla la pandemia.

⁸ El precio del petróleo es importante para nosotros por dos razones: porque sirve para pautar el precio del gas natural, que es nuestra principal exportación y porque determina el gasto fiscal en subsidios.

⁹ Fondo Monetario Internacional (2018) Consulta del Artículo IV, Country Report Bolivia 18/379, p. 16.

¹⁰ Hay que hacer notar, empero, que un apoyo focalizado es de difícil administración porque hay el riesgo de que las ayudas a las empresas sean capturadas por grupos de intereses particulares. La ingeniería financiera de los programas de apoyo es compleja, pero hay experiencias internacionales de las que podemos sacar lecciones. Los que administran estos apoyos deben gozar de una gran credibilidad y de suficiente protección legal para que sean efectivos y no se burocraticen ni se frenen.

¹¹ Nuestro Código de Comercio contempla esta modalidad de financiamiento (artículos 263 a 266).

¹² Por su parte, los accionistas privados actuales de la empresa que se financia de esta manera tendrían el derecho de recomprar en cualquier momento las acciones preferentes y convertirlas, si así lo desean, en acciones ordinarias. Tendrían además la primera opción (opción exclusiva, en inglés first refusal) en caso de que hubiera otros interesados.

¹³ La concesionalidad significa largos plazos y largos periodos de gracia para los préstamos, así como tasas de interés más bajas que las tasas de interés del mercado.

¹⁴ Hay que tomar en cuenta los cambios en las políticas del FMI, que se alejan de sus tradicionales prescripciones de austeridad y de saneamiento fiscal a como dé lugar.



Trabajo de calidad: El gran desafío¹

Antecedentes

La crisis sanitaria, social y económica ha desenmascarado las pobres condiciones en que se encuentra la salud pública boliviana y una economía en desaceleración desde 2014. En 2020, la caída económica, medida por una tasa decreciente del PIB, puede haber llegado a un -6,2% o incluso menos⁴, mientras que el desempleo urbano alcanzaría casi el 11% en el cuarto trimestre (Instituto Nacional de Estadísticas, INE). A septiembre de 2020, los sectores económicos más afectados por la crisis sanitaria fueron la minería (-36,5%), la construcción (-35,8%), el transporte (-20,6%), servicios como restaurantes y hoteles (-16,6%) y la industria manufacturera –exceptuando a las industrias alimentarias– (-11,9%), (INE). Según los datos preliminares de la Encuesta Continua de Empleo para el segundo semestre de 2020, y en comparación con el segundo trimestre de 2019, en el sector de hoteles y restaurantes el empleo decreció en -20,7%; en construcción, en -17,2%; en comercio, el -14,7%; en industria manufacturera, el -10,3%; y en servicios de educación, en -6,9%⁵. Los sectores menos afectados por la COVID-19 fueron la agricultura, la industria alimentaria, las comunicaciones, los supermercados y, sin duda, las farmacias.

Las crisis económicas del pasado se enfrentaron con flexibilizaciones de las políticas económicas que aumentaron el gasto fiscal y la emisión monetaria; por ello, debería esperarse similar respuesta ante la crisis desatada por el coronavirus. Las medidas fiscales y monetarias que ahora podrían asumirse encuentran una particular situación de radical apertura, según las expresiones de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se muestran dispuestos a otorgar créditos en condiciones blandas a los países que enfrenten problemas para proteger a sus poblaciones vulnerables y que necesiten preparar soluciones duraderas para sus economías.

La pandemia abre la oportunidad para transformaciones estructurales de la economía con medidas de corto y mediano plazo, orientadas a la diversificación productiva, a la transición desde el extractivismo y también la energética, y a la generación de trabajos de calidad. Para aprovechar esta oportunidad, es importante entender que la verdadera fuente de riqueza de una sociedad está en su fuerza laboral y en su capital humano, y no así en sus recursos naturales. Por ello, la principal preocupación para alcanzar el pleno desarrollo de una sociedad como la boliviana debe enfocarse en expandir su capacidad productiva para generar oportunidades de trabajo de calidad.

Es muy relevante comprender que trabajo de calidad no es lo mismo que ocupación; por tanto, hay que concebir el trabajo en su correcta dimensión: como la base de la realización personal, del bienestar social, de la cohesión y la equidad social, etc. Estos son verdaderos valores y factores que garantizan el desarrollo sostenible y la democracia, a diferencia de la ocupación que, mayormente, resulta de la compulsión a asegurar la subsistencia. De igual manera, se debe entender que el concepto de trabajo de calidad abarca todas las formas de relaciones laborales: asalariadas y no asalariadas.

Al otorgarle preponderancia al trabajo de la gente, también será posible crear una nueva institucionalidad mediante innovadoras políticas de promoción productiva. Para su logro es necesaria una nueva perspectiva sobre el desarrollo que privilegie el verdadero factor que dinamiza una economía –el conocimiento–, y también el tránsito hacia una institucionalidad que contribuya a diversificar la economía, a generar demanda interna efectiva y a ampliar la canasta de exportación, respetando los equilibrios ecosistémicos.

Estas transformaciones estructurales son aún más urgentes en el contexto actual de agotamiento del modelo primario exportador. Incluso antes de la pandemia existía ya la preocupación de que el país se estaba quedando sin un sector exportador significativo. La producción de gas natural, nuestro principal producto de exportación, ha venido cayendo desde 2015. De igual manera, la productividad de los principales productos agroindustriales, como la soya, también es decreciente. No menos importante es el alto costo ambiental del modelo extractivo: contaminación de suelos y fuentes de agua por la minería, alta deforestación, destrucción de áreas protegidas y agudización de la erosión y la desertificación, entre otros.

Los desafíos de la dignificación del trabajo en el marco de una economía plural

Por mucho tiempo dominó la visión de que el problema de la calidad del trabajo residía únicamente en la insuficiente demanda de empleos asalariados por las empresas privadas o la administración pública. Esta perspectiva asumía que la única vía para mejorar la calidad del trabajo era el incremento de la demanda de empleo asalariado. En las últimas décadas, estudios internacionales han cuestionado esta visión a partir de una mejor comprensión de la pluralidad de modalidades de trabajo inscritas en diferentes tipos de empresas, emprendimientos y organizaciones económicas basadas en distintos tipos de propiedad, de gestión, de relaciones de trabajo y de distribución de excedentes.

Conceptos como economía social y solidaria, economía del trabajo o empresas sociales dan cuenta del universo de empresas o emprendimientos con lucros limitados, mutualidades, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones económicas, cooperativas, comunidades campesinas e indígenas, unidades económicas familiares, colectivos de producción y comercialización, entre otras. Las evidencias de la viabilidad económica de estos tipos de unidades y relaciones laborales en todos los continentes, y también de sus ventajas y beneficios para el desarrollo económico y social (incluida la mejor distribución del excedente, la gestión eficiente de los bienes comunes y la inclusión laboral y social, entre otros beneficios para la colectividad)⁶, son muy importantes para redefinir la discusión sobre las alternativas para mejorar la calidad del trabajo.

Las acciones colectivas impulsadas por actores de la economía social y solidaria están contribuyendo a cambios en los marcos institucionales y en las políticas de promoción productiva y del empleo en varios países, principalmente del norte. También en América Latina, diversos actores económicos han construido plataformas para impulsar cambios hacia entornos más favorables para el funcionamiento de sus organizaciones. Bolivia no es una excepción; la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 establece el reconocimiento, la promoción y la protección de la economía plural. Pese a las ambigüedades y a la falta de claridad sobre el modelo de economía plural, diversos colectivos impulsaron el nuevo modelo constitucional de economía plural y su apoyo a través de la elaboración y aprobación de nuevas leyes⁷.

Por tanto, resulta ineludible inscribir los desafíos de la dignificación del trabajo en la pluralidad de relaciones de trabajo (asalariados y no asalariados) mediante el fortalecimiento de sus dinámicas territoriales locales y regionales articuladas a dinámicas nacionales y globales. El reto –aún lejos de ser asumido– radica en responder a las necesidades y aspiraciones de los y las trabajadoras desde “lo que son” y “quieren ser”, potenciando sus recursos y requerimientos de conocimiento e innovación.

Baja calidad del trabajo, alta informalidad y productividad estancada en Bolivia: cifras y factores estructurales

La economía boliviana muestra una realidad estructural de baja calidad del trabajo, altísima informalidad y bajos niveles de productividad. La Organización Internacional del Trabajo establece la garantía del trabajo decente para todos los trabajadores, sean asalariados o no. La CPE de 2009 instituye el derecho universal e inviolable a un trabajo digno: ocupaciones con remuneración suficiente, cobertura de la seguridad social de corto plazo (salud) y largo plazo (jubilación) y estabilidad laboral, entre otros principios. No obstante, esas disposiciones están lejos de hacerse realidad.

En general, para medir la informalidad laboral se utilizan dos indicadores: el nivel de afiliación al seguro de salud y el nivel de afiliación a la jubilación contributiva. Por el lado de la afiliación al seguro de salud, el 71% del total de los trabajadores en Bolivia están en una situación de informalidad; respecto a los aportes a una administradora de fondo de pensiones (AFP), ese porcentaje se eleva al 80%. La informalidad afecta a un 95% de los trabajadores no asalariados. Sin embargo, alrededor de un 50% de los asalariados también está en una situación de informalidad, medida por cualquiera de los dos indicadores referidos, según la Encuesta de Hogares de 2018.

En relación a la jubilación, es importante mencionar que Bolivia estableció en 2007 la Renta Dignidad o Universal de Vejez para los mayores de 60 años, que da continuación al Bonosol para los mayores de 65 años que se estableció en 2002. Aunque la Renta Dignidad es un avance importante hacia la universalidad de una renta de vejez, este bono no es sustituto de la jubilación pues resulta insuficiente para costear las necesidades básicas de los adultos mayores. En 2020 consistía en Bs 350 mensuales (\$US 50) para quienes no gozan de jubilación y en Bs 300 para quienes tienen este beneficio. Para apreciar mejor el alcance de este bono, debe considerarse la brecha entre la Renta Dignidad y el promedio de la pensión vitalicia variable de los Fondos de Pensión, que en 2018 alcanzaba un promedio de Bs 3.710 (\$US 530).

Informalidad laboral por afiliación según seguro de salud y/o jubilación contributiva

2018	Mujeres	Hombres	Total
% Informalidad por jubilación contributiva 25-60 años	79%	75%	77%
% Informalidad por seguro de salud 14-60 años	68%	73%	71%

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares, 2018.

Desde mediados del siglo XX, el dinamismo de la productividad laboral en Bolivia ha sido muy bajo, incluso en los periodos de boom económico. Desde una perspectiva comparativa dentro de la región andina, en 2017 Bolivia presenta el peor desempeño en términos de productividad por trabajador (\$US 16.370 anuales) en comparación con Perú (\$US 26.715), Ecuador (\$US 25.418) y Colombia (\$US 32.510). Solo para tener una referencia a nivel global y latinoamericano, en el mismo año la República de Corea mostraba una productividad por trabajador de \$US 77.860 y Chile de \$US 55.961⁸.

Durante el periodo del reciente boom económico (2005 y 2014) se dio un cambio en la dinámica de los ingresos laborales en Bolivia que, a su vez, favoreció mejoras significativas en los indicadores sociales, principalmente de pobreza y desigualdad monetaria. Sin embargo, la característica más importante de esta nueva dinámica de ingresos fue la erosión entre retorno e inversión en educación: las ocupaciones que requieren menor nivel de instrucción fueron las que tuvieron mayor incremento de remuneración, mientras que se dio la situación inversa con los trabajadores más calificados. El ingreso medio por hora de los trabajadores no calificados (ningún nivel educativo o primaria incompleta) aumentó de Bs 4,2 en 2005 a Bs 7,6 en 2015, mientras que el ingreso medio por hora de los trabajadores calificados (nivel universitario o técnico superior) descendió de Bs 17,8 en 2005 a Bs 15,7 en 2015. Andersen (2016)⁹ muestra que en 1999 un año adicional de educación implicaba un 11% de incremento de ingresos por hora; este bajó al 4,3% para un trabajador promedio en 2014.

La política de incremento del salario base contribuyó a esta nueva dinámica de los ingresos laborales: el incremento del salario mínimo nacional nominal entre 2005 y 2016 fue del 377%, pasando de \$US 54 a \$US 259. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, el incremento del salario mínimo real estuvo por encima de la inflación, logrando una mejora acumulada del 85% en el poder adquisitivo de la población.

Sin embargo, la mejora de los ingresos de los y las trabajadoras en las ocupaciones menos calificadas no estuvo acompañada por una transformación en la estructura laboral en términos de calidad del trabajo y de productividad. Con la caída de los precios internacionales de las materias primas y el achicamiento fiscal a partir de 2014, agravados por la crisis sanitaria y económica en 2020, es difícil sostener esta dinámica laboral; por el contrario, los pronósticos anuncian la reversión de las mejoras en los indicadores sociales.

Causas estructurales de la baja calidad del trabajo, alta informalidad y productividad estancada

La baja calidad del trabajo, la alta informalidad y la productividad estancada están ancladas en una estructura económica poco diversificada, que genera pocos incentivos a la inversión en educación, al desarrollo de capital humano y a la innovación. De hecho, varios índices evidencian el problema económico estructural del trabajo. El índice de complejidad económica (ICE), calculado por la Universidad de Harvard¹⁰, mide la capacidad de los países para exportar productos que combinan el conocimiento colectivo, cada vez más sofisticado, con los productos que cada economía puede exportar eficientemente. Cuanto mayor es el ICE, más difícil resulta efectuar una exportación que incluya valor agregado y mayor conocimiento. Mientras que Bolivia ha bajado en su ubicación en el ICE del puesto 80 en 1995 al 115 en 2018, países como Costa Rica, El Salvador, Vietnam y Uganda han pasado de la ubicación 120 a la 60. En este campo, Bolivia muestra varias décadas perdidas; la baja complejidad de su economía se refleja en una baja demanda de trabajadores calificados y de generación de trabajos de calidad.

A largo plazo, la baja complejidad de la estructura económica, que depende de pocos recursos naturales con bajo valor agregado y escasa demanda de trabajo, condena al país a un crecimiento bajo a largo plazo y al incremento de las brechas respecto a países con mayor diversificación. Bolivia es el último país en América Latina en crecimiento del PIB per cápita medido en dólares de paridad de poder de compra. Mientras que Bolivia subió de \$US 2.860 a 8.910 entre 1995 y 2019, Panamá pasó de \$US 6.490 a \$US 30.600 en el mismo periodo. Lo propio ocurre en relación con el leve desarrollo del índice de desarrollo humano (IDH). Aunque el país ha mejorado su desarrollo humano –su IDH pasó de 540 en 1990 a 703 en 2018–, se mantiene solo por encima de Guatemala, Nicaragua y Honduras, mientras que otros 15 países latinoamericanos han superado ampliamente esos valores.

El circuito económico boliviano se caracteriza por generar bajos ingresos, que se traducen en un consumo de baja calidad cuyo principal abastecimiento proviene de importaciones formales e informales (contrabando),

y no de la producción interna con valor agregado; esto genera una competencia desleal para las empresas nacionales en toda su diversidad. Y, dado que el limitado aparato productivo nacional está orientado principalmente a la producción de materias primas y, en algunos casos, a su procesamiento básico (hidrocarburos, minerales, soya, aceite, arroz, azúcar, etc.), la generación de trabajo no acompaña la dinámica demográfica en la medida en que la población lo necesita.

Esta situación también engendra una estructura y una lógica impositiva extorsivas, un sistema financiero sobredimensionado y una distribución del ingreso en la que el excedente del ingreso nacional se queda en las empresas en un 50%, mientras que los impuestos y la remuneración del trabajo obtienen tan solo cerca del 25% en cada caso.

Desigualdades persistentes en las oportunidades laborales

Pese a que la baja calidad del trabajo es un problema anclado en la estructura productiva boliviana, sus efectos penalizan más a ciertos grupos poblacionales, como las mujeres y la juventud, reproduciendo desigualdades que no solo vulneran derechos ciudadanos, sino que también limitan el desarrollo del país.

Desiguales oportunidades de trabajo por género y generacional

En relación a la participación laboral por sexo, se observa que para 2018, del conjunto de las mujeres en edad laboral, un 63% está en actividades remuneradas (población económicamente activa, PEA) y el 37% restante se dedica exclusivamente a actividades no remuneradas (población económicamente inactiva, PEI). Ambas actividades generan valor social y económico y, consecuentemente, son igualmente importantes para el desarrollo del país. Sin embargo, su distribución inequitativa vulnera los derechos de las mujeres en su participación en trabajos remunerados en igualdad de oportunidades.

De hecho, la CPE, en su art. 338, dispone que: “El Estado reconocerá el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas”, y en su art. 64: “Los cónyuges y convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad”. Sin embargo, entre 2009 y 2020 no se ha cumplido el mandato constitucional de cuantificar el trabajo no remunerado en las cuentas nacionales.

En las últimas décadas ha aumentado el número de mujeres que ingresan al mercado de trabajo (actividades remuneradas), y un altísimo porcentaje lo hace a través de la generación de sus propias fuentes de trabajo: el 73% no son asalariadas y un 27% sí lo son (INE, primer trimestre de 2020).

Población ocupada por relación laboral

	4 Trimestre-2019			1 Trimestre/2020		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
TOTAL	5,744,465	2,588,968	3,155,497	5,788,106	3,135,210	2,652,896
Asalariados	32.0%	27.9%	35.4%	30.7%	27.0%	34.0%
No Asalariado	68.0%	72.1%	64.6%	69.3%	73.1%	66.0%
Total	100.0%	100.00%	100.00%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia, Encuesta Continua de Empleo, (p) preliminar, INE.

La alta informalidad laboral, sobre todo de las mujeres ocupadas, se ve mejor reflejada en la jubilación contributiva: según datos de 2018, el 81% de las mujeres ocupadas está en la informalidad, y el 68% lo están si se considera como indicador el seguro de salud, aunque este puede derivar del trabajo del esposo.

Las mujeres enfrentan a diario diferentes tipos de discriminación en el mercado de trabajo, que resultan en diferencias salariales con los hombres, incluso cuando tienen igual nivel de educación, experiencia laboral o rama de actividad que estos. Pese a que estas brechas de ingreso real (controlando por inflación) tienden a disminuir en los últimos años, todavía persisten. Según la Encuesta de Hogares de 2018, existía una diferencia salarial promedio mensual de aproximadamente 20% menos en desmedro de las mujeres respecto a los hombres; es decir que por cada Bs 100 de salario que percibe un trabajador, una trabajadora percibe solo Bs 80.

En relación al trabajo infantil, Bolivia prohíbe el trabajo para menores de 14 años, con excepciones bajo ciertas circunstancias legales. Sin embargo, en 2018, alrededor de un 8% de la población infantil estaba inserta en el mercado laboral a partir de los 10 años, mientras que a los 14 casi un 22% estaba ocupada o buscando trabajo y casi un 37% ya trabajaba a los 18 años. Este ingreso temprano al mercado laboral –cuyos resultados son el abandono de la educación, sobre todo en la secundaria, o el bajo aprovechamiento cuando se combina trabajo y educación– es un serio problema que tiene un costo en formación de capital humano

para la diversificación productiva, y que limita las oportunidades futuras de las nuevas generaciones.

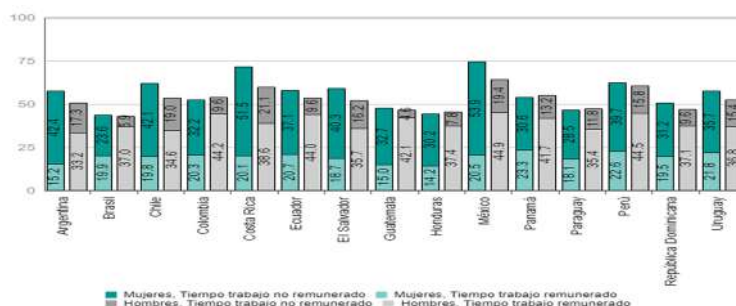
El ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo enfrenta dificultades reflejadas en una tasa de desempleo del 10% entre los 18 y los 24 años, muy por encima del promedio nacional, de alrededor del 4% en 2018. De estos jóvenes, un 33% solo trabaja, un 12% trabaja y estudia, un 40% solo estudia y el 15% ni estudia ni trabaja. Estos datos son alarmantes, e indican un desperdicio de los recursos humanos para el desarrollo del país, además de la vulneración de los derechos a la educación y al trabajo de los jóvenes.

La pandemia ha agudizado los riesgos de vulnerabilidad a través de impactos directos sobre los ingresos y sobre las actividades de cuidado. Ello conlleva una baja en calidad de vida para una proporción significativa de la población boliviana.

Causas de la desigualdad de oportunidades por género y generacional

Para entender las causas de la persistencia de patrones diferenciados de inserción laboral por género y las brechas salariales entre hombres y mujeres, es necesario analizar la jornada laboral completa de las mujeres y de los varones, es decir, el total de horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado por semana. Este análisis, para países latinoamericanos que cuentan con encuestas de uso de tiempo, muestra jornadas laborales diferenciadas entre hombres y mujeres. La jornada laboral total (trabajo remunerado y no remunerado) de las mujeres tiende a ser más prolongada, aunque sus horas promedio dedicadas al trabajo remunerado son menos en comparación con las de los hombres. A su vez, las jornadas laborales totales de los hombres están más concentradas en los trabajos remunerados, mientras que ocupan poco tiempo en las actividades no remuneradas y de cuidado. Para Bolivia este análisis no es posible, pues todavía no realiza encuestas de uso de tiempo.

América Latina: tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más, por sexo, según país, último periodo disponible (promedio de horas semanales)



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.

La distribución inequitativa del trabajo de cuidado en países carentes de políticas y servicios de cuidado da lugar a una inserción intermitente de las mujeres en el mercado de trabajo, en la mayor proporción de las mujeres en ocupaciones de medio tiempo y/o en actividades que les faciliten flexibilidad en la disposición de su tiempo. En general, estas son actividades no reguladas por la normativa laboral, desarrolladas al margen de la seguridad social y que, por lo general, son de baja productividad¹¹. La insuficiencia de servicios de cuidado afecta más a las familias de estratos menos favorecidos. Las restricciones laborales que enfrentan las mujeres, principalmente en hogares monoparentales en que ellas son proveedoras, condenan a estas familias a situaciones de privación de ingresos y protección social.

Aunque el marco normativo en Bolivia reconoce la centralidad de la organización pública del cuidado y de la protección social, con base en la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y las familias, la construcción de políticas de cuidado y, específicamente, de un sistema integral de servicios de cuidado y de protección es aún una cuestión pendiente. Sobre todo para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como la infancia: solo el 12,5% del total de niños y niñas menores a cinco años asiste a un centro infantil, según la Encuesta de Hogares de 2018. Es similar la situación de los niños, niñas y adolescentes en etapa escolar, para quienes el bajo nivel de políticas de cuidado se evidencia también en su escaso acceso a servicios de salud. El bono Juana Azurduy ha incrementado el acceso a servicios de salud en los primeros años de vida hasta un 80% del total de los niños, pero este porcentaje cae al 30% a partir de los cinco años¹².

Sin duda, las políticas sociales y laborales deben estar conectadas y dar lugar a políticas integrales de cuidado, cuyo pilar central sea la institucionalización de un sistema integral de servicios de cuidado para la infancia con equidad de género. Estas políticas son parte de la nueva generación de políticas sociales más asertivas para promover la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres con responsabilidades familiares, y para prevenir la violación de los derechos de la infancia.

Directrices de políticas económicas y sociales para una reactivación económica generadora de trabajo de calidad

Hoy en día enfrentamos la urgencia de proponer soluciones para proteger el trabajo en su pluralidad de relaciones, considerando principalmente los sectores vulnerables, a través de una reactivación económica que apunte a transformaciones duraderas en sintonía con los necesarios cambios económicos, sociales y tecnológicos a nivel global. En este sentido, la mejor política laboral debe articular políticas económicas y sociales innovadoras de cara a una estrategia de salida del patrón de crecimiento extractivista (minería, hidrocarburos, agroindustria) y excluyente. A continuación presentamos los principios fundamentales para enfrentar estructuralmente los problemas priorizados en este documento.

Desafío 1: *La comprensión de los fundamentos del desarrollo en la orientación de las políticas económicas y de generación de trabajo de calidad*

Es de trascendental relevancia que las acciones de corto y mediano plazo estén afianzadas en una visión de largo plazo sobre los factores inductores de desarrollo económico: expansión de conocimiento para producir una mayor diversidad de bienes y servicios con valor agregado y con mayores oportunidades de trabajo e ingresos. Esto implica comprender la prosperidad económica como resultado de la ampliación de la capacidad productiva de bienes y servicios para la exportación y para el mercado interno del conjunto de actores económicos.

Hasta ahora, la industrialización de minerales e hidrocarburos y la expansión de la agroindustria para exportación ampliaron las alternativas económicas del país. Sin embargo, esta forma de entender la diversificación productiva no solo es inconveniente en el contexto actual por sus efectos depredadores, sino por centrarse en la agregación de valor en pocos sectores con escasa demanda de trabajo. En contraposición, se debe impulsar la diversificación en una multiplicidad de encadenamientos productivos, especialmente en aquellos ecológicamente sustentables, con efectos multiplicadores y generadores de trabajo. Esta distinción de las vías de diversificación productiva no es nada trivial: de ella depende la orientación de una nueva institucionalidad inductora de desarrollo a largo plazo.

Esta nueva institucionalidad despliega nuevos órdenes de valorización y de nuevos parámetros para el análisis de costo-beneficio de las actividades económicas, que incluyan las implicaciones y los efectos medioambientales de la generación de excedente, los resultados sociales (redistributivos) y la calidad del trabajo en territorios locales, y las de sus efectos de derrame. En otras palabras, las decisiones de política pública y de evaluación de las actividades económicas deben basarse en nuevos criterios de orientación y en nuevos conceptos de eficiencia, eficacia y rentabilidad.

Desafío 2: *Nueva institucionalidad para políticas productivas inductoras de desarrollo*

Diversos estudios acerca de cómo las economías lograron transitar de estructuras productivas simples a complejas, en el sentido de ampliación de su capacidad de producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento, comprueban la centralidad de una institucionalidad y de políticas productivas. Sobresale la fuerte inversión en educación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el incremento en sectores y actividades con gran potencial a futuro y demandantes de trabajo calificado, así como la concertación y coherencia de las políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales a largo plazo¹³.

En los países andino-amazónicos, incluido Bolivia, su extraordinaria biodiversidad tiene un valor económico todavía no conocido, pero que será estratégico en las décadas futuras. En ese sentido, se requiere fortalecer nuevos encadenamientos y sectores en el marco de la agroecología, el aprovechamiento del gran potencial para el turismo ecológico, el biocomercio, la transición a energías limpias, la gastronomía, productos farmacéuticos y de control de enfermedades y los servicios ambientales, entre otros productos y servicios con valor agregado que, anclados en el patrimonio ambiental y cultural de los territorios andino-amazónicos, aprovechen las tecnologías a favor de la preservación de la biodiversidad.

Más específicamente, Bolivia ofrece grandes oportunidades al desarrollo del turismo y de una gran variedad de productos agrícolas (tarwi, copoazú castaña, etc.) que pueden manufacturarse para aumentar su valor agregado y avanzar a una paulatina industrialización que integre la educación y la innovación de procesos y productos. La agricultura familiar campesina indígena es la base para desarrollar una agricultura capaz de garantizar la alimentación suficiente y saludable para la población y para la exportación, que sea amigable con el medio ambiente e intensiva en trabajo.

La dimensión territorial cobra especial relevancia en esta nueva institucionalidad para la implementación de políticas productivas sostenibles (políticas industriales verdes) con base en las vocaciones y potencialidades productivas locales. La sociedad boliviana debe profundizar las autonomías desde la perspectiva de un

desarrollo verdaderamente inclusivo y de políticas integradoras de distintos sectores económicos y de las potencialidades productivas originadas en las vocaciones territoriales. Solo así se logrará que las soluciones emerjan de abajo hacia arriba y se planteen los reales problemas que vive la población

Desafío 3: *Inversión pública y privada inductora de desarrollo*

La ruta de diversificación productiva basada en la expansión de conocimientos requiere una nueva generación de políticas productivas inductoras de inversión privada y pública hacia sectores y encadenamientos productivos que, por un lado, integren y respeten los límites biofísicos y la capacidad regenerativa de los ecosistemas y, por el otro, generen trabajos de calidad y aporten al bienestar colectivo. Es importante que la inversión pública priorice los sectores sociales y económicos, que se incentive la inversión privada en los sectores con potencial de crecimiento sostenible, y se generen efectos multiplicadores en todos los sectores que sean intensivos en trabajo en toda su pluralidad (asalariados, por cuenta propia, artesanos, trabajadores asociados y cooperativistas)¹⁴.

Desde la perspectiva de desarrollo a largo plazo, la calidad de la inversión se mide no por el monto per se, sino por el grado de contribución a la ampliación de la dotación de conocimiento, la preservación del medio ambiente, la generación de trabajo y los encadenamientos productivos que propicia. Si las inversiones están concentradas en pocos sectores con bajo valor agregado y sin efectos multiplicadores, que destruyen el patrimonio ambiental, no generan trabajos de calidad y no contribuyen al conocimiento y al incremento de productividad, pueden favorecer tasas de crecimiento altas en el corto plazo, pero no aportar al desarrollo integral y sostenible de los países.

Desafío 4: *Políticas y medidas para promover la igualdad de oportunidades en el trabajo*

En la reactivación económica y la reconfiguración del régimen de protección social para el conjunto de las y los trabajadores, el cuidado debe consolidarse como un bien común a partir del rol central del Estado como garante de derechos en una sociedad regida por los principios democráticos, de solidaridad, justicia, cooperación y equidad. Uno de los cambios prioritarios para construir la nueva normalidad post COVID-19 consiste en la implementación de políticas de protección social que empiecen por fortalecer los sistemas de servicios integrales de cuidado que articulen las políticas de salud, educación y seguridad alimentaria. Se requiere adecuar, ampliar y articular las funciones del sistema educativo y de salud, y lograr una coordinación de los servicios públicos de cuidado estatales, servicios públicos no estatales y servicios privados. Para esto es importante el fortalecimiento de un consejo interministerial que se articule con las entidades territoriales autónomas (ETA) para el diseño, implementación y seguimiento de estos sistemas, según las necesidades y características socioculturales de los territorios, y con una adecuada asignación de recursos.

Referencias

¹ El documento tiene como fuentes principales los aportes del Panel 7 "Empleo de calidad: una década perdida", con la participación de Fernanda Wanderley, Alberto Bonadona y Enrique Velazco, y el documento elaborado para el Programa 8 Proponen. Link IISEC: <https://bit.ly/3IkYrKu> y Bolivia Debate: <https://bit.ly/3bEC6Xt>

² Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC-UCB).

³ Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) e investigador asociado del IISEC-UCB.

⁴ Según el programa financiero revisado, acordado entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia en noviembre de 2020.

⁵ INE (2020) Boletín estadístico Encuesta Continua de Empleo, agosto.

⁶ Ostrom, Elinor y T.K. Ahn (2003) "Una perspectiva de capital social en las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", en Revista Mexicana de Sociología, año 65, núm. 1, enero-marzo.

⁷ Así, el colectivo de las organizaciones económicas campesinas promovió la Ley N° 338, Ley de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de 23 de enero de 2013; los sindicatos agrarios participaron en la elaboración y aprobación de la Ley N° 144, Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio de 2011; el colectivo de los artesanos impulsó la Ley N° 306, Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal, de 12 de noviembre de 2012; y, finalmente, los cooperativistas impulsaron la Ley N° 356, Ley General de Cooperativas, de abril de 2013.

⁸ Datos de The Conference Board Total Economy Database, revisión de abril de 2019.

⁹ Andersen, L; B. Branisa y S. Canelas (2016) El ABC del desarrollo en Bolivia. La Paz: Fundación INESAD.

¹⁰ <https://atlas.cid.harvard.edu/>

¹¹ Wanderley, F. (2019) Las Políticas de Cuidado en América Latina – Articulando los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades. Documento de Trabajo del IISEC-UCB, núm. 2/2019.

¹² IISEC-UCB (2020) "La situación de los derechos de la niñez y adolescencia en Bolivia frente a la pandemia", en InfolISEC (La Paz), núm. 4, junio.

¹³ Amsden, A. H. (2001) The rise of "the rest". Challenges to the west from late-industrializing economies. Nueva York: Oxford University Press.

¹⁴ Rodrik, D. (2014) "Green industrial policy", en Oxford Review of Economic Policy, 30(3), pp. 469-491.



¿Prohibido envejecer en Bolivia?: Desafíos del sistema integral de pensiones¹

La pregunta que lleva por título este documento resume la actitud de los adultos mayores que por primera vez sienten flaquear sus fuerzas y comprueban que no tienen derecho a una jubilación. Resume también la estupefacción con que un asegurado al sistema de pensiones recibe la información sobre el monto de pensión de vejez que le corresponde.

Dicha pregunta, planteada por los organizadores del Panel N° 8 del “Bolivia Debate: un futuro sustentable”, permite sintetizar el conjunto de problemas que las políticas públicas laborales y de seguridad social no han podido resolver hasta la fecha en Bolivia. Y, tal vez más importante, a diez años de haberse aprobado la actual Ley N° 65, Ley de Pensiones, del 10 de diciembre de 2010, brinda la oportunidad para delinear de forma concisa el necesario ajuste de las políticas públicas en materia de seguridad social de largo plazo, a fin de que, en el futuro inmediato, la respuesta a la pregunta deje de ser afirmativa.

Situación precaria de la Vejez en Bolivia

A septiembre de 2020 accedieron a cobrar la Renta Dignidad 1.504.910 adultos mayores de 60 años, de los cuales solo 231.250 tienen, además, una pensión de vejez, y los restantes 1.273.660 no cuentan con una jubilación ni con los beneficios que ella conlleva³. Esto implica que 85 de cada 100 adultos mayores en Bolivia, la mayoría mujeres, tienen que trabajar hasta desfallecer o morir, literalmente.

Es cierto que, por la sola condición de residir en el país, todos los bolivianos adultos mayores de 60 años pueden acceder a cobrar la Renta Dignidad: Bs 300 para los rentistas y Bs 350 para los no rentistas. Si bien este ingreso es importante –en especial en el área rural–, resulta por completo insuficiente no solo para mantener, sino para contener el deterioro de la calidad de vida en la vejez. En términos monetarios, estos montos no son suficientes ni siquiera para superar la línea de pobreza extrema, definida como el monto de dinero necesario para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos para una persona, que era de Bs 449,3 en el área urbana y de Bs 381,1 en el área rural a fines de 2019. Tampoco es suficiente en términos sociales porque la Renta Dignidad no está ligada a la prestación de un seguro de salud, algo que es imprescindible en la vejez.

La situación tampoco es la mejor para los adultos mayores jubilados, que reciben una pensión mensual y que tienen acceso a seguro de salud. Si bien están en condiciones más ventajosas que quienes no tienen jubilación, los montos de pensión que reciben no corresponden –por motivos que se explicarán más adelante– con el nivel de ingresos alcanzado durante 20, 30 o 35 años de vida laboral, ni son suficientes para garantizar una determinada calidad de vida en la vejez. Esto significa que se enfrentan a los problemas generados por una amplia y rápida reducción de ingresos. En efecto, a octubre de 2020, el promedio de pensión solidaria de vejez llegaba a Bs 2.088, y el de pensión de vejez, a Bs 4.647, montos apenas superiores a uno y dos salarios mínimos nacionales, respectivamente.

Esta precariedad se debe a que las políticas públicas sobre la vejez, a pesar de la profusión publicitaria desplegada durante los últimos años, no ingresan dentro de las prioridades estatales. Para comprobarlo, baste un ejemplo. En el periodo 2008-2018, el Estado boliviano destinó la suma de \$US 36.865 millones a inversión pública y solo \$US 3.780 millones al pago de la Renta Dignidad. Nótese que disminuyendo en un 10% la inversión pública podría haberse duplicado el presupuesto destinado a la Renta Dignidad. Lo afirmado también se comprueba en la falta de preocupación del Estado por ligar la Renta Dignidad a la Seguridad Social de Corto Plazo. En consecuencia, los adultos mayores que no están jubilados y, por ende, no están afiliados a una caja de salud, tienen que peregrinar ante el limitado y precario Sistema Único de Salud (SUS) para recibir alguna atención médica. En estas condiciones, no es exagerado soste-

ner que la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) es una limosna estatal antes que una pensión mínima o renta básica y sus derechos inherentes, razón por la que no condice con una política integral de protección de la vejez.

Principales problemas del Sistema Integral de Pensiones

La escasa cobertura explica la precariedad en que subsiste la mayoría de los adultos mayores del país

La población económicamente activa (PEA) llegaba a 5,96 millones de personas a diciembre de 2019; a esa misma fecha, solo 2,37 millones de ellas estaban registradas en el sistema de pensiones y, de entre ellas, solo 633 mil eran cotizantes efectivos o personas que contaban con un empleo formal y permanente. Esto significa que 3,59 millones de personas que actualmente realizan alguna actividad económica no están ni siquiera registradas en el sistema de pensiones y, por ende, no podrán optar a ningún tipo de jubilación ni al seguro de salud adjunto a este beneficio. Además, hay 1,74 millones de personas que, aun estando registradas, no realizan aportes continuos y corren el riesgo de no jubilarse o, en caso de hacerlo, recibir pensiones muy por debajo del promedio. Aún más, esta situación ha sido agravada por la COVID-19, cuya irrupción ha ocasionado que la tasa de desempleo en el área urbana de Bolivia, a septiembre de 2020, llegue al 10,76%, desempleo que –a no dudarlo– afecta más al sector formal, empeorando los datos antes presentados.

En síntesis, la mayor parte de la PEA realiza sus labores –sea por cuenta propia o en dependencia laboral– sin realizar aportes para acceder a los seguros de salud, de vejez, y riesgos de invalidez y muerte; es decir, al margen del sistema de pensiones vigente en el país. Esta situación no se ha podido revertir, aunque el sistema, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, admita la realización de aportes de los trabajadores informales en calidad de asegurados independientes.

Es cierto que en nuestro país no existe una cultura previsora de la vejez, al menos una que la prevea por medio de las instituciones de la seguridad social. También es cierto que existe una abierta animadversión al actual sistema de pensiones, lo que de alguna manera explicaría que los trabajadores informales, aun teniendo las posibilidades económicas, no se afilien al sistema de pensiones.

Empero, la baja cobertura del sistema de pensiones también se debe a que sus gestores –nos referimos al Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros (VPSF) y a la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS)– no han desarrollado las políticas públicas necesarias ni han generado las medidas administrativas más acertadas para incentivar y concretar la incorporación de los millones de trabajadores informales del país a este sistema. Tampoco se han tomado medidas para facilitar la continuidad de aportaciones de quienes, estando registrados en el sistema, dejan de realizar sus aportes al perder su empleo formal.

La baja rentabilidad causa montos de pensiones insuficientes

De acuerdo al modelo matemático-actuarial vigente en el régimen contributivo del Sistema Integral de Pensiones (SIP), para que un asegurado que aporta el 10% de su salario mensual al sistema de pensiones reciba un monto de pensión adecuado a la edad de 58 o 60 años –que oscile entre el 60% y 70% de su promedio salarial de los últimos años– es necesario que el dinero que va aportando mes a mes reciba una rentabilidad real promedio del 10% anual a lo largo de 30 o 35 años.

Es claro que esta condición no se cumple. Si se considera los 24 años de vida del actual sistema de pensiones, la rentabilidad real promedio alcanzada por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) es de 4,45% anual. Desde el año 2003, la rentabilidad real se ha situado por debajo del 10% anual; situación que se agravó entre los años 2010 y 2018, periodo en que dicha rentabilidad se situó mayormente por debajo del 1% anual. En 2019, la rentabilidad real superó el 3% anual, para situarse levemente por debajo de dicho nivel en 2020, lo que significa una mejoría, pero todavía insuficiente para lograr montos de pensión adecuados.

La baja rentabilidad que en los últimos años han recibido las inversiones realizadas por las AFP se debe, en general, a que la bonanza económica que atravesó el país en gran parte del periodo 2006-2019 derivó en la caída de las tasas de interés. En concreto, se debe a que el Estado —principal emisor de letras y bonos de rendimientos altos antes de 2006— comenzó a emitir una menor cantidad de bonos fiscales, a menores tasas de interés y a más largo plazo, debido al flujo de ingresos que recibió por la exportación de recursos naturales, principalmente. Ello obligó a que las AFP –ante la imposibilidad legal de invertir

en el extranjero y la inexistencia de mejores alternativas de inversión– colocaran la mayor cantidad de los recursos que administraban en depósitos a plazo fijo y a bajas tasas de interés. En efecto, al mes de agosto de 2020, el 67,47% de la cartera de inversiones del sistema de pensiones estaba colocado en el sistema financiero, el 24,40% en el sector estatal y el resto en sectores económicos como el industrial, telecomunicaciones, construcción, energía y otros.

El mercado financiero boliviano es muy pequeño y la rentabilidad que puede lograrse en el mismo es modesta, con excepción de aquellos periodos en que las necesidades del Estado han jalonado dicha rentabilidad hacia arriba. En estas circunstancias, dado que el grueso de las pensiones depende de los rendimientos financieros del mercado interno boliviano, es obligatorio aplicar mecanismos como la cualificación de inversiones, la garantía de rentabilidad mínima, la subida del canon de aportación y/u otros mecanismos heterodoxos. De no utilizar alguno de estos mecanismos para obtener mayores tasas de rentabilidad, será obligatorio ingresar al mercado financiero internacional donde –dependiendo del momento económico y los instrumentos financieros elegidos– puede lograrse mayores tasas de rentabilidad. A este respecto, tal como lo acontecido con la necesidad de ampliar la cobertura del sistema, la APS y el VPSF tampoco han asumido las políticas públicas pertinentes ni han tomado las medidas administrativas necesarias.

Por cuanto la capitalización de los intereses que ganan los aportes de los asegurados es fundamental en la configuración de los montos de pensión que estos van a recibir, un problema que merece especial atención a futuro es que las AFP en Bolivia, al igual que la gestora estatal que pretende sustituirlas, no estén obligadas a garantizar una tasa mínima de rentabilidad. De hecho, Bolivia es uno de los dos países en la región donde no se aplica este mecanismo, al punto de que lograr la mayor rentabilidad posible no sea el objetivo principal de las AFP y, lo que es mucho peor, que el riesgo de las inversiones financieras lo asuman los asegurados y no quienes administran su dinero.

Exagerar la longevidad también disminuye los montos de pensión

Otro factor que explica los montos bajos de la pensión que otorga el régimen contributivo del sistema de pensiones tiene que ver con la metodología con que se calcula un monto de pensión. En términos financieros actuariales, el capital acumulado por un asegurado debe ser distribuido –de forma decreciente, en función de una tasa de descuento– por un lapso que permita cubrir todos los años que le quedan de vida. Como este dato no se puede tener individualizado, se asume que los años de vida que le restan a un asegurado y sus derechohabientes es el promedio de los años de vida al que alcanza la cohorte generacional a la que pertenece el asegurado. En Bolivia, según la Tabla de Mortalidad aplicada en el sistema de pensiones, las cohortes generacionales de 58, 59 y 60 años de edad tienen un promedio o esperanza de vida de 22, 21 y 20 años adicionales, respectivamente; es decir, vivirían hasta los 80 años. Sin embargo, sin que este cálculo sirva de impedimento, la fórmula de cálculo de pensión que se aplica en el sistema de pensiones boliviano obliga a distribuir el capital acumulado de un asegurado hasta la “edad límite” de la tabla de mortalidad, que llega hasta los 110 años y 11 meses.

Esta exageración de la longevidad da lugar a que el capital acumulado por los asegurados que se jubilan a los 58 o 60 años de edad se distribuya entre 52 o 50 años, respectivamente, cuando debiera distribuirse solo entre 22 o 20 años; el resultado no es otro que montos de pensión disminuidos. Esta innecesaria e irracional distribución del capital acumulado hasta los 110 de edad se aplica también a los cónyuges de los titulares, como si todos llegaran a vivir hasta esa edad. Esto ocasiona que, dependiendo de la diferencia de edad entre el titular y su cónyuge, los montos de pensión disminuyan aún más; por ejemplo, un 20% menos si la diferencia es de 5 años, y hasta un 30% menos si la diferencia es de 15 años.

Debe decirse que las tablas de mortalidad aplicadas en el sistema de pensiones boliviano han sido adaptadas de tablas del extranjero; no son las tablas oficiales estimadas por el INE en Bolivia. Una somera comparación de las primeras con las segundas muestra que las tablas utilizadas en el sistema de pensiones consignan probabilidades de vida mayores a las del INE, lo que contribuye a exagerar la longevidad.

La forma actual de calcular la pensión implica también que ningún asegurado va a recuperar todo su capital acumulado, salvo alguna persona muy longeva. Como la casi totalidad de los asegurados y sus cónyuges fallecen antes de los 110 años y 11 meses, la ley establece que el dinero sobrante más los intereses capitalizados se consoliden en el Fondo de Vejez, lo que significa que el dinero sobrante se distribuye entre todos los jubilados que no han fallecido aún.

En consecuencia, este mecanismo significa una franca confiscación de los ahorros laborales, en especial de los asegurados que no reciben la Pensión Solidaria de Vejez, pues la fracción solidaria que se otorga

en esta modalidad compensa, de alguna manera, esa confiscación.

La insuficiencia del régimen solidario

Con el fin de subir los montos de pensión otorgados mediante el régimen de capitalización individual, en diciembre de 2010 se crea el Fondo Solidario, financiado con el “aporte solidario del asegurado”, el “aporte nacional solidario” –cuyo canon varía en función al nivel de ingresos de los asegurados–, el “aporte patronal solidario” y una parte de las primas de riesgo. Dicho Fondo tiene por finalidad completar los montos de pensión que los asegurados alcancen con su capital acumulado, por medio de un mecanismo que asigna una “fracción solidaria” determinada en función al número de meses aportados, el promedio salarial que tenga el asegurado al momento de optar por la jubilación y “límites solidarios” preestablecidos. Cabe anotar que no se sustituye el régimen de capitalización individual, que sigue siendo la base del sistema de pensiones; solo se lo complementa con un régimen en el que subyace el sistema de reparto.

Como el régimen de capitalización individual aún otorga montos de pensión muy reducidos, el mecanismo para complementar las mismas mediante una fracción solidaria ha sido muy útil para subir los montos de pensión de la mayoría de jubilados antes de 2011, y de gran parte de los jubilados a partir de ese año. A octubre de 2020, este mecanismo ha beneficiado al 65,7% de 161.976 jubilados en el SIP. La tendencia es a que al menos el 80% de los jubilados reciba una fracción solidaria en los próximos años. Sin embargo, muy a pesar de este alcance, el régimen solidario no está exento de problemas.

El primero de ellos tiene que ver con la estructuración del Fondo Solidario. De entrada, se excluye a los asegurados que, con su capital acumulado (y la compensación de cotizaciones, si corresponde), alcanzan un monto de pensión que se sitúa por encima del “límite solidario máximo”; se trata de los asegurados que tienen ingresos altos y mayor continuidad de aportes y que, en consecuencia, son quienes más aportan al Fondo Solidario, pero que no se benefician del mismo. Los asegurados de ingresos medios, que cuentan con una importante continuidad de aportes y también realizan aportes considerables al Fondo Solidario, sí reciben una fracción solidaria cuando se jubilan, aunque no siempre sea equiparable a su nivel de aportaciones. Más aún, esa fracción solidaria es un beneficio que, aunque mejora los montos de pensión, no significa que estos sean suficientes para sostener la calidad de vida de esos asegurados en la vejez. Los asegurados de ingresos bajos también reciben una fracción solidaria que es más grande cuánto más extensa es la continuidad de sus aportes; por lo general, sí reciben beneficios que sobrepasan el nivel por ellos aportado. Empero, en contrapartida, es un beneficio que se queda –o que tiende a quedarse– congelado en el tiempo, obligando a que el monto de pensión –importante y suficiente en un primer momento– vaya perdiendo poder adquisitivo con el paso del tiempo.

En síntesis, el mecanismo de solidaridad subyacente consiste en que los asegurados de ingresos altos y medios sostengan los beneficios que reciben y recibirán –aunque con restricciones– los asegurados de ingresos bajos. Esto, aunque no es lo óptimo, está bien. Sin embargo, no debe olvidarse la otra cara de la moneda: que el sistema de pensiones no ofrece ningún mecanismo ni optimiza el funcionamiento de los mecanismos existentes para que los asegurados de ingresos altos y medios, además de contribuir al mecanismo de solidaridad, puedan lograr montos de pensión adecuados para sí mismos. Asunto, este último, muy delicado si se toma en cuenta que los aportes solidarios de los asegurados y el aporte patronal solidario que se realiza a su nombre obtendrían mejores y más duraderos resultados si –dependiendo del tramo laboral y la tasa de rentabilidad– fuesen depositados en la cuenta individual de cada asegurado antes que en el Fondo Solidario, que es colectivo.

El segundo problema tiene que ver con la sostenibilidad financiera del Fondo Solidario a mediano plazo. Coincidiendo con el último incremento de los límites solidarios, realizado a finales de 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas señaló que la sostenibilidad del Fondo Solidario era de 28 años. Dicha estimación variará y, posiblemente, los años de sostenibilidad se reduzcan debido al crecimiento del número de beneficiarios de la Pensión Solidaria de Vejez, de 70.715 en diciembre de 2017 a 106.382 en octubre de 2020, más del 33%. En paralelo, el número de cotizantes al sistema de pensiones descendió de 1.268.051 en diciembre de 2017 a 633.124 en diciembre de 2019, 50% en tan solo dos años. Esta disminución de seguro se ha agudizado en 2020, debido a la destrucción de empleos formales por la irrupción de la COVID-19. También debe considerarse que el próximo incremento de los límites solidarios, previsto para el año 2022, incidirá en la sostenibilidad del Fondo.

A lo anterior debe sumarse que la sostenibilidad también es amenazada porque cada vez es mayor el número de asegurados de ingresos medios que ingresan bajo la cobertura del régimen solidario (algo que no estaba previsto en el diseño inicial), y también porque un número importante de asegurados de

ingresos bajos recibe un beneficio que duplica –y, a veces, más que duplica– el monto de pensión que alcanzaron con su capital acumulado y su compensación de cotizaciones. Esto está llegando al extremo de que la “fracción solidaria” ya no es una fracción complementaria sino un componente principal en el monto de pensión final.

De acuerdo a la experiencia histórica, los fondos que asumen el modelo matemático-actuarial de reparto –que es el que subyace en el mecanismo de funcionamiento del Fondo Solidario– solo son sostenibles a corto plazo, cuando son pocos los beneficiarios y pocas las obligaciones; en el mediano y largo plazo, cuando el número de beneficiarios aumenta y los compromisos monetarios crecen, tienden a ser insostenibles. De no moderar y, a la larga, anular los factores descritos, este es un destino que el Fondo Solidario no podrá rehuir.

El sistema de pensiones ante la COVID-19

La crisis económica generada por la COVID-19 ha ocasionado que algunas personas, ante la falta de empleo y las premuras del día a día, quieran retirar los ahorros que tienen en el Fondo de Pensiones, sin percatarse de que el remedio puede ser peor que la enfermedad. En efecto, al aportar al SIP, los asegurados no solo acumulan capital; también están ganando derechos, como el de recibir un monto de pensión vitalicio, de contar con un seguro de salud, recibir una fracción solidaria y garantizar ingresos para los derechohabientes que les sucedan. El retiro de aportes afectaría en diferente grado esos derechos: desde bajar el monto de pensión y reducir la fracción solidaria que les correspondería, hasta el extremo de truncar la jubilación y todos los beneficios asociados a la misma. En principio, el proyecto de ley que se trata en la Asamblea Legislativa estipula que quienes “accedan a la Devolución Parcial o Total de Aportes [...] no podrán beneficiarse de la Fracción Solidaria”.

No solo se trata de resguardar el dinero y los derechos ganados para la vejez, sino de asumir que los problemas generados por la COVID-19 tienen que ser encarados y resueltos por otras instancias estatales. No obstante, el sistema de pensiones puede contribuir a paliar la situación económica de la pandemia, por ejemplo, permitiendo excepcionalmente la jubilación a partir de los 50 años o ayudando a completar el número de aportes a las personas que tiene la edad para jubilarse (58 años o más), pero no tienen el número de aportes necesarios.

La pandemia también ha desnudado la vulnerabilidad del Fondo de Pensiones ante una posible devaluación de la moneda nacional. De hecho, el 90,4% de la cartera de inversiones realizadas por las AFP está colocado en moneda nacional sin mantenimiento de valor; bajo esas condiciones, una devaluación terminaría “licuando” el valor del Fondo y, por ende, afectando el poder adquisitivo de los actuales y los futuros montos de pensión.

Al presente, las autoridades del Banco Central de Bolivia (BCB) han determinado mantener el tipo de cambio actual sin modificaciones, y todo indica que esta determinación se mantendrá el mayor tiempo posible, aunque la crisis económica originada por la Covid-19 se profundice. Sin embargo, como es sabido, las determinaciones de la realidad económica no siempre se encorsetan a las voluntades de la política monetaria. En este sentido, y en función del contexto económico que atraviesa el país, urge una inmediata reconversión de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones a moneda nacional con mantenimiento de valor. Es de lamentar que el VPSF y la APS todavía no hayan tomado las medidas necesarias al respecto.

Hacia la Reforma del Sistema Integral de Pensiones

Aunque la seguridad social de largo plazo en el país ya tiene 65 años de historia, muy a pesar de las reformas y los ajustes que se han aplicado en todo este periodo, y como se evidencia por los problemas enumerados líneas arriba, todavía no contribuye a contrarrestar –de manera efectiva– la precariedad en la que cae y, al final, subsiste la gran mayoría de los adultos mayores. Esta situación obliga a reformar el SIP; ello implica impulsar políticas públicas y mecanismos de gestión que, de cara a superar los problemas enumerados líneas arriba, contemplen al menos los siguientes elementos:

o Aunque la cobertura de la Renta Universal de Vejez es completa, el monto mensual es insuficiente. Por tal motivo, la Renta Dignidad debería nivelarse a un monto que permita por lo menos superar la línea de pobreza. Es decir, debe ser suficiente para que una persona pueda obtener una canasta básica de alimentos y cubrir gastos esenciales, como vestimenta, electricidad, agua y salud. Según el INE, dicho monto asciende a Bs 911,7 en el área urbana y Bs 668,1 en el área rural. Este objetivo obligaría a

cambiar las prioridades de gasto del Estado boliviano, que bien podría lograrse ajustando la inversión pública y los gastos superfluos de las instituciones estatales.

- o En cuanto a ampliar la cobertura de la parte contributiva del sistema de pensiones, en un país con tanto trabajo informal como el nuestro, donde solo una minoría de trabajadores recibe un salario mensual, se podría permitir aportaciones quincenales y semanales, que resultan periodos más acordes con el funcionamiento del sector de la construcción, del transporte público, del trabajo de vivanderos, etc. También se podría –como lo ha propuesto la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia el año 2017– ligar el registro y la cotización al sistema de pensiones al sistema tributario, de tal manera que una parte del crédito fiscal de la factura recibida por una persona sea depositada en su cuenta individual.

Junto a estas y otras políticas públicas dirigidas a ampliar la cobertura del sistema de pensiones, será necesario implementar procesos de comunicación permanente, que informen a la población de todos los beneficios que pueden obtener del sistema de pensiones con tan solo diez años de aportaciones; y, por supuesto, de lo que pueden obtener con más de 20 o 30 años de aportes, a fin de incentivar las afiliaciones y ampliar la cobertura. También será necesario promover una actitud favorable al sistema de pensiones y a la Seguridad Social, y trabajar en la creación de una cultura de la vejez.

- o En relación a mejorar la rentabilidad, es imprescindible que las AFP y la Gestora Pública de Pensiones, a riesgo de su propio patrimonio, estén obligadas a garantizar una tasa mínima de rentabilidad a todos los asegurados. De esta manera se corregiría el contrasentido de que el asegurado asuma todos los riesgos financieros; además daría certeza razonable sobre los montos de pensión que los asegurados pueden lograr y la posibilidad de mejorarlos.

El valor de los fondos que componen el SIP, a agosto de 2020, llegaba a 20.272 millones de dólares, cifra que representa el 74% de la cartera de depósitos y créditos a noviembre de 2020. Con esa magnitud, en un mercado financiero tan pequeño y poco desarrollado como el boliviano, se podría obtener mayores tasas de rentabilidad, cualificando las inversiones y fijando tasas de interés diferenciadas, por ejemplo, para el sector privado y público, y para este último, según el tipo de proyectos que encaren las instituciones estatales. Siendo más heterodoxos, en vista de que la mayor cantidad de los recursos del Fondo de Pensiones está depositada en la Banca, también podría regularse el spread bancario, de tal manera que los beneficios que obtienen los bancos –en gran medida con el dinero del fondo de pensiones– también beneficien a los aportantes al sistema de pensiones.

Sin embargo, para obtener mayores niveles de rentabilidad es necesario –si no urgente– permitir que los administradores de los fondos de pensiones realicen inversiones en instrumentos bursátiles y financieros en el exterior. De esta manera, como sostiene Jaime Dunn, podría obtenerse mayores niveles de rentabilidad –e incluso con mayor seguridad– que las vigentes en el país. En esta línea, como lo ha propuesto Alberto Bonadona, una modalidad podría ser que parte del valor del Fondo sea entregado en fideicomiso a otros administradores internacionales (por ejemplo, el Fondo de Pensiones Noruego), que garanticen mejores tasas de rentabilidad.

- o Algo que una necesaria reforma del sistema de pensiones no debe descartar si no se asumen las medidas destinadas a subir la tasa de rentabilidad, o el contexto económico impide su subida, es aumentar el canon de aportación del 10% del salario mensual al 15% o, mejor, al 20%. Si de acuerdo al modelo matemático-actuarial vigente, aportar el 10% mensual requiere una rentabilidad real anual del 10% para otorgar una pensión óptima, aportar el 20% solo requiere una rentabilidad real anual del 5% para obtener el mismo resultado. A la luz de la experiencia y los resultados logrados hasta la fecha, es oportuno considerar un incremento salarial destinado a aumentar el canon de aportación para la jubilación. Un antecedente a favor de este tipo de medida es que el canon de aportes al antiguo sistema de reparto era mayor al 10% actual.
- o En cuanto a la exageración de la longevidad, se hace necesario corregir el modelo matemático-actuarial que subyace en el régimen contributivo, de tal manera que corresponda a la realidad boliviana. Esto implica, por un lado, aplicar tablas de mortalidad bolivianas y, por otro, aplicar la fórmula de cálculo de una pensión en función de la edad promedio de cada cohorte generacional y no de la edad límite de la tabla de mortalidad. Solo este cambio, dependiendo de la edad de jubilación y la estructura familiar de cada jubilado, significaría un aumento de entre 9% y 18% de los montos de pensión.
- o En cuanto al régimen solidario, dado que ha sido concebido como mecanismo complementario al régimen de capitalización individual, es necesario contener su extensión en número de beneficiarios y

también su proporción en la composición de los montos de pensión. Esto no significa aumentar las exclusiones y restricciones asumidas en el régimen solidario, sino asumir las medidas necesarias para aumentar la rentabilidad en el régimen de capitalización individual y, en consecuencia, subir los montos de pensión otorgados por el mismo, de modo que la proporción de la fracción solidaria en los montos de pensión sea cada vez más reducida y tienda a desaparecer, reduciendo el número de beneficiarios. Caso contrario, el Fondo Solidario, a medida que aumente el número de beneficiarios y el valor de las prestaciones comprometidas por el mismo, perderá su característica de fondo complementario e ira adquiriendo mayor preeminencia y demandando más fuentes de financiamiento, lo que podría concretarse en mayores cánones de aportación laboral, en contribuciones directas del Estado, o lo que es peor, en fagocitar al régimen de capitalización individual.

Aumentar la rentabilidad y mejorar los montos de pensión en el régimen de capitalización individual es también imprescindible para contrarrestar las amenazas de insostenibilidad del Fondo Solidario. Mientras menos beneficiarios haya y menor sea el valor de las prestaciones en dicho Fondo, más sostenible será el mismo.

Como puede verse, el futuro del régimen solidario depende de lo que se haga y se logre en el régimen contributivo. En esta perspectiva, si los asegurados consiguen pensiones óptimas con su capital acumulado, de modo que el Fondo Solidario mantenga su característica de fondo complementario o, mejor aún, se convierta en un fondo marginal, bien podría integrarse al Fondo de la Renta Universal de Vejez. Ello no solo mejoraría el monto de la Renta Dignidad, sino que podría sustentarse en un mecanismo de protección integral de la vejez, sea en forma de renta mínima o renta básica, con todos los derechos asociados a una jubilación.

o Por último, la reforma del sistema de pensiones no puede soslayar la obligación de proteger el valor de los fondos de pensiones y, en consecuencia, el poder adquisitivo de los montos de pensión de los vaivenes del mercado financiero y de la economía en general. Para lograr este cometido, es necesario convertir el valor del fondo de pensiones de Bolivianos Sin Mantenimiento de Valor a Bolivianos Con Mantenimiento de Valor o a Unidades de Fomento a la Vivienda. Esta conversión permitiría proteger a todo el sistema de posibles devaluaciones y de la inflación.

Este mecanismo también permitiría que las pensiones se paguen en UFV o con mantenimiento de valor, logrando que el poder adquisitivo de las mismas se mantenga en el tiempo. Esto es imprescindible si se toma en cuenta que los adultos mayores, en particular los mayores de 65 años, no tienen las condiciones ni las fuerzas para salir al mercado laboral y contrarrestar los efectos de la inflación.

Referencias

¹ El presente documento tiene como fuentes principales los aportes del Panel 8 “¿Prohibido envejecer en Bolivia? Desafíos del Sistema de Pensiones” de la Serie Bolivia Debate: un futuro sustentable, con la participación de Jaime Dunn, Nancy Tufiño, Alberto Bonadona y Gustavo Rodríguez (IISEC: <https://bit.ly/2WmuccG>; Bolivia Debate: <https://bit.ly/2Kd4qEP>).

² Director de IEA Economía Boliviana.

³ Las cifras acabadas de presentar y las que se presentan en adelante, a menos que se indique lo contrario, provienen de tres fuentes oficiales: el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



Seguridad alimentaria y producción de alimentos en Bolivia¹

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean la necesidad que tienen los habitantes de nuestro planeta de alcanzar cero hambre, la producción y el consumo responsables, la salud y el bienestar humano y de los ecosistemas. El concepto de seguridad alimentaria es fundamental para alcanzar estos objetivos (Friedrich, 2020⁵). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la seguridad alimentaria se basa en cuatro pilares que son: la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, el uso y la estabilidad (permanencia de los primeros tres factores en el tiempo). Esto significa que la inseguridad alimentaria puede ser consecuencia de la poca disponibilidad de alimentos, pero también de la falta de acceso a los mismos por pobreza, situaciones de guerra u otros factores. Por tanto, la producción de alimentos en la cantidad y con la calidad adecuadas no es condición suficiente para alcanzar la seguridad alimentaria, pero sí es condición necesaria, por lo que merece especial atención. En este artículo nos enfocamos en la producción de alimentos en Bolivia, pero no en los demás factores esenciales para garantizar la seguridad alimentaria de la población, como la superación de la pobreza.

Antecedentes

Según estimaciones de la FAO (2020⁶), el 8,9% de la población mundial –690 millones de personas– sufrían de hambre en 2019 y casi 1 de cada 10 personas estuvieron expuestas a inseguridad alimentaria grave. Aunque actualmente hay mucha incertidumbre en las proyecciones por la pandemia de COVID-19, los números son alarmantes. Lejos de alcanzar el objetivo de hambre cero, se calcula que para 2030 haya 840 millones de personas que padezcan hambre. Se estima que, en 2019, 1,6 millones de personas sufrían hambre en Bolivia (14,1% de la población)⁷. A la par, las cifras de enfermedades derivadas de una alimentación deficiente y/o una sobrealimentación están creciendo en el mundo y en el país (diabetes, obesidad, etcétera).

Por tanto, uno de los grandes retos de la humanidad es proveer alimentos en cantidad y calidad suficientes a toda la población, en un contexto de enormes y crecientes desigualdades entre países, pero también entre poblaciones de un mismo país. Este reto es particularmente complejo considerando la crisis climática y la degradación acelerada de los suelos en todo el planeta. Se estima que el 75% de la superficie terrestre del planeta se encuentra degradada⁸. Se pierden alrededor de 24 mil millones de toneladas de suelo fértil cada año⁹. Esto se debe principalmente a la expansión de la frontera agropecuaria, la deforestación, las actividades extractivas y la urbanización, que causan erosión, contaminación y compactación de los suelos. Para 2050, la degradación podría alcanzar el 95% de la superficie terrestre.

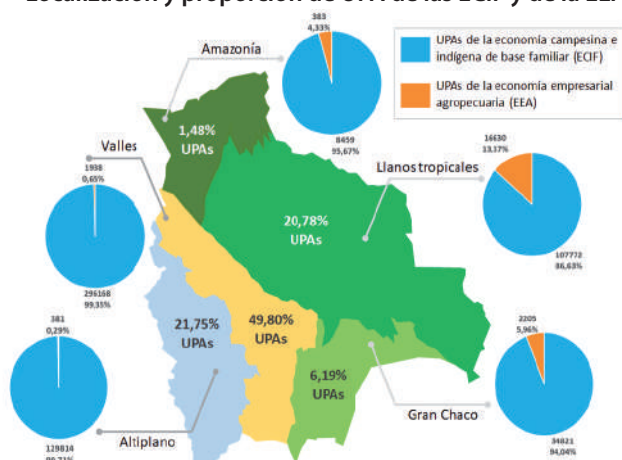
En Bolivia, entre el 35% y el 50% de los suelos agrícolas están degradados. Según la FAO, más del 60% de la población “vive y produce en ese entorno de degradación”, mostrando la vulnerabilidad de la población boliviana a la inseguridad alimentaria¹⁰. La degradación de los suelos se refleja en los bajos rendimientos que caracterizan la producción agrícola del país y en nuestra creciente dependencia de la importación de alimentos, tanto frescos como procesados. En los últimos diez años, la importación de alimentos tradicionales se incrementó en 54%¹¹. Actualmente, la producción de alimentos frescos sólo cubre alrededor del 62% de la demanda del mercado interno, mientras que el restante 38% lo cubren las importaciones (Tito y Wanderley, 2021)^{12,13}.

La producción agrícola en el país alcanzó, en la campaña 2018-2019, aproximadamente 19,7 millones de toneladas (INE). El 48% de la producción corresponde a caña de azúcar, el 15% a soya, el 6% a papa y aproximadamente el 5% a maíz. Esta producción se realiza en una superficie de aproximadamente 3,8 millones de hectáreas, que se ha casi cuadruplicado desde 1983. La soya ocupa el 36% de esta superficie, seguida por el maíz (12%), el sorgo (10%), el trigo (5,1%), el arroz (4,9%), la papa (4,6%) y la caña de azúcar (4,5%). Por su parte, los rendimientos no han aumentado en casi 40 años: el rendimiento promedio en 1983 era de 5 toneladas métricas por hectárea, mientras que en 2019 alcanzó 5,1 tm/ha. Bolivia ocupa los últimos lugares en productividad en la región, incluyendo los cultivos originarios del país, como la papa y la quinua (véase anexos en: <https://tinyurl.com/AnexosSegAli>).

La producción agropecuaria en Bolivia es encarada por un mosaico muy diverso de actores y familias a lo largo y ancho del país. Sin embargo, se reconoce una dualidad entre, por un lado, economías campesinas e indígenas, cuya base son las actividades agropecuarias y de aprovechamiento de recursos naturales (como la caza, la pesca y la recolección) y que emplean mano de obra esencialmente familiar y, por otro lado, una economía empresarial agropecuaria de mayor escala en la cual los miembros de la familia por lo general no participan directamente en las labores productivas. Nos referiremos a la primera como “economías campesinas e indígenas de base familiar” (ECIF) y a la segunda como “economía empresarial agropecuaria” (EEA).

El Censo Agropecuario de 2013 contabilizó cerca de 872.000 unidades de producción agropecuaria (UPA) en todo el país. Se estima que entre el 96 y el 98% de las UPA corresponden a las economías campesinas e indígenas de base familiar (ECIF) y entre el 2% y el 4%, a la economía empresarial agropecuaria (EEA) (Urioste, 2018¹⁴; Tito y Wanderley, 2021, op. cit.). La mayor parte de las UPA se localizan en los valles (casi el 50%), en el Altiplano (22%) y en los Llanos tropicales (21%) (Tito y Wanderley, 2021, op. cit.). Las relativamente pocas UPA de la EEA están situadas en su gran mayoría en tierras bajas, especialmente en los Llanos tropicales.

Localización y proporción de UPA de las ECIF y de la EEA



Fuente: elaboración propia con datos de Tito y Wanderley, 2021.

Reconocemos que detrás de estas categorías hay una gran diversidad de actores que no son homogéneos. Dentro de las ECIF, en particular, existen lógicas de tenencia y propiedad, aprovechamiento de recursos y gestión territorial muy diversas, que pueden incluso entrar en conflicto, especialmente en zonas de avance de la frontera agropecuaria. En este artículo no abordaremos estos matices en su complejidad. Nos enfocaremos, en cambio, en los grandes rasgos y aportes de ambos grupos de actores a la seguridad alimentaria del país, algunos problemas diferenciados que estos enfrentan y perspectivas de políticas públicas.

Aportes de las economías campesinas e indígenas de base familiar (ECIF)

Según el concepto de la FAO (2014¹⁵): “La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y [...] es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola [...] que depende principalmente de la mano de obra familiar”. Dadas las características de Bolivia y la importancia de las formas colectivas de tenencia y de gestión territorial, especialmente entre pueblos indígenas, el concepto de “economías campesinas e indígenas de base familiar” (ECIF) incluye más explícitamente la diversidad de sistemas económicos que integran formas de producción agrícola anual y multianual, producción pecuaria y acuícola, caza, pesca, recolección y aprovechamiento de recursos naturales. Entre la diversidad de actores de las ECIF están: las familias campesinas que son parte de comunidades derivadas de las antiguas haciendas, los ayllus y marcas del Altiplano, las comunidades de pueblos indígenas de Tierras Bajas y los asentamientos resultantes de la colonización dirigida en tierras bajas.

Las ECIF están presentes en casi todos los pisos ecológicos. Sus prácticas productivas y de gestión de recursos naturales son el resultado de procesos de especialización en el manejo de un territorio diverso. Consecuentemente, los cultivos anuales y multianuales que producen y los recursos forestales no maderables que manejan incluyen una gran variedad de hortalizas, frutas, cereales y granos, legumbres, tubérculos y raíces, forrajes, estimulantes y hierbas aromáticas. Esta diversidad de alimentos constituye un gran aporte, no solo en cantidad, sino también en calidad nutricional^{16,17}.

No hay una cifra definitiva respecto a los aportes relativos de las ECIF y la EEA a la producción agropecuaria

nacional. Se estima que el aporte de las ECIF en valor de producción varía entre el 44% y el 57% del total (Eyzaguirre, 2015¹⁸; Tito y Wanderley, 2021, op. cit.), porcentaje que ha ido disminuyendo a medida que la EEA ha crecido. Sin embargo, entre su venta en el mercado interno, transformación y autoconsumo, el 89% de la producción de las ECIF se destina a la alimentación de las familias bolivianas, solo el 1%, a la exportación y el resto al consumo animal, semilla, almacenamiento u otros. De modo que la producción de las ECIF contribuye en gran medida a la seguridad alimentaria de las familias productoras.

Según los datos de la FAO, el 70% de los alimentos en el mundo proceden de la agricultura familiar. En el caso de nuestro país, según diversos estudios y estimaciones, como los del Ministerio de Desarrollo Rural de Tierras, la agricultura familiar aporta entre el 40% y el 60% de los alimentos consumidos en el país. El estudio de Tito y Wanderley (2021, op. cit.) muestra que las unidades de las ECIF proveen aproximadamente el 61% del volumen total de alimentos frescos demandados por los hogares bolivianos.

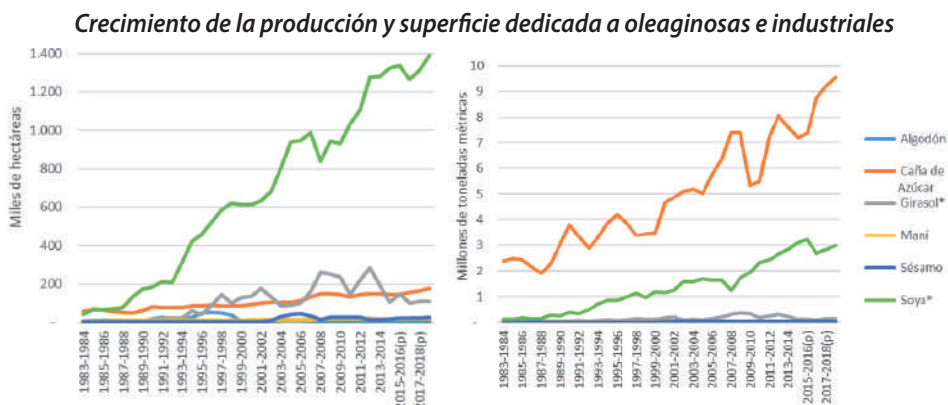
Pero las ECIF no solo encaran el grueso de la producción de alimentos en el país, sino que también son generadoras de empleo. A nivel nacional, durante la producción de verano absorben el 95% del total de la mano de obra agrícola –aproximadamente a tres millones de trabajadores(as)–: emplea el 98% del total de la mano de obra familiar agrícola y el 91% del total de la mano de obra contratada agrícola (Tito y Wanderley, 2021, op. cit.). Estos datos corroboran la hipótesis de que la gran mayoría de empleos generados a nivel nacional en el agro corresponden principalmente a las pequeñas unidades de producción familiar (Colque, 2020¹⁹).

Sin embargo, estos considerables aportes a la seguridad alimentaria y a la generación de empleo se hacen en aproximadamente el 50% de la superficie cultivada (Eyzaguirre, 2015, op. cit.). La concentración de tierras en Bolivia es alta. Según datos del Censo Agropecuario de 2013, el 20% de las UPA más grandes concentran el 93,5% de la superficie agropecuaria, mientras que el 20% más pequeño produce en solo 0,1% de la misma (INE, 2015). Esto se traduce también en una alta concentración de ingresos: el 2% de UPA de la EEA concentra el 56% de la renta agropecuaria (Eyzaguirre, 2015, op. cit.).

Por último, las ECIF, especialmente cuando se acercan a sistemas de producción agroecológicos, agroforestales, agrosilvopastoriles o de gestión territorial basados en el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, pueden proveer una serie de servicios ambientales a la sociedad. Entre estos figuran el mantenimiento del paisaje, de fuentes de agua, nacientes de ríos y biodiversidad. También está la conservación y generación de agrobiodiversidad a través del manejo de semillas y variedades nativas, la protección de polinizadores de cultivos, la absorción de carbono y la (re)producción de saberes y prácticas culturales, esenciales para manejar territorios diversos y frágiles como los que tenemos en Bolivia.

Aportes de la economía empresarial agropecuaria (EEA)

La EEA de Bolivia fue promovida inicialmente con el fin de sustituir las importaciones de alimentos básicos, como el azúcar o el arroz (Plan Bohan de 1942) (Urioste, 2018, op. cit.). Fue impulsada en el marco de la Revolución de 1952 con dotaciones de tierras en los llanos y otras medidas de política pública, como la expansión caminera para articular las nuevas zonas de producción con los centros de consumo en occidente. En los años setenta, los Gobiernos militares le dieron un renovado impulso a la EEA –principalmente a unidades productoras de caña, algodón y ganado– con la dotación de grandes extensiones de tierra por vías irregulares y facilidades de crédito. Sin embargo, a partir de los noventa, cuando se abre la gran demanda china de soya, la producción agrícola empresarial inicia un crecimiento sostenido en el país, centrado en el departamento de Santa Cruz y con un importante respaldo de las políticas públicas.



Nota: según categorías INE, menos tabaco y achiote. *incluye campaña de invierno del año anterior

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En el marco de la crisis global de abastecimiento de alimentos, el Gobierno de Evo Morales inició un acercamiento con el sector empresarial agropecuario a partir del año 2011. Se concretaron apoyos gubernamentales al sector como: medidas de excepción normativa sobre el uso de suelos y el cumplimiento de la Función Económica Social (FES), la aprobación de organismos genéticamente modificados²¹, la anulación del impuesto a la tierra, el bajo precio de la tierra y la mercantilización de tierras fiscales²², el establecimiento de preferencias arancelarias de la Comunidad Andina de Naciones, la subvención al diésel, los “perdonazos” a la deforestación, el impulso y subvención a la producción de biocombustibles y la tramitación de la exportación de carne a la China (Colque, 2020, op. cit.). Estas medidas han sido fundamentales para consolidar el crecimiento de la producción agropecuaria empresarial en el país.

El valor de producción de las unidades de la EEA se estima entre el 43 y el 56% del total nacional (Eyzaguirre, 2015, op. cit.; Tito y Wanderley, 2021, op. cit.). Según estimaciones de CIPCA para el año 2018, el 25% de la producción de la EEA se destina al mercado interno (principalmente aceite y alimento para ganado) y el 75%, a la exportación²³. Debido a estas exportaciones la EEA se ha convertido en un sector económicamente importante en el país. La soya es el tercer producto más exportado (después del gas y el zinc) y representa el 8% del PIB nacional.

Los aportes de la EEA a la seguridad alimentaria son menores que los de la ECIF. Según el estudio de IISEC-CIPCA, el sector solo cubre el 1% del consumo de alimentos frescos en el país. Sin embargo, su aporte es probablemente considerable para un número limitado de productos importantes de la canasta básica, como pollo, carne, aceite, azúcar y arroz.

En términos de empleo, el aporte de la EEA también es reducido. Se estima que el sector emplea solo el 5% de la mano de obra agrícola total (el 9% de la mano de obra agrícola familiar y el 2% de la mano de obra agrícola externa), aunque ocupa la mitad de la superficie cultivada (Tito y Wanderley, 2021, op. cit.). A pesar de la narrativa dominante sobre el agro cruceño como motor de la economía, entre 2001 y 2012, solo se crearon 5.000 nuevos empleos en la zona de expansión agroindustrial de Santa Cruz (Colque, 2020, op. cit.).

Crisis de sostenibilidad de los sistemas productivos

Crisis de las economías campesinas e indígenas de base familiar (ECIF)

La mayoría de las UPA de las ECIF atraviesa por una crisis multidimensional (ambiental, económica y sociocultural) que hace su sostenimiento cada vez más difícil. La mayoría están en la región andina, donde ocupan tierras marginales con suelos pobres y/o ubicados en laderas. Pocas UPA acceden a las tierras fértiles en los fondos de valle, donde la topografía plana facilita la mecanización agrícola. Además, la mayor parte de las UPA no cuenta con sistemas de riego suficiente.

Tradicionalmente, estas condiciones adversas se han enfrentado con conocimientos y prácticas productivas ancestrales –entre las cuales es fundamental la predicción del clima– y el manejo de una alta diversidad de semillas locales adaptadas a diversos escenarios climáticos. Sin embargo, las UPA de las ECIF enfrentan crecientes dificultades derivadas del agotamiento de sus tierras y de las manifestaciones locales del cambio climático (incremento de temperaturas, reducción de los periodos de lluvia, lluvias más torrenciales, eventos climáticos extremos). Los periodos más largos de sequías provocan pérdidas de vegetación y erosión cuando llegan las lluvias, dando paso a un proceso de desertificación en la región andina y en el Chaco. Estos fenómenos afectan los rendimientos. Para las y los agricultores, “el tiempo ya no acompaña a los cultivos” y “la tierra está cansada”.

El problema de los bajos precios de los productos agrícolas en los mercados ha sido una constatación en la historia del país, desde el ingreso de los campesinos e indígenas al mercado después de la Revolución de 1952. Agricultores de distintas regiones del país coinciden en que los precios a los que se ven obligados por necesidad a vender sus productos, “no cubren ni siquiera los costos de producción”. Los productos nacionales no pueden competir con los productos importados o de contrabando, ya sea por la escala y la mecanización de la producción en los países de origen o por la relación de cambio del boliviano con las monedas respectivas. El incremento del ingreso de alimentos del exterior –facilitado por la eliminación de casi todas las barreras arancelarias para los productos agrícolas de origen campesino, en beneficio de países vecinos²⁴– actúa como desincentivo para los productores rurales, en especial para los jóvenes, y estimula la migración.

Como resultado, la producción de muchas de las UPA de las ECIF no es suficiente ni para cubrir las necesidades alimenticias propias, ni para generar ingresos por la venta de excedentes. El 30% de los municipios del país –precisamente los de la cordillera de los Andes, donde está la mayor parte de las ECIF– son altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria (Carrasco y Jiménez, 2018, op. cit.). Un estudio reciente hecho en 40 municipios de todas las regiones del país encontró que el ingreso anual promedio per cápita de las familias de las

ECIF de Bs 6.672; por debajo del salario mínimo vital y del ingreso per cápita nacional (Carrasco y Jiménez, 2018, op. cit.). Esta situación coincide, además, con un incremento de las necesidades monetarias de las familias por el cambio de patrones culturales y de consumo debido a una mayor integración urbana. Por tanto, las familias recurren a actividades económicas complementarias a través de la migración estacional (jornaleo, transporte, construcción, trabajo doméstico, etcétera) para generar ingresos monetarios. En muchos casos, esta búsqueda termina en la migración definitiva a ciudades del país o del extranjero. La reducida presencia en el campo genera un deterioro de los procesos productivos (con el descuido u omisión de labores como aporque, deshierbe y manejo de semillas) y la pérdida de conocimientos y destrezas necesarios para la gestión de recursos naturales y productivos.

La crisis de las ECIF ha sido ampliamente considerada por las políticas públicas durante los últimos quince años, por ejemplo, en: el Plan de la Revolución Productiva Rural Agraria y Forestal de (2008-2011), la Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria de 2011, la Ley 338 de OECAS y OECOM “para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria” y la Agenda Patriótica 20-25. Sin embargo, la proyección de estas políticas y normas en medidas concretas no ha alcanzado a tener la incidencia necesaria en las comunidades, por lo que no ha tenido un impacto estructural, ni logros significativos en el mejoramiento de las crisis productiva y económica. Programas como “Mi riego” fueron de gran beneficio para mejorar la captación y establecimiento de sistemas de riego, pero no se articularon a otros esfuerzos necesarios para la recuperación del sector. Las ECIF continúan excluidas de la mejora de los niveles de vida y del crecimiento económico del país.

Crisis de la economía empresarial agropecuaria (EEA)

El modelo de producción de la EEA enfrenta serios problemas de sostenibilidad. La poca diversidad de cultivos y el uso intensivo de fertilizantes sintéticos, plaguicidas y herbicidas degradan progresivamente el potencial productivo y el ambiente en un proceso cíclico vicioso. Puesto que todas las tierras de potencial agropecuario ya están ocupadas, la producción se extiende sobre áreas forestales no aptas, que tienen bajos rendimientos. Esto, a su vez, motiva un uso cada vez mayor de agroquímicos y fertilizantes. Consecuentemente, se desgastan los suelos, los rendimientos se estancan y los productores intensifican todavía más su uso de insumos. Al mismo tiempo, buscan compensar la baja producción con la habilitación de nuevas áreas de cultivo por medio de la deforestación, que ha adquirido inmensas proporciones en los últimos años.

El uso y la dependencia de agroquímicos han llegado a niveles sin precedentes: entre 2001 y 2018 su uso se ha incrementado en 150% tanto por hectárea como por tonelada de alimento producida²⁶, sin resultados en los rendimientos²⁷. Esto se debe, en parte, a la introducción en 2004 de soya transgénica en el país, diseñada para resistir la exposición a herbicidas altamente tóxicos, como el glifosato. Además de tener efectos nocivos en la salud humana, la aplicación intensiva y constante de agroquímicos afecta a los polinizadores de los cultivos y genera resistencia de plagas y malezas a los pesticidas. Solo en Bolivia se ha identificado nueve malezas resistentes al glifosato.

Esta insostenibilidad ambiental se traduce también en fragilidad económica. Por los bajos rendimientos y los crecientes costos de producción, los márgenes de ganancia por hectárea son cada vez más estrechos: la rentabilidad de la soya bajó de \$US 66 por hectárea en 2002 a \$US 29/ha en 2016^{28,29}. El cultivo no es rentable si el precio de la soya –cotizado en las bolsas de Chicago y Rosario, y altamente volátil– llega a cotizarse por debajo de \$US 300 por tonelada (Colque, 2020). La tendencia desde 2013 ha sido a la baja. Por otro lado, los fertilizantes y agroquímicos deben importarse, y sus precios también son volátiles (varían con el petróleo).

A pesar de la gran superficie dedicada al cultivo de soya en Bolivia, nuestro volumen de producción es marginal: representa alrededor del 1% de la soya mundial. Esto, sumado a nuestros altos costos de producción y bajos rendimientos, nos hace ínfimamente competitivos. El modelo de la EEA se mantiene a flote no por su rentabilidad, sino por las subvenciones estatales y políticas públicas favorables (como el bajo precio de la tierra, la subvención al diésel, los perdonazos ambientales, etcétera).

Alternativas

Propuestas para las economías campesinas e indígenas de base familiar (ECIF)

Articular una respuesta efectiva ante la crisis actual de las ECIF constituye un gran reto para el país. Un primer paso es reconocer los aportes y la importancia estratégica de las ECIF por su rol fundamental en el aprovechamiento productivo, la conservación de la biodiversidad y agrobiodiversidad, la contribución a la seguridad alimentaria con alimentos frescos y de calidad y la generación de empleo y medios de vida para más de 4 millones de personas.

Se requiere un conjunto de políticas que tengan la capacidad de fortalecer la sostenibilidad ambiental, econó-

mica y social de las ECIF con base en la promoción de la producción agroecológica y la agregación de valor. El potencial y las ventajas comparativas de las ECIF están en la producción de alimentos sanos que no produce la EEA. En ese sentido, es necesario:

- Estimular el desarrollo de alternativas económicas sustentables con base en: (i) la selección de productos y/o procesos de generación de valor agregado con potencial de mercado, y (ii) el fortalecimiento de capacidades productivas, de organización empresarial y de mercadeo ya que muchas de estas alternativas económicas requieren de iniciativas colectivas.
- Fortalecer los sistemas productivos con enfoque agroecológico a través del desarrollo de capacidades de manejo de suelos, agua, semillas nativas, etcétera.
- Estimular la producción de alimentos frescos (tradicionales) que actualmente no abastece la producción nacional en una perspectiva de sustitución de importaciones, y adoptar políticas de protección de la producción nacional de alimentos.
- Implementar mecanismos para garantizar estabilidad y compensaciones a las y los agricultores en caso de pérdidas (seguro agrario, precios sostén).
- Fomentar y apoyar la gestión territorial y del cambio climático a través de: (i) la gestión integral de cuencas y reforestación, (ii) la optimización de la gestión del agua y de los sistemas de riego (cosecha de lluvia, almacenamiento de agua, etcétera), (iii) manejo de suelos y control de cárcavas, y (iv) fortalecimiento de sistemas de gestión de riesgos incluyendo sistemas locales de predicción climática.
- Fomentar el desarrollo de conocimientos y destrezas a través de procesos de educación escolar regular, alternativa y de adultos, que rescaten y fortalezcan los saberes propios de cada pueblo y los complementen con enfoques relacionados a los puntos anteriores (producción agroecológica, gestión territorial y de cuencas, manejo de suelos, organización empresarial, mercadeo, etc.).

Estas medidas pueden implementarse sobre las bases normativas ya promulgadas, desde los municipios y autonomías indígena originario campesinas (AIOC) y con el apoyo de gobernaciones y Gobierno central. Para ello será fundamental una distribución más equitativa de recursos del tesoro general de la nación (TGN) entre el nivel central de la administración pública y las entidades territoriales autónomas, en el marco de un nuevo pacto fiscal.

Propuestas para la economía empresarial agropecuaria (EEA)

La EEA es un sector importante para el desarrollo económico del país. Sin embargo, el modelo productivo que promueve –basado en los paradigmas de la revolución verde, muy cuestionados a nivel mundial– no es rentable ni sostenible. Por tanto, es necesario encaminar progresivamente el sector hacia modelos productivos más sostenibles ambientalmente, y que hagan un uso más eficiente y equitativo de los recursos productivos. Para ello, el concepto de “intensificación sostenible” es de utilidad, entendiendo que no se trata meramente de una intensificación en capital o tecnología, sino en prácticas de manejo que permitan recuperar el potencial productivo de los suelos e incrementar la producción por hectárea (Friedrich, 2020, op. cit.). En ese sentido, consideramos necesario:

- Detener la ampliación de la frontera agropecuaria sobre áreas boscosas no aptas para la producción. Actualmente, tenemos alrededor de 0,35 hectárea habilitada por habitante. Es una cifra similar a la de los países de ingresos altos (0,37 ha), superior al promedio mundial (0,23 ha), y superior a las estimaciones promedio de requerimientos para alimentar a una persona (0,22 ha) (FAO, 2012³⁰). Debemos hacer un mejor uso de la superficie agrícola. Es necesario el desarrollo de políticas de responsabilidad ambiental para las empresas agropecuarias. Las políticas públicas deben orientarse a generar incentivos para la producción sostenible y a regular las prácticas que deterioran el patrimonio productivo y natural del país. Igualmente, debe regularse la concentración de tierras.
- Es necesario que la EEA realice prácticas de manejo integrado de suelos, agua, plagas y malezas para mejorar los rendimientos. Se debe incrementar la diversidad de cultivos a través de rotaciones y asociaciones, tomando en cuenta la necesidad de alimentos del mercado interno y las ventajas comparativas de Bolivia para competir en el mercado internacional. La diversificación de cultivos ayuda con el control de plagas y malezas. Bien manejada, puede mejorar significativamente la fertilidad de los suelos e incrementar la producción por ha/año. Los principios de disturbio mínimo y cobertura de suelo también deben ser implementados para disminuir la compactación y erosión de los suelos (Friedrich, 2020, op. cit.).
- Como horizonte, debemos valorizar nuestra agrobiodiversidad a través del manejo del patrimonio genético de variedades nativas y productos de alta calidad (como frutas amazónicas, cacao fino, café de calidad, tubérculos, etcétera). Esto nos permitiría ingresar al mercado de exportación en mejores condi-

ciones de competitividad. Bolivia tiene potencial para proveer productos de alto valor nutritivo al mercado interno y para la exportación. En ese sentido, debemos enfocar nuestros esfuerzos en propiciar la transición a una agricultura más sostenible social, económica y ambientalmente y menos intensiva en su uso de agroquímicos importados.

Referencias

¹ El documento tiene como fuentes principales los aportes del Panel 2 "Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia" con la participación de Theodor Friedrich, Edilberto Osinaga, Gonzalo Colque, Miguel Ángel Crespo, Nataly Ascarrunz y Juvenal Bonilla (Link IISEC: <https://bit.ly/39ywsDy> y Bolivia Debate: <https://bit.ly/35GLRAy>) y el Panel 3 "Situación y desafíos de la agricultura campesina e indígena y la producción de alimentos en Bolivia", con la participación de Pamela Cartagena, Gonzalo Flores, Oscar Bazoberry, Carlos Espinoza, Georgina Catacora-Vargas y Zulema Lehm (Link IISEC: <https://bit.ly/3oNC3w3> y Bolivia Debate: <https://bit.ly/39wdygd>).

² Responsable de capacitación e investigación del ISA

³ Codirectora del Instituto Socioambiental Bolivia (ISA).

⁴ Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC-UCB).

⁵ Theodor Friedrich (2020) "Modelos agroindustriales y de producción de alimentos sustentables", en Memoria del panel n°2 de la serie Bolivia Debate: un futuro sustentable "Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia" (14 de abril, 2020). La Paz: ISA, IISEC-UCB, Fundación Jubileo, La Pública y ONU Bolivia.

⁶ FAO (2020) "Versión resumida. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables" Roma: FAO.

⁷ Ver herramienta interactiva en: <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/es/>

⁸ Stephen Leahy (2020) "El 75% de la superficie terrestre del planeta está degradada" National Geographic.

⁹ Semana Sostenible (17 de junio de 2019) "Cada año el mundo pierde 24.000 millones de toneladas de suelo fértil, según la ONU".

¹⁰ Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAYa (s.f.) Estrategia Nacional. Neutralidad en la degradación de las tierras (NDT) hacia el 2030 La Paz: MMAta, p. 7.

¹¹ Los Tiempos (2019) "Bolivia subió en 54% la compra de alimentos en los últimos 10 años", 15 de julio de 2019.

¹² Carola Tito Velarde y Fernanda Wanderley (2021) Contribución de la agricultura familiar campesina e indígena a la producción y consumo de alimentos en Bolivia. Cuadernos de Investigación N° 91. La Paz: CIPCA.

¹³ El estudio utilizó la Encuesta Agropecuaria de 2015 para clasificar las UPA entre "familiares" y "no familiares". A partir de allí, extrapolaron los resultados considerando el ponderador disponible en la Encuesta Agropecuaria.

¹⁴ Miguel Urioste (2018) Medio siglo de la agricultura boliviana. La Paz: Fundación Tierra.

¹⁵ FAO (2014) "Agricultores familiares: alimentar al mundo, cuidar el planeta". Disponible en: <http://www.fao.org/3/mj760s/mj760s.pdf>

¹⁶ Coraly Salazar Carrasco y Elizabeth Jiménez Zamora (2018) Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia IFA. Cuaderno de Investigación No. 86. La Paz: CIPCA.

¹⁷ Por ejemplo, en los valles se cultivan más de 80 productos, que incluyen papa, trigo, cebolla, durazno, manzana y limón. En el Altiplano están los cultivos de papa, oca, quinua, cañahua, trigo, cebada, avena, tarwi, arveja, haba y hortalizas diversas. En los llanos se siembra caña, maíz, yuca, arroz, mandarina, plátanos, naranja, cacao, café, acerola, achachairú, almendra, papaya, piña y muchas otras frutas y hortalizas. Y en la Amazonía norte se produce yuca, arroz, maíz, ají, plátano, cacao, copuazú, asaí, castaña, majo, coco, lima y muchos otros productos.

¹⁸ José Luis Eyzaguirre (2015) Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia. La Paz: Fundación Tierra.

¹⁹ Gonzalo Colque (2020) "Detrás de la frontera agrícola: Sostenibilidad económica, social y ambiental del agro-modelo cruceño", Panel 2.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística - INE (2015) Censo agropecuario 2013 Bolivia. La Paz: INE.

²¹ Marcos Nordgren (11 de febrero 2011) "¿Alianza entre agroindustria y gobierno?" CIPCA Notas.

²² Procesos que, además, están favoreciendo la extranjerización de la tenencia de la tierra. Véase: Miguel Urioste (2011) Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia. La Paz: Fundación Tierra.

²³ Sheyla Martínez (2019) "¿Es sostenible el modelo agroexportador sojero?". CIPCA Notas, 17/07/2019.

²⁴ Heber Araujo (20 de junio de 2018) "Importación de alimentos y políticas de fortalecimiento de la agricultura sostenible" CIPCA Notas.

²⁵ Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (OECA) y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM).

²⁶ De 17 kg/ha en 2001 a 43 kg/ha en 2017, y de 3,5 kg/tm en 2001 a 8,8 kg/tm en 2018, respectivamente.

²⁷ La soya rendía 2,32 tm/ha en 1992 y 2,39 tm/ha en 2017 (INE).

²⁸ Ben McKay (2018) Extractivismo agrario. Dinámicas de poder, acumulación y exclusión en Bolivia. La Paz: Fundación Tierra.

²⁹ Los pequeños productores de las ECIF solo pueden insertarse de manera marginal en la cadena de valor de la soya. Recurren frecuentemente a arreglos contractuales con empresas acopiadoras y exportadoras para disponer de capital operativo e insumos, pero entran así en dinámicas de endeudamiento (McKay, 2018).

³⁰ FAO (2012) El Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo. Madrid: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i1688s/i1688s.pdf>



Desafíos de la gestión ambiental en Bolivia

Antecedentes: desarrollo de las bases para la gestión ambiental en el país

Ubicada en el centro de Sudamérica, Bolivia alberga una alta gama de ecorregiones y tipos de hábitats. Las variaciones altitudinales y latitudinales, la topografía montañosa del occidente y los factores climáticos han creado condiciones diversas para la vida y han posibilitado el desarrollo de numerosos ecosistemas y especies. Además, es el único país que abarca las tres principales cuencas del subcontinente. Estas características han determinado que Bolivia sea reconocida por el Convenio de Diversidad Biológica como uno de los países megadiversos del planeta.

No obstante, las mismas características que hacen tan diverso el territorio boliviano, lo hacen también marcadamente frágil en términos ambientales. La fragilidad de los suelos, la topografía montañosa y el régimen climático en la región andina, así como el clima en la región del Chaco, determinan la vulnerabilidad del país a la erosión y a la desertificación. En este contexto, las culturas desarrolladas por las poblaciones asentadas en las distintas regiones que hoy conforman Bolivia han sido fundamentales para la conservación y el desarrollo de la biodiversidad y para lograr el manejo de los factores ambientales críticos del territorio.

Sin embargo, la incorporación del territorio que hoy es Bolivia en la jurisdicción de la Colonia española, a partir del siglo XVI, tuvo crecientes impactos ambientales en el área de influencia de la actividad minera (el área andina), provocando una intensa deforestación y la contaminación de amplias superficies de suelos y numerosos cursos de agua. El sistema colonial actuó en base a una lógica extractiva, centrada en el objetivo de la producción mineral para su transferencia a la metrópoli, sin ninguna consideración por los impactos en el territorio. Esta lógica fue heredada posteriormente por el Estado surgido del proceso de independencia y luego por el Estado nacional de 1952, los cuales promovieron la expansión de la economía del país hacia las tierras bajas (en el primer caso, para la explotación de la goma y, en el segundo, para el desarrollo de la agroindustria, la colonización y la explotación hidrocarburífera), sin medidas de planificación territorial, ni de gestión ambiental.

Desde inicios de los años noventa se desarrollaron discusiones en la sociedad civil tendientes a la formulación de una política ambiental nacional orientada a lograr el desarrollo sostenible. Dichas discusiones también contribuyeron a la formulación de la Ley N° 1333, Ley de Medio Ambiente, promulgada en 1992. Sobre las bases establecidas por dicha norma, progresivamente se desarrollaron bases institucionales para la gestión ambiental³: el marco normativo (los reglamentos de la Ley N° 1333, el Reglamento General de Áreas Protegidas, La Ley Forestal 1700 de 1996, etc.) y diversas herramientas técnicas, tales como los planes de ordenamiento territorial y uso de suelos, la Estrategia Nacional de Gestión de la Biodiversidad, planes de manejo de cuencas, etc. Un avance fundamental en este proceso de aplicación de la Ley 1333 fue la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), conformado por 22 áreas de importancia fundamental para la conservación de la biodiversidad en el país⁴.

La aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, constituye otro hito fundamental en el proceso de desarrollo de las bases para la gestión ambiental en el país. Su elaboración, en el marco de la Asamblea Constituyente, se basó en una amplia participación social, y el texto resultante incluye amplios y detallados mandatos. Entre ellos destaca el art. 9.6, que define que son fines y funciones del Estado el "Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales [...] así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las actuales y futuras generaciones". Igualmente, el art. 342, que establece que es deber del Estado y de la población "conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad". Por último, el art. 345, que determina que las políticas de gestión ambiental deberán basarse en "la planificación y gestión participativas, con control social", en "la aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental" y "en la responsabilidad por toda ejecución que produzca daños ambientales y su sanción civil, penal y administrativa". Asimismo, la CPE establece el derecho fundamental de la población al medio ambiente sano

(art. 33), las bases para la gestión de todos los recursos naturales y las responsabilidades de cada uno de los niveles de la administración territorial del Estado en la gestión ambiental.

Posteriormente a la aprobación de la CPE, se promulgaron la Ley N° 071, Ley de los Derechos de la Madre Tierra, de diciembre de 2012, y la Ley N° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, de octubre de 2012. Ambas plantean mandatos de gestión ambiental en un nuevo marco conceptual (principalmente, centrado en los conceptos de Madre Tierra, los derechos de la Madre Tierra y el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra), que no llegaron a proyectarse en el fortalecimiento de la gestión ambiental del país, aunque sí fueron bases importantes para la promulgación de la Ley N° 777, del Sistema de Planificación Integral del Estado de enero de 2016, que articula la planificación territorial, el desarrollo integral de la población y la gestión del cambio climático con el Sistema de Inversión Pública del Estado.

Además de las sólidas bases normativas establecidas en la CPE (véase: <https://tinyurl.com/BasesGestio-nAmb>), Bolivia es signataria de más de 20 convenciones internacionales ligadas con la gestión ambiental, que también constituyen importantes fundamentos y oportunidades de cooperación con otros Estados en este campo (véase; <https://tinyurl.com/tratadosMABol>). Entre ellos, tiene especial relevancia el Acuerdo de Escazú (ratificado por el país en 2018, y que entra en vigencia este 2021), que busca

garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible [el resultado es nuestro]. (art.1).

Principales problemas ambientales que enfrenta el país

A pesar de los avances señalados líneas arriba, actualmente Bolivia está sumergida en una profunda crisis ambiental con distintas dimensiones:

- Deforestación e incendios forestales. El país pierde sus bosques a gran velocidad. En 2018, Bolivia tuvo la quinta mayor tasa de deforestación en el mundo⁵. Desde 2016, un estimado conservador menciona un promedio de 350.000 hectáreas deforestadas por año⁶. Más de la mitad de las 7 a 9 millones de hectáreas acumuladas de deforestación en el país se ha concentrado en los últimos 20 años, y alrededor del 80% se sitúa en el departamento de Santa Cruz⁷. El principal motor de la deforestación es la expansión de la frontera agropecuaria, promovida por políticas públicas⁸ y facilitada por distribuciones irregulares de tierras. Dicha expansión está incorporando a la producción agrícola tierras de vocación forestal, lo que determina bajos rendimientos agrícolas, un rápido agotamiento de suelos y la necesidad recurrente de expandirse hacia nuevas tierras. Un síntoma dramático de esta dinámica son los incendios de 2019, en los que se quemaron más de 5 millones de hectáreas. En 2020, la superficie quemada al 6 de diciembre alcanzó 2,3 millones de hectáreas⁹. Por otro lado, la estrategia para disminuir la deforestación ilegal ha sido legalizarla. Entre 2012 y 2015, el porcentaje de deforestación ilegal disminuyó del 92,1% al 64%, pero la deforestación absoluta aumentó de 118.000 a 155.400 hectáreas¹⁰.
- Creciente contaminación de suelos, aguas y alimentos por el uso intensivo de agroquímicos en la agricultura. Ha habido un incremento del 150% en el uso de agroquímicos por hectárea y por tonelada de alimento producida en los últimos 15 años.¹¹ Solo en 2018, se importaron 167 millones de litros de agroquímicos. Más del 70% de los 229 plaguicidas registrados en Bolivia son problemáticos por su toxicidad y al menos 78 son altamente peligrosos (incluyendo glifosato, paraquat y atrazina)¹². Este incremento en el uso de agroquímicos está vinculado en parte a la expansión de las superficies de soya transgénica en Bolivia desde 2004. La gran mayoría de los cultivos transgénicos han sido diseñados para resistir a herbicidas que causan daños a la salud. A pesar de ello, los rendimientos de soya no se han incrementado más que en 0,6% en el país, mientras los costos de producción han subido en 76%, reduciendo la rentabilidad y motivando la expansión de la frontera agrícola¹³.

En el caso de Bolivia, la introducción de cultivos transgénicos para productos de la canasta básica, como plantea el D. S. 4232, de 2020, representa además un gran riesgo para la agrobiodiversidad del país, fundamental para la seguridad con soberanía alimentaria. Esta política, que contraviene el art 408 de la CPE, se aprobó en un contexto de "excepción", sin debate o consulta pública durante el gobierno de Añez. Sin embargo, el decreto no ha sido abrogado aún, a pesar de las denuncias en mayo de 2020 por el entonces candidato Luis Arce sobre su ilegalidad y sus implicaciones contra la soberanía alimentaria y el patrimonio genético del país.

- Pasivos ambientales mineros e impactos de la minería. Los pasivos ambientales mineros (PAM) corresponden a los impactos ambientales acumulados por la actividad minera, aunque las operaciones hayan

concluido o hayan sido abandonadas hace tiempo. Con frecuencia, la responsabilidad de su remediación ambiental es asumida por el Estado. Los PAM constituyen una de las cicatrices ambientales más dramáticas del extractivismo que se desarrolla en Bolivia desde hace siglos. La magnitud y gravedad de los PAM en el territorio nacional no ha sido precisada. En 2011 se estimaba que había más de 2.400 PAM solo en el occidente del país¹⁴.

Los mayores impactos ambientales de la minería son la contaminación de aguas, suelos y aire, el sobreconsumo de agua, la deforestación, la erosión y la desestabilización de terrenos. Además de los PAM, las operaciones mineras activas siguen generando impactos ambientales. Actualmente los derechos mineros afectan el 16% de la extensión de los ríos del país y más de medio millón de hectáreas en 16 de las 22 áreas protegidas nacionales¹⁵. La minería del oro está en auge en la Amazonía, y es particularmente peligrosa por la liberación de mercurio altamente tóxico al ambiente (Bolivia es el segundo país que más mercurio importa en el mundo después de la India)¹⁶. La normativa boliviana, especialmente la Ley N° 535, Ley de Minería y Metalurgia, de 2014, es permisiva y limitada en comparación con otros países de la región. Se permiten operaciones mineras en todo el territorio nacional incluyendo en áreas protegidas y territorios indígenas. No están específicamente regulados: el uso del agua, las obligaciones y sanciones ambientales, el comercio e importación de mercurio o el cierre de faenas mineras, entre otros. Resulta preocupante que la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) tenga un megaproyecto minero aurífero a lo largo de todo el río Madre de Dios, que incluye además la construcción de una carretera a lo largo de este río¹⁷.

- Otro de los mayores problemas ambientales que enfrenta el país son los efectos del cambio climático. Bolivia es uno de los países del mundo más vulnerables a tales efectos por sus altos índices de pobreza e inequidad, por la fragilidad de sus ecosistemas y su localización en una región de extremos climáticos. Ya se viven fuertes efectos del cambio climático en el país, reflejados en: la pérdida de glaciares; inundaciones, sequías, heladas e incendios forestales; cambios en los regímenes de lluvias; escasez de agua; pérdida de biodiversidad; mayor incidencia de plagas y enfermedades; e incremento de las temperaturas. Cerca del 40% de la superficie del país está en proceso de desertificación¹⁸, especialmente en las zonas de cordillera, el Altiplano y llanuras chaqueñas. La seguridad alimentaria y medios de vida de las familias campesinas e indígenas se ven afectados, lo que las obliga a migrar áreas urbanas. Allí se enfrentan también con efectos del cambio climático, como epidemias, inundaciones, deslizamientos y escasez de agua, alimentos y energía. La deforestación y el cambio de uso del suelo son las principales contribuciones del país al cambio climático (81% de las contribuciones nacionalmente determinadas) y, a su vez, son los factores que agravan sus efectos.
- Otro gran problema es el debilitamiento de los estudios de evaluación de impacto ambiental en general, y su ausencia en una serie de megaproyectos con potenciales impactos ambientales y sociales muy altos y rechazados por las comunidades locales. Algunos ejemplos son la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos a través del TIPNIS; las megahidroeléctricas Bala, Chepete, Cachuela Esperanza y Rositas; la central nuclear en El Alto; la exploración de hidrocarburos en Tariquía y en la TCO Tacana II. En los últimos años se ha promulgado una serie de decretos y disposiciones que debilitan los procesos de EEIA¹⁹. Además, se ha flexibilizado la consulta pública y no se ha consolidado el proceso de consulta previa, libre e informada en los procesos de EEIA, como lo manda la CPE (arts. 30.II.15, 343, 345, 352 y 403). Estos hechos se relacionan también con la contravención al derecho de acceso a la información ambiental de la población, garantizado por la normativa nacional y por el Acuerdo de Escazú.
- Amenazas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Todas estas amenazas confluyen de forma particularmente alarmante en las áreas protegidas (AP). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está en crisis por la penetración de la minería, el tráfico de madera y de vida silvestre, la exploración de hidrocarburos, la colonización y avasallamiento de tierras, el avance de la frontera de la coca, la construcción de infraestructura, la falta de alternativas económicas y servicios, la desestructuración de tejidos sociales y la proliferación de actividades ilícitas y de la violencia a su interior. Si bien estas amenazas no son nuevas, en los últimos años se han intensificado amparadas en la política pública (ej.: Ley N° 535 de 2014; Ley N° 906, Ley General de la Coca, de 2017; D.S. 2633, de 2015).

Paralelamente, el marco institucional del Estado para la gestión de las AP se ha desarticulado. El Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) ha perdido independencia, legitimidad y capacidad técnica y financiera. La mayor parte de los Comités de Gestión, constituidos en cada una de las áreas como base para su gestión participativa, se han desarticulado. También se han debilitado los equipos de técnicos de protección de las áreas, así como las unidades técnicas de la oficina central del SERNAP. Un hecho extremo ha sido el despido masivo de personal formado desde en los años noventa para la gestión del SNAP –directores de áreas, jefes de protección y guardaparques–, que se produjo en enero de 2021, sin justificación alguna y contraviniendo las normas de contratación y despido vigentes en la institución. A la par, muchas

de las comunidades indígenas miembros de las 44 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) involucradas en la gestión de las AP han visto sus territorios amenazados por las mismas presiones. De forma general, se ha retrocedido mucho en los avances que se lograron en la gestión de las áreas desde la creación del SNAP, en las experiencias de gestión compartida de estas con sus habitantes y en los emprendimientos de aprovechamiento sostenible de recursos naturales de las áreas, desarrollados en beneficio de las comunidades que las habitan (emprendimientos de turismo comunitario, de aprovechamiento de fibra de vicuña, de cacao silvestre, de carne y cueros de lagarto, de castaña, etcétera).

- Estos procesos están acentuando el problema de la pérdida de biodiversidad en el país, que también se ve afectada por otros factores como, la pérdida y fragmentación de hábitat, la introducción de especies exóticas invasoras (especialmente de peces), enfermedades emergentes, la sobreexplotación y tráfico de especies determinadas, la contaminación, desastres naturales y cambios climáticos. En 2009, se evidenció que 31% de una muestra de 1.003 especies de vertebrados estaban amenazadas en distintos grados (especialmente anfibios, mamíferos y aves)²⁰. Existen serias amenazas también a especies de invertebrados y especies y comunidades de plantas en tierras bajas y altas^{21,22}. La biodiversidad no solo tiene un valor en sí misma, sino que es fundamental para el equilibrio de los ecosistemas, la seguridad alimentaria, la potencialidad de ingresos para las familias cuando se hace un uso sostenible de la misma (como a través del turismo o el biocomercio), la investigación médica y farmacéutica, el control de enfermedades, etcétera.
- Otra problemática con fuertes repercusiones ambientales es la dependencia de Bolivia de combustibles fósiles (gas y petróleo). Según el Ministerio de Hidrocarburos²³, más de 95% de la energía producida y el 68% de la energía consumida en el país corresponden a combustibles fósiles. Dos tercios del consumo se atribuyen al transporte y el 16% al consumo eléctrico. El 70% de nuestra potencia instalada para producir electricidad proviene de plantas termoeléctricas que funcionan a gas o diésel (el 23% de plantas hidroeléctricas; el 3,7% de plantas fotovoltaicas; el 1,6% a partir de biomasa y casi el 1% por parques eólicos). Es importante notar que tenemos capacidad instalada para producir el doble de la energía eléctrica de la que consumimos, debido a la orientación de la política pública hacia la exportación de energía. Se han construido plantas termoeléctricas y proyectado megahidroeléctricas en este sentido sin tener acuerdos previos para su exportación. Por su parte, las megahidroeléctricas generarían graves impactos ambientales por la inundación de bosques (1.910 km², afectando seis áreas protegidas), el desplazamiento de poblaciones y enormes emisiones de metano por la descomposición de materia orgánica bajo el agua²⁴. Los cambios en los cursos de los ríos afectarían los recursos pesqueros y el control de inundaciones. Las megahidroeléctricas ya no se consideran soluciones de energía limpia. En cambio, las pequeñas plantas hidroeléctricas que aprovechan las caídas naturales de agua no tienen estos altos impactos y permiten el abastecimiento local de energía. Bolivia tiene potencial para producir energía limpia con estas pequeñas hidroeléctricas, con plantas fotovoltaicas y parques eólicos. Es uno de los países que recibe más radiación solar en el mundo.
- Deterioro de la calidad ambiental. Varios de los problemas ambientales señalados, sumados a la falta de regulación y control ambiental por parte del Estado en sus distintos niveles, contribuyen a un deterioro creciente de la calidad ambiental para la población, que se materializa principalmente en aire y agua insalubres. El problema de la mala calidad del aire es grave en varias de las principales ciudades del país. Los niveles de contaminación por partículas contaminantes respirables (PM10) superaban en 2016 los niveles permitidos por la Organización Mundial de la Salud por lo menos en las ciudades de El Alto, Cochabamba, Trinidad, Sucre, Quillacollo, La Paz, Oruro y Potosí²⁵. El parque automotor, principal causante de la contaminación del aire, creció en promedio más del 10% anualmente entre 2001 y 2014, y alcanzó el 20% en 2018²⁶. Respecto a la mala calidad del agua, esta se debe sobre todo a la impermeabilización de las zonas de recarga (por la urbanización), a las deficiencias en los sistemas de saneamiento básico, a la mala gestión de aguas servidas, a la inadecuada disposición de residuos sólidos y el deficiente o nulo tratamiento de aguas residuales por diversas industrias (incluida la minería) y el uso de agroquímicos en la agricultura. El agua contaminada puede contener microorganismos que causan enfermedades, metales pesados y plaguicidas, entre otros. El 30% de la población boliviana no consume agua potable de calidad²⁷. Además de estos problemas, la deforestación alrededor de zonas urbanas incrementa riesgos de deslizamientos o inundaciones (es el caso de Cochabamba por la deforestación de las laderas del Tunari).

Causas fundamentales de la crisis ambiental

La crisis ambiental que hoy vive Bolivia es resultado de la conjunción de múltiples factores de diverso orden (políticos, económicos, sociales, etc.), y se ve agravada por la crisis climática global. Entre los factores internos que han jugado un papel más importante en la generación de la situación actual, podemos señalar:

- La nula valoración de la naturaleza y el equilibrio ambiental por quienes han conducido el desarrollo real

del país. Solo así se explica que mandatos ambientales tan consistentes como los de la CPE de 2009 y planteamientos fundamentales, como los derechos de la Madre Tierra o el “Vivir Bien en equilibrio con la Madre Tierra”, hayan tenido tan poca relevancia en la realidad. Los pobres o nulos resultados alcanzados por las instancias públicas en este campo contrastan con los resultados alcanzados, por ejemplo, por el Servicio de Impuestos Nacionales. El problema de fondo radica en la dependencia económica del Estado de las actividades extractivas, para las cuales la preservación del medio ambiente es simplemente un estorbo o un tema que no requiere esfuerzos decididos para su solución o adecuado manejo.

- Atrapado en la dependencia hacia las industrias extractivas, el Estado no tiene una visión concreta de lo que podría ser una economía alternativa para el país –enmarcada en el desarrollo sostenible o el vivir bien– compatible con los límites y potencialidades del territorio, con la conservación del patrimonio natural y cultural del país, y con su aprovechamiento sustentable. Hay mucho discurso al respecto, en especial referido al “vivir bien en armonía con la madre Tierra”, pero el camino recorrido va en otra dirección.
- El rol asumido por las máximas autoridades gubernamentales, de promoción y facilitación de la expansión de las actividades económicas extractivas –principalmente mediante la aprobación de normas que han facilitado sus operaciones–, que han pasado por alto los daños ambientales provocados por estas (y que, de acuerdo con la CPE, debían haber sido sancionados) y han atropellado los derechos ambientales de la población.
- El debilitamiento del estado de derecho en el país, que ha hecho posible que normas contrarias a la Constitución se aprueben y apliquen sin que el Tribunal Constitucional las objete, y que daños ambientales de magnitud no se procesen ni sancionen.
- Paradójicamente, pese a las numerosas normas aprobadas, hay un insuficiente desarrollo normativo para la aplicación efectiva de las amplias bases establecidas en la CPE para la gestión ambiental; esto determina que la mayor parte de las mismas sean solo declarativas.
- El debilitamiento del marco institucional para la gestión ambiental, que estaba en proceso de desarrollo y, en especial, de las funciones de control y fiscalización. El país no ha logrado construir un sistema efectivo de gestión ambiental, con capacidad e independencia para planificar y controlar el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos naturales y las actividades de impacto ambiental –como manda el art. 345 de la CPE–, sobre bases adecuadas de información, investigación científica y participación social, para garantizar la conservación del patrimonio natural y el derecho de la población al medio ambiente sano.
- En el marco del Régimen Autonómico, no se ha logrado una adecuada distribución y coordinación de competencias de gestión ambiental entre las entidades territoriales autónomas, ni los recursos técnicos y financieros necesarios que permitan garantizar una efectiva gestión ambiental en ninguno de los tres niveles: local, departamental y nacional.

Principales desafíos futuros

El país tiene grandes y complejos desafíos para resolver la crisis ambiental que hoy enfrenta. Destacamos aquí algunos que consideramos fundamentales:

Desarrollo de un Sistema de Gestión Ambiental. Se requiere desarrollar un sistema de gestión ambiental efectivo, con independencia y capacidad de regir el aprovechamiento de recursos naturales y las actividades de impacto ambiental en el país, en la perspectiva de garantizar su sostenibilidad, sobre la base de procesos adecuados de planificación y control, enmarcados en la descentralización autonómica y respaldados por la participación de la población y en consulta con ella, por información técnica e investigación científica y por una adecuada base normativa. Un sistema efectivo con bases sólidas permitirá:

- La adecuada planificación territorial y del uso de los recursos naturales, que armonice la satisfacción de las necesidades de uso con las necesidades de conservación de los ecosistemas y los servicios ambientales (que debe fundamentarse en información científica y tener carácter vinculante). Una base importante para esta es la que establece la Ley N° 777.
- Una efectiva regulación del uso de los recursos naturales, de las obligaciones de la sociedad y del Estado y de los procedimientos de gestión ambiental (en base a la CPE y a la Ley N° 1333).
- El control eficaz del cumplimiento de las normas, de las disposiciones de planificación territorial y de los mecanismos de control ambiental (que actualmente son la mayor debilidad del Estado).
- La efectiva protección de la biodiversidad y de los ecosistemas –en especial, de aquellos valores naturales declarados como áreas protegidas– y la restauración de los ecosistemas degradados.

El desarrollo de dicho sistema requiere:

- Elaborar una base institucional independiente para la gestión ambiental pública (articulada a las universidades y centros de investigación) y fortalecer las capacidades institucionales para la gestión ambiental de instancias claves del Estado relacionadas con el tema, como el Viceministerio de Medio Ambiente, el SERNAP, la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierras (ABT), la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), garantizando la solidez técnica e independencia de las mismas.
- Concretar el compromiso con la aplicación del Acuerdo de Escazú. Es decir, generar acceso público a la información ambiental; permitir y facilitar la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales; garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la labor de los defensores y las defensoras de derechos humanos en materia ambiental.
- Sanear, ordenar y desarrollar la normativa ambiental. Se debe fortalecer y sanear el marco normativo para la gestión ambiental, revisando la concordancia de la normativa vigente (sectorial y general) con la CPE y la Ley N° 1333, Ley de Medio Ambiente. Deben también desarrollarse las leyes y reglamentos necesarios para una efectiva aplicación de la CPE. En especial, deben mejorarse las regulaciones relativas al desempeño ambiental, así como las responsabilidades y sanciones para delitos ambientales de distintos sectores, como el minero y el agroindustrial.
- Desarrollar una base científica y tecnológica de apoyo a la planificación, el aprovechamiento sustentable y la conservación y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.
- Fortalecer los mecanismos y capacidades técnicas de evaluación de impactos ambientales. Deben establecerse procesos y mecanismos independientes de evaluación y control de los impactos ambientales de las actividades humanas sobre la biodiversidad y los ecosistemas. Actualmente, los estudios los elaboran las mismas entidades responsables de las obras o las inversiones, y no hay control sobre las mismas.
- Establecer y aplicar sanciones y mecanismos correctivos ante el incumplimiento de la normativa y ante los daños ambientales.
- Garantizar la efectiva participación social y consulta previa antes de la aplicación de medidas administrativas, obras u proyectos de impacto ambiental.

Atención prioritaria de las principales amenazas al medio ambiente y a la calidad ambiental. Las medidas urgentes y necesarias para enfrentar las principales amenazas ambientales son:

- El control de los incendios y la deforestación, a partir de la anulación de las leyes y los decretos “incendarios” (especialmente las leyes, decretos supremos y nuevos planes de uso de suelos mencionados en la nota 8 al final del texto) y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de incendios de comunidades y gobiernos locales.
- El restablecimiento del SNAP, sus capacidades institucionales, recursos financieros y participación social en su gestión.
- El control de la internación y uso de agroquímicos y del uso de transgénicos, con base en la aplicación de la CPE, el fortalecimiento de los mecanismos de control, la promoción de la información ciudadana y de la producción agroecológica.
- El fortalecimiento de la gestión de la calidad ambiental tanto en las ciudades como en las áreas mineras.
- El fortalecimiento y aplicación de la estrategia nacional frente al cambio climático, garantizando la protección de cabeceras de cuenca, bosques, la optimización del uso del agua y la adecuación de los procesos productivos, entre otras acciones necesarias.

Desarrollar una nueva visión y modelo de desarrollo económico y social. Podemos decir que este constituye el principal desafío, pues mientras el país no sea capaz de generar riqueza sobre la base de actividades económicas sostenibles, compatibles con la conservación del capital natural, cultural y con la equidad social, no va a ser posible detener la destrucción ambiental, que en su mayor parte es generada por las actividades económicas extractivas que benefician a pocos y no generan empleo (véase el mapa del CEDIB sobre las fronteras extractivas en Bolivia, en: <https://tinyurl.com/mapaCEDIB>).

El gran desafío es desarrollar opciones económicas sostenibles para sustituir progresivamente la economía extractiva por una economía diversificada y con valor agregado. Para ello debemos impulsar alternativas económicas intensivas en empleo y compatibles con la conservación, basadas en las potencialidades locales, el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y la cultura. Algunos ejemplos de rubros potenciales son el turismo, la gastronomía, la artesanía y las industrias culturales (tejidos, tallados, música, fiestas y festivales,

etc.), las manufacturas que agreguen valor a la producción, los servicios de software, las energías renovables y limpias, etc.

Mayor participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. La situación límite a la que ha llegado la crisis ambiental en el país demanda una participación activa de toda la sociedad en defensa del medio ambiente: jóvenes, mujeres, adultos, comunidades, pueblos indígenas, barrios, etc. Para ello es fundamental la educación ambiental de la población, orientada a fortalecer los conocimientos, hábitos, motivación y capacidades necesarias para garantizar su adecuada contribución al cuidado del medio ambiente y al funcionamiento de la gestión ambiental participativa en el país. En esta tarea es esencial el rol de los maestros y de los medios de comunicación.

Referencias

¹ Codirectora del Instituto Socioambiental Bolivia (ISA).

² Responsable de capacitación e investigación del ISA.

³ Primero, la Secretaría Nacional de Medio Ambiente, que posteriormente se convirtió en Ministerio de Desarrollo Sostenible y luego en Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

⁴ Además de las áreas protegidas de carácter nacional, el SNAP incluye también áreas protegidas de carácter departamental y municipal, que hacia 2012 ascendían a 123, con lo cual el Sistema pasó a cubrir más del 22% del territorio nacional.

⁵ Yvette Sierra (30 de abril de 2019) "Cuatro países de Latinoamérica en la lista mundial de los más devastados por la deforestación en el 2018", en Mongabay del 30 de abril.

⁶ Lykke Andersen y Juan Carlos Ledezma (2017). Nuevos datos sobre la deforestación en Bolivia (hasta finales del 2017). La Paz: INESAD.

⁷ Nataly Ascarrunz (2020) "Comentario", en Memoria del panel n°2 de la serie Bolivia Debate: un futuro sustentable, "Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia" (14 de abril de 2020). La Paz: ISA, IISEC-UCB, Fundación Jubileo, La Pública y ONU Bolivia.

⁸ Plan de Desarrollo Económico y Social, leyes N° 337, de 2013, N° 502, de 2014, N° 739, de 2015, N° 952, de 2017, N° 740, de 2015, N° 741 de 2015, N° 1098, de 2018, N° 1171, de 2019; los D. S. 3874, 3973, 4232; y los nuevos Planes de Uso de Suelos (PLUS) del Beni y Santa Cruz.

⁹ Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT (2020) "Alerta y gestión de focos de calor, quemas e incendios forestales (30 de noviembre al 06 de diciembre, 2020)", Boletín informativo 32.

¹⁰ Fundación Solón (2018) "Inconsecuencia climática. Análisis de la contribución de Bolivia y su implementación", en Tunupa, núm. 106.

¹¹ Miguel Ángel Crespo (2020) "Desafíos socioambientales de la agroindustria en Bolivia: agroquímicos, transgénicos y destrucción de bosques", en: Memoria del panel n°2 de la serie Bolivia Debate: un futuro sustentable, "Situación, perspectivas y desafíos económicos y socioambientales de la agroindustria en Bolivia" (14 de abril, 2020). La Paz: ISA, IISEC-UCB, Fundación Jubileo, La Pública y ONU Bolivia.

¹² R. Bascopé Zanabria y U. Bocke (2018). Plaguicidas altamente tóxicos en Bolivia. Berna: Universidad de Berna.

¹³ Ben McKay (2018) Extractivismo agrario. Dinámicas de poder, acumulación y exclusión en Bolivia. La Paz: Fundación Tierra.

¹⁴ Ángela Oblasser (2016) Estudio sobre lineamientos, incentivos y regulación para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM), incluyendo cierre de faenas mineras. Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y el Perú. Serie Medio Ambiente y Desarrollo n°163. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

¹⁵ Oscar Loayza, Ariel Reinaga y Manuel Salinas (2020) Situación de las actividades mineras auríferas y su intensidad en relación a la biodiversidad, ecosistemas, áreas protegidas, territorios indígenas y áreas forestales en el Norte de La Paz, Bolivia. Ponencia en plenaria durante el "Simposio del oro 2020", 5-6 de marzo 2020. La Paz: WCS Bolivia.

¹⁶ Brújula digital (2020) "Bolivia es el segundo país que más importa mercurio, un metal altamente tóxico", 20 de abril.

¹⁷ Comibol (2020) Proyecto Minero Río Madre de Dios impulsará el desarrollo en la región norte del país. 8 de septiembre.

¹⁸ Cámara Forestal de Bolivia – CBF (2015) 38% del territorio boliviano sufre una alta desertificación. 21 de octubre de 2015.

¹⁹ Se ha reemplazado la Ficha Ambiental por un Formulario de Nivel de Categorización Ambiental en el cual el representante legal del proyecto decide su categoría y, por tanto, los requerimientos de EEIA. Se exige a ciertas categorías de proyectos de cualquier necesidad de EEIA, como la gran mayoría de emprendimientos agropecuarios (D. S. 3549, de 2018 y 3856, de 2019) (véase: Fundación Solón [2019] Tunupa núm. 111.).

²⁰ Ministerio de Medio Ambiente y Agua – MMayA (2009) Libro rojo de la fauna silvestre de vertebrados de Bolivia. La Paz: MMayA.

²¹ MMayA (2020a) Libro rojo de los invertebrados de Bolivia. La Paz: MMayA.

²² MMayA (2020b) Libro rojo de plantas amenazadas de las tierras bajas de Bolivia. La Paz: MMayA.

²³ Ministerio de Hidrocarburos (s/f) Balance energético nacional 2006-2018. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos.

²⁴ Fundación Solón (2018) "Megahidroeléctricas: ¿energía limpia o negocio sucio?", en Tunupa, núm. 107.

²⁵ MMayA (2017) Informe nacional de calidad del aire de Bolivia 2016. La Paz: MMayA.

²⁶ Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas – AEMP (2014) Estudio vehículos automotores en Bolivia. La Paz: AEMP.

²⁷ IAGUA (2013) El 70% de la población de Bolivia consume agua potable de calidad. Disponible en: <https://www.iagua.es/noticias-bolivia/13/09/23/el-70-de-la-poblacion-de-bolivia-consume-agua-potable-de-calidad-36952>



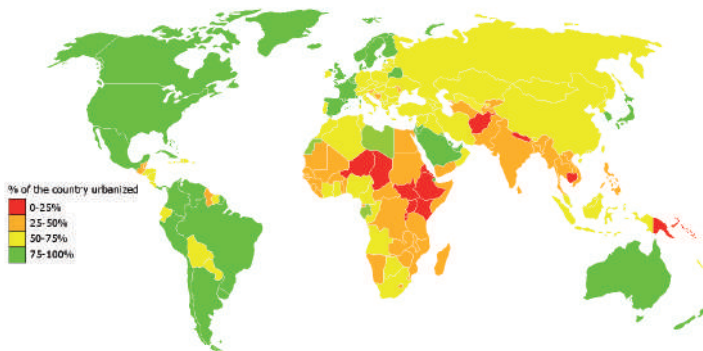
Deterioro de la calidad ambiental: La gran amenaza para la salud¹

Antecedentes

El siglo XXI se ha caracterizado claramente por los procesos de urbanización en los países en desarrollo: más del 90% del crecimiento poblacional tiene lugar en sus ciudades, que crecen aceleradamente³. América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo: dos tercios de su población vive en ciudades de 20.000 habitantes o más, y casi un 80% del total de su población, en zonas urbanas⁴.

Varios autores sostienen que este fenómeno es la mayor oportunidad de crecimiento y desarrollo del siglo. Es fácil pensar que en concentraciones humanas la dotación de servicios como agua, salud, energía y educación es más eficiente que en áreas rurales. Sin embargo, el desarrollo económico observado se ha visto contrastado con el incremento de problemas sociales –como el crecimiento rápido de barrios de tugurios– y problemas ambientales –como la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, la generación indiscriminada de residuos sólidos, la contaminación atmosférica y la mayor congestión vehicular–.

Grado de urbanización a nivel global



Fuente: Banco Mundial

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

El Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este Objetivo plantea diez tareas orientadas a lograr en 2030 una relación más armoniosa entre la población urbana y la naturaleza, generando mejor calidad de vida sin comprometer el destino de la próxima generación. Entre las acciones priorizadas están las de garantizar la calidad del aire, la gestión de residuos y desechos y el acceso universal a áreas verdes para los habitantes de las ciudades⁵.

Por otro lado, en noviembre de 2018 se celebró en la sede de la OMS en Ginebra, Suiza, la Primera Conferencia Mundial de la OMS sobre Contaminación del Aire y Salud. La Conferencia estuvo cargada de evidencia científica que demostró la relación entre contaminación atmosférica y daños a la salud. Destacaron mensajes como el que más de la mitad de todas las muertes por neumonía en niños menores de cinco años se deben a la contaminación del aire; la exposición al aire contaminado a temprana edad se asocia con un mayor riesgo de muchas enfermedades crónicas; las personas mayores y las personas con afecciones cardiorrespiratorias preexistentes y diabetes corren un riesgo especial y, por último, los trabajadores expuestos a niveles cada vez mayores de contaminación atmosférica corren un alto riesgo y deben ser protegidos con medidas adecuadas.

El tercer elemento destacado se refiere a que las medidas para hacer frente a la contaminación atmosférica y la mitigación del cambio climático pueden aportar beneficios combinados y, por lo tanto, mucho mayores en comparación con los costos de su implementación. Mantener el calentamiento climático a 1,5°C es imposible sin reducir los contaminantes climáticos de corta duración (SLCP) como el metano, el ozono troposférico y el carbono negro. El cambio climático y la contaminación del aire están estrechamente interrelacionados, por lo que la reducción de estos contaminantes no solo protege el clima, sino que también promueve un aire limpio.

Principales problemas que enfrenta el país en la materia y sus propuestas de abordaje

La calidad ambiental tiene múltiples factores. En este documento nos concentraremos en analizar la calidad ambiental en áreas urbanas y en los factores (i) residuos sólidos; (ii) agua; (iii) y calidad del aire y transporte, sin desmerecer que existen otros problemas que es urgente tratar y que con seguridad formarán parte de un segundo análisis.

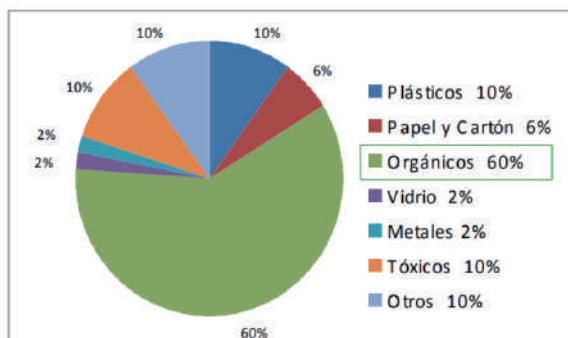
Residuos sólidos

Al igual que la calidad del aire, la gestión de los desechos sólidos municipales se considera una importante preocupación de salud pública, económica y ambiental, especialmente en los países en desarrollo. El proceso de urbanización reflejado al inicio de este documento no es ajeno a la realidad de Bolivia. La mitad de la población boliviana vive en las cuatro áreas metropolitanas del eje central (Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba), el 20% en ciudades intermedias y pequeñas, y el restante 30% en zonas rurales correspondientes a 224 municipios. En las ciudades intermedias y pequeñas, los servicios de gestión de residuos sólidos son de baja cobertura, calidad y continuidad. Los residuos sólidos, en ausencia de medidas adecuadas de gestión, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, contaminan los suelos y los cuerpos de agua, generando problemas de salud pública.

Cerca de la mitad de los residuos sólidos producidos en el país son depositados en rellenos sanitarios, lo que sucede casi con exclusividad en las áreas metropolitanas. Alrededor del 90% de los sitios de disposición final son botaderos a cielo abierto (sin medidas técnicas u operativas de control de la contaminación), y más de la mitad de ellos se ubican cerca a cuerpos de agua. El servicio de recolección es frágil, el aprovechamiento es ínfimo (menos del 5% de residuos se aprovecha, de más de un 50% de residuos aprovechables, entre orgánicos e inorgánicos).

De acuerdo a la normativa vigente, para el año 2020 todos los municipios con botaderos y áreas contaminadas por residuos debieron ingresar en procesos de clausura, cierre técnico y saneamiento ambiental, e implementarse en ellos rellenos sanitarios y/o complejos de tratamiento de residuos. Sin embargo, a la fecha, menos del 10% cuentan con rellenos sanitarios y botaderos controlados. También se espera que para 2025 unos 80 municipios gestionen integralmente sus residuos. Actualmente, solo 16 aprovechan sus residuos antes de su disposición final. Esto demuestra que –pese a la existencia de un marco normativo que promueve el aprovechamiento de residuos– la mayoría de los gobiernos autónomos municipales, responsables de los servicios de aseo urbano se han visto limitados en la implementación de servicios de recolección diferenciada, el desarrollo de instrumentos normativos y de planificación en gestión integral de residuos sólidos (GIRS) y el cierre de botaderos, entre otros. Esto evidencia la necesidad de brindarles asistencia técnica y de desarrollo de soluciones mancomunadas para generar economías de escala.

Caracterización de residuos sólidos en Bolivia



Fuente: Dirección Nacional de Residuos Sólidos, MMAyA, 2009. (quitar la fuente de dentro del gráfico)

Caracterizaciones realizadas a los residuos sólidos generados en Bolivia permiten aseverar que más del 60% son de carácter orgánico (80% agua y 20% fracción orgánica seca). Ello significa, en términos sencillos, que enterramos agua, que en los rellenos sanitarios se convierte en un problema mayor porque dichos desechos orgánicos producen los denominados lixiviados (líquido fermentado que recoge todos los contaminantes solubles que encuentra en la basura), contaminan aguas superficiales y subterráneas y provocan inestabilidad geológica en los rellenos. No debe extrañarnos el deslizamiento sucedido en el relleno sanitario de Alpacoma en la ciudad de La Paz a finales de 2019.

La gestión de los residuos sólidos tiene en el país varios desafíos sociales y técnicos. A continuación presentamos los principales:

Desafío social para residuos sólidos. La concepción lineal de la gestión de los residuos sólidos ha acostumbrado a la población a que, una vez que se usa un bien, se lo deshecha. Es decir que todo lo que no nos sirve lo ponemos en un “basurero”, cuyo contenido depositamos en el contenedor de la esquina o en el carro basurero, para que “alguien” lo recoja. Este modelo ha malacostumbrado a la población a pensar que la basura es un problema de los gestores públicos (de la municipalidad) y que no tiene ninguna responsabilidad en su manejo. El erradicar esta mala costumbre es un reto para las ciudades y es la base para un nuevo sistema en el que la gestión de los residuos sea una responsabilidad de todos (gobernantes y gobernados).

Los procesos de concientización, sensibilización y educación ambiental son fundamentales para entrar en un nuevo paradigma. Una ciudad ecoeficiente no será solamente la que tenga procesos de gestión eficiente, sino la que tenga ciudadanos comprometidos y ecoeficientes. Los niveles de generación de residuos en Bolivia son bajos: generamos 0,5 kg/habitante por día, en comparación con los 3 kg/habitante por día generados en Europa, por ejemplo. En este sentido, podemos ver que nuestro problema no está en la generación de residuos, sino en la disposición que le damos a los mismos, y que compromete a numerosas áreas urbanas y circundantes con altos niveles de contaminación.

Desafío técnico para residuos sólidos. Varias ciudades de Bolivia han sido entusiasmadas con soluciones mágicas bajo la denominación de “industrialización de la basura”. Un primer desafío es dejar de pensar en este tipo de propuestas ilusorias por las siguientes razones:

- La tarifa que se paga por el servicio de recolección y disposición de residuos es tan baja, que en la mayoría de los casos es subvencionada; un proceso de “industrialización” sin una recolección diferenciada previa será aún más costoso que la disposición actual.
- Como se explicó, los residuos sólidos en Bolivia no son tan sólidos; por lo menos la mitad son agua, por lo que usar esa basura para generar calor necesitará más energía de la que pueda producir.
- No hay antecedentes de proyectos exitosos de industrialización de residuos sin recolección diferenciada previa, por lo menos en la región latinoamericana.

Los procesos de recolección diferenciada y de separación de residuos en origen son la base de una buena gestión. Los países que han optado por este modelo todavía no han logrado una separación total (basura cero) luego de más de 20 años de gestión, por lo que cuanto más tarde se empiece con este proceso, más tiempo tomará conseguir niveles satisfactorios. La recolección diferenciada, aunque esté llena de defectos y nos cueste al inicio más esfuerzo que depositar los residuos en los rellenos sanitarios, debe iniciarse en los lugares en que aún no se aplica y mejorarse continuamente donde ya se practica. La persistencia en el cambio de paradigma generará costumbre en la población y permitirá entrar en un círculo virtuoso de la sociedad. Este proceso puede necesitar al menos una generación para llegar a aplicarse correctamente. Los residuos inorgánicos que se separen en origen (plásticos, metales, vidrio y celulosa, entre otros), podrán entrar en un proceso de economía circular para ser introducidos nuevamente en los ciclos productivos y así bajar la presión sobre la demanda de materias primas obtenidas de la explotación de la naturaleza.

La separación en origen de los residuos orgánicos es una necesidad; es la parte más compleja y seguramente la que más costará implantar en una ciudad. Los ejemplos más sobresalientes de esta práctica en Bolivia están en las ciudades de Sacaba, Tiquipaya, Villazón y Viacha. Paradójicamente, ninguna ciudad capital tiene un liderazgo en el tema a la fecha.

Hay tres alternativas para el tratamiento de los residuos orgánicos:

Incinerar: Como vimos, no es una opción cuando los residuos están tan húmedos; sin embargo, pueden ser mezclados con otros materiales inorgánicos de mayor poder calorífico hasta llegar al equilibrio e incluso generar ganancia energética. Cabe destacar que esta opción requiere de alta tecnología en limpieza de los gases de combustión para no generar otro problema ambiental.

Compostar: El compostaje genera beneficios ambientales (compost) que pueden servir para fertilizar

nuestros suelos, sobre todo en el Altiplano y los valles interandinos. La calidad del compost dependerá de cuán eficientes seamos en separar materiales que no son biodegradables, como plásticos y metales. La desventaja es que no se genera un valor energético en el proceso.

Fermentación: La fermentación parece ser la opción más eficiente para el tratamiento, ya que genera tanto abono sólido (compost) como líquido (biol) y, además, biogás, que puede ser aprovechado energéticamente. Para que sea eficiente, requiere de una recolección diferenciada muy minuciosa y de alta tecnología; dicha tecnología está disponible⁶.

Independientemente del sistema que se elija, es necesario implementar modelos de recolección diferenciada, lo cual cierra nuevamente el ciclo de responsabilidad generador-gestor-consumidor. Solamente con la cooperación de todos los ciudadanos se logrará la adecuada separación de los residuos orgánicos que es la base para cualquiera de las tres opciones tecnológicas señaladas; por economías de escala, cuanto mejor lograda esté dicha separación, más eficiente y menos costosa será para la ciudad.

Agua

La disponibilidad promedio de agua en el mundo es de aproximadamente 1.386 millones de km³ al año. De estos, el 97,5% es agua salada y el 2,5% –es decir, 35 millones de km³– es agua dulce; de esta última, casi el 70% no está disponible para consumo humano debido a que se halla en forma de glaciares, nieve o hielo, y cerca del 30% se encuentra en el subsuelo, como aguas subterráneas de difícil acceso. En estas condiciones, solamente el 1% del agua dulce del planeta está disponible para el funcionamiento de los ecosistemas y el consumo humano, y de esta, el 69% es para uso agropecuario, el 19% para uso del sector industrial y solo un 12% está disponible para uso municipal (uso doméstico y limpieza urbana).

En Bolivia, al igual que en el caso de los residuos sólidos, los gestores urbanos del agua se han preocupado tradicionalmente en dotar a la población de agua potable y alcantarillado, sin incluir en la estructura de costos el tratamiento postuso. Esta práctica ha generado falta de compromiso de la población en el cuidado y uso adecuado de este elemento. La mayor parte de las empresas que administraban los servicios de agua se denominaban “agua potable y alcantarillado”, olvidándose de la última fase crucial para mantener un equilibrio con la naturaleza: el tratamiento de aguas residuales antes de devolverla a la naturaleza.

En este sentido, el problema del agua en las ciudades de Bolivia se puede resumir en los siguientes puntos:

Disponibilidad. En Bolivia utilizamos principalmente dos fuentes de abastecimiento: las aguas superficiales y las subterráneas. Las superficiales se utilizan en un mayor porcentaje –actualmente se utilizan en 12 ciudades principales– y son también las más susceptibles de contaminarse. Sin embargo, las aguas subterráneas también están siendo contaminadas, sobre todo en aquellos lugares donde los suelos son bastante permeables y permiten la rápida infiltración de contaminantes hasta el subsuelo. Otro riesgo respecto a las aguas subterráneas es que, en las áreas urbanas, gran parte de la superficie está siendo impermeabilizada (debido al asfaltado de calles, construcción de aceras, edificaciones, patios, etc.), lo que dificulta la recarga de acuíferos y disminuye la disponibilidad de aguas subterráneas.

En la medida en que las ciudades crecen, aumenta la demanda de suministro de agua, lo que requiere cada vez mayores embalses o la perforación de más pozos. Naturalmente, esto genera un desequilibrio acentuado por fenómenos naturales, como El Niño o La Niña⁷.

Deterioro de las redes y pérdidas. Las redes de agua potable sufren un deterioro permanente, tanto por oxidación como por acumulación de sales en su interior; esto provoca pérdidas por infiltración (lo cual no es totalmente malo, ya que recarga acuíferos) y pérdidas de presión que comprometen la llegada del agua a zonas alejadas y con gradiente. Las inversiones necesarias para renovar las tuberías son cuantiosas y no es posible cubririrlas con las tarifas vigentes. Adicionalmente a este problema, es común en muchas ciudades la existencia de conexiones clandestinas, que son cuantificadas dentro de las pérdidas totales. Un ejemplo extremo de esta situación es la red de la ciudad de Cochabamba, donde las pérdidas de la red llegan al 40%.

Uso responsable y tarifas. Las tarifas de agua potable no pueden ser altas –puesto que en el país se considera el acceso al agua como un derecho humano–, y requieren de subvenciones. Las estructuras tarifarias son muy variables: en algunos casos, excesivamente económicas, que inducen a consumos elevados, y en otros casos, muy altas y con problemas de control de consumo. Un ejemplo de esto último es lo que sucede en condominios de departamentos y casas, donde hay un solo medidor para varias familias y el prorrateo del consumo siempre es un tema de discusión y un problema social. Además, en estos casos se aplica tarifas elevadas de manera injusta, pues se considera al conjunto de familias como un solo consumidor, lo que deriva en la subida de categoría del usuario

Tratamiento de aguas residuales. Actualmente muy pocas ciudades cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales; entre estas destacan El Alto –cuya única planta opera para una fracción de la ciudad– y

Santa Cruz. Esta deficiencia es lamentable pues resulta común el uso de los ríos urbanos como vías de evacuación de las aguas servidas, lo que provoca el deterioro de la calidad de sus aguas hasta niveles indeseados, prácticamente de alcantarilla. Un ejemplo de esta situación es la ciudad de La Paz.

Las inversiones necesarias para el tratamiento y la corrección de estos modelos de gestión son considerables, y necesariamente deben incluir el concurso del Gobierno nacional, ya que no podrían ser cubiertas con recursos locales.

Gestión integral de cuenca. El agua es un bien de uso y disposición, ya sea industrial, agrícola o urbano. La protección de las fuentes de suministro es fundamental para permitir la recarga de acuíferos y la calidad del agua. En muy pocos casos (casi en ninguno), la distribución geográfica de la cuenca coincide con la división política, pero la gestión integral del agua es un proceso territorial, que trasciende las divisiones de municipios o departamentos, y así debe entenderse para el beneficio de todos. Múltiples intereses sobre el recurso han provocado conflictos sociales históricos en Bolivia, como el de la Guerra del Agua en Cochabamba.

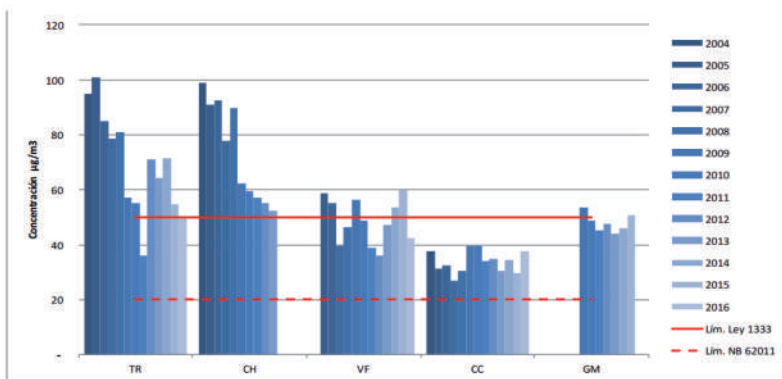
Desafíos sociales, aguas residuales. Existen dos desafíos para las ciudades de Bolivia: el primero tiene que ver con la conciencia para generar un uso adecuado del recurso. Todos los problemas descritos podrían reducirse significativamente en la medida en que se reduzca el derroche. Sin embargo, el mayor problema en Bolivia, desde el punto de vista social, es el manejo integral de las cuencas y de los intereses sobre el recurso. Hay mucha experiencia en relación con este tema, desarrollada por varios proyectos de cooperación internacional, de los cuales corresponde aprender y seguir trabajando para lograr equilibrios en el servicio ambiental que nos proveen las cuencas.

Desafíos técnicos, aguas residuales. La implementación de redes de alcantarillado y emisarios para el tratamiento de aguas residuales debe ser la tarea fundamental de las ciudades en Bolivia el próximo decenio. No podemos continuar echando las aguas servidas a los ríos sin pensar que aguas abajo existe vida. La concentración de tóxicos en la producción agrícola aguas abajo de las ciudades retorna nuevamente a la ingesta humana en alimentos, generando circuitos insalubres que crean problemas de salud pública.

Calidad del aire y transporte

Los esfuerzos de la Cooperación Suiza y los municipios capitales y del área metropolitana de Cochabamba permitieron implementar una red de monitoreo de calidad del aire a partir de 2002 para verificar los niveles de contaminación atmosférica. Paralelamente, se pudo realizar inventarios de emisiones en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que confirmaron como principal fuente de contaminación al parque automotor.

Promedios anuales de material particulado menor a 10 micrones, La Paz



Nota: TR: Av. Mariscal Santa Cruz; CH: Cotahuma; VF: Villa Fátima; CC: Cota Cota; GM: Alcaldía Central

Fuente: datos de red MoniCA, La Paz.

El gráfico nos muestra que, a pesar de los esfuerzos para mejorar la calidad del aire en los cinco puntos de medición, el promedio anual de los niveles continúa excediendo el límite establecido por la Norma Boliviana 62011, que coincide con los valores propuestos por la Organización Mundial de la Salud. Similares gráficos se han elaborado para otros municipios de Bolivia, con resultados muy similares.

La mejora de la calidad del aire pasa por múltiples acciones fundamentalmente vinculadas a cómo se mueven las personas de un lugar a otro. En Bolivia, más del 80% del problema de la calidad del aire es provocada por el parque vehicular y, específicamente, por su mal estado.

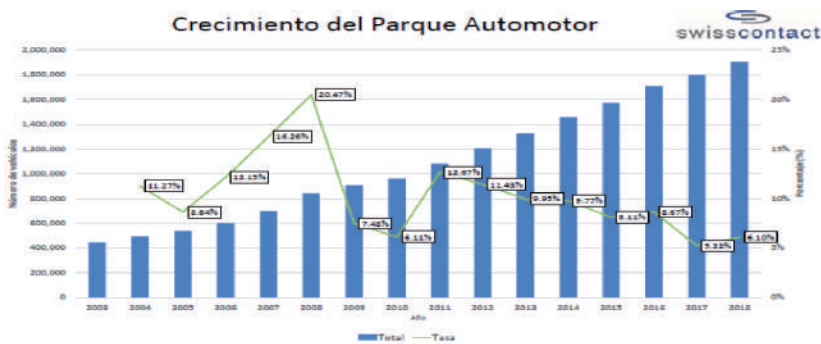
La contaminación del aire provoca fundamentalmente infecciones respiratorias agudas (IRA). Uno de los

contaminantes más críticos en las ciudades es el material particulado ultrafino. Sus consecuencias en la salud van desde inflamaciones leves del sistema respiratorio hasta el cáncer pulmonar. En este sentido, es importante entender que el problema de calidad del aire no es un problema ambiental, sino un problema de salud pública.

Al ser un problema generado principalmente por los vehículos motorizados, cualquier acción que se haga por mejorar el estado del parque automotor urbano y la movilidad en las ciudades será una medida que favorezca directamente a mejorar la calidad del aire.

De 2008 a 2017, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el parque automotor del conjunto del país pasó de 842.857 vehículos a 1.833.424 unidades, con una tasa de crecimiento promedio en el periodo 2008-2007 de 8,34% (para 2019 había sobrepasado los dos millones de vehículos). En cambio, la población, en el mismo periodo pasó de 9.709.958 personas a 11.145.770 habitantes, lo que representó una tasa de crecimiento del 1,5%.

Un problema adicional al crecimiento del número de vehículos en el país es su condición. La mayoría de los vehículos llegados al país en el decenio pasado fueron vehículos de segunda mano, y gran parte de los preexistentes son vehículos viejos, los cuales, por su estado, tienen mayor capacidad de contaminar el aire. Pese a haberse instaurado la revisión vehicular anual obligatoria para todos los vehículos del país, esta no ha logrado resultados significativos en lo que respecta al control del estado de los vehículos revisados, y continúan circulando gran cantidad de vehículos altamente contaminantes.



Fuente: elaboración propia. Quitar de dentro del gráfico

Ley General de Transporte. A nivel normativo la Ley N° 165, Ley General del Transporte, del 16 de agosto de 2011, establece el sistema de planificación del transporte en los tres niveles del Estado: el Plan Nacional (PLANAST), el Programa Departamental (PRODET) y el Programa Municipal (PROMUT). Bajo el PROMUT se plantea el cambio de paradigma en la planificación de las ciudades bajo un enfoque de movilidad urbana. En Bolivia, 12 ciudades elaboraron sus PROMUT, pero lastimosamente ninguno de estos programas ha sido aprobado por los consejos municipales. La debilidad de todo nuestro marco institucional no permite la aplicación concreta de estos instrumentos.

Capacidades institucionales. Un marco normativo e instrumentos de planificación no serían suficientes si no se cuenta con el personal capaz de llevar adelante las políticas de movilidad urbana. A nivel nacional hay personal capacitado en temas de movilidad urbana en instituciones como Mi Teleférico y, recientemente, en Mi Tren. A nivel departamental es básicamente nula. A nivel municipal es donde se tiene mayor talento humano en la materia, en instancias como La Paz Bus, Wayna Bus (El Alto), BRT Santa Cruz y las secretarías de Movilidad Urbana de ciudades capitales.

Desafíos en movilidad urbana. En este tema son importantes:

- La planificación territorial y planificación de la movilidad urbana. La planificación territorial urbana tiene que ir de la mano de la planificación del transporte. Es fundamental que se sigan los lineamientos del Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). Este modelo de planificación genera ventajas respecto uso adecuado de los espacios públicos y un equilibrio entre la intervención de nuevas áreas para la ciudad y la densificación urbana.
- La revitalización de la planificación urbana y los diseños de ingeniería para el transporte. Las zonas de uso mixto reducen enormemente los viajes dentro de una ciudad. Planteamientos como las subcentralidades de La Paz, que generan zonas de uso mixto entre habitacional y comercial, permiten resolver muchas de las necesidades humanas en la misma zona. Esta propuesta genera un mejor uso del espacio público y reduce los viajes de larga distancia.

- Realignar las inversiones y el desarrollo de las infraestructuras de transporte. Esta propuesta plantea dejar de invertir en cemento proauto y promover inversiones blandas en mejora de movilidad no motorizada (como la bicicleta) y transporte público. Tiene que haber un equilibrio en los presupuestos destinados a favorecer el transporte motorizado y el no motorizado, y que este último reciba un apoyo efectivo.
- Integrar los servicios y los equipamientos del transporte urbano. El poco espacio público que tenemos en las ciudades debe estar destinado al peatón y, fundamentalmente, a los sistemas de movilidad urbana de transporte público. La propuesta de este planteamiento es quitar el espacio cedido por años en favor del vehículo y replantearlo en favor de la movilidad urbana sostenible. Ejemplos concretos de esta propuesta son los carriles exclusivos para el transporte público y el retiro del estacionamiento en las veredas para construir en su lugar ciclovías urbanas.
- Simplificación del marco de instituciones urbanas y la gobernanza. La Constitución Política del Estado (CPE) establece que el tránsito es una competencia municipal, pero en la práctica sigue siendo ejercida por la Policía Boliviana. Una aclaración constitucional sobre este tema permitirá construir políticas públicas claras. No es posible que en las calles de las ciudades bolivianas sigan coexistiendo agentes de tránsito policial y municipal bajo la denominación de Guardia de Transporte; en algunas ciudades el tránsito es guiado por agentes municipales y en otras, por policiales. Usualmente los guardias municipales promueven la integralidad de las funciones urbanas y los agentes de tránsito solamente se ocupan del flujo vehicular. Es fundamental que esta situación sea aclarada.

También es fundamental la creación del Programa Nacional de Movilidad Urbana, que brinde asistencia técnica a todas las ciudades y que guíe una política nacional de movilidad urbana.

- Reajustar los instrumentos legales y normativos. Es necesario hacer un reajuste de los instrumentos legales, por ejemplo, los PROMUT, que todavía no se han aprobado. La razón por la que no se han aprobado estos instrumentos de planificación radica en el incumplimiento de la Ley General de Transporte, que establece claramente que ningún municipio podría recibir financiamiento interno y externo para movilidad urbana si no tiene aprobado su PROMUT. Un incentivo de cofinanciamiento de las medidas del PROMUT para las ciudades que hayan aprobado este instrumento podría ser el catalizador de este proceso y el alineamiento de las políticas a nivel nacional.

A manera de conclusión

Bolivia está viviendo un rápido proceso de urbanización, en virtud del cual la mayor parte de los bolivianos actualmente habitan en ciudades (por lo menos el 70%). Este rápido crecimiento urbano no se ha visto acompañado por el desarrollo de políticas, programas y capacidades institucionales necesarias que permitan garantizar a la población urbana un hábitat sano. Por el contrario, la tendencia es hacia un deterioro de la calidad ambiental, derivada de una deficiente gestión de los residuos sólidos, del agua y de la contaminación atmosférica. Esta contaminación tiene diversas consecuencias en la salud pública y en la pérdida de calidad de vida. Constituye, por tanto, uno de los principales desafíos para las autoridades y la ciudadanía superar los problemas y deficiencias aquí descritos, para hacer posible que la mayor parte de los bolivianos pueda ejercer el derecho al medio ambiente sano establecido en el artículo 33 de nuestra CPE.

Referencias

¹ El presente artículo tiene como fuente principal el Panel 6: "Calidad Ambiental y Salud en Bolivia", del Ciclo Bolivia Debate: Un Futuro Sustentable, con las exposiciones de Freddy Koch, Carola Ortuño y Ana María Romero y los comentarios de Roger Carvajal (Véase para Bolivia Debate: <https://bit.ly/2XDLTF1>; para IISEC: <https://bit.ly/2LwkBxL>).

² Asesor en Movilidad Urbana y Medio Ambiente, Swisscontact.

³ BancoMundial.org/temas cities/datos.htm

⁴ Cepal.org/notas/73/Titulares.html

⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible y detalle de tareas del Objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles (disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>)

⁶ Países como Suecia y Suiza han desarrollado biodigestores de gran volumen que funcionan en condiciones de temperatura menos favorables que las nuestras, por lo que la disponibilidad de tecnología no es el problema actualmente.

⁷ El Niño y La Niña son fenómenos climáticos relacionados con el calentamiento o enfriamiento del Pacífico ecuatorial de manera cíclica (cada 5 a 7 años). La consecuencia del fenómeno en la región es el incremento de lluvias en el episodio de El Niño y sequías durante La Niña.



Bolivia Debate

CAPÍTULO 7

Andrea Baudoin Farah¹ y Cecilia Miranda²

Crisis y perspectivas del sistema nacional de áreas protegidas

Gracias a su diversidad geográfica y climática, Bolivia es uno de los países más ricos del mundo en ecosistemas, flora, fauna y recursos genéticos. Las distintas culturas que se han desarrollado en el territorio, adaptando continuamente sus conocimientos, tecnologías y prácticas al manejo de paisajes y recursos, han aportado a esta riqueza de la biodiversidad. Bolivia es considerado uno de los diez países megadiversos del mundo, ocupando el sexto lugar en especies de aves y el octavo en reptiles. Esta diversidad está distribuida en una amplia gama de ecorregiones, que van desde los bosques amazónicos hasta la puna andina.

La protección de esta biodiversidad es fundamental para nuestra vida: garantiza la provisión de agua y lluvias, la regulación del clima, la absorción de gases de efecto invernadero, el potencial productivo de los suelos y el potencial genético para la agrobiodiversidad y para la investigación médica y farmacéutica, entre otros.

El rol de las áreas protegidas en la conservación de la diversidad natural y cultural

Prácticamente en todo el planeta, los sistemas bioculturales están amenazados en diferentes grados por la expansión de las economías globales y nacionales que consumen tierras y recursos naturales a gran escala y de manera no sostenible, y cuyos efectos sobre los ecosistemas y sociedades se agravan constantemente.

Frente a ello, las naciones del mundo han adoptado desde hace más de un siglo diferentes medidas para garantizar la integridad de su patrimonio natural y cultural. Uno de los instrumentos más efectivos ha sido la creación de áreas protegidas (AP), con las políticas, normas, instituciones y mecanismos respectivos que permitan su gestión efectiva. Hoy en día el 14,7% por ciento de la superficie terrestre³ y el 6,4% de la superficie marina pertenecen a alguna categoría de área protegida⁴.

En todo el mundo, y especialmente en América Latina, la mayoría de las AP son espacios habitados y manejados por poblaciones originarias e indígenas. Frente a esta realidad, los conceptos y políticas de gestión han sido transformados de enfoques de protección excluyentes (“parques sin gente”) a diversas formas que reconocen la existencia y los derechos de las poblaciones que viven en las AP y las integran como actores fundamentales en las prácticas de conservación.

Áreas protegidas en Bolivia

En este contexto ha evolucionado también la historia de las AP en nuestro país. Esta comienza con la declaración del Parque Nacional Sajama en 1939, motivada principalmente por la protección de la queñua (*Polylepis tarapacana*), que estaba amenazada por la extracción indiscriminada para leña y carbón. En décadas posteriores continuó la creación algo difusa de unas cuarenta AP hasta 1992, con diferentes niveles de gestión y obedeciendo generalmente a iniciativas locales, que carecían, sin embargo, de bases concretas de manejo y financiamiento. Muchas no llegaron a tener una real gestión y dejaron de existir con el transcurso del tiempo.

Por ello, en la Ley N° 1333, Ley de Medio Ambiente, de 1992, entre otras disposiciones fundamentales, se establece la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como el conjunto de áreas de diferentes categorías que, relacionadas entre sí, contribuyen al logro de los objetivos de conservación a través de su protección y manejo (art. 63 de la Ley 1333). El SNAP, según la Constitución Política del Estado, constituye un bien común y forma parte del patrimonio natural y cultural del país (art. 385 de la CPE).

Algunas áreas de creación temprana han adquirido relevancia y constituyen hoy en día parte fundamental del SNAP. Es el caso del Parque Nacional (PN) Tunari, creado en 1962 para forestar la vertiente sur de la Cordillera del Tunari –crítica para la recarga de los acuíferos del valle de Cochabamba– y proteger a la ciudad frente a inundaciones. El caso emblemático es el PN Isiboro Sécore, creado en 1965 –y que adquirió el doble carácter de Parque Nacional y Territorio Indígena en 1990– para resguardar las nacientes de sus ríos, su flora y su fauna, frente a la amenaza del camino marginal de la selva y los planes de colonización. La creación del parque también respondió a voluntades tempranas de proteger los espacios de vida los pueblos indígenas que allí habitan⁵, constituyéndose en un ejemplo importante de las interrelaciones entre conservación

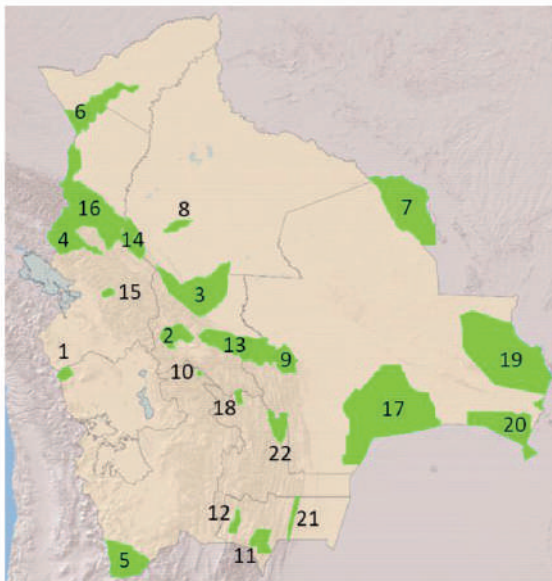
ambiental y (re)producción cultural de los pueblos indígenas. La Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa, creada en 1973 en los alrededores de la Laguna Colorada, principalmente para proteger a la fauna andina ante a la caza indiscriminada, hoy atrae a más del 70% de todos los turistas y al 95% de los turistas extranjeros que visitan las AP del país^{6,7}. El Parque Nacional Noel Kempff Mercado, constituido inicialmente como Parque Nacional Huanchaca, en 1979, es una de las AP más emblemáticas del país por su historia y extraordinaria biodiversidad. Fue declarado Patrimonio Natural de la Humanidad en el año 2000.

En la década de 1990 el SNAP creció considerablemente, con la incorporación de grandes AP como los PN y Áreas Naturales de Manejo Integrado (PN y ANMI) Madidi, Kaa Iya, Otuquis y el ANMI San Matías. La superficie cubierta por áreas de rango nacional se duplicó entre 1995 y 1997. Asimismo, el espacio bajo gestión creció hasta incluir a todas las AP nacionales.

Hoy se cuenta con 22 AP de carácter nacional de diferentes categorías de manejo, que ocupan alrededor de 170.000 km² (15,5% del territorio nacional) (véase el mapa). Hasta 2012 se habían creado 25 AP departamentales y 83 municipales, con alrededor de 56.000 km² y 29.000 km², respectivamente (en conjunto, un 7% del territorio nacional)^{8,9}. Este número ha ido creciendo hasta el presente. Las áreas subnacionales, aunque muchas aún con una gestión incipiente, tienen una enorme importancia para departamentos y municipios. Los objetivos de su creación reflejan con frecuencia aspectos económicamente vitales para el desarrollo territorial, como el turismo y la protección de recursos hídricos.

Se estima que el SNAP, sobre todo en las áreas de carácter nacional, alberga más del 70% de la biodiversidad del país. Incluye muestras representativas de casi todas las grandes ecorregiones de Bolivia; más del 80% de las cerca de 14 mil especies de plantas superiores y helechos inventariadas en el país; y entre el 56 y el 87% de las especies de vertebrados (peces, aves, reptiles, anfibios y mamíferos). Además, están representadas más del 70% de las especies endémicas de plantas y vertebrados¹⁰. El PN y ANMI Madidi es el área protegida que más especies registradas tiene de aves, mariposas, mamíferos y plantas en el mundo (insistimos: en el mundo)¹¹.

Áreas protegidas nacionales



Áreas protegidas nacionales	Año de creación	Superficie (km ²)
1 Sajama	1939	949
2 Tunari	(1963) 1979	3.289
3 TIPNIS	1965	10.917
4 Apolobamba	1972	4.738
5 Eduardo Avaroa	1973	6.806
6 Manuripi	1973	7.735
7 Noel Kempff*	1979	15.234
8 Estación Biológica del Beni	1982	1.350
9 Amboró	(1984) 1991	6.099
10 Toro Toro	1989	217
11 Tariquía	1989	2.466
12 Sama	1991	1.072
13 Carrasco	1991	6.918
14 Pilón Lajas	1992	3.859
15 Cotapata	1993	613
16 Madidi	1995	18.788
17 Kaa Iya	1995	34.159
18 El Palmar	1997	603
19 San Matías	1997	29.309
20 Otuquis	1997	10.224
21 Aguaragüe	2000	1.111
22 Iñao	2004	2.628
Total		169.082

Nota: Superficies según archivos digitales (sistemas de información geográfica GIS) (*superficie según decreto de creación).

Fuente: adaptado de sernap.gob.bo

Otra característica intrínseca de las AP es su estrecho vínculo con poblaciones indígenas y originarias, quienes tienen derecho a vivir en las AP y a utilizar recursos naturales según sus usos y costumbres. Solo en las AP de importancia nacional habitan alrededor de 140.000 personas, pertenecientes a 21 de los 36 pueblos indígenas del país. En las zonas adyacentes (o zonas de amortiguación) viven más de 2 millones de personas en más de 90 municipios. Hay 44 tierras comunitarias de origen (TCO) total o parcialmente sobrepuestas con estas AP e involucradas en su gestión¹².

La gran importancia económica de las AP se basa, en primer lugar, en los servicios ambientales que prestan a nuestra sociedad a través de la conservación de ecosistemas con grandes extensiones con bosques, cuencas hidrográficas y recursos hidrológicos. Tienen gran relevancia para la regulación del clima, la fijación del carbono para reducir el efecto invernadero, la conservación de la fertilidad de los suelos y como acervo

de recursos genéticos para la agrobiodiversidad o la medicina. Las AP son, además, la base de sustento del gran número de personas que viven en ellas. Cada vez es más importante el potencial turístico que se basa no solo en la riqueza de flora, fauna y paisajes, sino también en sitios arqueológicos, históricos y paleontológicos, y en una gran diversidad de culturas vivas.

Construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

Desde su creación en 1992, la gestión del SNAP ha tenido grandes desafíos. Dado que las AP albergan considerables poblaciones humanas y recursos naturales de gran importancia económica (recursos mineros e hídricos, hidrocarburos, madera, tierras de aptitud agrícola), se constituyen en espacios de gestión compleja y de mucha conflictividad potencial, que aumentó en la medida en que se expandió el Sistema.

A través de las direcciones de Biodiversidad de las sucesivas gestiones gubernamentales y, sobre todo, a partir de la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), que se operativizó en 1998, se pudo encontrar respuestas bastante efectivas a los retos de gestión. La autonomía institucional facilitó al SERNAP generar y consolidar políticas, normas e instrumentos técnicos para la gestión y formar personal técnico y de protección. En lo normativo, destaca el Reglamento General de Áreas Protegidas, de 1997, que sentó las bases para la gestión del Sistema. En lo operativo, los sistemas de planificación y monitoreo, una base de información y un sistema administrativo y financiero para mejorar la sostenibilidad financiera, entre otros. Se avanzó en el fortalecimiento de la protección a través de la capacitación y equipamiento de más de 300 guardaparques, en su mayoría personal local comprometido con la conservación de sus territorios. Esto permitió reducir, en cierta medida, el tráfico de especies y la extracción de madera.

Desde 1994, también fueron pilares fundamentales para la gestión de las AP los comités de gestión, instancias asesoras que permitieron un involucramiento de actores locales en el manejo, y las coadministraciones, que viabilizaron la participación de organizaciones de pueblos indígenas habitantes de las áreas o de organizaciones no gubernamentales en la administración de las AP, en el marco de una relación contractual con el Estado.

Desde fines de los años noventa, ante la complejidad de la gestión y los procesos de participación popular en el país, las políticas para el SNAP enfatizaron dos líneas de acción. Primero, la participación social en la gestión de las AP, con el reconocimiento y respeto de los derechos territoriales preconstituidos de los habitantes de estas y una progresiva delegación de responsabilidades y facultad de toma de decisiones en las instancias locales. Y, segundo, el fomento del aprovechamiento sostenible de recursos de la biodiversidad con el fin de generar ingresos para los habitantes de las AP y zonas aledañas.

Con el fortalecimiento de las modalidades de participación (principalmente los comités de gestión), el SERNAP se abrió a modelos más acordes con el ejercicio de los derechos territoriales de la población. Desde los inicios del “proceso de cambio” en el país, en 2006, se avanzó hacia un modelo de gestión territorial con responsabilidad compartida, que planteó la profundización de la participación de los habitantes de las AP en la gestión de las mismas, en un marco de paridad y consenso entre actores sociales y estatales en las decisiones de gestión. Este proceso fue impulsado desde una inédita movilización de pueblos y organizaciones de las AP que, a mediados de 2006, demandaron participación y respeto a la institucionalidad del SERNAP frente a su vulneración por una nueva dirección. Aquella movilización constituyó una clara expresión del alto grado de identificación y apropiación de los habitantes organizados de las AP con el SNAP. Entre los resultados de dicha movilización estuvo el nombramiento de Adrián Nogales –indígena yuracaré, parte del cuerpo de protección del TIPNIS y destacado dirigente del territorio– como director nacional del SERNAP.

La gestión compartida de las AP fue constitucionalizada en 2009 (art. 385 de la CPE). Sin embargo, el Decreto de la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida, desarrollado participativamente entre 2008 y 2009 para regular la aplicación del art. 385 de la CPE, no fue aprobado por el gabinete ministerial¹³. Pese a ello, hasta 2011 maduraron los mecanismos de esta nueva forma de participación con base en su implementación en buena parte de las AP. La profundización de la participación local en la gestión de las AP sufre un quiebre en 2011, a raíz de la Octava Marcha Indígena en defensa del TIPNIS, a partir de la cual el Gobierno de entonces estableció claros límites a la apropiación local de las AP.

Respecto al aprovechamiento sostenible de recursos de la biodiversidad de las AP, se fomentaron proyectos productivos en cuyo manejo las organizaciones sociales tuvieron un rol protagónico, y que generaron beneficios económicos, fortaleciendo estructuras de manejo autónomas y consolidando la identificación de los actores locales con los objetivos de conservación de las AP. Los proyectos se enmarcaron en los planes generales de manejo de las AP y en planes de manejo específicos por recurso, orientados a garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos y su compatibilidad con los fines de conservación. Entre los ejemplos exitosos de proyectos que mejoraron los ingresos y la calidad de vida de las y los comunarios figuran: el aprovecha-

miento de la fibra de vicuña en las AP Sajama, Apolobamba, Eduardo Avaroa y Sama; el turismo comunitario en Madidi, Sajama, Apolobamba y Amboró; el manejo de poblaciones de lagartos en el TIPNIS y San Matías; la apicultura en Tariquía; la producción de cacao orgánico en el TIPNIS; y el aprovechamiento sostenible de castaña en Manuripi.

Con los enfoques en una creciente participación y beneficio social, iniciados ya en los años noventa, la gestión de las AP en Bolivia ha sido pionera y paradigmática en Latinoamérica y el mundo; sus conceptos y experiencia trascendieron nuestras fronteras y fueron reconocidos en numerosos eventos internacionales y nacionales.

La situación actual del SNAP

Crecientes amenazas al patrimonio natural y cultural de las AP.

En la última década, las AP del país han sufrido diversos atropellos y un proceso creciente de destrucción de su patrimonio natural y cultural. Se ha incrementado el aprovechamiento ilegal e indiscriminado de recursos naturales renovables (como madera, peces o animales de caza); el tráfico de especies (para el mercado nacional e internacional); la extensión e intensificación de actividades extractivas (como minería e hidrocarburos); la colonización y avasallamiento de tierras; la proyección y construcción de infraestructura (como carreteras y represas); y la proliferación de actividades ilícitas y violencia.

La deforestación, impulsada principalmente por la expansión de la frontera agropecuaria¹⁴, se ha agravado a nivel nacional al punto que, en 2018, Bolivia tenía la quinta mayor tasa de deforestación del mundo¹⁵. Los incendios de 2010 y 2019 son síntomas dramáticos de ello. Casi el 35% de las 5,3 millones de hectáreas quemadas a nivel nacional en 2019 se encontraban en AP de distinto nivel (principalmente, por porcentaje de su superficie, San Matías, Ñembi Guasu, Otuquis, El Dorado, Laguna Marfil y Tucabaca)¹⁶. Por otro lado, la producción de coca también se ha incrementado en los parques Madidi, TIPNIS, Carrasco, Apolobamba, Cotapata y Amboró¹⁷. Otras AP, como Manuripi o San Matías, son atravesadas por rutas transfronterizas del narcotráfico, generando situaciones de violencia y alto riesgo para las poblaciones locales y los guardaparques. A estas presiones se suman actividades extractivas y obras de infraestructura que generan conflictos socioambientales, como la construcción de la carretera a través del TIPNIS o la minería de oro en Apolobamba. Actualmente, los derechos mineros afectan más de 500.000 hectáreas en 16 AP nacionales¹⁸. Otras obras y emprendimientos, aún en proyecto, también han generado conflictos, como las represas de El Bala y Chepete que afectarían a Madidi y Pílon Lajas o la exploración petrolera en Tariquía.

Cada AP enfrenta una combinación única de estas y otras amenazas según su situación geográfica, los recursos que posee, los actores involucrados, las relaciones de poder entre estos actores y los sistemas de gobernanza local. Una síntesis de estas se presenta en la tabla.

Principales amenazas a las áreas protegidas

Área protegida	Amenazas							
	Uso no sostenible de recursos	Incendios	Tráfico de vida silvestre	Actividades extractivas	Avasallamiento	Narcotráfico y violencia	Obras de infraestructura	Degradación de la participación social
Sajama	X					X	X	X
Tunari	X	X			X			X
TIPNIS	X		X	X	X	X	X	X
Noel Kempff Mercado	X	X				X		X
Torotoro								X
Carrasco	X		X		X	X	X	X
San Matías		X		X	X	X		X
Amboró	X	X	X		X	X		X
Cotapata	X		X	X	X			X
Madidi	X	X	X	X	X	X	X	X
Kaa Iya		X			X			X
Otuquis		X		X	X		X	X
Aguaragüe		X		X	X			X
Iñaño	X	X		X				X
Apolobamba	X			X	X			X
El Palmar								X
Eduardo Avaroa	X			X			X	X
Manuripi	X		X	X	X	X		X
Tariquía	X	X		X	X			X
Sama		X						X
Estación Biológica del Beni	X	X			X		X	X
Pílon Lajas	X		X	X	X		X	X

Fuente: elaboración propia.

La intensificación de actividades extractivas se ha desarrollado al amparo de la política pública, respaldada por disposiciones normativas e institucionales. Especialmente desde 2010 se aprobaron leyes y decretos supremos que van en contra de los objetivos de conservación de las AP, de la Ley de Medio Ambiente, la CPE y la gestión territorial sostenible a nivel local. Por ejemplo, la Ley N° 535, Ley de Minería y Metalurgia, de 2014, declara todo el territorio nacional área libre para actividades mineras. En 2015, el D. S. 2633 abrió las AP a la exploración y explotación petrolera y la Ley N° 741, del mismo año, amplió la superficie de desmontes en pequeñas propiedades de 5 a 20 hectáreas, lo que también se aplicó en las AP. En 2017 se aprobaron la Ley N° 969, que permite la construcción de infraestructura e inversión privada en el TIPNIS, y la Ley N° 906, que amplía la superficie de coca permitida en 83% y autoriza la producción en el trópico de Cochabamba. En 2019 se aprobó el D. S. 3973, que permite la deforestación en tierras privadas y comunales para la expansión de la frontera agrícola en tierras bajas. En el mismo sentido se han aprobado modificaciones a los planes de uso de suelo (PLUS) del Beni y Santa Cruz, que reclasifican áreas boscosas o de interés ecológico como áreas agropecuarias. Además, se ha denunciado que el INRA habría dotado tierras en AP (por ejemplo, en Ñembi Guasu en 2019) y se ha flexibilizado los requerimientos para los estudios de evaluación de impacto ambiental¹⁹.

Desmantelamiento del marco institucional para la gestión de AP y pérdida de legitimidad y capacidades del SERNAP.

El SERNAP fue concebido como una entidad estatal técnica e independiente de los vaivenes de los Gobiernos. Como tal, debe responder a una política de Estado que precautele el patrimonio natural y cultural y los objetivos de conservación de las AP, respetando los mandatos constitucionales y el marco jurídico específico. Sin embargo, en la última década su independencia, legitimidad y capacidades se han visto muy debilitadas:

- Gran parte del personal técnico del SERNAP ha sido reemplazado por personal sin las calificaciones requerida para la conservación de las AP, desarticulándose de esta manera las capacidades técnicas desarrolladas desde la creación del SNAP, tanto en el nivel central como en las AP. Este problema ha alcanzado su expresión más dramática cuando, entre fines de 2020 e inicios de 2021, se despidió, sin justificación e incumpliendo la normativa correspondiente, a todos los directores en ejercicio de las AP del país (exceptuando los de Iñao y Kaa Iya) y a numerosos jefes de protección, guardaparques y técnicos con formación, años de experiencia y respaldo de las comunidades locales. Estos despidos constituyen un retroceso absoluto en la construcción de institucionalidad llevada a cabo desde el nacimiento del Sistema. De consolidarse estos despidos, habrán provocado la mayor pérdida de recursos humanos calificados desde su creación.
- Se utilizaron las herramientas de planificación y gestión (planes de manejo) para beneficiar a intereses privados contrarios a la conservación. En 2014, el SERNAP firmó un convenio con Petrobras permitiendo que la empresa pague la zonificación del plan de manejo de Tariquía. En el Iñao, Petrobras también pagó la modificación de la zonificación. En Madidi, una empresa constructora hizo el último plan de manejo.
- La pérdida de institucionalidad del SERNAP y su instrumentalización para fines contrarios a los objetivos de las AP han afectado también los niveles de gestión locales, erosionando la confianza y las relaciones entre cogestores. Por ejemplo, en el TIPNIS, en 2012, los guardaparques fueron utilizados como guías para las brigadas de la cuestionada Consulta a las comunidades sobre la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. La pérdida de confianza de la población local en el SERNAP ha generado rechazo no solo hacia la institución, sino también hacia la categoría de AP.
- Finalmente, si bien la sostenibilidad financiera del SNAP siempre ha sido un desafío, a enero de 2020, el SERNAP tenía una brecha presupuestaria anual de Bs 23 millones, de modo que no podía cubrir ni siquiera las necesidades básicas de personal (solo seis de los 22 directores de AP nacionales tenían ítem). Durante el primer semestre de 2020, las AP nacionales no tuvieron recursos financieros para gastos operativos; subsistieron con base en el sacrificio y compromiso de directores, jefes y guardaparques y con el apoyo de instituciones aliadas.

Los resultados del debilitamiento de los sistemas de gestión y control de las AP son la destrucción del patrimonio y los valores naturales que justificaron su creación, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los medios de vida de las poblaciones locales (caza, pesca, recolección, agricultura de pequeña escala). Las familias que habitan las AP se ven obligadas a migrar o a buscar fuentes alternativas de ingresos, incluso en los mismos sectores que causan la degradación de las AP, como la minería. Además de precarizar la economía de las familias, con la migración se destruyen tejidos sociales y se pierden irreparablemente conocimientos ecológicos, saberes y culturas ancestrales asociadas a la biodiversidad de las AP. Asimismo, se está provocando la pérdida del potencial turístico y del potencial de desarrollo de actividades económicas sostenibles

basadas en el aprovechamiento de la biodiversidad y las múltiples funciones ambientales que proveen las AP y que son esenciales para la vida (provisión de agua; control del clima, de la erosión y las inundaciones; patrimonio genético; absorción de gases de efecto invernadero, etcétera).

Corresponde destacar que la degradación que hoy vive el SNAP es una de las consecuencias de las políticas económicas nacionales, que han privilegiado de manera decidida las actividades extractivas (minería, extracción de hidrocarburos, producción desmedida de soya) en todo el territorio nacional, incluyendo el de las AP. Existen incentivos perversos que, desde el mercado internacional, estimulan la orientación extractivista de nuestra economía: el alto precio del oro, la demanda china de colmillos de jaguar, las redes internacionales de tráfico de fauna y flora, el narcotráfico, etc. Sin embargo, más allá de estos incentivos internacionales, el factor determinante para la destrucción del patrimonio del SNAP es la falta de un interés y voluntad política desde el Gobierno para la conservación de las AP y para el desarrollo de alternativas económicas basadas en la conservación de su biodiversidad y de sus funciones ambientales. Puesto que nuestras autoridades carecen de un horizonte de país que considere un fundamento de la economía el aprovechamiento sostenible de nuestras riquezas naturales, las AP se convierten en un obstáculo al modelo de desarrollo extractivista.

Lamentablemente, a pesar del discurso ambientalista en escenarios internacionales, se han desarticulado en la última década sistemáticamente los avances logrados en décadas anteriores para la gestión del SNAP: la base de personal técnico capacitado, los sistemas de gestión financiera, planificación y monitoreo; el sistema de gestión compartida y los programas de aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

Perspectivas: mirando hacia el futuro

Es indiscutible el valor y la importancia de las AP para la conservación de nuestra riqueza natural y cultural, para garantizar la calidad de vida de la población y para el desarrollo económico y social de nuestra sociedad. Las AP no son un lujo, sino la base para conservar la estabilidad de la vida en las distintas regiones de Bolivia, además de una oportunidad para el país. La conservación de este patrimonio nacional y la reversión de los actuales procesos de destrucción en el SNAP son responsabilidad de todas y todos: autoridades y sociedad civil.

Para recuperar el pleno desarrollo del SNAP y retomar los procesos de apropiación de su gestión sostenible por las poblaciones locales, es necesario reestablecer la institucionalidad y capacidad técnica del SERNAP, recuperar y mejorar el funcionamiento de los diferentes sistemas técnicos de gestión y respetar la normativa que dirige el funcionamiento del SNAP. Deben revocarse o corregirse las normas que atentan contra la conservación del patrimonio natural, contra los derechos de la población a un medio ambiente sano y contra los derechos territoriales y económicos de los pueblos indígenas.

El obstáculo fundamental para lograr esos objetivos es la visión de desarrollo que se ha impuesto en el país, inmediatista y centrada en la extracción y exportación de materias primas, para la cual las AP no tienen ningún valor. Sin embargo, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad es fundamental para el bienestar humano y para la economía y la sostenibilidad de la productividad. Es necesario que, especialmente las autoridades, articulen adecuadamente el desarrollo del país a la puesta en valor de los capitales naturales y culturales –que se concentran en las AP– y a su aprovechamiento sostenible, basado en el desarrollo de alternativas económicas que puedan generar beneficios, permitiendo a la vez la conservación de los recursos.

Avanzar en esta difícil tarea solo será posible con un esfuerzo conjunto entre entidades públicas, sociedad civil, organizaciones indígenas y originarias, centros académicos y de investigación, iniciativas de conservación del medio ambiente y del patrimonio nacional, regional y local, medios de comunicación y empresas y emprendimientos relacionados con el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y cultural, entre otras.

Será necesario promover el debate y la concientización de la sociedad civil –especialmente entre las y los jóvenes– sobre la importancia estratégica de las AP, los límites de nuestro modelo de desarrollo y los desafíos de gestión sostenible tanto de las AP, como de los recursos naturales del país. A la par, se requiere un trabajo sistemático de información, monitoreo y control social desde la sociedad civil y los medios de comunicación.

En este marco, vemos una especial responsabilidad del trabajo fiscalizador y propositivo de las comisiones de la Asamblea Plurinacional para corregir el marco legal que afecta el patrimonio natural del país y, específicamente, para garantizar el adecuado desarrollo del SNAP.

Se debe impulsar también el desarrollo de capacidades de gestión a nivel de las AP subnacionales, donde en muchos casos existe una relación cercana de los gestores con sus espacios vitales y los recursos de la diversidad biológica y cultural. Especialmente a niveles municipales y comunales, hay un gran potencial de

concientización y movilización de las poblaciones para incidir en una gestión de los recursos más sostenible que permita frenar la erosión de cuencas hidrográficas, los incendios forestales o la pérdida de recursos culturales y atractivos turísticos.

En lo inmediato, dos medidas son especialmente relevantes: (i) el restablecimiento del equipo de profesionales capacitados durante décadas para la gestión del SNAP en sus niveles central y en las áreas (directores, jefes de protección y guardaparques) y la conducción del sistema por personal con las calificaciones requeridas para garantizar el cumplimiento de los objetivos legales establecidos para la existencia de cada AP, y (ii) la gestión financiera que permita el adecuado funcionamiento del conjunto del SNAP.

Referencias

- ¹ Responsable de investigación y capacitación del Instituto Socioambiental ISA Bolivia.
- ² Antropóloga, especialista en áreas protegidas, exdirectora de Planificación del SERNAP.
- ³ Consulta dinámica de datos del Banco Mundial disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ER.LND.PTLD.ZS>
- ⁴ Marine Conservation Institute (2020). The Marine Protection Atlas. Disponible en: <https://mpatlas.org/> [19/01/2021]
- ⁵ Sarela Paz (2011) "La marcha indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de América del Sur", en GEOgraphia, 13(26), pp. 7-36.
- ⁶ SERNAP (2019) Estadísticas SERNAP, Datos 2019. Disponible en: <http://sernap.gob.bo/informacion-estadistica/> [10/01/2021]
- ⁷ Alfonso Malky, Carla Mendizábal y Sergio Bobka (2020) Desarrollo local a partir del turismo en áreas protegidas. La Paz: Red de Soluciones para el Desarrollo – SDSN.
- ⁸ Véase: <http://whc.unesco.org/es/list/967>
- ⁹ MMAyA (2012) Áreas protegidas subnacionales en Bolivia. Situación actual 2012. La Paz: MMAyA.
- ¹⁰ SERNAP (2007) Bolivia. Informe sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Un trabajo compartido entre el sector público y actores sociales de las áreas protegidas. La Paz: SERNAP.
- ¹¹ James Gorman (2018) "Madidi, el parque de Bolivia que impresiona por su diversidad", en New York Times, 22/05/2018.
- ¹² Página web de WCS: <https://bolivia.wcs.org/es-es/iniciativas/gesti%C3%B3n-de-%C3%A1reas-protegidas.aspx>
- ¹³ MAPZA-BIAP (2012) Contribuciones al desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia. Resumen de experiencias de la Cooperación Alemana. La Paz: SERNAP.
- ¹⁴ Robert Müller, Pablo Pacheco y Juan Carlos Montero (2014) El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia. Causas, actores e instituciones. Documentos ocasionales 101. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research – CIFOR.
- ¹⁵ Yvette Sierra Praeli (2019) "Cuatro países de Latinoamérica en la lista mundial de los más devastados por la deforestación en el 2018", en Mongabay LATAM, 30 de abril de 2019.
- ¹⁶ Fundación Amigos de la Naturaleza – FAN (2019) Reporte de incendios forestales a nivel nacional 25 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://incendios.fan-bo.org/Satrito/reportes/IncendiosNal-FAN-25092019.pdf>
- ¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC (2019) Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de cultivos de coca 2018. La Paz: UNODC.
- ¹⁸ Oscar Loayza, Ariel Reinaga y Manuel Salinas (2020) "Situación de las actividades mineras auríferas y su intensidad en relación a la biodiversidad, ecosistemas, áreas protegidas, territorios indígenas y áreas forestales en el Norte de La Paz, Bolivia". Ponencia en plenaria durante el "Simposio del oro 2020", 5-6 de marzo de 2020. La Paz: WCS Bolivia.
- ¹⁹ Fundación Solón (2019) "La lupa perdida. Análisis de la Evaluación de impacto ambiental en Bolivia", en Boletín Tunupa (La Paz), núm. 111, diciembre.



La salud en Bolivia: Situación desafíos y perspectivas¹

Visión global

La pandemia por COVID-19 desnuda graves falencias

La pandemia causada por el coronavirus de Wuhan, una vez instalada en Bolivia, ha mostrado, en una radiografía de cuerpo entero, la realidad del sector de la salud. No solamente ha desnudado las carencias materiales en infraestructura y equipamiento, sino también en la capacidad organizativa y de ejecución. Tanto la estructura global del sector, como la de sus componentes, mostraron su total desconexión entre ellos y con su entorno; la planificación no ha sido el mecanismo de conducción hacia metas concretas, y las políticas no necesariamente se formularon con base en el conocimiento y el interés superior de la población. Parte fundamental de estos problemas fue la deficiente coordinación con los gobiernos subnacionales y la ausencia de vinculación con las estructuras organizativas de la población.

Un problema complejo

La salud es un tema complejo y, por tanto, su manejo en el ámbito público requiere herramientas teórico-metodológicas de alto nivel. Desafortunadamente, lo sucedido durante la pandemia lleva a pensar que no se abordó con la suficiente competencia este tema de importancia capital para la marcha adecuada de cualquier país. Evidentemente, la cantidad de variables y parámetros a considerar es grande y diversa. Factores como las condicionantes ecosistémicas, los componentes vinculados a la multiculturalidad, los usos y costumbres, la estratificación social y lo que implica en educación, acceso a recursos y otros elementos, junto con las inveteradas ineficiencias en el manejo de la cosa pública, entre otros aspectos, no fueron considerados en la formulación de las políticas públicas, por lo menos en el pasado cercano.

Los indicadores siguen siendo desalentadores

Una manera reduccionista y simplificadora de abordar el problema de salud es brindar recursos financieros desde los entes estatales a los tomadores de decisiones en el sector, con la esperanza de que eso resuelva por lo menos los problemas de atingencia. La historia reciente nos dice que no es así. Tener más hospitales no es tener más salud. Por el contrario, en un indicador de que la enfermedad campea y, para algunos, es necesario enfrentarla con obras de infraestructura. Tener más personal tampoco garantiza una mejor salud si no se asegura, mediante su calificación y eficacia, lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

En ese marco los indicadores muestran que Bolivia sigue siendo un país de alta ineficiencia en el manejo del sector. No obstante, la bonanza económica reciente debiera haber modificado este escenario de manera determinante. Otros países de la región en la misma situación lograron indicadores que muestran avances sustantivos.

El modelo de gestión es ineficiente e ineficaz

El modelo de gestión en el sector salud ha mostrado su ineficacia de muchas maneras. Desde la débil rectoría del Estado a través del Ministerio de Salud, hasta la descoordinación en la toma de decisiones en los diferentes niveles e instancias departamentales y municipales. Esta situación muestra que, a pesar de que existen normas y políticas, el producto final no guarda relación con las intenciones ni con el importante gasto en salud, incrementado recientemente. La red de causalidades que explican tal situación no ha sido develada, pero examinar este hecho es vital para hacer los ajustes o correcciones en origen, si fuera posible.

Diversas fallas de concepto

El sector salud no trabaja sobre la salud; la enfermedad es su sustrato de acción, que va en línea con su visión sanitarista, que no incide en la preservación de la salud. Los jefes del sector aún no han incluido en su base doctrinal los conceptos que sitúan al ser humano como un componente más del ecosistema: la "salud única" (one health), ampliamente aceptada por los organismos internacionales y que incluye a todos los componentes del ecosistema en su relación armónica como condición de salud. Otros conceptos que también

interfieren en la elaboración de estrategias y normas rondan en el campo médico; es el caso de “lo normal” (término estadístico que connota lo que afecta a la mayoría) y “lo patológico”, que se ejemplifica en la calificación de patología. En este mismo orden, el estrés psíquico de los conglomerados urbanos podría considerarse un hecho normal, ya que afecta a la mayoría.

No existe un sistema de salud

En relación con lo anterior, es fácil advertir que tampoco se trabaja sobre el concepto de sistema en su construcción epistémica. La teoría de sistemas no parece haber sido incluida en la base conceptual que se utilizó para la discusión o preliminar conformación del sistema de salud actual, por lo que este permanece como un conglomerado inconexo de entidades y actividades que actúan a la manera de un reloj desarmado que nunca marcará la hora. Al no establecer lo que se conceptúa como sistema en el ámbito social⁴, está claro que en ningún momento se identificaron los subsistemas de prevención/promoción, atención sanitaria, investigación/información, formación y control de calidad, para definir a los actores institucionales (subsectores) que los ejecuten, de modo que, a través de estas acciones, interactúen entre ellos (seguro de corto plazo, el Estado en sus diferentes niveles, las universidades, el seguro municipal, la medicina privada, la medicina tradicional y comunitaria). Lo anterior explica muchas de las fallas develadas recientemente y que viene desde cuando se intentó conformar un sistema en ausencia de los actores principales.

La situación en cifras

El enfoque de la atención de salud –en realidad, basado en la atención de la enfermedad– hace que, en general, se visibilicen indicadores socioeconómicos y de salud negativos. Un indicador general está dado por el Índice de Desarrollo Humano, que en Bolivia alcanza a 0,662, colocando al país en el puesto número 118 de los países en desarrollo, con el 17,3% de pobreza extrema. En cuanto a servicios básicos, si bien las poblaciones tienen un 90% de acceso a agua mejorada, el saneamiento solo cubre al 50% de la población. Todo lo anterior muestra una correlación directa entre pobreza e indicadores en salud, puesta en evidencia mediante diversos estudios, en la que la relación causa-efecto entre estos dos grandes eventos parece ser mutua: uno condiciona al otro.

Estos problemas –cuyo origen está en la estructura de desarrollo económico y social del país– se expresan en el rubro de la salud a través de indicadores de morbilidad y mortalidad. Un indicador es la mortalidad infantil, que, si bien se ha reducido en las últimas décadas, sigue siendo importante en relación con otros países de la región (44 por mil nacidos vivos). La mortalidad materna se sitúa en 160 por 100.000 nacidos vivos, hecho vinculado a que la atención del parto por personal de salud solo llega a un 73%. La cobertura de vacunación, en cambio, alcanza porcentajes aceptables (EDSA 2016-SNIS).

La mortalidad refleja lo que finalmente está sucediendo con la población; el 45% se atribuye a causas catalogadas como “signos o síntomas mal definidos”, lo que muestra una evidente deficiencia en el registro de la causa básica de fallecimiento. Las otras causas significativas corresponden a causas externas –accidentes, violencia y otros hechos–, con un 12%; las enfermedades del aparato circulatorio y las respiratorias también tienen una importante presencia, junto a las neoplasias y otras enfermedades. El perfil epidemiológico en Bolivia ha ido cambiando de las enfermedades infecciosas a las crónico-degenerativas, aunque los componentes del perfil anterior persisten.

Entre los problemas infecciosos que aún subsisten, y que afectan a los grupos más desfavorecidos de la población, figuran las infecciones respiratorias agudas (IRA) y las infecciones gastrointestinales, que atacan principalmente a la población infantil. Otras patologías infecciosas constituyen problemas de salud pública, muchas de ellas catalogadas como enfermedades olvidadas por los sistemas de salud: Chagas, leishmaniasis, leptospirosis, tuberculosis, VIH/sida, hantavirus. A estas se suma el dengue, que actualmente es un problema crítico marcado por la urbanización de la enfermedad en capitales de departamento, como Tarija, Cochabamba y Sucre.

Genera una preocupación creciente el incremento de las enfermedades neoplásicas. Tanto la incidencia como la mortalidad apuntan al incremento de tumores relacionados con enfermedades virales de transmisión sexual: cáncer cérvico-uterino y cáncer de próstata, ambos relacionados al papiloma virus, a su vez vinculado a problemas de higiene genital. Los que siguen en incidencia se asocian a la dieta (cáncer colorrectal y gástrico) y al microbioma intestinal, modulado por agentes tóxicos presentes en los alimentos. Aunque estas enfermedades son propias de países con condiciones socioeconómicas avanzadas, en el caso de los países atrasados se vinculan con las infecciones, dada la causalidad asociada a estos tumores (origen viral o de desequilibrio microbiano).

Debido a los cambios en el perfil epidemiológico, en los servicios de los diferentes niveles de atención del

sistema de salud la consulta está cada vez más dirigida a la atención de enfermedades relacionadas con los cambios en los estilos de vida, en los que predomina el sedentarismo, la mala alimentación, la falta de actividad física, el estrés y los consumos de riesgo. Por ello, las causas de morbilidad incorporan hipertensión arterial, diabetes, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, insuficiencia renal y problemas de salud mental. Junto a estas patologías, un aspecto importante es el crecimiento continuo de la población con problemas de sobrepeso y obesidad, directamente relacionados con las patologías mencionadas, y que obedecen al cambio en el patrón de consumo alimentario, orientado a la comida rápida impuesta por los países de alta productividad.

Actualmente la principal preocupación de la población es la pandemia provocada por la COVID-19, que ha puesto en evidencia, en la mayoría de los países, la insuficiencia de los sistemas de salud para resolver los problemas ocasionados por esta. En nuestro país la debilidad del sistema de salud ha sido más notoria debido a su pobre infraestructura de servicios, a su insuficiente equipamiento y a su inequitativa distribución de recursos humanos; en casi todos los municipios, los servicios colapsaron. El sector nunca esperó que, en el lapso de dos meses, iba a requerir diez veces más que sus 40 camas para terapia intensiva.

En Bolivia, según información del Ministerio de Salud, a los 30 días de declarada la emergencia por la pandemia, el número de casos superó los 200.000, con una tasa de incidencia de la enfermedad de 1.740 por 100.000 habitantes. Los departamentos más afectados fueron Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. Los datos de los reportes diarios de infectados muestran, en realidad, el número de sujetos positivos al RT-PCR, de modo que dichos datos no toman en cuenta a personas con diagnóstico clínico o con pruebas rápidas o serológicas, por lo que el subregistro puede ser extremadamente alto. Sin embargo, la tasa de positividad es del 42,1%, que está entre las más alta del mundo.

Además de los problemas de salud de la pandemia, pese a las consideraciones y resoluciones para la protección de los grupos vulnerables, el colapso de las redes de atención ha ocasionado la postergación de las atenciones regulares, afectando el control de problemas de salud materno infantiles y problemas crónicos que afectan a la población adulta. Esta última –vulnerable por presentar problemas de base, que se suman al COVID-19– contribuye significativamente al aumento de la mortalidad.

La respuesta del sector salud

Frente a los problemas de salud que afectan a la población boliviana, la accesibilidad es el factor crítico para el acercamiento de la población a los servicios de salud, y viceversa. Según el doctor Freddy Armijo, en su publicación *Nuevo sistema de salud universal y gratuito. Propuesta de la COB para una política de Estado*, la accesibilidad entendida como “la posibilidad de llegar a un servicio de salud o entrar en él” presenta grandes limitaciones en Bolivia, debido a la alta dispersión poblacional en el área rural, la inexistencia o el mal estado de los caminos, la poca disponibilidad de transporte público y los escasos recursos económicos familiares. A ello que se suman las barreras generadas por las prácticas y procedimientos de los proveedores, que resultan inadecuados e inapropiados para la diversidad cultural de la población.

El financiamiento de los recursos humanos muestra objetivamente la inconsistencia en la gestión. Los datos disponibles en el Ministerio Salud/SINIS/RUES para 2017 muestran que, de 38.031 funcionarios del subsector público, a 19.968 los financia el Tesoro General de la Nación. El resto responde a una diversidad de financiamiento muy grande; un importante número de funcionarios carece de estabilidad dentro del sector salud, y trabaja con contratos con municipios, gobernaciones o recursos propios, y con diferentes niveles salariales. Así, se genera un gran desorden que imposibilita una dirección y una conducción adecuada de los servicios de salud. El descontento del personal de salud es latente: únicamente aquellos que son financiados por el TGN tienen alguna estabilidad laboral.

La distribución del personal es francamente anómala dentro del sistema público. La relación es de 15,4 de médicos generales y especialistas por 10 mil habitantes, un indicador aceptable en comparación con países de la región. Sin embargo, su distribución se caracteriza por una gran inequidad entre servicios urbanos y rurales y también entre niveles de atención.

Entre las carencias del sector salud que se hicieron evidentes con la pandemia de la COVID-19 en Bolivia, la estructura sanitaria para la terapia crítica mostró su franca insuficiencia, tanto en número de unidades como en equipamiento (ventiladores, generadores de oxígeno, etc.). Las dificultades propias de un sector caracterizado por la falta de conexión entre sus dependencias y la burocracia (derivada de la crisis de confianza inducida por los diversos regímenes) ocasionaron que la respuesta no sea oportuna. El cuadro muestra que las camas implementadas aún son pocas, y se estima que muchas no entraron en funcionamiento por falta de equipo, como ventiladores. No hay certeza de que la expansión prevista sirva para lo que viene, puesto que las proyecciones son solo estimaciones que no consideran todas las variables, algunas eventualmente insospechadas ante el desconocimiento sobre esta nueva enfermedad. Esta incertidumbre también se aplica

a los recursos humanos previstos.

Camas de internación para COVID-19. Bolivia 2020

Departamento	No. Hospitales	No. camas implementadas	No. camas en expansión	Total camas	Camas UTI implementadas	Camas UTI en expansión	Total camas UTI
Pando	2	15	95	110	2	20	22
Chuquisaca	5	64	55	119	0	25	25
Potosí	2	38	90	128	0	32	32
Beni	2	111	41	152	5	19	24
Cochabamba	4	217	120	337	8	59	67
La Paz	4	304	108	412	15	85	100
Tarija	5	61	64	125	14	12	26
Oruro	3	46	140	186	2	20	22
Santa Cruz	8	154	294	448	17	122	139
Total	35	1010	1007	2017	63	394	457

Fuente Min. Salud. Dirección Servicio de Salud 2020

Pero, al margen de la terapia o los servicios de hospitalización, en los últimos meses de la pandemia la población ha permanecido en su domicilio, aplicando una serie de tratamientos, ya sea prescritos en el primer nivel de atención o automedicados, debido a la amplia difusión de diferentes esquemas. El rol de los equipos de salud en el primer nivel de atención ha demostrado su importancia estratégica, no solo en la difusión de actividades de prevención, sino también en la contención de la pandemia; esto ha permitido reconducir la demanda de la población en los diferentes niveles de atención. Este personal ya no está disponible pues ha concluido sus contratos temporales. De aumentar nuevamente los casos por COVID 19, toda la atención recaerá sobre los profesionales de planta, una vez más en detrimento de la atención de las patologías que afectan cotidianamente a la población.

¿Qué hay detrás de las cifras? Causas, factores y condiciones que determinan la situación actual

Se puede dar dos tipos de explicación para las causas y los mecanismos que han tenido lugar hasta llegar a la situación descrita. Por un lado, las causas y determinantes de las patologías del perfil dominante; cualquier propuesta de solución debería pasar por eliminarlas, como si fuera un diagnóstico y tratamiento etiológico. En otras palabras, se muestra la necesidad de formular políticas sobre la base del conocimiento, para que tengan el impacto y la sostenibilidad necesarias. Por otro lado, un elemento de causalidad que explique esas cifras está en las fallas del funcionamiento o en la estructura del sistema o sector.

Causalidad y determinantes de la salud y la enfermedad

Para preservar la salud se debe conocer las causas de los trastornos que afectan el funcionamiento de los organismos; ello permitirá eliminarlas o atenuarlas. Esta tarea, desafortunadamente, no ha sido encarada adecuadamente por el sector (o por el sistema, si se quiere) de salud. Esto se debe en gran medida a que los determinantes de salud escapan al ámbito de la competencia del sector y los nexos con los sectores que manejan la situación que genera la enfermedad no son parte de las tareas asignadas a las entidades de salud, ya que estas priorizan la atención a la enfermedad, no a sus causas. Por esta razón no puede modificarse la incidencia de las patologías que dominan el perfil epidemiológico, y tampoco las emergentes.

El sector salud no explica la higiene genital de los varones como vector de la transmisión del papiloma virus --ni interviene en ella--, y cree que la prevención está en la vacuna. Por ello la incidencia del cáncer de cuello uterino es la más alta de América, seguida por la incidencia del cáncer de próstata. Tampoco participa en el control de los pesticidas (ni en la política de su aplicación masiva en los cultivos de alimentos transgénicos), ni en el consumo de grasas trans; solo muestra las estadísticas de obesidad, diabetes y demanda de unidades de diálisis renal. No interviene en el control de la emisión de gases cancerígenos por el autotransporte; solo muestra la creciente incidencia del cáncer pulmonar y la necesidad de equipos costosísimos de radioterapia. En fin, ante la aparición del arenavirus, no opina sobre la ampliación de la frontera agrícola y la eliminación de la fauna que realiza el control biológico de los roedores selváticos periurbanos. En pocas palabras, no se ha internalizado el concepto de prevención asociado a la causalidad ni la visión ecosistémica de la salud.

El modelo de gestión

En línea con lo anterior, la gestión en salud concentra prácticamente todos sus esfuerzos y recursos en la atención sanitaria. Como se mostró, todo lo relacionado a la prevención/promoción se reduce a las inmunizaciones y medidas nutricionales puntuales. No actúa sobre las actividades del sector, ni se promueve las demás: investigación, formación, calidad, etc., que serían los subsistemas del Sistema de Salud en su concepción integral

La rectoría del Estado, a través del Ministerio de Salud, se ha visto mermada con la desconcentración de la

administración sanitaria en entidades departamentales. Con estas la coordinación es escasa y mucho depende de los nexos político-partidarios a los que se adscriba cada servicio departamental de salud (SEDES), entidades que en ocasiones funcionan como pequeños ministerios, eludiendo una línea de mando. A pesar de estas fallas evidenciables, aún no se ha planteado una revisión del marco normativo y legal vigente para la recuperación del rol rector del Ministerio, en un Sistema de Salud que precautele un desarrollo armónico bajo su liderazgo y conducción técnica, independientemente de la fuente de financiamiento. Sin embargo, es importante reconocer que existen procesos de gestión descentralizada que ya son parte del desarrollo local y regional en los diferentes municipios y departamentos del país.

Es fácil advertir que la administración del sector trabaja sobre una estructura anticuada. La planificación no muestra logros de impacto, ya que las políticas, programas y proyectos frecuentemente se deciden sobre la base de presiones políticas o impresiones subjetivas de los funcionarios de turno. Lo anterior ha conducido a que se hagan inversiones en salud sin un plan rector. Esto se hace evidente en la dotación de infraestructura, tecnología y recursos humanos, que se realiza con criterios políticos y no a partir de las necesidades reales y en el marco de planes integrales.

Dentro del subsistema de atención sanitaria –que es el que demanda mayor atención en este momento histórico de la sociedad boliviana– la distribución de los establecimientos de salud por departamento y por subsector muestra que el subsector estatal (Ministerio, SEDES y municipios) cuenta con 3.288 establecimientos, además de 228 en los seguros sociales y 438 en el sector privado, totalizando 3.954 establecimientos (SNIS-VE Nacional 2018). De los establecimientos del subsector público, 3.150 son centros y puestos de salud de primer nivel; solo 76 son hospitales de segundo nivel y 32 son hospitales de tercer nivel. El hecho de que el primer nivel no tenga capacidad resolutive explica en parte la actual crisis del sistema para cubrir las demandas de atención de la población. La posibilidad de organizar la atención del llamado sistema de salud con una puerta de entrada al primer nivel ha fracasado puesto que, por lo general, la población acude y abarrotta los servicios de emergencia del tercer nivel, hecho que se ha convertido en una característica que marca el funcionamiento de la red de atención de salud en Bolivia.

Aun conociéndose que el primer nivel es la base para integrar una efectiva participación social en salud –ya que sus tareas se vinculan directamente con las organizaciones sociales y requieren un gran trabajo de planificación participativa que permita el desarrollo social de la comunidad, para incidir en el mejoramiento de las condiciones y estilos de vida– no se ha logrado la organicidad requerida. Queda claro que este es un mecanismo pendiente para que el Sistema de Salud pueda dar una respuesta integral a los problemas existentes, toda vez que las acciones de prevención que inciden en los determinantes en salud pueden ser abordadas en este nivel.

Los recursos humanos en el sector público siempre son insuficientes en cantidad, calidad y distribución. Las designaciones en los diferentes niveles se han caracterizado en tiempos recientes por tener una especial modalidad prebendal, asociada a criterios partidarios. Esta ha incidido drásticamente en la calidad de los servicios; las consecuencias pueden verse en emergencias como la actual. El sector de la seguridad social tampoco escapa a estas prácticas. Las características de formación de los profesionales de la salud y su falta de orientación a problemas vinculados al perfil epidemiológico actual, junto con la necesidad de modernizar el manejo de los procedimientos y la tecnología, hace que el sector salud deba prestar más atención al subsistema (o subsector) de formación, lo cual no ha sucedido, al menos recientemente. Se requiere, además, especial énfasis para el desarrollo de habilidades y valores en su relación con los sujetos de atención (solidaridad, calidez, calidad, etc.).

La desconexión entre los subsectores (seguro de corto plazo, entidades de atención dependientes del Estado, universidades, medicina privada, etc.), caracterizada por su fragmentación, segmentación, desarticulación, inequidad y falta de solidaridad, es patente a través de la ineficiencia en el uso de los recursos. Muchas actividades que podrían compartirse, como el uso de equipos o pruebas de alta complejidad y costo, no siguen ese curso por simple descoordinación. Así, cada entidad tiene su equipo o sus procedimientos, con una tendencia al gasto inadecuado, a pesar de las carencias financieras. Las actividades propias de los subsistemas (investigación, prevención, formación, etc.) tampoco están conectadas entre sí ni con los actores institucionales (subsectores). Está claro que la investigación no solo podría hacerse en la universidad; los hospitales tienen gran potencialidad para esa actividad, y también los establecimientos de atención primaria, pero la coordinación es prácticamente inexistente.

La vigilancia epidemiológica, ya en marcha desde hace algunas décadas, aún no ha sido transformada en lo que se entiende modernamente como Vigilancia en Salud Pública, que incluye elementos de integralidad y que incorpora a otros procesos de vigilancia.

El Seguro Universal de Salud

Es un mandato constitucional el implementar el seguro único de salud con cobertura universal. La posibilidad de que el Estado financie todo el seguro de salud solo es factible en un modelo de Estado que la misma Constitución Política del Estado ha excluido, al definir que la economía es esencialmente plural.

Actualmente, la posibilidad de que la mayoría de la población económicamente activa pueda incorporarse en el Seguro de Corto Plazo (las cajas de salud) depende de la posibilidad de que todos cuenten con un empleo formal (modelo bismarckiano). Mientras esto no se dé, el subsector público estará en la obligación de efectuar la atención sanitaria al sector informal, estimado en casi el 70% de la PEA. Desafortunadamente esta atención, que se da a través de sus más de 3.200 establecimientos, es francamente precaria y deficiente, lo que ha motivado múltiples quejas y hasta movilizaciones, que son parte de la crisis sanitaria.

La instalación de establecimientos de salud de dependencia municipal ha mostrado un nuevo escenario que puede ser el deseable para resolver –al menos temporalmente– el problema de atención sanitaria a los trabajadores informales. La conformación de un seguro municipal para el cual el Estado (gobierno central) otorgue el aporte patronal, que se complemente con un aporte mínimo del trabajador, es una opción que se ha barajado en círculos de expertos. Si así fuera, toda la infraestructura en salud y los recursos restantes deberán pasar a los municipios. Esta conformación, si se da dentro de una estructura sistémica, permitiría que la atención primaria (ahora a cargo de los municipios) brinde servicios a los afiliados al seguro de corto plazo en los sitios de escasa población, con los descargos de gastos correspondientes. Es muy probable que esta posibilidad, con los ajustes de detalle que pudieran hacerse, cobre mayor protagonismo en la política de salud del nuevo régimen.

El financiamiento

Desde siempre el sector salud ha sufrido el descuido de los Gobiernos, que son los que definen los presupuestos del Estado. El subsector público, a pesar de atender al 70% de la población (véase cuadro sobre población asegurada) y toda la administración del sector, tiene un presupuesto similar al del seguro de corto plazo (cajas de salud), que atiende solo al 30%. Recientemente se ha incrementado la inversión en salud, pero los servicios no guardan relación con dicho incremento ni en cantidad de prestaciones, ni en calidad, lo que demuestra la ineficiencia organizativa y planificadora del sector. Parte de las inversiones y gastos provienen de fuentes externas al sistema (cooperación). En ese marco, los criterios de asignación de recursos todavía no se han despojado de las influencias de orden político.

Población cubierta por seguros de corto plazo por departamento

Departamentos	Total población	Población asegurada	Porcentaje	Población no asegurada
Santa Cruz	3.151.676	951.951	30,2	2.199.725
La Paz	2.862.504	1.370.706	47,9	1.491.798
Cochabamba	1.943.429	629.635	32,4	1.313.794
Potosí	880.651	334.556	38,0	546.095
Chuquisaca	621.148	196.099	31,6	425.049
Tarija	553.373	149.589	27,0	403.784
Oruro	531.890	229.315	43,1	302.575
Beni	462.081	128.588	27,8	333.493
Pando	139.018	21.358	15,4	117.660
Total	11.145.770	4.011.797	36,0	7.133.973

Fuente: INE Bolivia y Anuario Inases 2015

Porcentaje de ejecución presupuestaria en salud (en millones de bolivianos)

	2015	2016	2017	2018	2019
Producto Interno Bruto	248.304,0	242.456,0	267.059,0	280.032,0	308.161,0
Presupuesto general del Estado	221.181,0	217.140,0	210.347,0	214.650,0	214.724,0
Presupuesto salud (incluye cajas)	15.463,0	15.955,0	18.304,0	18.805,0	20.222,0
Porcentaje PIB	6,2	6,5	6,8	6,7	6,6
Porcentaje PGE	6,9	7,3	8,7	8,7	9,4
Presupuesto salud (sin cajas)	8.115,0	8.547,0	9.304,0	9.966,0	10.774,2
Porcentaje PIB	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5
Porcentaje PGE	3,6	3,9	4,4	4,6	5,0
Instituciones de seguro social	7.348,0	7.408,0	9.000,0	8.839,0	9.947,8
Porcentaje PIB	2,9	3,0	3,3	3,1	3,1
Porcentaje PGE	3,3	3,4	4,3	4,1	4,4

Fuente: Parada L. Bonanza y crisis en salud

La implementación del Seguro Universal de Salud, en el marco del sistema de salud, podría ser un mecanismo de solución de esta deficiencia crónica, y la eficiencia organizativa puede sustituir las demandas atinentes y las asignaciones de recursos financieros para resolver los problemas severos.

Desafíos y perspectivas

Se plantean los siguientes desafíos, cuyo cumplimiento marca las perspectivas a ser formuladas:

La conformación de un sistema de salud cuyo diseño y formulación debe partir de una reconceptualización de la salud como un proceso integral, que incluya al ser humano y su relación con el ecosistema y la problemática social. En ese marco, las acciones de prevención, promoción, investigación, formación y control de calidad, estructuradas en subsistemas del sistema, tendrán tanta importancia como la atención sanitaria, que en la actualidad ocupa casi la totalidad de los esfuerzos de programas, proyectos y tareas del sector salud.

El rediseño del modelo de gestión de la atención médica debe incluir a los subsectores o actores institucionales en interacción, cooperación y coordinación permanente: el seguro social de corto plazo, el seguro municipal, las entidades que dependen de los SEDES, la medicina privada y la medicina tradicional y comunitaria. En este orden, la rectoría del Estado, a través del Ministerio de Salud y sus entidades desconcentradas, será el elemento catalizador de este modelo. La reformulación de la dependencia funcional y financiera de los SEDES y de las reparticiones de los municipios encargadas de la atención sanitaria es un desafío de primer orden, para definir la base operativa de la conformación del sistema.

En referencia a las acciones a corto plazo, los desafíos mayores giran en torno al financiamiento del seguro único con cobertura universal. Vinculado a lo anterior, y dentro del subsistema de prevención/promoción, el fortalecimiento de las tareas de vigilancia en salud pública –entendidas como el proceso sistemático y constante de recolección, organización, análisis, interpretación, actualización y divulgación de datos específicos relacionados con la salud y sus determinantes– será una tarea central para asegurar el funcionamiento del sector mediante su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica de la salud pública.

La pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia lo precario de la infraestructura sanitaria, particularmente en lo relacionado a equipamiento e instalaciones especiales. Tener obras civiles sin generadores de oxígeno, ventiladores y otros elementos especializados para la atención de este y otros problemas sanitarios (radioterapia del cáncer, hemodiálisis, etc.), ha mostrado la insuficiente capacidad de planificación del Estado para atender los requerimientos de atención sanitaria, independientemente de la disponibilidad o de la carencia financiera. Es necesario contar con un plan que guíe el proceso de desarrollo de la infraestructura y equipamiento del sistema de salud, optimizando todos los recursos disponibles.

Contar con el suficiente personal de salud, tanto en número como en nivel de preparación, es un desafío central, especialmente para la atención de problemas como la epidemia de COVID-19 y otros de similar nivel de complejidad. La creación de puestos de trabajo para médicos, enfermeros y personal técnico de diversos rubros, con el adecuado nivel de especialización y en número suficiente, es una tarea de resolución inmediata. Dicho personal, además de su formación técnico-científica para enfrentar tareas de atención sanitaria y de prevención/promoción/investigación en los niveles correspondientes, deberá contar con habilidades y capacidad de relacionamiento que hagan de la atención a los usuarios un acontecimiento de máxima calidad y calidez.

Referencias

¹ El presente artículo tiene como fuente principal el Panel 5: “Situación y desafíos del sistema de salud en Bolivia a propósito de la COVID-19”, del Ciclo Bolivia Debate: un futuro sustentable, con las exposiciones de Lourdes Ortiz, Roger Carvajal, Fernando Rocabado y Luis Guillermo Seoane (Bolivia Debate: <https://bit.ly/35F95XL>; IISEC: <https://bit.ly/30614sK>).

² Docente investigador emérito, Universidad Mayor de San Andrés.

³ Docente investigadora, Universidad Juan Misael Saracho; presidenta de la Sociedad Boliviana de Salud Pública.

⁴ Estructura en la que los componentes interactúan para un propósito común de manera coordinada y también con el entorno; lo que afecta a uno afecta al conjunto y los productos del sistema son cualitativamente más relevantes que la suma de los productos individuales. Niklas Luhmann (2007) Introducción a la Teoría de Sistemas. México: U. Iberoamericana.



Educación y brecha digital¹

Antecedentes

La educación es un bien público de primer orden. Por un lado, constituye el factor central del desarrollo de las sociedades, en tanto el conocimiento y la innovación son las verdaderas fuentes de riqueza de una sociedad; de allí que la preocupación principal para alcanzar el pleno desarrollo de una sociedad deba enfocarse en la educación universal y de calidad. Por el otro, la educación es un derecho esencial para el desarrollo integral de los individuos y, como tal, permite el ejercicio de otros derechos ciudadanos, como el derecho al trabajo, a la salud, a la participación política en sociedades democráticas.

Bolivia cuenta con un marco normativo que establece el derecho a la educación gratuita, integral y de calidad para el pleno desarrollo de la infancia. Tal como dispone la Constitución Política del Estado, la educación es uno de los derechos específicos inherentes a la condición ciudadana de niñas, niños y adolescentes. La Ley N° 548, nuevo Código de Niña, Niño y Adolescente, aprobado en 2014, instituye en su art. 153: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación gratuita, integral y de calidad, dirigida al pleno desarrollo de su personalidad, aptitudes, capacidades físicas y mentales”.

En las últimas cuatro décadas Bolivia ha adoptado políticas educativas y sociales que benefician a niños, niñas y adolescentes. A pesar de estos avances, el país todavía enfrenta problemas estructurales para lograr el acceso universal y de calidad de la educación; problemas agravados por la pandemia de la COVID-19, al tiempo que plantea nuevos desafíos referidos a la educación virtual y al cierre de las brechas digitales, imperativos del presente que deben ser asumidos de forma urgente.

Debido a la pandemia, desde el 13 de marzo de 2020, los centros educativos públicos, de convenio y privados fueron cerrados como parte de las medidas restrictivas impuestas (a la circulación, el comercio, las instituciones educativas y muchas otras) para prevenir los contagios en el territorio nacional. El 28 de mayo se lanzó el Plan de Contingencia de la Educación Universitaria, cuyo propósito era asegurar la continuidad en la implementación de los planes de estudio, mediante la combinación de las modalidades de educación virtual, en línea y a distancia. El 6 de junio el Gobierno nacional promulgó el D. S. 4260, que proporciona la normativa para la complementariedad de las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial en el Sistema Educativo Plurinacional –conformado por los subsistemas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, y por la Educación Superior de Formación Profesional–. Las condiciones en las que se desarrollaron las actividades educativas en los meses anteriores a la promulgación de dicho decreto ocasionaron que varios sectores de la población, como ser maestros urbanos y rurales y padres de familia, se opongan a dicha medida.

El 2 de agosto de 2020, el Gobierno clausuró el año escolar en los niveles inicial, primario y secundario. Esta medida generó el rechazo de diversos sectores sociales, entre ellos, maestros rurales y urbanos y las juntas de padres. Asimismo, organismos internacionales, como UNICEF, manifestaron su preocupación por esta disposición y por sus consecuencias en la población en edad escolar. Esto llevó al ministro de Educación a afirmar que, si bien se clausuraba el año escolar en términos académicos y administrativos, continuaba las clases online con el apoyo del Ministerio del ramo. El inicio de la gestión escolar 2021 continúa marcado por la incertidumbre.

Los nuevos desafíos educativos que plantea la pandemia

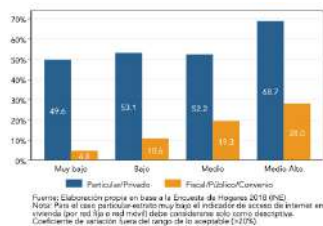
Considerando que la crisis de la pandemia seguirá en 2021, es necesario analizar las numerosas dificultades y problemas que genera la imposibilidad de desarrollar los procesos educativos presenciales, tal como están planificados e institucionalizados en el país.

La profundización de la inequidad en el sistema educativo por la pandemia

El acceso a internet en las viviendas, que hasta hace poco no se consideraba una necesidad, se ha convertido en un servicio vital para el desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes. Una de las develaciones

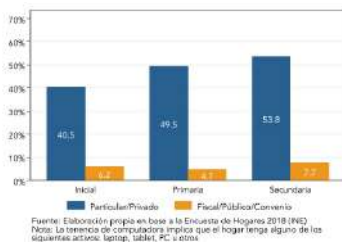
de la COVID-19 es la brecha digital: el acceso a internet de los estudiantes en sus propios hogares es ahora un indicador de desigualdad. A grosso modo, solo el 15,1% de la población estudiantil tiene acceso a internet en su vivienda, y en su mayoría pertenece a una unidad educativa privada; es decir, este sector tiene mayor acceso respecto a aquellos que se están matriculados en escuelas fiscales, públicas o de convenio. De modo que los niños, niñas y adolescentes tienen mayor acceso a internet si se ubican en los cuartiles más privilegiados, y a la inversa.

Población matriculada de niños, niñas y adolescentes con acceso a internet en su vivienda (red fija o red móvil) por unidad educativa y cuartil de riqueza del hogar (%)



La educación a distancia también es limitada sin las herramientas adecuadas que permitan aprovechar el servicio de internet. Menos del 10% de la población matriculada en una escuela pública, en cualquier nivel, tiene acceso a internet desde la vivienda, y por lo menos una computadora disponible en el hogar. Cerca al 54% de los estudiantes de establecimientos privados enfrentan también problemas de accesibilidad, aunque en menor proporción en relación a los otros. Cabe destacar que este indicador visibiliza de manera parcial la accesibilidad a la educación virtual, en tanto no considera factores como la cantidad y la calidad de los dispositivos en relación al número de miembros del hogar y el costo de electricidad y de internet.

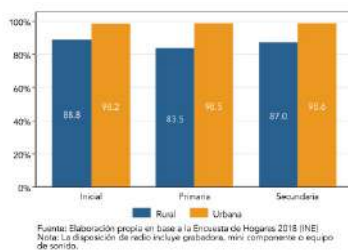
Población matriculada de niños, niñas y adolescentes que tienen acceso a internet en la vivienda (red fija o red móvil) y además cuentan con al menos una computadora* en el hogar, por nivel y área geográfica (%)



Los medios complementarios de educación vía internet/computadora son la radio y la televisión; sin embargo, la disponibilidad de estos activos en el hogar también podría presentar restricciones de acceso porque no toda la población matriculada de niños, niñas y adolescentes cuenta con al menos uno de estos activos en su hogar. En el área urbana, alrededor del 98% tiene acceso a una radio o televisor, mientras que en el área rural este porcentaje disminuye al 89%, que por lo general cuenta con una radio.

Esta evidencia guarda implicaciones importantes para las acciones gubernamentales, de cara al uso de estos medios en la reanudación de clases; debe considerarse que la opción por un solo medio –ya sea radio o televisión– excluye a una parte importante de niños, niñas y adolescentes, sobre todo del área rural.

Población matriculada de niños, niñas y adolescentes en hogares que tienen al menos una radio* o un televisor en la vivienda, por área geográfica y nivel



En resumen, una proporción reducida de población, y también de los centros educativos, cuentan con las condiciones necesarias para desarrollar procesos de enseñanza –escolar o superior– de manera virtual. Asimismo, en relación con los hogares de menos recursos, son mayores las limitaciones en términos de espacios e inmobiliario necesarios para que los estudiantes puedan educarse.

Las deficiencias pedagógicas para enfrentar la educación en línea

El proceso de enseñanza se ha deteriorado en términos pedagógicos debido a que los profesores no están preparados para la enseñanza virtual y a que el país no cuenta con las herramientas imprescindibles (currículos, textos y materiales educativos de apoyo, herramientas de evaluación para el monitoreo del aprendizaje y progreso de los estudiantes, etc.) para desarrollar esta modalidad de educación a distancia.

Es más, en caso de que se cuente con acceso a internet y con disponibilidad de aparatos adecuados (computadora, tablet, etc.), hay que considerar, como otro elemento importante, el acceso a plataformas. También es prioritaria la capacitación de maestros para afrontar el desafío de la educación en línea y, específicamente, en el uso de plataformas que permitan el desarrollo de los aprendizajes. Los conocimientos limitados de nuestros maestros sobre la utilización de plataformas virtuales requieren nuevas formas de capacitación que respondan a las necesidades específicas de cada uno.

Estos problemas también se presentan a nivel de los padres y madres. Estos asumieron un rol fundamental en el proceso de enseñanza/aprendizaje de sus hijos (especialmente de los más pequeños) sin tener la preparación pedagógica necesaria o el conocimiento sobre contenidos que, en muchos casos, ellos no aprendieron. Este hecho, unido a que los padres y madres tienen su propia carga laboral, tiende a derivar en tensiones y situaciones de estrés en el proceso de enseñanza y entre padres e hijos.

Impactos de la COVID-19 en el desarrollo de los estudiantes

El cierre de las escuelas tiene efectos en múltiples dimensiones del desarrollo infantil, que la educación virtual no puede sustituir. Entre estas destacan: la socialización, el desarrollo socioemocional, la salud física y socioemocional, una alimentación sana y la protección de los niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia intrafamiliar y de su entorno cercano.

Además, el cierre de las escuelas por un largo periodo aumenta la probabilidad de deserción y abandono escolar de los niños de poblaciones vulnerables. Esto incrementa las desigualdades en el acceso a la escuela por área geográfica y nivel socioeconómico.

Tal como se ha venido señalando, las limitaciones de acceso a plataformas digitales se agudizan en aquellas poblaciones en riesgo y con discapacidad o capacidades diferentes; se requiere que dichas plataformas respondan a sus necesidades específicas de aprendizaje. Asimismo, la educación de los niños más pequeños es muy limitada, mientras que la formación de las poblaciones en edad preescolar –por ser menos independientes– necesitan la ayuda de sus padres. Estos casos podrían ser considerados como un nuevo grupo de riesgo, ya que muchas veces los padres no pueden proporcionarles este apoyo, lo que incrementa las dificultades.

Desafío 1. La pandemia supone importantes desafíos de política pública para la continuidad de la educación y, específicamente, para el retorno a la escuela. En el informe “Marco para la reapertura de las escuelas”, publicado por UNICEF en abril de 2020, se recomienda tomar en cuenta los siguientes elementos al momento de considerar la reapertura de las escuelas y el retorno a la educación presencial.

- . La importancia de la escuela para la socialización y desarrollo socioemocional, la alimentación, la protección de la violencia intrafamiliar contra los niños. Por estas razones, no se debe retrasar más de lo necesario el retorno a las escuelas.
- . La situación epidemiológica en los territorios y los recursos para mantener las medidas de bioseguridad y distanciamiento físico, además de servicios sanitarios en escuelas y otras instituciones educativas.
- . La disponibilidad y accesibilidad de la educación en línea de alta calidad para todos los estudiantes.
- . La posibilidad de mantener esta educación de calidad apoyando el desarrollo socioemocional.
- . Los recursos que poseen las familias para apoyar este proceso, brindando a niños y adolescentes el apoyo que necesitan para afrontar riesgos como el acoso en línea.
- . Maestros capacitados para asumir diversos modelos que pudieran incluir la educación presencial, virtual y educación semipresencial.
- . Mejoras en el acceso a dispositivos para el trabajo virtual, una red de internet que permita el acceso a plataformas de aprendizaje virtual y que esté al alcance de todos los estudiantes y docentes.

Problemas estructurales y principales desafíos

Antes de la pandemia, y pese a los avances logrados en las últimas décadas, el sistema educativo boliviano presentaba problemas estructurales, tanto en términos de cobertura como de calidad. La superación de los antiguos y emergentes problemas requiere de políticas sociales de nueva generación que articulen en todos los niveles territoriales un conjunto amplio de áreas de intervención (educación, salud, cultura, trabajo,

desarrollo urbano, equidad de género) a través de la coordinación entre el Estado, las organizaciones públicas no estatales, las organizaciones privadas y las familias.

Acceso a la educación inicial, primaria y secundaria

El principal logro en nuestro país es el acceso a la educación primaria (de 6 a 12 años de edad), que alcanzó al 99% de niños y niñas matriculados antes de la pandemia. Los problemas de acceso escolar en Bolivia están concentrados en el nivel inicial y preescolar (de 0 a 5 años de edad) y en el nivel secundario (de 12-18 años de edad)⁴.

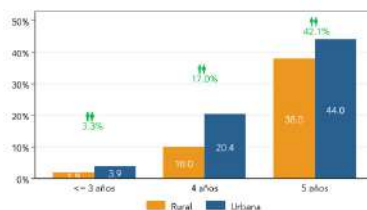
Estudios realizados en varios países corroboran que el acceso a centros de educación inicial y preescolar de calidad potencia el desarrollo cognitivo y social de los niños y niñas, reflejados en mayores niveles de rendimiento escolar y en mayor probabilidad de conclusión de la enseñanza en secundaria respecto a los que no asisten. Los efectos son aún mayores en los niños y niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad. El estudio de UNICEF (2008: 9) sobre los servicios destinados a la primera infancia llegó a la conclusión de que “las investigaciones de una gran variedad de países demuestran que la intervención temprana contribuye considerablemente a permitir que los niños de familias de bajos ingresos entren en la vía del desarrollo y del éxito escolar”⁵.

La acumulación de evidencias sobre la eficacia de los centros de atención de la primera infancia ha fundamentado el reconocimiento del derecho al cuidado y la incorporación del principio de corresponsabilidad del cuidado entre el Estado, la sociedad y las familias en las convenciones y acuerdos internacionales⁶. Un paso significativo fue su inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas. La meta 5.4 establece la responsabilidad de los Estados “de proveer servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, bajo el enfoque de la corresponsabilidad del cuidado”.

A nivel nacional, el marco legal vigente instituye la corresponsabilidad del Estado en la garantía de las condiciones necesarias para el cuidado y el desarrollo integral de la infancia (niña, niño y adolescente), en coordinación con la sociedad, el sector privado y la familia. El art. 1 de la Ley N° 548, Código Niña, Niño y Adolescente, aprobada en julio de 2014, establece el principio de corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad: “El presente Código tiene por objeto reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de la Niña, Niño y Adolescente, para la garantía de esos derechos mediante la corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad”. En el art. 12, sobre los principios, se define corresponsabilidad: “Por el cual el Estado en todos sus niveles, las familias y la sociedad, son corresponsables de asegurar a las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio, goce y respeto pleno de sus derechos”. También establece directrices de modalidades de cuidado y pautas para prevenir la pérdida del cuidado familiar.

Pese a que Bolivia incorpora en su marco normativo la corresponsabilidad del Estado como garante de las condiciones necesarias para el cuidado y el desarrollo integral de la infancia (niña, niño y adolescente), todavía son grandes los desafíos para institucionalizar un sistema integral de servicios del cuidado en el marco de políticas del cuidado. En 2018, solo el 12,5% de la población de niños y niñas de 5 años o menos asistían a centros de atención infantil. Al desagregar por edades, se observa que el 42,1% de la población de 5 años de edad asistía a un centro infantil, el 17% de la población de 4 años y el 3,3% del grupo etario de 3 años y menos, siempre en el marco de una profunda desigualdad por área geográfica: en el área urbana la asistencia a un centro infantil es superior respecto al área rural.

Población niños y niñas de 5 años o menos que asisten a algún centro infantil por área geográfica y edades



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2018 (EH18).
 Nota: Para el caso rural, el indicador de asistencia a centros infantiles para niños menores a 5 años debe considerarse solo como descriptiva. Coeficiente de variación fuera del rango de lo esperable (>20%).

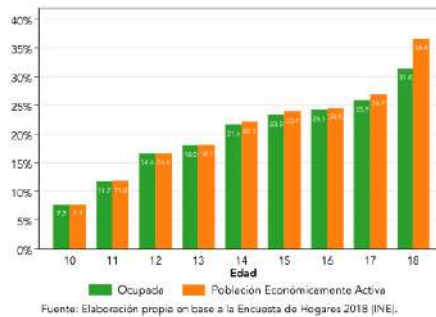
Desafío 2: Ampliación de la cobertura y fortalecimiento de la calidad de la educación inicial y preescolar para la población menor a 5 años de edad, a través del establecimiento de un Sistema Integral de Servicios del Cuidado, desde un enfoque de derechos y de equidad de género. La implementación coherente de un sistema integral de servicios del cuidado requiere de la construcción de una institucionalidad adecuada con mecanismos colegiados para la coordinación intersectorial (educación, salud, alimentación), entre diferentes niveles gubernamentales (municipal, departamental y nacional) y con la amplia participación de la sociedad civil.

El abandono escolar en secundaria es el otro problema que enfrenta el país: un 11% de los adolescentes

estaba fuera de la escuela antes de la pandemia. Entre los factores que intervienen en el abandono en secundaria figuran el trabajo infantil; el embarazo adolescente, en el caso de las niñas; la inaccesibilidad por falta de oferta educativa en algunas localidades, sobre todo rurales. Los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a algún pueblo indígena son los que tienen menor acceso a la educación inicial y secundaria en relación a otros grupos poblacionales.

El trabajo infantil es una cruda realidad en Bolivia, pese a que el Código Niño, Niña y Adolescente establece los 14 años como edad mínima para trabajar, con autorizaciones excepcionales derivadas de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Antes de la pandemia, el 15% de la población entre 7 a 18 años trabajaba con y sin remuneración. Sin embargo, hay una tendencia creciente en la niñez y adolescencia a identificarse como población económicamente activa, es decir, que se encuentran ocupados o buscando un trabajo y/o con disponibilidad de trabajar. Esta situación puede haber empeorado con la crisis sanitaria y económica.

Población de niños, niñas y adolescentes por edades, considerando su condición de ocupación y su condición económicamente activa (%) (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2018 (INE).

Fuente: IISEC, 2020.

Los adolescentes de 15 a 18 años de edad, indígenas y que viven en el área rural, son los que tienen mayores probabilidades de ingresar temprano al mercado de trabajo, lo que afecta su continuidad en la educación formal. Por lo general, el abandono de los estudios en las adolescentes mujeres está vinculado al embarazo, que es otro factor de vulnerabilidad asociado a los niveles de violencia doméstica y escolar, a lo que se suma la falta de –o la escasa– orientación sexual. De hecho, en 2018, el 11% de las adolescentes entre 15 a 19 años de edad estuvo embarazada, porcentaje que se eleva en el área rural (15%) y disminuye en el área urbana (9%). El embarazo adolescente trae consecuencias importantes en el logro de oportunidades futuras.

Las experiencias internacionales convergen en identificar las políticas del cuidado y, específicamente, la institucionalización de sistemas integrales de atención, como las más asertivas para la prevención efectiva de los problemas anteriormente descritos y que limitan la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en la escuela. Asistir a la escuela es un derecho fundamental y de gran importancia para su desarrollo integral⁸. En suma, para este grupo, la escuela juega un rol central como institución de cuidado y protección social de la infancia.

Sin embargo, muchos factores limitan que la escuela cumpla sus roles, además del pedagógico, de cuidado y protección integral. Como se abordará más adelante, la calidad de la atención escolar y la prevención de la violencia escolar son problemas no superados en el país.

El otro factor limitante es el medio turno escolar (mañana o tarde), lo que deja a los niños, niñas y adolescentes sin recibir cuidado en el otro medio tiempo de la jornada laboral de sus padres o de quienes son responsables por ellos en la familia. Para superar esta restricción, muchos países en la región, como Chile, están optando por la ampliación de la permanencia de los niños en la escuela –mañana y tarde–, complementando las actividades curriculares con otras extracurriculares; esto permite cubrir la necesidad de protección y desarrollo que demandan los niños, niñas y adolescentes que carecen de la supervisión de un adulto en las horas en que están fuera de la escuela. La carencia de infraestructura escolar requiere, en muchos casos, un proceso gradual de ampliación del horario de atención escolar; en otros casos se opta por servicios en los barrios, integrando bibliotecas y espacios de deporte y esparcimiento. En cualquier de las alternativas, corresponde la participación activa de la población involucrada y la adecuación de los servicios a las necesidades y características locales. A su vez, estos servicios deben concebirse como sistemas integrales y de calidad para el desarrollo pleno de la infancia y articularse a las políticas de salud, alimentación, formación para la equidad y convivencia democrática.

Desafío 3: La construcción de un Sistema Integral de Servicios de Cuidado articulado y complementario al cuidado recibido en la escuela en el otro medio tiempo de la jornada laboral de los responsables familiares.

Estos servicios deben proveer alimentación sana y atención de la salud. Desde un enfoque universal, deben focalizarse primero en las familias en situación de pobreza y más vulnerables, como las familias monoparentales con hijos. Las alternativas de los servicios, ya sea la ampliación del horario escolar o los servicios complementarios a la escuela, deben responder a las necesidades y características de las localidades, e involucrar a la población en su diseño, ejecución y seguimiento.

Calidad de la educación pública y privada

Una preocupación central en Bolivia se refiere a la calidad de la educación. El país no ha participado, desde los años noventa, en mediciones internacionales de calidad educativa y, por lo tanto, no se conoce el estado actual de la educación. En las pruebas de aptitud académica, realizadas en 1997, se observó que los estudiantes bolivianos lograron responder correctamente el 59% de las preguntas, mientras que los estudiantes cubanos respondieron correctamente el 87% de las preguntas.

Considerando que en Bolivia las escuelas públicas y de convenio absorben el 91% de la matrícula del nivel primario y el 81% de la matrícula del nivel secundario, el desafío principal radica en mejorar la calidad de la educación pública y de convenio.

El salto digital, acelerado por la pandemia, exige la inclusión de nuevas tecnologías educativas y prácticas pedagógicas de forma perentoria, que deben mantenerse incluso cuando se regularice la asistencia de los niños y niñas a las escuelas, pues son recursos valiosos en la educación en el siglo XXI. Como se analizó anteriormente, los desafíos para superar la brecha digital en Bolivia son importantes.

La calidad de la educación también está relacionada con un ambiente libre de violencia y sin sesgos sexistas. Ambos problemas persisten en el país, vulnerando los derechos de la infancia y afectando negativamente la formación educativa y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

Desafío 4: Reformar el sistema educativo en términos pedagógicos y curriculares para potenciar las capacidades de cada niño y niña, sus vocaciones y talentos, en sintonía con los cambios sociales, culturales y tecnológicos de las últimas décadas. Esta innovación deberá instituir el respeto por las diversidades étnicas e identitarias y la promoción de la equidad de género. De cara a esta reforma, constituye un gran desafío transformar las actuales Normales en centros de formación de maestros con capacidad de renovar la concepción de la educación; esta debe cristalizarse en un nuevo plan educativo que integre las nuevas tecnologías digitales. Para esto es importante que Bolivia participe en las mediciones internacionales de calidad educativa.

Para concluir, cabe subrayar que el acceso a la educación de calidad es un derecho ciudadano y un pilar central para el desarrollo sostenible del país. Por lo tanto, la educación debe ser prioridad nacional. El contexto de crisis sanitaria plantea desafíos urgentes a enfrentar: el cierre de escuelas y las desigualdades digitales ponen en riesgo los avances educativos logrados en las últimas décadas, exigiendo respuestas oportunas para frenar los probables retrocesos. Además, la pandemia aceleró el salto digital, un proceso irreversible en el siglo XXI que exige la inclusión de nuevas tecnologías educativas y prácticas pedagógicas, recursos valiosos para la formación de las nuevas generaciones.

Referencias

- ¹ Este documento es una versión actualizada y complementada del documento base elaborado para el Programa 8 Proponen.
- ² Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC-UCB).
- ³ Pedagoga con maestría en Tecnología Educativa por el Instituto Tecnológico de Monterrey.
- ⁴ Carola Tito Velarde, Fernanda Wanderley, María del Mar Zamora Becket Barragán (2020) "La situación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Bolivia frente a la Pandemia", en InfollISEC núm. 4, junio. La Paz: IISEC-UCB.
- ⁵ John Bennet (2008) "Early Childhood Services in the OECD Countries", en Innocenti Working Paper 2008-01. Disponible en: <https://www.unicef-irc.org/publications/502-early-childhood-services-in-the-oecd-countries-review-of-the-literature-and-current.html>
- ⁶ Como ejemplo mencionamos el Consenso de Brasilia, en la 11ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2010, que avanzó en el concepto del cuidado como un derecho universal que requiere políticas serias para lograr su efectivo ejercicio y la corresponsabilidad de la sociedad, del Estado y del sector privado. Específicamente, los Estados miembros se comprometen: (i) al reconocimiento y valoración social y económica del trabajo doméstico, no remunerado y de cuidado, (ii) a la implementación de políticas de servicio universal de cuidado con base en la coordinación entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las familias, (iii) a medidas para la redistribución del cuidado en la familia como permiso parental, permiso para el cuidado de hijos e hijas, (iv) al establecimiento de cuentas satélites del trabajo no remunerado y doméstico y al reconocimiento de los mismos en las cuentas nacionales para impulsar políticas multisectoriales, (v) a cambios en el marco legislativo para reconocer los derechos laborales de las trabajadoras domésticas y a la implementación de mecanismos de regulación y protección.
- ⁷ Tito Velarde et al., 2020, op. cit.
- ⁸ Fernanda Wanderley (2019) Las Políticas de Cuidado en América Latina – Articulando los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades. Documento de Trabajo IISEC-UCB núm. 2/2019. La Paz: IISEC-UCB.



Bolivia Debate

Fernanda Wanderley², Marcela Losantos Velasco³,
Monica Novillo⁴ y Ana María Arias⁵

Violencia de género y violencia contra la infancia¹

CAPÍTULO 10

Antecedentes

La violencia es un delito que se manifiesta en cuatro tipos principales: física, psicológica, sexual y social. Entre las formas más crueles y frecuentes de violencia de género y contra la infancia figuran la prostitución forzada, la trata y tráfico de mujeres, diferentes tipos de acoso, violación y, en el extremo, el asesinato de mujeres, adolescentes, niños y niñas. Estas acciones ocurren en diferentes espacios sociales como la escuela, la universidad, el trabajo, las estructuras del poder político, las calles y el hogar. Es en este último espacio donde suceden con mayor frecuencia actos de violencia en general y, específicamente, los feminicidios e infanticidios.

Los principales factores de riesgo de la violencia hacia las mujeres y hacia los menores de edad en el entorno familiar y extrafamiliar se refuerzan mutuamente. Este aspecto se robustece con las falencias institucionales y de políticas públicas que impiden enfrentar el ciclo de la violencia –similar en uno y otro caso–. Este estado de situación indica la necesidad de diseñar una estrategia integral, sostenida y articulada que garantice el ejercicio de derechos por parte de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

La violencia de género y contra la infancia son dos caras de un mismo problema. Su comprensión exige enmarcar el problema en una perspectiva amplia, en tanto que expresa la insuficiencia de políticas efectivas de cuidado y de protección social que propicien un entorno de apoyo a las familias. El marco normativo en Bolivia reconoce la centralidad de la organización pública del cuidado y de la protección social con base en la corresponsabilidad entre el Estado –en todos sus niveles–, la sociedad y la familia, para prevenir la violencia y asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres, los NNA.

En efecto, el enfoque de derechos y de no discriminación de género en todos los ámbitos –sociales, económicos y políticos– está presente en varios artículos de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, como el art. 15, que reconoce el derecho de las personas, y en particular de las mujeres, a vivir libres de violencia. Asimismo, esta Carta Magna ratifica la condición ciudadana y, por tanto, de sujetos titulares de derechos, a las niñas, niños y adolescentes (NNA).

Un conjunto de leyes norma la aplicación de los derechos instituidos en la CPE, entre las que se destacan dos: la Ley N° 548, Código Niña, Niño y Adolescente, de julio de 2014, que en su art. 1 establece: “El presente Código tiene por objeto reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de la Niña, Niño y Adolescente, para la garantía de esos derechos mediante la corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad”, y se complementa, en el art. 12: “Por el cual el Estado en todos sus niveles, las familias y la sociedad, son corresponsables de asegurar a las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio, goce y respeto pleno de sus derechos”.

Por otra parte, la Ley N° 348, Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, de marzo 2013, establece que la violencia de género “constituye cualquier acción u omisión, abierta o encubierta, que cause la muerte, sufrimiento o daño físico, sexual o psicológico a una mujer u otra persona, le genere perjuicio en su patrimonio, en su economía, en su fuente laboral o en otro ámbito cualquiera, por el sólo hecho de ser mujer” (art.6.1). Esta ley, en su art. 7, especifica 16 tipos de violencia, entre los que destacan:

Violencia Física. Es toda acción que ocasiona lesiones y/o daño corporal, interno, externo o ambos, temporal o permanente, que se manifiesta de forma inmediata o en el largo plazo, empleando o no fuerza física, armas o cualquier otro medio. [...]

Violencia Sexual. Es toda conducta que ponga en riesgo la autodeterminación sexual, tanto en el acto sexual como en toda forma de contacto o acceso carnal, genital o no genital, que amenace,

vulnere o restrinja el derecho al ejercicio a una vida sexual libre segura, efectiva y plena, con autonomía y libertad sexual de la mujer. [...]

Violencia Psicológica. Es el conjunto de acciones sistemáticas de desvalorización, intimidación y control del comportamiento, y decisiones de las mujeres, que tienen como consecuencia la disminución de su autoestima, depresión, inestabilidad psicológica, desorientación e incluso el suicidio. [...]

Violencia Laboral. Es toda acción que se produce en cualquier ámbito de trabajo por parte de cualquier persona de superior, igual o inferior jerarquía que discrimina, humilla, amenaza o intimida a las mujeres; que obstaculiza o supedita su acceso al empleo, permanencia o ascenso y que vulnera el ejercicio de sus derechos. [...]

La Ley N° 348 introduce el feminicidio como una forma de violencia extrema, que es penado con la máxima condena permitida en el país. Adicionalmente, con el proceso de reglamentación de esta ley, mediante el D. S. 2145, de 2014, y el D. S 2610, de 2015, se avanzó en las condiciones para su cumplimiento con la definición del rol de las entidades territoriales autónomas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la infancia. Este es un aspecto que también se delimita en la Ley N° 548.

A pesar de los importantes avances normativos sobre el cuidado y la protección social en Bolivia, la violencia contra las mujeres y la infancia continúa siendo una de las violaciones de derechos humanos más frecuente y grave. La ausencia de una estrategia integral y la insuficiencia de recursos no contribuyen a enfrentar adecuadamente el problema de la violencia en el país.

No obstante, la prevención es central para superar las causas estructurales de la violación de los derechos de la infancia y de las mujeres, y este es el eje en que menos se avanzó en el país. Sigue pendiente la construcción de políticas del cuidado y, específicamente, de un sistema integral de servicios del cuidado y de protección para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, especialmente la infancia (que representa el 37% de la población boliviana). Como analizaremos, las políticas y los sistemas integrales de servicios del cuidado para la infancia con equidad de género componen la nueva generación de políticas sociales con el potencial de articular, por un lado, el derecho de los NNA a una vida libre de violencia para su desarrollo integral y, por el otro, precautelando el ejercicio de los derechos de las mujeres y hombres con responsabilidades familiares.

La magnitud del problema de la violencia contra las mujeres y la infancia

La violencia contra las mujeres y la niñez es un problema estructural en Bolivia. Datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ubican a Bolivia entre los tres países con la tasa más alta de feminicidio de América Latina y la más alta de Sudamérica, con 2,3 feminicidios por cada 100 mil mujeres. Según la Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPCVcM), realizada en 2016 por el Ministerio de Justicia y el INE, por cada 100 mujeres, 75 declararon haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja en el transcurso de su relación.

Los casos de violencia física y sexual contra las mujeres y las niñas atendidos en establecimientos de salud se han mantenido en niveles elevados: 5.863 en 2010, 5.691 en 2011, 5.067 en 2018 y 5.295 en 2019. La mayoría de las víctimas está en el rango de edad de más de 10 años, aunque la violencia contra los menores de esa edad es muy preocupante (INE, datos del Ministerio de Salud).

Una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento (IICC) de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" y World Vision Bolivia destaca que entre 2017 y 2018⁶, los NNA perciben el entorno familiar y la escuela como los espacios más peligrosos, en comparación con la calle y la comunidad. Es más, las figuras más violentas son los padres y los padrastros. Esta información coincide con el estudio sobre determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia, realizado por UNICEF y UDAPE (2008), que mostraba que la violencia hacia NNA se presentaba con mayor frecuencia en el círculo familiar y en las instituciones educativas. Además, evidenciaba que 7 de cada 10 NNA fueron maltratados en términos psicológicos y 6 de cada 10 sufrieron maltrato físico en su entorno familiar. Asimismo, el 56% de las familias consideran que el maltrato contra la niñez y adolescencia es una forma de crianza. En suma, estos estudios revelan dramáticamente que la percepción de los niños no ha cambiado en una década.

Los feminicidios registrados en el país se incrementaron de 76 muertes en 2015 a 116 en 2019. Con excepción de Chuquisaca, los otros departamentos muestran un incremento de víctimas, concentrando-

se el mayor número de casos en el eje troncal del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (INE). Respecto a la violencia contra la infancia, la Fiscalía General del Estado registró 34 casos de infanticidio en 2016 y 66 casos en 2019. La mayoría de los infanticidios se concentran también en el eje troncal, y son común las muertes en extremo crueles, provocadas por golpes y asfixia. Se debe destacar la dificultad para estimar el alcance de los infanticidios debido a que existen casos no reportados, además de la presencia de niños y niñas que han sobrevivido a intentos de homicidio y que, por tanto, no han sido tipificados como tales.

Entre 2013 y 2019, el Ministerio Público registró 1.994 casos de feminicidio en grado de tentativa y consumados y un promedio de nueve hechos de violencia sexual por día: cinco mujeres y cuatro niñas y niños, perpetrados, en su mayoría, por integrantes del entorno familiar. Cabe destacar que la población carcelaria en el país que ha cometido este tipo de delitos representa el 33,36% del total, es decir, la mayor concentración poblacional por tipo de infracción.

En los últimos años, la violencia contra las mujeres ha recrudecido tanto por el incremento de la cantidad de casos que se denuncian, como por la crueldad con la que se expresa. En efecto, el Ministerio de Gobierno reportó que la violencia contra las mujeres era el delito más denunciado en 2019.

Otro tipo de violencia que sufren las mujeres es la práctica de acoso y violencia política en razón de género. En el país, las mujeres electas han sufrido distintos tipos de violencia que atentan contra el ejercicio de sus derechos políticos y también contra su integridad personal y de sus familias. Pese a la vigencia de la Ley N° 243, Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres, de 2012, entre marzo y abril de 2018, el Órgano Electoral Plurinacional recibió 36 denuncias de violencia y diez renunciaciones directas por acoso y violencia política. Del total de denuncias, 33 provenían de concejales titulares, quienes, en la mayoría de los casos, fueron acosadas por sus suplentes (hombres) para provocar su renuncia. Si bien este es un problema de todas las organizaciones políticas, llama la atención que más de dos tercios de las denunciadas pertenecían al partido de gobierno (MAS-IPSP). La misma situación se observa en los procesos de las Autonomías Indígena, Originaria, Campesina (AIOC), que, aunque incluyen la paridad y alternancia de acuerdo a la normativa nacional, sus procedimientos internos por usos y costumbres condicionan la participación de las mujeres en los espacios de decisión (Agenda Política de las Mujeres 2019-2024)⁷.

A la magnitud de la violencia se debe sumar su tratamiento jurídico. Según el Informe sobre la Situación de la Justicia en Bolivia (2019)⁸, de un total de 39.423 causas de violencia ingresadas al Ministerio Público en 2018, solo 274 (0,69%) merecieron una sentencia judicial. A ello se añade que menos del 2% de los procesos iniciados concluyeron con una sentencia después de un juicio oral.

Violencia física y emocional en la adolescencia

El maltrato ejercido hacia las niñas y adolescentes mujeres es diferente al ejercido hacia los adolescentes varones. Los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2016) evidencian que el 48% de las adolescentes reportaron haber sufrido violencia física, y el 55% reportaron violencia emocional, mientras crecían en su hogar. La violencia física sufrida por parte de la pareja durante la etapa de noviazgo tuvo una prevalencia del 40%, mientras que la violencia emocional por parte de la pareja alcanzó al 85%.

Los tipos de violencia también son desigualdades de acuerdo al nivel económico: la violencia física prevalece en los niveles más bajos, mientras la violencia emocional es más alta en el nivel medio alto. De la misma manera, hay brechas entre áreas geográficas: en el área urbana se observa mayor prevalencia de violencia emocional y en el área rural, de violencia física. Finalmente, respecto a violencia sexual, la ENDSA 2016 muestra que una de cada diez adolescentes mujeres fueron alguna vez forzadas a tener relaciones sexuales por alguien que no era su pareja. A diferencia de lo que sucede con las adolescentes, sus pares varones sufren, entre menos del 1% 2%, violencia física y emocional por parte de su pareja.

La violencia en el periodo de la crisis sanitaria por COVID-19

Es importante analizar el problema de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres y la infancia en la crisis sanitaria por COVID-19, cuando se implementaron medidas de cuarentena estricta, distanciamiento social y cierre de las escuelas. Durante la cuarentena estricta en Bolivia (del 22 de marzo al 31 de mayo de 2020), la Fiscalía General del Estado del Ministerio Público registró en total 2.378 hechos de violencia familiar y doméstica en todo el país: 994 en Santa Cruz, 563 en La Paz, 241 en Cochabamba, 179 en Beni, 126 en Potosí, 103 en Chuquisaca, 74 en Tarija, 51 en Oruro y 47 en Pando⁹. Asimismo, se registraron 50 infanticidios entre el 1 de enero y el 14 de diciembre de 2020 y 113 feminicidios entre el 1 de enero y el 20 de diciembre del mismo año. A esto se añade que en el lapso de doce meses (del 1 de enero al 13 de

diciembre), de 35.874 delitos tipificados en la Ley N° 348, se reportaron 28.931 denuncias de violencia familiar y doméstica, 2.017 abusos sexuales y 1.475 violaciones de niño, niña y adolescentes.

Causas estructurales de la violencia contra las mujeres y la infancia

La violencia, por su magnitud, incidencia y prevalencia, no puede ser considerada como un caso aislado; es un problema social de carácter estructural que, por tanto, demanda respuestas integrales y articuladas entre las instituciones públicas, organizaciones privadas, medios de comunicación, sistema educativo y familias.

Mientras la violencia de género está relacionada con la normalización social de la posición de inferioridad y subordinación de las mujeres en relación a los hombres, la violencia contra la niñez y adolescencia está vinculada principalmente con las concepciones de crianza y disciplina. Sin embargo, la pobreza, el desempleo, el hacinamiento, la carencia de servicios básicos, la imposibilidad de contar con un seguro de salud y la ausencia de políticas integrales de cuidado y protección son factores que agravan la violencia contra las mujeres y la infancia.

Violencia de género

Las investigaciones alrededor del mundo sobre la violencia en razón de género han encontrado que el orden patriarcal está en la raíz del problema. Este es un sistema de dominación que se basa en la creencia de la supremacía de los hombres y de lo masculino sobre las mujeres y en subestimar lo femenino. Es, asimismo, un orden de dominio de hombres sobre otros y de enajenación entre las mujeres. En ese contexto, la violencia contra las mujeres tiene como fin preservar el poder masculino. Por lo mismo, la intimidación es un mecanismo de disciplinamiento del comportamiento de las mujeres; la intensificación de esta intimidación es funcional a mantener el poder masculino. En un orden patriarcal, la violencia se naturaliza y pierde visibilidad en las instituciones responsables de la socialización, como los medios de comunicación, el sistema educativo, las religiones y las familias. Estos espacios refuerzan visiones e imaginarios que se instalan y forman parte del sentido común, a través del cual se naturaliza la violencia.

Violencia contra la infancia

Estudios internacionales sobre la violencia contra la infancia indican un conjunto de factores que la explican. Entre los factores socioculturales más importantes figura la normalización social de conductas violentas, como un patrón de crianza y de enseñanza del buen comportamiento. Además, se observa una correlación significativa entre la historia infantil en la que se aplicó una disciplina punitiva y la potencial aceptación de estrategias de disciplina que involucran un daño físico.

Algunos estudios revelan que las familias que ejercen violencia contra NNA provienen, a su vez, de una historia de malos tratos, abandono, rechazo emocional, desarmonía y ruptura familiar. Asimismo, la inexperiencia en el cuidado de los hijos derivada de la maternidad temprana, combinada con un bajo nivel de escolaridad e insuficiente soporte conyugal, familiar y social, puede traducirse en situaciones de violencia. Los niños y niñas más vulnerables a la violencia son aquellos productos de un embarazo no deseado, de alto riesgo biológico o prematuros; aquellos que nacen con impedimentos físicos, psíquicos o malformaciones; los que presentan rasgos de hiperactividad, problemas de rendimiento o fracaso escolar, etcétera. (UNICEF y UDAPE, 2008).

Como se ha mencionado anteriormente, la pobreza, la desigualdad y la insuficiencia de políticas integrales de cuidado son problemas estructurales que agravan la incidencia de la violencia.

Falencias normativas, institucionales y de política pública, y principales desafíos para su superación

A pesar de la vigencia de normas, como la Ley N° 348 y la Ley N° 548, se evidencia que las estrategias y medidas impulsadas hasta la fecha son insuficientes para enfrentar la violencia contra las mujeres y la infancia. El problema demanda la articulación de esfuerzos institucionales y la continuidad y sostenibilidad de las acciones.

Estrategia integral, sostenida y articulada

La principal dificultad en el país radica en que el Estado carece de una estrategia integral, sostenida y articulada que impulse acciones efectivas contra la violencia de género y hacia la niñez y adolescencia. Debe ser integral para que abarque toda la cadena de prevención, atención, protección y sanción; sostenida, para contar con recursos financieros suficientes para su gestión a largo plazo; y articulada entre las

instancias públicas de los diferentes niveles gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las familias. Aunque muchas normativas y políticas plantean la estrecha relación y colaboración entre ministerios, instituciones públicas del Órgano Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Policía y las entidades territoriales autónomas (ETA), en los hechos dichas reglas y procedimientos referidos a la violencia no son socializados en las instancias mencionadas, las que, además, carecen de recursos suficientes y de una adecuada coordinación entre ellas.

La ausencia de una estrategia está en la base del amplio abanico de problemas, tales como la falta de acceso a la justicia traducida en impunidad, limitada cobertura de los servicios de cuidado integral, insuficiencia de acciones de prevención de la violencia en las escuelas, baja calidad y cobertura de los servicios de atención a las víctimas, bajo presupuesto, entre otros, que se profundizan a continuación.

Desafío 1: Impulsar una estrategia nacional integral y sostenida de articulación de esfuerzos realizados en prevención, sensibilización e información entre las instancias públicas de los distintos niveles gubernamentales, las escuelas, las familias y las instancias públicas. Para esto es necesario impulsar una evaluación cualitativa sobre la implementación de la Política Nacional y la aplicación de las normativas para ajustar las estrategias, planes, programas y la acción de diversos actores institucionales, incluido el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, como ente rector, y establecer los mecanismos de coordinación con los servicios de atención, las ETA, el Ministerio Público, la Policía e instituciones de la sociedad civil.

Prevención de la violencia: transformaciones simbólicas y en la organización pública del cuidado

La normativa vigente sobre violencia contra las mujeres y la infancia contempla medidas en el ámbito de la prevención. Estas medidas consisten, en su mayoría, en acciones aisladas, puntuales y no efectivas para provocar cambios profundos en los imaginarios colectivos y en las prácticas patriarcales y autoritarias, y tampoco en la organización pública del cuidado y de la protección social.

En relación a la organización pública del cuidado, los convenios y acuerdos internacionales sobre equidad de género y derechos de la infancia y las experiencias de varios países señalan las políticas del cuidado y, específicamente, la institucionalización de sistemas integrales de atención a la primera infancia (0 a 5 años), la niñez (6 a 12 años) y la adolescencia (13 a 18 años) como las medidas más asertivas para prevenir la violación de los derechos de la infancia y la promoción de la equidad de género¹⁰.

La gran ventaja de las políticas integrales del cuidado, cuyo pilar central es la institucionalización de un sistema integral de servicios del cuidado, estriba en la capacidad de enfrentar un conjunto de problemas, como el ingreso temprano de los NNA al mercado laboral en detrimento de su formación educativa; los bajos niveles de rendimiento escolar provocado por una alimentación deficitaria y carencia de apoyo; el embarazo adolescente; las complicaciones en la salud relacionadas con su permanencia en espacios públicos inadecuados; la exposición a actividades delictivas y de consumo de drogas; y violencia intra y extrafamiliar.

Es importante considerar que el acceso a servicios públicos, público-privado y de convenios, bajo el principio de corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado, es especialmente importante para los hogares pobres, sobre todo si son monoparentales, debido a que carecen de condiciones que les permitan garantizar que sus hijos e hijas estén bien cuidados mientras las mamás y los papás realizan trabajos remunerados.

Bolivia todavía no cuenta con políticas integrales del cuidado. Según la Encuesta de Hogares del INE, de 2018, destaca en relación a la primera infancia que tan solo el 12,5% de la población de niños y niñas menores o iguales a 5 años de edad asistieron a un centro de atención infantil. Si se desagrega por edades, se observa que el 42,1% de la población de 5 años asistió a un centro infantil, porcentaje que disminuye al 17% en la población de 4 años, al 3,3% en el grupo etario de 3 años y menos. A esto se suma la persistencia de desigualdades por área geográfica: la asistencia a un centro infantil es superior en el área urbana en relación al área rural¹¹. La misma carencia se observa para la población escolarizada (5-12 años) y adolescentes (13-18 años). La escuela, en general, no contempla servicios de cuidado complementarios a su oferta educativa, afectando especialmente a las familias menos favorecidas, que no tienen otra opción que delegar la responsabilidad del cuidado a otros miembros del hogar o a los propios niños y adolescentes.

Desafío 2: En la reactivación económica y en la reconfiguración del régimen de protección social, el cuidado debe consolidarse como un bien común, con la ratificación del rol central del Estado como

garante de derechos en sociedades democráticas regidas por los principios de solidaridad, justicia, cooperación y equidad. Uno de los cambios prioritarios para construir la nueva normalidad post COVID-19 es la implementación de políticas de cuidado que empiecen por fortalecer los sistemas de servicios integrales del cuidado, y que articulen las políticas de salud, educación y seguridad alimentaria. Se requiere adecuar, ampliar y articular las funciones del Sistema Educativo y de Salud, y lograr una coordinación de los servicios públicos de cuidado estatales, servicios públicos no estatales y servicios privados. Para esto es importante el fortalecimiento de un consejo interministerial vinculado con las ETA, que permita el diseño, la implementación y el seguimiento de estos sistemas según las necesidades y características socioculturales de los territorios, y con una adecuada asignación de recursos.

Este desafío se enfrenta a medidas regresivas en relación a los avances normativos ya logrados y orientados a impedir la reproducción de comportamientos violentos y a modificar ese sentido común que naturaliza la violencia. En esta misma línea, se abrogó un conjunto de artículos de varias leyes que obligaban a los medios de comunicación a difundir mensajes referidos a leyes de protección de los derechos de las mujeres, niños y niñas, limitando la posibilidad de que amplios sectores de la población conozcan y asuman los temas. De igual manera, es incipiente la inclusión del problema de la violencia de género y contra la niñez en el currículo educativo, así como la postergación en la implementación de los procesos de formación de docentes incluidos en la Ley de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”.

Desafío 3: La implementación de acciones en el marco de una estrategia integral, sostenida y articulada, dirigida a desmontar los mecanismos sociales y simbólicos de reproducción y naturalización de los comportamientos de violencia por razón de género y contra la infancia. Estas acciones deben orientarse, por un lado, a promover cambios de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y, por el otro, a transformar las concepciones de crianza y disciplina para prevenir la violencia contra las mujeres y la infancia. Concretamente, se debe fortalecer las campañas en medios de comunicación masivos y redes sociales, en coordinación con instituciones públicas, comunidades y sociedad civil, para informar y sensibilizar sobre los derechos de las mujeres adultas y de las niñas, niños y adolescentes, y sobre las causas, formas e impacto de la violencia contra las mujeres y la infancia.

Asignación suficiente de recursos

Uno de los pilares de una estrategia integral, sostenida y articulada es la asignación suficiente de recursos que remonte el bajo presupuesto actual destinado a enfrentar el problema. En relación a la Ley N° 348 –y pese a los dos decretos supremos que determinan la obligación de los gobiernos subnacionales a asignar recursos para aplicar la norma–, los municipios y departamentos no cuentan con recursos para la lucha contra la violencia. A ello se suma la baja capacidad de ejecución de estas instancias.

Desafío 4: Se debe asegurar una mayor asignación de recursos, que incluya, desde un enfoque de género, generacional e interculturalidad, políticas, planes y programas de prevención intersectoriales entre diferentes actores. Es decir, se debe asegurar que los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales realicen una mayor inversión pública y una mayor ejecución de presupuesto, orientadas a la construcción de un sistema de servicios del cuidado para NNA con equidad de género, y al fortalecimiento de los servicios de atención a víctimas de violencia, asegurando la dotación de infraestructura, de personal, vehículos, equipamiento y material de oficina suficiente para su funcionamiento, en el área urbana y en la rural.

Registro Único de Víctimas de Violencia

La carencia de un registro único de víctimas de violencia, que integre las bases de datos de todos los servicios de la cadena de atención, es un serio obstáculo para: (i) contar con información estadística confiable; (ii) efectuar un seguimiento integral a las causas; (iii) establecer una ruta crítica del proceso de tratamiento de la violencia; y (iv) contar con evaluaciones continuas de las intervenciones institucionales.

Desafío 5: Establecer el Registro Único de Víctimas de Violencia, que integre las bases de datos de todos los servicios de la cadena de atención a víctimas.

Fortalecimiento de los Servicios de Atención a Víctimas de Violencia

Las personas que denuncian situaciones de violencia no reciben respuestas de protección oportunas. Los vacíos en la normativa vigente resultan en actuaciones discrecionales sobre su aplicación. Específicamente, no se realiza una adecuada valoración del riesgo en que se encuentran las y los denunciantes; tampoco con medidas dirigidas a prevenir nuevos hechos de violencia e incluso feminicidios e infanticidios.

dios, y no se prevé el acompañamiento de las víctimas a los diferentes servicios y de su entorno. La Fiscalía dispone de medidas de protección en menos de la mitad de los casos; sin embargo, los jueces y juezas encargados omiten el control jurisdiccional, el cumplimiento de dichas medidas y el seguimiento a las víctimas.

Desafío 6: Impulsar reformas legislativas necesarias para efectivizar las medidas de protección a las víctimas, acortar los procesos penales, evitar la retardación de justicia y la sanción a los agresores y la reparación de los daños sufridos como parte del proceso de reforma de la administración de justicia en el país.

En relación a la violencia contra los niños, las niñas y adolescentes, es especialmente grave la carencia de servicios preventivos y de atención especializados. Los servicios de primera línea reciben a las familias cuando la violencia hacia los niños ha escalado a niveles prácticamente irresolubles.

Desafío 7: Expandir los servicios de atención especializados y de prevención a las familias, de modo que las acompañen y orienten durante momentos de crisis y que sean accesibles a la comunidad.

Los actuales servicios de atención y protección a las mujeres y a la infancia son de mala calidad y no ofrecen una solución real al problema. Además, inhiben que las víctimas regresen a dichos servicios. Las dificultades están vinculadas a: la visión inmediatista y la no profesionalización de los funcionarios; la débil o inexistente intervención psicológica y socioemocional con la víctima y su entorno, pues en la mayoría de los municipios la acción se limita al ámbito legal; y la insuficiencia de recursos, que limita el desarrollo de acciones integrales para responder adecuadamente a la alta demanda de servicios de atención y prevención. Esto tiene como resultado, por ejemplo, la sobre responsabilización de las mujeres en la familia cuando se trata de maltrato a sus hijos, y la amenaza de quitárselos.

Desafío 8: La definición de una ruta clara de resolución frente a denuncias de violencia y atención integral con la implementación de soporte psicológico, socioemocional y legal sostenido y de largo plazo.

Uno de las graves limitaciones para una atención de calidad es la alta rotación de personal en los servicios. Este problema está relacionado con los bajos salarios, la sobrecarga laboral, la burocracia administrativa, la insuficiente infraestructura y equipamiento y la inseguridad en los contratos laborales. Como consecuencia, las personas que trabajan en estos servicios no están lo suficientemente capacitados como para atender y resolver los casos de violencia.

Desafío 9: Fortalecer las capacidades de los servidores que reciben las denuncias de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, con procesos de sensibilización, capacitación y especialización, y asegurar su institucionalización para superar su condición de personal eventual. Promover la creación de juzgados y tribunales especializados, con competencias exclusivas en materia de violencia contra las mujeres y la infancia.

Referencias

¹ Este documento es una versión actualizada y complementada del documento base elaborado para el Programa 8 Proponen.

² Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC-UCB).

³ Coordinadora del Instituto de investigaciones en Ciencias del Comportamiento de la Universidad Católica Boliviana (IICC-UCB).

⁴ Directora de la Coordinadora de la Mujer.

⁵ Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento de la Universidad Católica Boliviana (IICC-UCB).

⁶ Percepción de los operadores del sistema plurinacional de protección integral del niño, niña y adolescente respecto a la violencia infantil: un abordaje institucional de la problemática (2019).

⁷ Agenda Política desde las Mujeres 2019-2024. Hacia la Democracia Paritaria (2020).

⁸ Informe sobre la Situación de la Justicia en Bolivia (2019).

⁹ Dirección de la Fiscalía Especializada en delitos de violencia sexual y en razón de género.

¹⁰ Wanderley, F. (2019) Las Políticas de Cuidado en América Latina – Articulando los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades. Documento de Trabajo IISEC-UCB núm 2/2019.

¹¹ InfoIISEC N. 4. La situación en figuras de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Bolivia frente a la Pandemia. Junio, 2020. La Paz: IISEC-UCB.



Ser Joven en Bolivia

Antecedentes

Las generaciones jóvenes, de menos de 30 años, representan el 60% del total de la población en Bolivia. Por tanto, invertir en la niñez, adolescencia y juventud es un imperativo para impulsar y profundizar el desarrollo económico, la equidad y el progreso social, además de ser una responsabilidad ética y una obligación legal del Estado con esta franja de población. Bolivia ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes otros acuerdos y convenios de derechos humanos. Además, por primera vez ha constitucionalizado los derechos de la niñez, adolescencia y juventud, garantizando “la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente” y la “activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural”.

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), en Bolivia se ha generado una profunda transformación del soporte institucional orientado a la niñez y adolescencia, superando el viejo enfoque de una institución global (ONAMFA) que abarcaba desde las políticas preventivas y asistenciales, hasta la administración de justicia a través de los “tribunales tutelares del menor”, paralela a la estructura del Ejecutivo, de carácter más asistencial y a cargo de la “primera dama de la nación”.

El Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA), del 28 de mayo de 2018, institucionaliza las políticas generacionales a partir del reconocimiento de la ciudadanía de estas franjas de población, dejando de considerarlos grupos vulnerables mercedores de asistencia. De ese modo, las políticas se plantean de manera transversal a las distintas instancias sectoriales y en los tres niveles de gobierno, y los gobiernos locales asumen por mandato legal la promoción y defensa de los derechos a través de las “defensorías de niñez y adolescencia”. En este marco, las gobernaciones implementan políticas de atención y el Ministerio de Justicia asume el rol rector de las políticas, transfiriendo la administración de justicia al Órgano Judicial a través de los juzgados de niñez y adolescencia.

Por otra parte, en cuanto a los jóvenes, desde 2013 está vigente la Ley de la Juventud, que establece un Sistema Plurinacional de la Juventud encargado de “formular, ejecutar, coordinar, gestionar, evaluar e informar sobre políticas públicas y programas dirigidos a las jóvenes y a los jóvenes”. Este Sistema está conformado por un Consejo Plurinacional de la Juventud –integrado por organizaciones juveniles–, un Comité Interministerial de Políticas para la Juventud y una Dirección Plurinacional de la Juventud, dependiente del Ministerio de la Presidencia

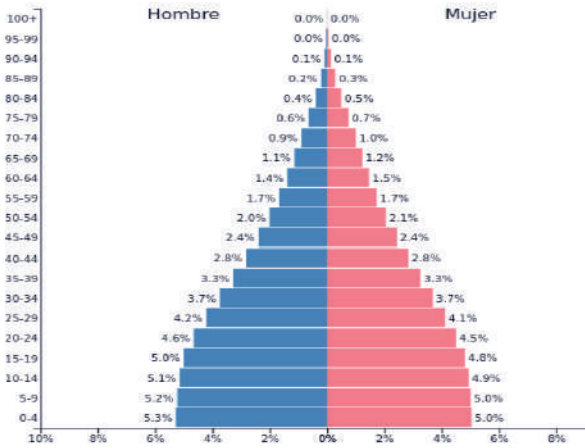
Sin embargo, los avances en el plano normativo aún se expresan parcialmente en el ámbito de la inversión en las generaciones jóvenes, y todavía persiste una visión reduccionista de las políticas públicas que las asocia únicamente con políticas gubernamentales y con la política social, programas o acciones meramente “compensatorios” o “complementarios” a la política económica. Asimismo, se entiende la política social en un sentido estrictamente sectorial, es decir, principalmente vinculada a salud, la educación, el saneamiento básico y la vivienda, dejando de lado una política social global que se traduzca en el fortalecimiento de capacidades y no esencialmente en la provisión de satisfactores.

De esta forma, las políticas compensatorias –neutras en el enfoque, únicamente sectoriales y concebidas como gasto y no como inversión– refuerzan la vieja visión verticalista y clientelista de los programas y acciones sociales.

Peso demográfico, pobreza y exclusión de la población juvenil

Bolivia está atravesando por una transición demográfica traducida en cambios sustanciales en sus estructuras etarias, que se expresan principalmente a través de reducciones en el peso relativo de la población infantil, el engrosamiento de la población de adolescentes y jóvenes en edad activa y el aumento sostenido, pero aún bajo, del peso de la población de adultos mayores.

Bolivia, pirámide poblacional, 2019



Fuente: Proyecciones del INE, 2019.

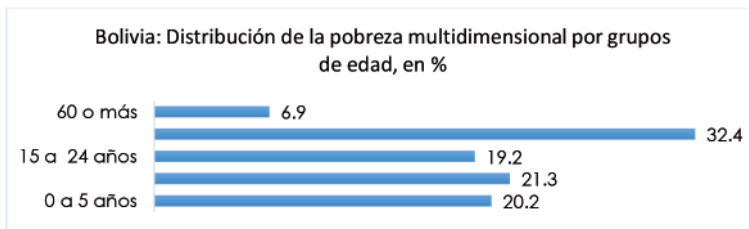
oportunidades, particularmente para las generaciones jóvenes.

Si bien en Bolivia, entre 2016 y 2019, la incidencia de la pobreza total por ingresos se redujo del 39,5% al 33,3% y la pobreza extrema del 18,3% al 14,3%, se estima que en 2020 la pobreza total podría aumentar hasta en 3,8 puntos porcentuales, y la pobreza extrema hasta en 2,5 puntos. Esto significaría 495 mil nuevos pobres.

Por otro lado, un estudio del CEDLA, de 2017, nos brinda los primeros resultados de una nueva aproximación al estudio de la pobreza desde una óptica multidimensional en el país, basada en una perspectiva de derechos humanos.

En este sentido, se construyó el Índice de Pobreza Multidimensional como una medida agregada compuesta por dos indicadores que miden: (i) la incidencia o proporción de personas pobres respecto a la población total, que para 2017 afectaba al 50% de los hogares en Bolivia, y (ii) la intensidad o amplitud de la ausencia o negación de derechos que tienen los pobres, que abarca al 54,1% de los hogares. En resumen, la proporción de pobres y la proporción de derechos no ejercidos superaban el 50%.

Pero, además, si desagregamos la pobreza multidimensional por grupos etarios, verificamos que la misma afecta con mayor intensidad a las generaciones jóvenes, puesto que algo más de 6 de cada 10 afectados por la pobreza son niños, niñas, adolescentes y jóvenes: el 20,2% de la primera infancia (0 a 5 años), el 21,3% de niños y niñas entre 6 a 14 años, y el 20,2% de adolescentes y jóvenes entre 15 a 24 años.



En el análisis de la pobreza multidimensional, la identificación de los derechos negados a las personas permite indagar sobre las estructuras sociales que favorecen o limitan el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades para el acceso a un nivel de vida adecuado, a la participación política y a la seguridad humana.

Junto a la dimensión y profundidad de la pobreza, el otro elemento clave se refiere a los niveles de inequidad, que pasó de 0,60 a 0,47 (índice de Gini) entre 2005 y 2011, con variaciones significativas hasta el año 2018, cuando alcanza 0,44. Con ello Bolivia se ubica en el promedio de inequidad prevalente en América Latina, donde el 20% más pobre de la población se queda con cerca de 4% del ingreso total, mientras que el 20% más rico se queda con casi la mitad de todo el ingreso, lo que la convierte en la región más inequitativa del planeta.

Bolivia se ha ubicado por primera vez en el grupo de países con desarrollo humano alto, alcanzando un IDH de 0,703, en el puesto 114 de 189 países². Sin embargo, al ajustar el IDH por desigualdad, el país pierde 24,2% de progreso en desarrollo humano y su valor desciende a 0,533. El componente que presenta mayor pérdida

Como resultado de estas modificaciones, el país está transitando por el llamado bono demográfico: el período cuando las tasas de dependencia descienden y alcanzan mínimos históricos al disminuir la población infantil, brindando una oportunidad para el incremento de la fuerza laboral, las tasas de ahorro y el crecimiento de las economías, como ha sucedido con los países del sudeste asiático, denominados “tigres del Asia”.

Para que este bono derive en beneficios reales para la sociedad, se requiere que las transformaciones demográficas vayan acompañadas por fuertes inversiones en capital humano y diversificación económica orientada al desarrollo sostenible con equidad, y a una verdadera integración social fundada en la disminución de la pobreza y en mayores

por el ajuste a la desigualdad es el ingreso (29,7%). Esto significa que, a pesar de su alto crecimiento económico con respecto a su PIB --debido a los altos precios de los commodities--, aún persisten altos niveles de inequidad que afectan severamente al desarrollo humano en Bolivia³.

La invisibilización y el control de adolescentes y jóvenes

Junto a los altos niveles de pobreza e inequidad, que afectan particularmente a las generaciones jóvenes, se sitúan las expresiones históricas y socioculturales de exclusión; para identificarlas adecuadamente se debe recordar que la niñez, la adolescencia y la juventud no constituyen categorías de carácter ontológico, sino que, por el contrario, son el resultado de un complejo proceso de construcción social que los “descubre” en la conciencia colectiva alrededor del siglo XVI. Estudios posteriores han señalado que el “descubrimiento” de estas categorías no se produce precisamente a partir de sus propias particularidades, sino por sus “limitaciones” y “carencias” con relación a los adultos.

Paradójicamente, en buena parte de Bolivia se puede decir que el “descubrimiento” pleno de la niñez y la adolescencia como una categoría distinta del adulto todavía no es de la conciencia colectiva. Por ello, no han alcanzado plena visibilidad social y, por tanto, aún se socializan en el marco del mundo adulto. De esta forma, por un lado, la invisibilización limita el acceso de las y los niños y adolescentes a sus propios espacios de socialización y formación; por el otro, su descubrimiento como seres inferiores y carenciados limita su incorporación a la dinámica general de la sociedad. Es más, los subordina, controla y reprime sobre la base del dominio de representaciones o imágenes colectivas encarnadas especialmente en una cultura adulto-céntrica y patrimonialista de la sociedad.

Esta perspectiva permite afirmar que la historia de las generaciones jóvenes es la historia de su “invisibilización y de su control” a través de mecanismos “punitivo-asistenciales” que la inventan, modelan y reproducen, al considerar que son seres inferiores respecto al mundo adulto, desconociendo su condición de sujetos sociales y de derecho. Estos aspectos configuran una evidente exclusión histórica y sociocultural de las generaciones jóvenes.

Al respecto, es reveladora la única consulta realizada en Bolivia a los y las adolescentes de 13 a 18 años⁴, según la cual 8 de cada 10 declararon recibir maltrato psicológico, y 6 de cada 10, maltratos físicos en el ámbito familiar. Asimismo, 4 de cada 10 adolescentes expresaron ser víctimas de diversas formas de ridiculización y reprimendas en el ámbito escolar, y 3 de cada 10 expresan haber recibido golpes en las manos, jalones de orejas y otras formas de maltrato físico por parte de maestros y regentes, quienes comúnmente asocian castigo con disciplina. De esta forma se puede afirmar que los espacios de socialización fundamentales se convierten, a su vez, en los espacios maltratadores por excelencia, lo cual revela un verdadero fenómeno sociocultural fuertemente arraigado en una historia de exclusión.

El enfoque de exclusión contribuye también a entender las razones del déficit de ciudadanía o la ciudadanía parcial. Al respecto, como sabemos, la categoría de ciudadano no fue universal en sus comienzos, y tampoco lo es hoy, y menos todavía en sociedades tan particulares como la boliviana, donde quedaron originalmente excluidos los indígenas, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes (NNA), por ser menores. El siglo XX fue el escenario de la lucha por conquistarla de los grupos que habían quedado excluidos de esta: primero los indígenas y las mujeres y, aún en la actualidad, los NNA, ya que según el art. 144 de la CPE: “Son ciudadanas y ciudadanos todas las bolivianas y todos los bolivianos, y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta”.

De esta manera verificamos que, a pesar de los avances respecto de la democracia que propugnan la ciudadanía como forma de vida política y social, es innegable que no solo los procesos de exclusión socioeconómica, en sus diversas formas, niegan la condición de ciudadanía a los NNA, sino que lo hacen además por tratarse de “menores”. Esto ocurre en un ambiente de predominio del concepto de ciudadanía restringido al acto de elección periódica, a contrapelo de una genuina construcción de ciudadanía que se traduzca en el derecho a tener derechos.

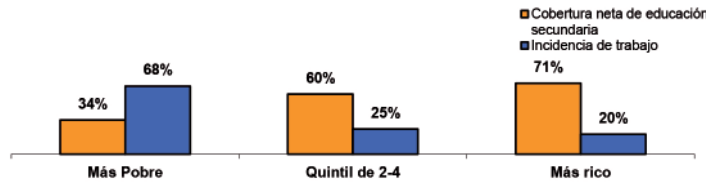
El derecho a la formación y empleo digno de adolescentes y jóvenes

En general, y considerando que se trata de una población de adolescentes y jóvenes de 13 a 24, años, las tasas de participación laboral son significativamente elevadas, con una media del 40%, en las ciudades de El Alto (45,6%), Santa Cruz de la Sierra (42%), Cochabamba (36,26%) y La Paz (36,22%). Por otra parte, es relevante la tasa de desempleo abierta para esta población, que oscila entre el 11% y el 20%, y la cesantía que varía entre el 9% y el 12%.

Desde el punto de vista educativo, en las cuatro ciudades del eje, un promedio del 45% de las y los adolescentes de 13 a 17 años que trabajan se ubican en primaria, lo cual muestra una correlación entre la inserción laboral temprana y el rezago escolar. En el caso de los jóvenes de 18 a 24 años, se repiten los altos niveles de rezago escolar, puesto que solo un tercio alcanza el nivel superior de instrucción.

En cuanto al nivel de escolarización, si comparamos la tasa general de asistencia escolar con la tasa de los y las adolescentes que trabajan, constatamos definitivamente que la incorporación temprana al mercado laboral los excluye del derecho a la educación. En efecto, mientras que más de 6 de cada 10 adolescentes en general asisten a la escuela, solo 1 de cada 10 adolescentes trabajadores lo hace.

Cobertura de educación secundaria en adolescentes que trabajan según pobreza



Fuente: Encuesta de Empleo Urbano 2016-2017, CEDLA.

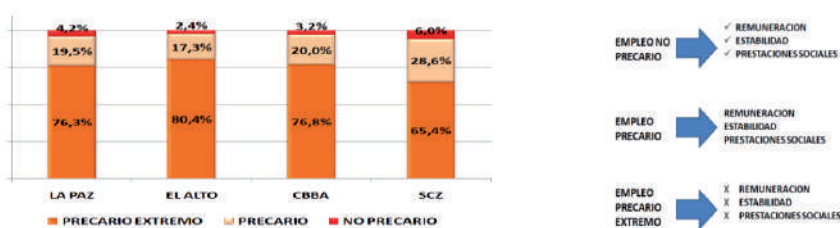
Desde el punto de vista de la actividad ocupacional, los adolescentes y jóvenes se dedican mayoritariamente al comercio, la prestación de servicios, la construcción y la industria. Las mujeres adolescentes y jóvenes, por su condición de mujeres, están relegadas al servicio doméstico, al comercio al por menor y a prestar servicios en hoteles y restaurantes. Además, hay un alto índice de madres solteras jóvenes, con bajos niveles educativos y con elevados y persistentes niveles de pobreza.

El acelerado proceso de urbanización en Bolivia no viene acompañado de procesos de industrialización; por tanto, el ámbito del trabajo asalariado es notoriamente menor respecto al trabajo no asalariado. Son altos los niveles de inserción laboral de adolescentes y jóvenes en el sector informal (66%). Solo una quinta parte de los adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, están vinculados al sector empresarial en las ciudades de La Paz (20,2%) y El Alto (19,7%); en la ciudad de Cochabamba alcanza al 26,8% y algo más en Santa Cruz de la Sierra (33,1%). Es decir que los adolescentes y jóvenes se ubican mayoritariamente en emprendimientos familiares y semiempresariales, y que es mínima la absorción laboral de adolescentes y jóvenes en el ámbito de las instituciones estatales.

En relación a los niveles salariales, el 60,7% percibe menos que el salario mínimo nacional, y menos de una cuarta parte (24%) percibe entre uno y dos salarios mínimos.

En las cuatro ciudades del eje central de Bolivia, el 75% de las y los adolescentes y jóvenes trabajadores de 13 a 24 años, en promedio, desarrolla sus actividades laborales en condiciones de precariedad extrema; es decir que reciben remuneraciones por debajo del salario mínimo establecido por ley, en trabajos eventuales o carentes de estabilidad laboral y sin ninguna prestación social. El restante 20% a 28% tiene una inserción laboral precaria, que solo cubre una de las tres variables mencionadas (remuneración, estabilidad y prestaciones sociales), y menos del 5% en promedio trabaja en condiciones aceptables.

Calidad del empleo, en porcentajes



Fuente: Encuesta de Empleo Urbano 2016-2017, CEDLA.

Respecto al desempleo, las tasas de desempleo abierto (TDA) entre la población juvenil de las cuatro ciudades principales de Bolivia duplican ampliamente las tasas globales de desempleo. Por otra parte, si desagregamos las tasas de desempleo por edad, verificamos que los jóvenes entre 18 y 24 años duplican el nivel de desempleo de los adolescentes entre 13 y 17 años.

En Bolivia, la movilidad intergeneracional –entendida como el cambio de estatus social y de grupos ocupacionales entre padres e hijos– es claramente insuficiente, ya que 4 de cada 10 bolivianos y bolivianas heredarán la categoría y el oficio de sus padres. Un porcentaje similar tiene la opción de cambiar de oficio en su vida,

y solo un 29% de los casos se mueven hacia categorías ocupacionales con mejores remuneraciones y condiciones laborales, según datos estimados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2019.

Los puntos de partida siguen siendo las desigualdades que se perpetúan y se transmiten entre generaciones, puesto que los y las adolescentes y jóvenes no solamente que presentan tasas de desocupación más altas que las del promedio general, sino que para la inmensa mayoría su primer empleo no representa el peldaño inicial de una carrera laboral. Por el contrario, es el primer eslabón de una serie de empleos precarios, con pocas oportunidades y bajas remuneraciones. Pero, además, cabe resaltar que alrededor de un tercio de los y las adolescentes no estudian ni trabajan. Este dato completa el cuadro que permite afirmar que la pobreza y la exclusión socioeconómica afectan de manera especial a este segmento poblacional.

Los jóvenes y la ciencia, la tecnología y la innovación

A los jóvenes de hoy, nacidos entre 1984 y 2000, se los conoce como la generación millennials. Crecieron en medio de las libertades democráticas de ese periodo en Bolivia, y con el internet –su principal herramienta para la comunicación mediante redes sociales, así como para el trabajo y hasta para el entretenimiento (con videojuegos)–. Son jóvenes que aman los smartphones y las tablets, y para quienes la tecnología es una especie de prolongación de su propio cuerpo. Tienen la capacidad y la necesidad de hacer varias cosas a la vez, prefieren trabajar desde casa, son emprendedores y buscan abrir sus propias empresas.

Por otra parte, los adolescentes de la “generación Z” constituyen la primera generación del siglo XXI. Son “nativos digitales” porque desde su infancia desarrollan destrezas en el manejo de internet, SMS, celulares, iPod, iPad, Notebook, etc. Están marcados por las comunicaciones rápidas, los mensajes cortos y la preponderancia de los iconos y símbolos sobre los textos. Además, en muchos casos, se prioriza la rapidez por sobre la calidad de los mensajes, que se consumen con la misma velocidad con que se crean. Aceptan como naturales cuestiones que han exigido esfuerzo y planteado numerosos retos para su asimilación por generaciones mayores, como la diversidad cultural, la igualdad de género y la preocupación por la ecología.

En este contexto, la innovación en cualquiera área del conocimiento es hoy una de las características más valoradas en los perfiles de los jóvenes en el ámbito laboral. Se espera que los y las jóvenes sean competentes para identificar problemas utilizando sus capacidades creativas para el diseño y el desarrollo de propuestas de solución, que puedan ser socializadas ante expertos, organizaciones gubernamentales, empresariales y comunitarias. Sin embargo, los métodos tradicionales de enseñanza no están orientados a formar competencias para la innovación. Las metodologías de aprendizaje basadas en proyectos, si bien ganan terreno como propuestas pedagógicas, están lejos de implementarse de manera sistemática. Sin embargo, en diversos espacios de formación de los NNA y jóvenes de hoy, se viene gestando una manera de hacer investigación e innovación con métodos y procedimientos que buscan fomentar la cultura de la innovación, a través del Modelo de Gestión de la Innovatividad Social. La formación para la innovación supone la preparación para desarrollar una idea hasta materializarla en una propuesta capaz de ofrecer una solución con valor.

Cuando hacemos mención al hecho de implementar las nuevas tecnologías en los espacios formativos, lo primero que se nos viene a la cabeza son los recursos materiales; es decir, qué tipo de ordenadores vamos a utilizar, si existe una intranet, si podemos usar una plataforma virtual de enseñanza, etc. Está demostrado que esta entrada es errónea a la hora de plantearnos el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de las nuevas tecnologías, pues lo primero que debemos analizar es la metodología a aplicar durante dicho proceso y el papel del facilitador o formador y del estudiante de cara a la enseñanza. Es cierto que este proceso conlleva la formación en las nuevas tecnologías de todos los implicados en la experiencia formativa, además de una mayor dedicación por parte de los facilitadores a la hora de desarrollar los contenidos a tratar. Pero, sin duda, nos desafía aún más a mejorar y potenciar las metodologías educativas con la posibilidad de apalancarse en la tecnología.

Las brechas digitales son motivos de exclusión en la sociedad del conocimiento, y de configuración de una marginación social y personal que Estados democráticos de bienestar no deben ni pueden asumir como irresoluble. Como siempre, es mejor prevenir que curar. Y como señala la UNESCO: “Reducir la brecha digital es un objetivo prioritario si queremos que las nuevas tecnologías contribuyan al desarrollo y propicien el surgimiento de auténticas sociedades del conocimiento”⁵. El desarrollo en el ámbito de la información no descansa exclusivamente en mecanismos económicos, sino que obedece en gran parte a decisiones políticas. La reducción de la brecha digital constituye un desafío de tal envergadura que los Gobiernos no podrán afrontarlo solos. Será necesaria una estrecha cooperación entre los poderes públicos, las organizaciones internacionales, el sector privado, el sector asociativo y la sociedad civil.

El derecho a la salud y la protección social de adolescentes y jóvenes

En el campo de la salud resalta la falta de una orientación específica de la atención de salud a los adolescentes que aborde los aspectos físicos y psicosociales. La actitud de los prestadores de servicios, la ausencia de confidencialidad al compartir secciones con adultos o ser atendidos en salas pediátricas, excluye en la práctica a las y los adolescentes del acceso al ejercicio del derecho a la salud.

Las escasas estadísticas específicas para estos tramos de edad señalan que, respecto a la prevalencia de enfermedades, según los diagnósticos emergentes de las consultas, la mayor cantidad de consultas tienen que ver con el embarazo, en el caso de las mujeres; los varones adolescentes, en tanto, acuden a los servicios de salud especialmente por problemas gástricos, genito-uritarios, óseos, musculares y gastrointestinales. De modo que, por ser los problemas de la salud reproductiva y la sexualidad los más frecuentes entre los y las adolescentes, es pertinente plantearse políticas y servicios especializados al respecto.

La mortalidad registrada de adolescentes es baja; las principales causas son la intoxicación por órganos fosforados (15%), traumatismo craneo encefálico (9,5%), tuberculosis pulmonar (8%), sepsis (7%) y meningitis (7%). La primera de estas causales está ligada a problemas psicosociales; la segunda, a accidentes, y las demás, a la pobreza.

Liderazgo, servicio y participación ciudadana de adolescentes y jóvenes

Sin duda que para abordar el conjunto de los desafíos descritos en los anteriores acápite es clave la participación activa de las y los jóvenes. Sin embargo, ¿cuál es el entramado de valores que predomina en el imaginario colectivo de adolescentes y jóvenes en Bolivia? Un primer dato alentador que nos brinda la última versión de la Encuesta Mundial de Valores de 2017 es que tanto la confianza interpersonal como el asociacionismo son más altos entre las y los adolescentes y jóvenes que entre los adultos bolivianos. Esto se traduce en un nivel más alto de capital social, tanto en su dimensión de confianza como en su dimensión de participación. La confianza interna en el seno familiar de adolescentes y jóvenes alcanza un índice de alrededor de 8 puntos por encima de la de los adultos, y la confianza externa, en cerca a 5 puntos.

El promedio del índice de asociacionismo de los más jóvenes alcanza en Bolivia un valor de 51 en una escala de 0 a 100, es decir, 15 puntos más que entre los bolivianos de mayor edad. Sin embargo, en un reciente sondeo de opinión realizado por UNICEF (2020), 9 de cada 10 adolescentes y jóvenes de 14 a 28 años no se identifican con ningún partido político del país, por lo que surge la interrogante sobre cuáles son las asociaciones en que los jóvenes se involucran en mayor proporción, y sus diferencias respecto a la población adulta. La participación de los más jóvenes en organizaciones de la sociedad civil se concentra en aquellas cuyas actividades giran en torno a la recreación, el ejercicio físico, las manifestaciones artísticas y musicales, además de las organizaciones religiosas y las organizaciones medioambientales. Estas motivaciones distan mucho de aquellas que motivan la asociatividad en los adultos, que se centra más en las organizaciones sindicales y políticas.

Ello nos revela que, además de las maneras tradicionales ampliamente extendidas de formación de identidad, como la religión, el sindicato y el partido político, han emergido con fuerza nuevas modalidades participativas de formación de identidades individuales y colectivas: la participación en actividades deportivas, de uso del tiempo libre y la práctica cultural recreativa, donde el arte y la música ocupan un lugar destacado y los hobbies relacionados con actividades filantrópicas, animalistas y de preservación ambiental asumen un importante rol y juegan un papel destacado en el proceso de afirmación identitaria de los más jóvenes.

Sin embargo, las y los adolescentes y jóvenes en general privilegian, tal como los adultos, los valores tradicionales y religiosos por sobre los valores relacionados con la autonomía de las personas. Asumen actitudes contrarias a la aprobación del aborto o a formas alternativas a la heteronormativa en el ejercicio de la sexualidad. Aunque las y los adolescentes y jóvenes se muestran ligeramente más permisivos que los adultos, no hay una demanda clara por mayores servicios de anticoncepción, ni por una demanda fuerte de políticas que amplíen la educación sobre derechos sexuales y reproductivos, ni una actitud directamente relacionada con los valores favorables a la igualdad de género que resulte más progresista que la de los adultos.

En relación a las lógicas prevalentes para manejar y resolver conflictos, la juventud opta mayoritariamente por el diálogo y la concertación, antes que por la disputa y la confrontación. Esta tendencia es más clara entre las y los adolescentes y jóvenes de origen indígena, quienes prefieren más claramente las opciones no confrontacionales para resolver sus conflictos⁶.

Observando el perfil de las víctimas de violencia e inseguridad, los jóvenes de 20 a 24 años son los más afectados, con un 28%; no es mucho menos significativo en el grupo de 15 a 19 años, con un 23%, y con un

24% entre los de 25 a 19 años.

Pero, por otro lado, 9 de cada 10 victimarios son hombres: 29% son jóvenes entre 15 a 19 años y un 43,8% están entre 20 y 30 años de edad. Es decir que las y los jóvenes son las principales víctimas, pero al mismo tiempo son los que, mayoritariamente, estarían cometiendo los delitos.

Recomendaciones

- Universalizar la condición de ciudadanía, en un concepto amplio –entendida como el derecho a tener derechos– para el conjunto de las y los bolivianos. Esta es una tarea pendiente que debe permitir transitar de la categoría de menor al de ciudadano-niño y al de ciudadano-adolescente y joven.

- Priorizar la inversión en la adolescencia y juventud es clave para el presente y futuro del país; esta generará mayores opciones y oportunidades para que sus demandas, propuestas y necesidades se tomen en cuenta en la formulación de políticas públicas, en una apuesta estratégica de desarrollo. El acceso a una educación y formación de calidad y a oportunidades de empleo digno contribuirá a formar el capital humano y social que Bolivia necesita para consolidar el progreso social.

- Un desafío de este alcance requiere poner de pie lo que está de cabeza; es decir, colocar el desarrollo humano sostenible en el centro, y la política social no como un agregado a lo económico, sino como una forma de concebir a la persona como el foco central de la acción del desarrollo, como beneficiaria, pero, sobre todo, como protagonista. Y es que está comprobado que el desarrollo social no será una simple consecuencia del desarrollo económico

- El desarrollo del capital humano es un proceso dinámico, que comienza en las primeras etapas y continúa a lo largo de todo el ciclo de vida. La nutrición, la protección y la estimulación temprana influyen decisivamente en la posibilidad del niño o la niña para desarrollar todo su potencial en salud, capacidades cognitivas y socioemocionales. A su vez, la inversión en educación se relaciona con el aumento de las capacidades que se requiere impulsar, especialmente en vista del desafío nacional de dar el salto hacia una economía más productiva.

Sin embargo, es clave centrarse en el ciclo de vida que abarca la adolescencia y la juventud, cuyo peso demográfico en tanto población económicamente activa brinda una ventana de oportunidad en la medida en que esta población sea el centro del desarrollo, traducido en un conjunto de prioridades de políticas públicas juveniles específicas y transversales al conjunto de sectores. Estas políticas sectoriales deben ser impulsoras de la transformación urgente de la matriz productiva nacional, orientada a un proceso de diversificación económica asociado con la acumulación de conocimiento. Esto permitirá superar los bajos niveles de productividad y la alta proporción de empleos precarios e informales.

- Con base en estos elementos, es urgente que la diversidad de agrupaciones y líderes juveniles impulsen el debate nacional centrado en la diversificación económica, orientado a superar la matriz extractivista basada en el patrón primario exportador, la inversión en las generaciones jóvenes y el desarrollo del conocimiento como uno de los ejes centrales de las políticas públicas, para alcanzar empleos dignos, justicia social y sostenibilidad ambiental.

- Fortalecer las iniciativas preventivo-educativas a través del arte y la creatividad. Hay que tener en cuenta que los últimos datos de la neurociencia sostienen que el arte contribuye a la construcción de nuevos imaginarios y roles de participación, estimula conexiones cerebrales que generan empatía, impulsa la creatividad y nos permite aprender haciendo y jugando. Además, contribuye al desarrollo de inteligencias múltiples y permite la comunicación del cuerpo con la mente, ayuda a construir relaciones asertivas, democráticas, respetuosas y cooperativas, valorando las diferencias, facilitando el diálogo y la participación, con base en el desarrollo de capacidades para resolver conflictos de manera pacífica y creativa.

Referencias

¹ Investigador, Fundación SEPA.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2018) Informe del Índice el Desarrollo Humano.

³ PNUD (2019) Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nueva York: PNUD.

⁴ Guillermo Dávalos V. (2016) Percepción de niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos, nivel y tipos de violencia. Plataforma Interinstitucional “Construyendo Paz”/ Santa Cruz, Bolivia

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO (2017) Sociedad digital: brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe. París y Montevideo: UNESCO.

⁶ UNICEF (2018) Los valores sociales de la juventud en Bolivia. Informe nacional de la encuesta mundial de valores en Bolivia-Población. La Paz: UNICEF.



Bolivia Debate

CAPÍTULO 12

Alex Villca Limaco¹ y Leonardo Tamburini²,
con la colaboración de Miguel Miranda³ y Samuel Flores⁴

Derechos de los pueblos indígenas de Bolivia

Antecedentes: el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 2012⁵, el 41% de la población boliviana mayor de 15 años es de origen indígena. Sin embargo, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística para 2017, ese porcentaje habría alcanzado al 48%. Los pueblos indígenas reconocidos en el país son 36. Los que habitan en los Andes son sobre todo los de habla quechua (49,5%) y aymara (40,6%), y que se autoidentifican con diversos suyus y ayllus de estas regiones. En las tierras bajas viven los Chiquitanos (3,6%), Guaraní (2,5%) y Moxeño (1,4%), que, con el 2,4% restante, conforman los demás pueblos indígenas reconocidos⁶.

Hacia finales del siglo XX, no obstante haber trascurrido más de un siglo desde la independencia nacional y varias décadas desde la Revolución Nacional de 1952 –que implementó la Reforma Agraria en la región andina–, los pueblos indígenas del país –principalmente de tierras bajas– continuaban enfrentando el sistemático despojo de sus territorios y espacios vitales, la explotación económica, el desconocimiento de sus sistemas de organización y autoridad, la descalificación de sus culturas y la marginación del sistema político. En suma, la discriminación y el racismo continuaba siendo una herida para más del 60% de la población nacional perteneciente a alguno de los pueblos indígenas.

La aprobación en el ámbito internacional del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 1989, y su ratificación en Bolivia por la Ley N° 1257 en 1991, permitió el gran paso para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas por el Estado boliviano. Esto permitió profundas transformaciones a nivel nacional, como la titulación de los territorios indígenas, el reconocimiento de los derechos de consulta y participación, y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009, que jerarquiza los derechos establecidos por el Convenio 169 y reconoce el derecho a la autonomía indígena, contenido en la Declaración Universal de la ONU sobre los derechos Indígenas, ratificada en 2007 por el Estado boliviano.

En el ámbito nacional, fue la primera “Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad” –realizada por los pueblos Mojeño en 1990, desde Trinidad hasta la ciudad de La Paz– la que exigió al Gobierno nacional del entonces presidente Jaime Paz Zamora la ratificación del Convenio 169 y el reconocimiento de los territorios indígenas. El primer territorio en ser reconocido fue el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS. A partir de entonces el movimiento indígena mantuvo una lucha constante por el reconocimiento de sus derechos, mediante amplias movilizaciones nacionales (marchas Indígenas), que hicieron posible la progresiva ampliación y consolidación de sus conquistas.

La CPE de 2009 reconoce un conjunto de derechos especiales a las naciones y pueblos indígena originario campesinos del país, a los que define como las colectividades que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, y cuya existencia es anterior a la invasión colonial española (art. 30 I). Reconoce también la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, y les garantiza la libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (arts. 2 y 30).

En el art. 30, la Carta Magna establece los derechos fundamentales de pueblos indígenas, entre los que destacan: (i) el derecho a la titulación colectiva de sus tierras y territorios; (ii) a la protección de sus lugares sagrados; (iii) a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas; (iv) a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros; (v) a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; (vi) a ser consultados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones, cada

vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles (derecho a la consulta previa obligatoria por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan); (vii) a una educación intercultural, intracultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.

Problemas más relevantes en la aplicación y ejercicio de los derechos indígenas

El principal problema que se enfrenta en el país respecto a los derechos indígenas es el desbalance histórico entre derechos reconocidos y derechos aplicados. A pesar de la importancia de los derechos reconocidos en la nueva CPE, se ha producido en el país un proceso creciente de atropello a los derechos de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos de tierras bajas.

Los derechos territoriales –titulación territorial indígena y el posterior saneamiento de los territorios ancestralmente ocupados– ha sido el tema que ha concentrado los mayores esfuerzos de los pueblos indígenas del país y también del Estado. La Ley N° 1715, Ley INRA, de 1996, es el resultado más importante del reconocimiento de los derechos colectivos desde 1990. A pesar de este avance, muchos pueblos consideran que esta norma ha tenido resultados contrarios a los esperados, en la medida en que ha permitido consolidar la ocupación de terceros en los territorios, y en detrimento de los pueblos indígenas demandantes.

Es así que, de los más de 24 millones de hectáreas (24.248.879 ha) –superficie solicitada en las 58 peticiones de titulación territorial presentadas– solamente se tituló la mitad a favor de los pueblos indígenas de tierras bajas demandantes (12.509.953 ha), y la otra mitad quedó consolidada a favor de los ocupantes (los “terceros”). En los casos del pueblo Tacana I, del norte del departamento de La Paz, de los Weenhayek de Tarija y de casi la totalidad de las demandas del pueblo guaraní, el saneamiento agrario formalizó el despojo territorial en beneficio de los terceros (véase tablas 1 y 2 en anexo). Esta situación se agravó cuando el Gobierno del expresidente Evo Morales dio por finalizado el proceso de saneamiento, quedando trámites inconclusos y casos sin resolver.

La política económica promovida desde el Estado, principalmente en la última década, ha intensificado y extendido el extractivismo en todas sus formas: minería, hidrocarburos, monocultivos industriales extensivos y también infraestructuras de transporte y energía, enfocadas a la actividad extractiva. Estas acciones tienen un profundo y estructural impacto en los territorios indígenas, en su integridad, en su estructura social y productiva y en sus valores y formas de vida.

El Estado, en lugar de emitir normativas de protección de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas –frente a las actividades extractivas, de explotación y/o desarrollo–, promueve múltiples normativas que flexibilizan los parámetros, criterios y mecanismos de protección ambiental, así como la consulta a pueblos indígenas⁷ (véase tabla 3 en anexo). Contraviniendo los mandatos constitucionales, se genera un marco legislativo favorable a las grandes empresas (nacionales y transnacionales). Este marco, además de permitir que dichas empresas ocupen gran parte de la superficie del territorio nacional, las beneficia con derechos preferenciales a costa de los derechos de la población en general y de los pueblos indígenas en particular.

En los hechos, el Estado ha desnaturalizado su rol de protección y defensa de derechos fundamentales de la sociedad, y se ha puesto del lado de los intereses de las grandes empresas extractivas (nacionales y transnacionales), desconociendo los derechos de los pueblos indígena originario campesinos.

Como consecuencia de los hechos señalados, se enfrenta una situación de vulnerabilidad jurídica de los territorios. En el análisis por ecorregiones y subregiones se aprecia que en las tierras bajas, la política de incentivos a la explotación petrolera –establecida por el gobierno del Presidente Morales– supuso que casi un 20% de los territorios indígenas de esa región se definieran como áreas de reserva y contratos para actividades hidrocarburíferas (tabla 4 en anexo).

La expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas del país y, en especial, los incendios promovidos con este fin, afectan cada vez más a los territorios indígenas del área. Según los datos publicados recientemente, de los 58 territorios indígenas titulados, 48 han sido afectados por los incendios forestales producidos hasta septiembre de 2020. En este periodo se registraron 2.844 focos de calor, que afectaron principalmente a los territorios catalogados como de “alta vulnerabilidad”: Cayubaba, con 434 focos; Chacobo-Pacahuara, con 395 focos; Cavineño, con 314; Itonama, con 356; Bajo Paraguá, con 256; Guarayo con 117; Isoso, con 108; Tacana I, con 44; Mosetén, con 34; y Yuracaré con 42 focos (véase mapa 1 en anexo)⁸.

En algunos casos, la expansión de las actividades económicas extractivas impacta a pueblos indígenas altamente vulnerables, amenazados de etnocidio. Es el caso de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, como el pueblo Toromona, afectado por la actividad hidrocarburífera implementada en el Bloque Nueva Esperanza, al norte del departamento de La Paz.

Además de la flexibilización de la normativa relativa a la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos indígenas a favor de las empresas, también se enfrenta el problema del desconocimiento de los resultados de los procesos de consulta previa. El principal ejemplo en este campo lo constituye la decisión del Gobierno de Morales de construir la carretera por el corazón del TIPNIS, pese a que en el proceso de consulta previa este proyecto mereció el rechazo por las comunidades del territorio, atendiendo a los múltiples impactos ambientales y sociales negativos asociados a la obra.

En muchos casos el gobierno del expresidente Morales mostró una parcialización hacia los intereses de las comunidades interculturales en detrimento de los intereses y derechos de los pueblos indígenas, sobre todo de las tierras bajas. El caso del TIPNIS es uno de ellos, pero no el único.

Las organizaciones matrices campesinas –CSUTCB, Bartolinas y Colonizadores, ahora llamados “interculturales”–, en el marco de la cooptación y alianza con el Gobierno de entonces, recibieron el respaldo gubernamental para amenazar e invadir los territorios indígenas, jugando un papel clave en el cuestionamiento oficial a estos territorios y a la paralización del proceso de saneamiento.

En este marco, la adopción del término ‘pueblos indígena originario campesinos’ como sinónimo de ‘pueblos indígenas’, ha generado un efecto contraproducente, pues los intereses de los sectores campesinos o interculturales –muchas veces contrarios a los de los pueblos indígenas de tierras bajas, en especial en áreas de colonización– tienden a confundirse o suplantar los intereses de los pueblos indígenas, cuya situación es de alta vulnerabilidad. Naciones Unidas identificó este problema como un tema a analizar en la institucionalidad estatal; además, constituye un riesgo que puede afectar a los territorios indígenas. Esta suplantación explica la dinámica del Fondo Indígena y su utilización para fines contrarios a los objetivos para los cuales fue creado.

Por otra parte, desde el Gobierno se ha debilitado a las organizaciones indígenas y al movimiento indígena, cooptándolas e instrumentalizándolas para sus propios fines. En la última década se ha vivido una intromisión perniciosa del Gobierno en la vida interna de las organizaciones indígenas, cooptando líderes, dividiendo y hostigando a líderes autónomos. Los casos de intromisión violenta en la CIDOB y la CONAMAQ son los ejemplos extremos, pero no son los únicos. La división y la creación de organizaciones paralelas han sido prácticas comunes y conocidas para doblegar a los pueblos indígenas que se oponían a la imposición y profundización del modelo económico extractivista y/o que se rehusaban a respaldar el “proceso de cambio”.

En lo que respecta a la gestión territorial y a la situación económica de los pueblos indígenas, corresponde destacar que, en los últimos años, los territorios indígenas enfrentan procesos crecientes de deterioro ambiental asociados a los efectos de los incendios (disminución de fauna, de recursos hídricos, etc.) y a los efectos del cambio climático, que están provocando la crisis de los sistemas productivos y de las economías tradicionales. En estos territorios es cada vez más difícil sostener económicamente a las nuevas generaciones, lo que da lugar a un proceso migratorio constante hacia las ciudades: actualmente más del 60% de la población indígena reside en una ciudad. Lamentablemente, los pueblos carecen del apoyo necesario para fortalecer los procesos de gestión territorial, adaptar sus sistemas productivos a las nuevas condiciones climáticas e impulsar el desarrollo de emprendimientos económicos.

En lo que respecta a los procesos de acceso a la denominada “Autonomía Indígena Originario Campesina” (AIOC), respaldados, en principio, por el gobierno de Morales, avanzaron muy lentamente. Desde la aprobación de la Ley N° 031, Ley de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, de 2010, 36 iniciativas autonómicas indígenas iniciaron sus trámites para su reconocimiento por el Estado (21 vía conversión municipal y 15 vía territorial o TIOC). Sin embargo, más de 10 años después, solamente cuatro iniciativas concluyeron el proceso de reconocimiento y, junto a ello, la conformación de sus gobiernos: Charagua-Iyambae, en la región del Chaco, Raqaypampa en el departamento de Cochabamba, Uru-Chipaya y Salinas de Garci Mendoza, en el Altiplano de Oruro.

Debe destacarse que los trámites del proceso de acceso a la AIOC son excesivamente burocráticos –fácilmente duran entre 5 y 7 años y exigen la aprobación de los cuatro órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral–. Una vez constituidos los gobiernos indígenas, enfrentan serios problemas de gestión: limitados recursos financieros (considerando que deben dotarse, para su funcionamiento de infraestructura, equipamiento, etc.), carencia de personal propio capacitado, ausencia de procedimientos administrativos culturalmente pertinentes, etcétera.

Debilitamiento cultural y de la educación intercultural bilingüe y amenaza de extinción de idiomas nativos. Se carece de datos públicos sobre la situación de la educación intercultural bilingüe en el país; sin embargo, en distintas comunidades y pueblos se puede observar un claro estancamiento y retroceso. Si bien la nueva Ley de Educación 070, “Avelino Siñani- Elizardo Pérez”, de 2010, establece currículos diversificados y regionalizados para desarrollar la educación específica por pueblo o región cultural, estos prácticamente no se han desarrollado, tendiendo a reproducir una educación monocultural.

Según el Atlas de las lenguas en peligro de la UNESCO :“La mayoría de las lenguas de Bolivia tienen menos de 1.000 hablantes, en muchos casos aún menos de 100. Por lo que la mayor parte de estas están en peligro de ser perdidas en los siguientes años”. La pérdida que representa para la cultura de un pueblo la desaparición de su lengua es irreparable. Las lenguas en situación más crítica son el baure, el cayubaba, el itonama, el leco, el maropa o reyesano, el moré, el pacahuara y el yuqui.

Principales causas que amenazan la aplicación de los derechos indígenas

Son varios los factores que han obstaculizado la aplicación y el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas en el país. Podemos destacar los siguientes:

- La política pública y la estrategia económica, impulsadas en el Gobierno del Morales, se han centrado en las actividades económicas extractivas. Por tanto, su aplicación conlleva constantes y crecientes violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.
- Durante la gestión del ex Presidente Morales se ha dado mayor importancia al mandato constitucional referido al rol del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales (arts. 351 I, 355 I, 356, 391 I) que al relativo a los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, este propósito ha sido dejado de lado y, junto a ello, los compromisos internacionales asumidos por el país –su adhesión a los tratados internacionales relativos a pueblos indígenas (Convenio 169 de la OIT, Declaración Universal de los derechos indígenas de la ONU, etc.)– en relación al tema.
- El Estado, y a partir de diversas normas y medidas administrativas, ha asumido, progresivamente, el rol de facilitador para el ingreso y funcionamiento de las empresas extractivas. Esta posición ha ido en detrimento del estado de derecho y ha debilitado la función social del Estado como garante de los derechos de la población en general y de los pueblos indígenas en particular.
- En el país se han debilitado la institucionalidad y el estado de derecho, y se ha alterado también la independencia de los poderes y suprimido varias instancias estatales responsables de la atención de los derechos indígenas: el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, los viceministerios correspondientes, así como las instancias responsables de las autonomías indígenas, con el argumento de transversalizar el tema en el conjunto del Estado, aunque en los hechos significó la pérdida de espacios de atención a los pueblos indígenas por parte del Poder Ejecutivo. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, que hasta 2016 hizo seguimiento a los atropellos vividos por los pueblos indígenas (casos TIPNIS y Takovo Mora), fue cooptada, anulando su función en la defensa de los derechos indígenas.

Desafíos importantes para aplicar los derechos indígenas en el país

La aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, reconocidos por la CPE, y el cumplimiento de los acuerdos internacionales, plantean a futuro un conjunto de desafíos, tales como:

Es urgente recuperar el estado de derecho, para otorgar las garantías necesarias de protección y cumplimiento de los derechos indígenas constitucionalizados y reconocidos en los convenios internacionales suscritos por el país. Se debe recobrar la credibilidad del Estado a partir de la independencia de poderes y del cumplimiento de su rol de guardián del bien común y garante de los derechos de la población y, específicamente, de los pueblos indígenas.

Se requiere un cambio del modelo económico extractivista por un sistema diversificado, capaz de generar riqueza en base al aprovechamiento sustentable de las potencialidades naturales y culturales del territorio nacional y de la población. Un modelo que aproveche la excepcional biodiversidad y diversidad cultural de Bolivia y que promueva la producción de los territorios indígenas, situándolos en un lugar central en la economía nacional. La política económica estatal debe privilegiar la promoción y desarrollo de actividades sustentables en los territorios indígenas, con innovaciones tecnológicas, recuperando saberes y prácticas ancestrales, y apoyando la adaptación de estas al cambio climático.

Es fundamental para el sostenimiento de los pueblos indígenas de tierras bajas detener la destrucción de los bosques y garantizar su conservación y aprovechamiento sustentable, así como su biodiversidad. Estas medidas deben ser promovidas desde el Estado y en coordinación con los pueblos indígenas. Para ello, es imprescindible que el Estado priorice una política sostenida de investigación interdisciplinaria e innovación tecnológica, con participación activa de los pueblos indígenas y de la sociedad civil en su conjunto.

El Estado, como promotor de un nuevo modelo económico, debe asumir con seriedad su rol de protector de los recursos naturales y de los derechos de los pueblos indígenas, de la población en general y de la naturaleza. La política económica debe incorporar los principios básicos de sustentabilidad y amabilidad con el medio ambiente, con los ecosistemas, los bosques, los humedales, los territorios indígenas y las áreas protegidas. En

ese sentido, el Estado debe alejarse de promover y autorizar modelos productivos depredadores de la naturaleza, como los monocultivos extensivos, la minería a cielo abierto contaminante, la actividad hidrocarburífera basada en el fracking (altamente contaminante), y las megahidroeléctricas inviables y no sustentables.

Se debe recuperar la independencia de las organizaciones indígenas y librarlas de toda intromisión partidaria y de otros actores que pretendan someterlas.

Es necesario simplificar el proceso de reconocimiento de las autonomías indígenas; asimismo, se debe fortalecer las capacidades de las organizaciones y gobiernos indígenas en la gestión integral del territorio y del desarrollo de emprendimientos económicos sustentables en los mismos.

Es necesario hacer efectivos los mandatos constitucionales referidos a la plena participación de los pueblos indígenas, el respeto a la consulta previa y la implementación de la democracia intercultural.

Continúa siendo un desafío el fortalecimiento de la educación indígena, velando por su calidad y pertinencia cultural, desde una perspectiva intercultural, bilingüe y productiva.

Y finalmente, es importante resaltar que Bolivia, con cerca del 50% de su población perteneciente a algún pueblo indígena o grupo cultural de origen indígena¹⁰, tiene como desafío central, en la perspectiva de construir una sociedad sana, con equidad y justicia social –que exige erradicar el racismo y la discriminación–, el reconocimiento y aplicación de los derechos indígenas fundamentales, lo que implica el reconocimiento de la pluralidad como fundamento del pacto social.

Anexos

Tabla 1. Superficie demandada y superficie efectivamente titulada en los territorios indígenas (TIOC) de tierras bajas de Bolivia

Región	Número de TCO/TIOC	Superficie demandada	Superficie titulada
Amazonía Norte	6	1.939.787	1.739.148
Amazonía Sur	13	6.237.465	3.926.793
Norte de La Paz	8	2.612.237	1.178.500
Trópico de Cochabamba	2	358.152	357.094
Chiquitania	12	6.349.022	4.069.279
Chaco	17	6.652.216	1.016.997
TOTAL	58	24.248.879	12.509.953

Fuente: CEJIS, 2019, *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*. La Paz: Plural.

Tabla 2. Territorios indígenas con reducciones mayores de superficie resultantes del proceso de saneamiento agrario (SAN-TCO)

TCO/TIOC	Superficie demandada	Superficie titulada
Tacana I	958.473	389.303
Movima II	2.205.015	66.995
Takovo Mora	518.245	5.347
Isoso	3.110.277	651.192
Tentayape	160.605	21.834
Itika Guasu	530.900	90.388
Weenhayek	195.630	53.356
TOTAL	7.679.145	1.278.415

Fuente: CEJIS, 2019, *op. cit.*

Tabla 3. Normativa regresiva de los derechos indígenas y favorable a los sectores de minería e hidrocarburos

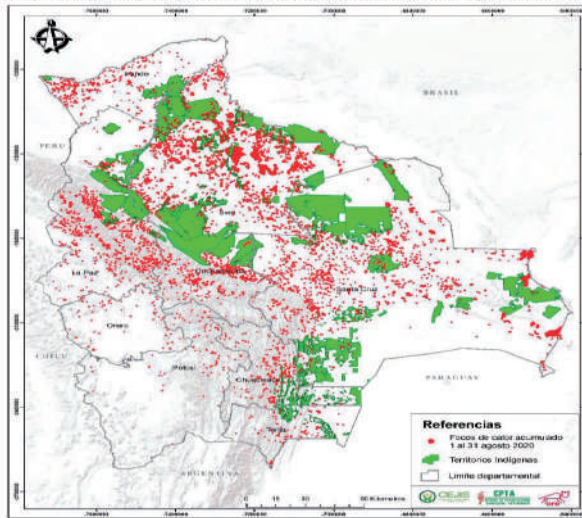
Sector	Norma	Contenido destacado
Hidrocarburos	D.S. 2195/14	Establece porcentajes irrisorios para compensación por actividades hidrocarburíferas en territorios indígenas.
	D.S. 2298/15	La consulta previa indígena se convierte en un proceso administrativo, quitándole el carácter de previo, informado y culturalmente adecuado.
	D.S. 2366/15	Autoriza actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, estableciendo un porcentaje para financiar el SNAP.
Minería	Ley 535/14	Establece el agua como recurso estratégico para la minería y la consulta previa indígena como un requisito para los operadores mineros.
	RM 26/15	Reglamento de otorgación de derechos mineros, que establece un procedimiento de consulta previa indígena totalmente violatorio de los derechos de los pueblos indígenas.
	RM 96/20	Profundiza el carácter de la consulta previa como un proceso administrativo, acortando plazos y la participación indígena.

Fuente: elaboración propia.

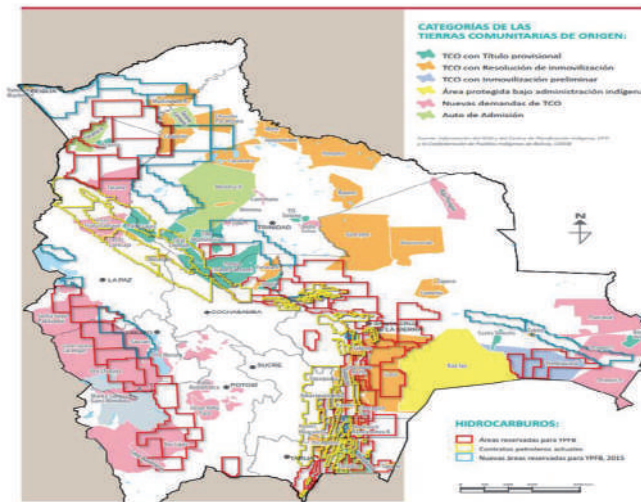
Tabla 4. Áreas hidrocarburíferas y mineras en TIOC de tierras bajas

Región/territorios	Hectáreas reserva petrolera	Hectáreas contrato petrolero	Hectáreas pertenencias mineras
Norte Amazónico	278.857	-	514
Norte de La Paz	453.379	699.343	8.692
Amazonía Sur	187.195	557.546	5.424
Trópico de Cochabamba	69.206	-	-
Chiquitania	50.447	-	39.667
Chaco	1.265.110	105.786	907
TOTALES	2.304.194	1.362.675	55.204

Fuente: CEJIS, 2019, *op. cit.*

Mapa 1. Territorios indígenas (TIOC) de tierras bajas de Bolivia y focos de calor el 31 agosto de 2020

Fuente: CEJIS (2019) *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*

Mapa 2. Bolivia: actividad hidrocarburífera y territorios indígenas (2015-2016)

Fuente: Fuente: Efraín Ramos y Jorge Campanini, CEDIB, con datos del Instituto Geográfico Militar (IGM), del Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI) y de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).

Referencias

- ¹ Miembro del pueblo indígena Uchupiamona, activista por los derechos indígenas.
- ² Abogado, investigador especialista en derechos de los pueblos indígenas.
- ³ Investigador del CEDIB
- ⁴ Ex curaca de la Nación Qhara Qhara.
- ⁵ Instituto Nacional de Estadísticas – INE (2014) Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. La Paz: INE.
- ⁶ Leonardo Tamburini (2020) “Bolivia”, en Dwayne Mamo (ed.) *El Mundo Indígena 2020*. Copenhague: International Work Group for Indigenous Affairs – IWGIA, p. 364.
- ⁷ Tal es el caso de los decretos supremos 2195/14, 2298/15 y 2366/15 del sector de hidrocarburos. El primero establece porcentajes irrisorios para la compensación por actividades hidrocarburíferas en territorios indígenas; el segundo decreto elimina el carácter previo e informado a la consulta; el tercero autoriza actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, varias asentadas en territorios indígenas. Asimismo, es el caso de la Ley N° 535, de 2014 –que establece que el agua es un recurso estratégico para la minería, en detrimento de las poblaciones–, y de las resoluciones ministeriales 26/15 y 96/20 del Ministerio de Minería –que reducen de una manera irrisoria el proceso de consulta previa a los pueblos indígenas–.
- ⁸ CPTA (2020) Informe: En agosto, Bolivia registró 41.868 focos de calor acumulados; 48 de los 58 territorios indígenas de las Tierras Bajas fueron afectados, Septiembre. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS-ORÉ, p. 4
- ⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO (2019-2017) *Atlas de las lenguas del mundo en peligro*. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189453>



Los desafíos de la democracia boliviana¹

Antecedentes

Este 2021 Bolivia festeja 39 años de democracia representativa. Después de un largo periodo de dictaduras militares, desde 1982 el país vive una democracia en continua construcción. La experiencia boliviana condensa la complejidad de las democracias contemporáneas con características arraigadas en su historia social y política. Los desafíos todavía son importantes, como se puede observar en la percepción de los bolivianos: el 87% de estos considera que vive en un régimen democrático; sin embargo, el 37% afirma que Bolivia es una democracia con grandes problemas, frente al 32% que opina que los problemas son pequeños. Solo el 26% de los y las bolivianas dice estar satisfecho o muy satisfecho con la democracia; sin embargo, desde 1995 a 2018 el apoyo a la democracia en el país ha ido bajando significativamente, pasando del 64% al 53% en este periodo (Latinobarómetro, 2018)⁴.

Democracia es un concepto polisémico, esto es, con múltiples significados y en constante debate. La definición de democracia del politólogo Robert Dahl (1989)⁵ ha sido la más utilizada para identificar si un régimen político es democrático. Desde una perspectiva procedimental, un país se rige por un sistema político democrático cuando se respeta los siguientes derechos: (i) el derecho al voto, (ii) el derecho a ser elegido, (iii) elecciones libres y justas, según las reglas definidas en la Constitución Política del Estado, (iv) libertad de asociación, (v) libertad de expresión con acceso a una diversidad de información, y (vi) independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.

Como bien hizo notar Guillermo O'Donnell (1999)⁶, los regímenes políticos democráticos en América Latina presentan grados diferenciados de cumplimiento de los principios formales. De hecho, nuestras instituciones estatales todavía no gozan de legitimidad. Esta baja legitimidad se puede observar en los datos sobre la confianza de la ciudadanía boliviana en las instituciones políticas. El 23% de los y las bolivianos declararon tener mucha o algo de confianza en el Poder Judicial, el 25% en el Tribunal Electoral, el 28% en el Congreso, el 12% en los partidos políticos, el 33% en el Gobierno, el 38% en las Fuerzas Armadas, y el 23% en la Policía. La Iglesia es la institución más confiable, ya que un 66% de la población deposita en ella su confianza (Latinobarómetro, 2018).

La débil legitimidad de las instituciones políticas está relacionada con los cambios constantes, su frágil consistencia y efectividad. Cada nuevo Gobierno ha buscado refundar todo, lo que impide la construcción de políticas de Estado de largo plazo y del aprendizaje de los errores y aciertos, necesario para la maduración de las instituciones. Como se observa en los datos de percepción ciudadana, ni el Poder Judicial, ni el Legislativo, ni el Electoral han dado muestras de fortaleza institucional. Pese a los avances en la reorganización del Estado, todavía se observan amenazas de retrocesos en otras instituciones políticas, como la Contraloría, el Banco Central, las gobernaciones y los municipios. Acontece lo mismo con los partidos, cuya debilidad es aún más notoria.

Sin embargo, la democracia es un concepto mucho más amplio que la "definición mínima" y de corte liberal propuesta por Robert Dahl. Los análisis y debates en América Latina criticaron el concepto de democracia restringido a los derechos políticos, y han puesto de manifiesto las discontinuidades en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales por el conjunto de la ciudadanía. Mientras que se viola sistemáticamente los derechos civiles (como la esclavitud laboral moderna) y sociales (hábitat digno, salud, alimentación y educación y el trato equitativo y justo), el derecho al voto –entre otros derechos ciudadanos– sí se respeta. De ahí la crítica al concepto puramente formal de democracia, pues esta no puede ser efectiva sin una democracia substantiva; es decir, sin el ejercicio efectivo de los derechos civiles y sociales por toda la ciudadanía. En otras palabras, la persistencia de desigualdades de clase, de género, generacionales y étnicas es una de las principales debilidades de nuestra democracia.

El debate sobre la democracia en las últimas décadas también profundizó en otras dimensiones políticas,

culturales y sociales: la complejidad de la construcción de espacios públicos participativos entre los actores individuales y colectivos, la convivencia social según normas consensuadas, la cultura política de diálogo y el respeto por la diversidad cultural, la inclusión de principios plurales de ordenamiento político, social y económico, la descentralización y el rol de los gobiernos locales, así como nuevas generaciones de derechos colectivos y de la naturaleza. En este contexto, desde las últimas décadas del siglo XX asistimos a reformas constitucionales en varios países de América Latina para incorporar los nuevos horizontes democráticos.

Bolivia no fue una excepción en este proceso, y la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 estableció el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. En la Carta Magna se introducen importantes innovaciones, como la plurinacionalidad, la pluralidad y la interculturalidad, la autonomía indígena originaria campesina, la democracia participativa, representativa y comunitaria como forma de gobierno, la justicia comunitaria y el vivir bien. Es importante notar que, sin embargo, se reafirman simultáneamente los principios del liberalismo constitucional, la noción abstracta e universal de individuos, los derechos naturales inalienables y los principios procedimentales del sistema político definidos por Dahl.

En este sentido, la CPE de 2009 es una Constitución liberal en una versión pluralista, ya que se funda sobre la tradición republicana y los sólidos tejidos comunitarios y asociativos, incorporando formas plurales de organización social, política y económica de la sociedad boliviana. Una de estas formas es el gobierno comunal, a través del cual indígenas y campesinos han regulado sus relaciones sociales en las comunidades territoriales, y mediante el cual interactúan con el Estado a nivel municipal, departamental y nacional, a través de sus autoridades (principalmente sindicales).

El reconocimiento de los derechos políticos colectivos y de la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) en la CPE de 2009 es, a su vez, el resultado de una larga historia de movilizaciones y demandas de las organizaciones indígenas y de conquistas graduales. En 1990, la Marcha por el Territorio y la Dignidad fue un hito muy importante, que desencadenó cambios normativos y medidas políticas en el ordenamiento político y territorial en los siguientes años; por ejemplo, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas en 1991 y el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación boliviana en la CPE de 1994. También se aprobaron la Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995⁸.

Una característica distintiva de la sociedad boliviana es su capacidad de organización y acción colectiva para interpelar al Estado, demandar nuevos derechos políticos, sociales y económicos y exigir el ejercicio de los derechos vigentes en la Carta Magna, aunque no siempre con éxito. Para no ir muy lejos, en los últimos 20 años se dieron las renunciadas de dos presidentes –Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y Evo Morales Ayma en 2019–, ambas provocadas por masivas y fuertes movilizaciones sociales en el país. Nuestra historia larga y reciente se ha desarrollado con frecuentes periodos de inestabilidad política y de estallidos sociales que han generado grandes dificultades de gobernabilidad, a la vez que han fortalecido el régimen democrático.

La CPE de 2009 constitucionalizó cuatro niveles de gobiernos autónomos subnacionales: departamental, municipal, regional y de pueblos indígenas. La Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de julio de 2010, establece las bases de la organización territorial del Estado, los tipos de autonomía, el procedimiento de elaboración de estatutos y cartas orgánicas, los regímenes competenciales, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como el marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales. Su art. 5 define el principio de garantía del desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana, estableciendo que las entidades territoriales autónomas deben garantizar el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres reconocidos por la CPE, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social y la igualdad de oportunidades.

Un conjunto de normativas se aprobó en el marco de los nuevos principios de la CPE. La Ley N° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien, de 2012, define en su art. 5:

El Vivir Bien (Suma Qamaña, Sumaj Kausay, AkoKaviPave) es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las

ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra.

Estos postulados son la expresión de un horizonte democrático por recorrer en los términos señalados al inicio. Aún enfrentamos grandes desafíos para cumplir con los principios democráticos y todavía persisten brechas importantes entre los derechos formalmente reconocidos en el marco normativo y el ejercicio efectivo de los mismos por la ciudadanía. Asimismo, perduran brechas entre los principios legales de la organización estatal, comunitaria y social y las prácticas reales del Estado y la sociedad. A continuación, abordamos algunos de los principales problemas, sus causas y desafíos.

Los principales problemas, sus causas y desafíos

Cultura autoritaria versus cultura democrática en la vida cotidiana y en la política

Para el 66% de la población, la democracia es el mejor sistema, pese a sus problemas (Latinobarómetro, 2018). El 23% de la población era indiferente respecto a tener o no un régimen democrático, y el 12% de la población ha manifestado su preferencia por un Gobierno autoritario. La desconfianza interpersonal es muy alta: un 85% considera que no se puede confiar en las personas.

Todavía nos queda por delante el gran desafío de impulsar una cultura democrática en la vida cotidiana y en la política. La alta violencia contra la infancia, las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad es prueba de ello. La polarización en la política y la pérdida de espacios de discusión plural es otra evidencia de la cultura autoritaria, en la que prevalece la lógica amigo-enemigo en lugar de una disputa entre adversarios. Para cambiar esta situación se requiere construir una cultura democrática en la escuela, la familia, las iglesias, los sindicatos, las comunidades y los partidos políticos.

La práctica política en Bolivia es maximalista, es decir que los actores pugnan por obtener los máximos beneficios con acciones políticas hasta las "últimas consecuencias". Muchos actores de la sociedad civil se movilizan para pedir "imposibles", sin pensar en la viabilidad de sus exigencias y sin buscar la concertación con los otros actores sociales en la construcción de demandas al Estado. Dicha práctica debilita al propio Estado y a la democracia. Los múltiples eventos de violencia experimentados en el país, que llegan al extremo de provocar muertos y heridos, son expresión de esta lógica. Esta también refleja un desbalance entre derechos y obligaciones: hay una alta conciencia de los derechos, pero se eluden las obligaciones, lo que lleva a no respetar las leyes o a no intentar cambiarlas por las vías institucionales. Asimismo, eso es también expresión de una larga historia de respuestas represivas desde el Estado a las demandas de las organizaciones sociales.

La defensa de valores democráticos esenciales, como la libertad de pensamiento, el derecho al disenso y la libertad de prensa, es un desafío constante. Las sanciones a los medios de comunicación y a periodistas críticos al Gobierno de turno, muchas veces por la vía de limitarles la pausa publicitaria, son evidencias de la necesidad de proteger la libertad de pensamiento, el derecho al disenso y a la libertad de prensa.

Desafío 1: Uno de los retos del país es fortalecer la democracia con base en una cultura plural, fundada en la participación, el diálogo, la concertación y el pacto necesarios para construir una visión compartida de país. De igual manera, es importante fortalecer las vías y espacios institucionales para ello: diálogo, concertación y pacto. Se requiere demostrar que los saltos políticos pueden tener cauces institucionales y que la "política en las calles" no es la única modalidad para lograrlos. Esto demanda una educación en valores democráticos que forme ciudadanos. La escuela y la universidad, además de los Gobiernos, deben ayudar a desterrar la cultura del autoritarismo, el racismo y la discriminación. Solo una educación en valores puede lograr que los niños y los ciudadanos entiendan que en democracia los derechos son tan importantes como las obligaciones.

Sistema hiperpresidencialista y ausencia de independencia de poderes

Aunque desde la Constitución Política de 1826 se instala el concepto de estado de derecho, todavía no se ha consolidado la independencia de poderes esencial para la democracia, en parte porque el Poder Ejecutivo ha absorbido o cooptado a los demás poderes del Estado. En el sistema hiperpresidencialista vigente, ni el Poder Legislativo ni el Judicial han podido garantizar su independencia de forma sostenida y cumplir sus roles adecuadamente; otro tanto ha ocurrido con el Poder Electoral.

Colateralmente, se ha visto una tendencia a la judicialización de la política. En muchos ciclos políticos se ha agudizado la utilización del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo para neutralizar a sus adversarios, generando una colusión poco ética e insana entre ambos poderes. Una evidencia es el número de políticos de

la oposición al Gobierno de turno que enfrentan procesos judiciales. El hiperpresidencialismo se agrava con el caudillismo como norma de la política; por lo general, las organizaciones políticas han buscado caudillos en lugar de estadistas.

Desafío 2: Es importante impulsar cambios para disminuir el peso del hiperpresidencialismo. En este sentido es importante, entre otras acciones, el fortalecimiento de un sistema multipartidario en el que los partidos, la población y los políticos respeten la independencia de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral) en la construcción de la democracia. Esto exige al ciudadano no darle a nadie el poder absoluto y mantener una participación alerta; asimismo, que los servidores electos cumplan los roles asignados a sus cargos.

Debilidad del sistema de partidos políticos y la política en las calles

Por lo general, los bolivianos no se han sentido representados por los partidos políticos. Solo el 12% de la población expresó confiar en los partidos políticos en 2018 (Latinobarómetro, 2018); y esta baja confianza se relaciona con la distancia de estos con la ciudadanía. Actualmente tenemos una democracia con un débil sistema de partidos políticos. Los bolivianos tienen una predisposición casi natural a la política; pero, paradójicamente, no la vuelcan en una militancia en partidos, y hacen política al margen de ellos, principalmente de manera corporativa. Esto no se debe solamente a la crisis de la forma partido, que arrastramos desde fines del siglo pasado, ni tampoco –o únicamente– a la deslegitimación de los partidos, tan común ahora.

Cada país construye su democracia de distinta manera. En Bolivia, el proceso político evadió lo institucional, y más bien dio cauce a la “política en las calles”, como la denominara el sociólogo Fernando Calderón en 1983. Las estrategias de las marchas, huelgas, bloqueo de caminos, cercos, autocrucifixiones, etc., están incorporadas en la memoria de las organizaciones sociales, sobre todo en las sindicales. Esto se debe –y a la vez contribuye– a la debilidad de las vías institucionales para llegar a acuerdos y lograr que los gobernantes cumplan con sus deberes y rindan cuentas. Pese a que, muchas veces, dichas prácticas han sido utilizadas para defender a las instituciones democráticas y lograr avances importantes para la sociedad boliviana, también ha ocurrido que “minorías eficientes” manejen esas movilizaciones por intereses de grupo y en contra del bien común, mediante el uso de la violencia y sin códigos democráticos.

En suma, el exceso de política en las calles es el reflejo de la debilidad institucional del país que, a su vez, la refuerza. Si esa forma de acción política y de construcción del poder no ayuda a fortalecer a las instituciones, entonces la consolidación de la democracia se hace muy difícil. Eso ha sido válido para las “derechas” y para las “izquierdas”.

Desafío 3: El desafío de los partidos políticos para poder llamarse realmente partidos es reinventarse; acercarse más a la gente y a sus organizaciones, a la problemática del país en sus diferentes regiones y sectores; comprender el desarrollo tecnológico y desechar las viejas ideas de las militancias autoritarias; ocuparse de los temas que las motivan y trabajarlos de manera interactiva, con la ayuda de la modernidad tecnológica.

Corrupción, prebendalismo y clientelismo

Es difícil tener una democracia sana si el sistema de justicia no es independiente y confiable. Si a algo le temen los bolivianos es a una justicia que no funciona o que solo sirva para los poderosos. El 77% de los bolivianos y las bolivianas declararon no confiar en el Poder Judicial.

La democracia boliviana ha ido de la mano del patrimonialismo; los políticos han usado lo público como un bien privado. A eso se le ha sumado la lógica del prebendalismo, pues la mayoría de los políticos ha accedido al poder no para solucionar la pobreza o la inequidad, sino para buscar su enriquecimiento propio. Los casos de corrupción son numerosos en nuestro país, y no pasan desapercibidos para la ciudadanía. En 2018, la corrupción fue el segundo problema más importante para los bolivianos después del desempleo; para el 66%, la corrupción había aumentado mucho (Latinobarómetro, 2018). La ciudadanía sabe que la mayoría de los procesos solo avanza si se “paga”, especialmente a los jueces.

Es frecuente que esa justicia sea digitada por el Poder Ejecutivo. El 60% de la población boliviana consideraba que quienes gobernaban su país lo hacían en beneficio propio y de unos cuantos grupos poderosos. En 2018, para el 42% de la población, el Presidente y sus funcionarios estaban involucrados en actos de corrupción. Por ello, la percepción entre la población de que la administración del Gobierno es para el bien de todo el pueblo boliviano bajó entre 2017 y 2018, cayendo del 42% al 33% (op. cit.).

La prebenda se volvió la forma de mediación política “normal”: otorgar “premios” o “regalos” a los allegados

a cambio de apoyo y/o para “fabricar” clientelas dóciles y leales con su voto, que además ofrezcan baños de multitudes, se convirtieron en las formas de la política. El manejo prebendal del Estado ha mantenido al clientelismo como la forma cotidiana de lograr apoyo a su administración. Cada régimen ha premiado a sus clientelas y estas, a cambio, dieron su apoyo interesado a los gobernantes.

En síntesis, el uso que hicieron de la justicia los Gobiernos impidió la independencia judicial, abrió las puertas a la corrupción y, en consecuencia, a un poder que ha servido para enriquecer a sus administradores y no para dar justicia a la población. Patrimonialismo, prebendalismo y clientelismo son una trilogía que ha estado presente en nuestra historia política y que causa un gran daño a la democracia.

Desafío 4: Una tarea ineludible para la democracia es la reforma del sistema de administración de justicia, de modo que evite su instrumentación política y prebendal. El sistema judicial debe ser autónomo y meritocrático, sujeto a controles que eviten la corrupción. Esta reforma debe tender a que exista una justicia oportuna, disponible para todos.

Debilidades en la descentralización y el proceso autonómico del país

Pese a los avances de las normativas nacionales en materia de descentralización y proceso autonómico (municipales, departamentales, regionales e indígenas), la consolidación de una nueva institucionalidad encuentra dificultades. Por un lado, hay problemas en la distribución de muchas competencias, que actualmente se mantienen como exclusivas del nivel central, es el caso del manejo centralizado de la administración del presupuesto y de muchos mecanismos de intervención directa, lo que debilita la capacidad y gobernanza de los niveles autonómicos. Se ven ejemplos al respecto en la inversión en empresas estatales, en los programas centralizados, como “Bolivia cambia, Evo cumple”; y en un enfoque de arriba hacia abajo desde diferentes ministerios y dependencias del Gobierno central. Por el otro, los gobiernos municipales y departamentales en general han mostrado debilidades institucionales, carencia de herramientas de planificación y, principalmente, de los recursos públicos necesarios para cumplir con sus numerosas competencias y atender las necesidades de desarrollo de su población.

Tampoco ha sido posible la construcción de un nuevo pacto fiscal, a nivel nacional y local, que garantice la adecuada, transparente y eficiente asignación de los recursos públicos del Estado a los distintos niveles de la administración territorial, según sus competencias y las características específicas de las localidades del país. Persiste el desbalance entre las competencias, servicios y responsabilidades de los gobiernos autónomos y los recursos que perciben, especialmente en las principales ciudades del país, sobre todo Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto. Esto se debe a una estructura presupuestaria que ha consolidado una distribución de recursos concentrada en la administración central y que asigna recursos según la cantidad de población. Para ejemplificar esto, en la gestión 2018 las empresas e instituciones que dependen de la administración central disponían del 83% del presupuesto nacional; del 17% restante, el 4% se distribuye entre universidades públicas y entidades financieras, y solo el 13% se asigna a las entidades propiamente territoriales: municipios, gobernaciones, gobiernos regionales (GAR) y autonomías indígenas originario campesinas (GAIOC) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2018)¹⁰. El análisis de las fuentes de ingresos públicos y las proporciones de su asignación indican los obstáculos que enfrentan las entidades autónomas para implementar planes y políticas que sean integrales y que generen las condiciones para el desarrollo y el ejercicio de derechos en los territorios.

Desafío 5: El proceso de descentralización tiene un rol central para el desarrollo armónico y con equidad en el territorio nacional. Es fundamental generar las condiciones institucionales y presupuestarias para el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, sean departamentales, municipios o autonomías indígenas. Asimismo, es esencial la participación y el control de la población local –a través de sus organizaciones representativas– en la planificación y ejecución presupuestaria de las entidades públicas.

Distancia entre los discursos y las prácticas de los políticos

La distancia entre la palabra de los políticos y su práctica erosiona la democracia y genera una brecha enorme entre el discurso, las promesas y los resultados. En muchas ocasiones, los políticos hicieron todo lo contrario de lo que proponían en las campañas electorales, y esta actitud tiende a convertirse en costumbre política. La obsecuencia en los entornos palaciegos, de los partidos y de los sindicatos hace daño a la democracia porque la priva de la crítica sana y de la autocrítica, lo que genera descrédito de los partidos y de los políticos ante la ciudadanía.

Desafío 6: La sociedad debe informarse y elegir políticos que sean estadistas y no caudillos sin visión de largo plazo y/o que solo busquen el poder y su reproducción. En términos concretos, es importante

fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las políticas y de transparencia de los gastos públicos a toda la ciudadanía para que, a su vez, esta ejerza su derecho al seguimiento y control social de los compromisos asumidos por los partidos políticos en ejercicio del poder. Estos mecanismos son centrales para evitar tener que llevar ante la justicia las prácticas de corrupción, clientelismo y patrimonialismo.

Persistencia de discriminaciones de género a jóvenes, campesinos e indígenas debilita la democracia

Como hemos visto, la democracia consiste en más que instituciones políticas (democracia formal); implica la existencia de igualdad y equidad para todos (democracia sustantiva) en la esfera política, cultural, social y económica. En Bolivia persisten desigualdades de clase, de género, generacionales y étnicas, entre las más importantes.

En términos de participación política paritaria entre hombres y mujeres, la aplicación de las cuotas de participación contribuyó al incremento del número de mujeres en los espacios de toma de decisión. Sin embargo, todavía hay diferencias entre el nivel ejecutivo y legislativo. Si bien en 2010, al inicio del segundo mandato del Presidente Evo Morales, su gabinete ministerial llegó a una composición paritaria del 50% de mujeres, en los tres mandatos (entre 2006 y 2019) la participación de las mujeres alcanzó un promedio cercano al 30% en cargos ministeriales, equivalente al porcentaje promedio latinoamericano (28,5%). En el Parlamento Nacional se dio una mejor situación: la participación de las mujeres se incrementó de manera significativa hasta 2013, alcanzando la paridad en la Cámara de Diputados a partir de 2014 y hasta 2019, superando en este periodo el promedio de América Latina y el Caribe (31,6%). A nivel municipal se observa un incremento significativo de la participación de las mujeres en los concejos municipales a partir de 2010, logrando la paridad desde 2015, y muy por encima del promedio latinoamericano (29,6%). La situación es muy diferente en el ejecutivo municipales: pese a un aumento de alcaldesas electas, estas no alcanzaron ni el 10% en todo el periodo, quedando por debajo del promedio latinoamericano (15,5%).

Más allá de la inclusión numérica de las mujeres en cargos de decisión, ellas enfrentan obstáculos para su participación política autónoma, ya sea por una subordinación a sus organizaciones sociales y políticas lideradas por estructuras de poder masculino, ya por problemas de acoso político. Por tanto, queda todavía un largo camino a recorrer para que su presencia en espacios de toma de decisión se traduzca en una participación efectiva en decisiones estratégicas y con autonomía. Ese camino implica avanzar en la democratización de la estructura y dinámica interna de las organizaciones sociales y políticas, lo que pasa por incluir la paridad en sus direcciones, y por el respeto y la equidad en las interacciones y el comportamiento (Coordinadora de la Mujer, 2020)¹¹.

Las prácticas de acoso y violencia política en razón de género contra las mujeres electas están muy extendidas y constituyen violencias que atentan contra el ejercicio de sus derechos políticos y también contra su integridad personal y la de sus familias, pese a la vigencia de la Ley N° 243, Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, de 2012. Entre marzo y abril de 2018, el Órgano Electoral Plurinacional recibió 36 denuncias de violencia y diez renuncias ocasionadas por acoso y violencia política; de las 36 denuncias, 33 fueron de concejalas titulares acosadas en muchos casos por sus suplentes hombres para provocar su renuncia, y que no tuvieron respuestas efectivas de este Órgano. Si bien este es un problema de todas las organizaciones políticas, llama la atención que en más de dos tercios correspondieran al partido de gobierno (MAS-IPSP) (Coordinadora de la Mujer, op. cit.). La misma situación se observa en los procesos de las autonomías indígena originario campesinas (AIOC); aunque incluyen la paridad y alternancia de acuerdo a la normativa nacional, sus procedimientos internos por usos y costumbres condicionan la participación de las mujeres en los espacios de decisión (op. cit.).

La inclusión de jóvenes en la esfera política sigue limitada. Los cargos de representación, por lo general, están en manos de gente mayor. No hay una sana combinación entre experiencia y juventud. La cultura política aún no valora lo que pueden hacer los jóvenes, aunque en los últimos años se advierten esfuerzos por revertir parcialmente esta discriminación, con la apertura de ciertos espacios y oportunidades en la política y en el poder.

La democracia boliviana no ha logrado superar la discriminación a los pobladores rurales campesinos e indígenas, quienes son discriminados por una buena parte de la población urbana. Se da el extremo de que incluso pobladores urbanos con raíces rurales discriminan a los campesinos e indígenas. Desde el Estado existe una prolífica legislación a favor de los pueblos indígenas, el ejercicio de sus derechos políticos colectivos y la democracia intercultural, que ha sido fruto de las luchas desarrolladas por estos pueblos, que lograron establecer estos derechos en instrumentos internacionales y en la CPE de 2009.

En el Convenio 169 de la OIT (1989), ratificado por el país en 1991, se establecieron los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la libre determinación, a la libre participación en base a sus estructuras políticas y en todos los niveles y a regirse por sus propias formas de organización y autoridad. Sobre tales bases, la reforma a la CPE realizada en 2004 reconoció nuevas formas de participación y representación política, no partidarias, en base a lo cual se promulgó la Ley N° 2771, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 2004, que abrió la posibilidad a los pueblos indígenas de participar en las elecciones municipales con candidaturas y siglas propias. Este avance posibilitó que, en algunos casos, los pueblos indígenas lograran acceder al poder local.

Posteriormente, si bien la CPE de 2009 reconoció el ejercicio de los sistemas políticos de los pueblos indígenas, su participación en los órganos e instituciones del Estado y la democracia comunitaria, leyes posteriores, como la Ley N° 4021, del Régimen Electoral Transitorio, de 2009, la Ley N° 026 del Régimen Electoral, de 2010, y la Ley N° 1096, de Organizaciones Políticas, de 2018, restringieron tales derechos. Asimismo, la demanda de las organizaciones indígenas para estar representados en la Asamblea Legislativa con 36 escaños, que posibilitaran la participación de todos los pueblos reconocidos por la CPE, quedó restringida al reconocimiento de siete escaños, con base en la definición de siete jurisdicciones especiales indígenas, concebidas en función de los pueblos minoritarios. Los indígenas han denunciado la distancia entre las leyes y las prácticas políticas reales, sobre todo desde el poder, que violan constantemente lo postulados de aquellas¹². En conclusión, si bien la CPE reconoce la pluriculturalidad, la democracia intercultural y los derechos políticos colectivos de los pueblos indígenas, la inclusión social de estos pueblos y la vigencia de tales derechos no solo no se ha logrado, sino que en muchos casos se los avasalla.

Desafío 7: El poder público debe entender que los jóvenes, las mujeres, los campesinos y los pueblos indígenas son sujetos imprescindibles para el cambio. Por lo que, tanto el Estado como las organizaciones políticas, deben promover la participación de jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y del conjunto de actores sociales, evitando el acoso político, el racismo y la discriminación. Es más, el país debe trabajar por la profundización de la democracia intercultural.

Referencias

¹ Este documento es una versión actualizada y complementada del documento base elaborado para el Programa 8 Proponen.

² Economista y politólogo.

³ Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC-UCB).

⁴ Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁵ Robert Dahl (1989) *La poliarquía*. Buenos Aires: REI.

⁶ Guillermo O'Donnell (1999) "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin America View with Grances at Some Postcommunist Countries", en G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

⁷ Entre la amplia literatura sobre las movilizaciones indígenas y campesinas, consúltese: CEDLA (2010) *Memoria del Foro Internacional Autonomías Indígenas. Procesos políticos del movimiento indígena en América Latina y Bolivia*. La Paz: CEDLA.

⁸ Con la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, el territorio nacional quedó municipalizado en más de 300 unidades autónomas, con nuevas responsabilidades de planificación y asignación de recursos transferidos del Tesoro General de la Nación y con algunas competencias para generar recursos propios.

⁹ Fernando Calderón (1983) *Política en las calles*. Cochabamba: CERES.

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2018) *Presupuesto General del Estado 2018*. La Paz: MEFP.

¹¹ Coordinadora de la Mujer (2020) *Agenda Política desde las Mujeres 2019-2024. Hacia la Democracia Paritaria*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.

¹² Véase: <https://www.cejis.org/la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-en-bolivia/>



Acceso a la justicia en Bolivia: una cuestión de reforma o política de transformación

Antecedentes

Hace casi tres décadas, Bolivia inició un profundo proceso de reformas a la estructura del Estado, llevando en recuento dos reformas constitucionales, diversas reformas normativas, y algunos planes de implementación, que han permitido al país ostentar un marco normativo de avanzada en muchos aspectos. Sin embargo, en la práctica, todavía persisten amplias brechas que impiden hoy que la población acceda a la justicia en condiciones de igualdad y, especialmente, de equidad.

Diariamente, la población percibe, a través de los medios de comunicación o de testimonios de allegados, que la administración de justicia no responde oportunamente a la demanda de justicia de la ciudadanía, que el espacio judicial es un escenario para la revictimización, y que el sistema judicial parece lucrar con los problemas de las personas. Esta percepción de lejanía, de desconcierto y desconfianza se expresa en resultados como los publicados anualmente por el índice de estado de derecho del World Justice Project, cuyo indicador del último año establece que Bolivia ocupa el puesto 126 de 127 países con peores sistemas de justicia, estando tan solo un puesto por encima de Venezuela³.

En el último año, en la agenda de discusión pública se ha mantenido nuevamente a la justicia como uno de los temas prioritarios, no solo en el marco del reciente proceso electoral y las propuestas de las fuerzas políticas en contienda, sino también desde sectores sociales que han generado debates con candidatos y candidatas para presentar los temas de mayor preocupación en materia de derechos humanos. Esto ha llevado al nuevo Gobierno a emprender esfuerzos para dar un nuevo impulso al proceso de reforma a la justicia, con amplia participación de sectores académicos, sociedad civil y autoridades del Legislativo.

Indudablemente, todos los sectores convocados a acompañar al nuevo Gobierno en este proceso tienen un rol fundamental, que emerge de las expectativas y demandas que desde hace años mantiene la población respecto al proceso de reforma y/o transformación de la justicia. No obstante, es importante que las medidas adoptadas se basen en evidencias sobre los problemas de la justicia y consideren la historia de reformas impulsadas en el país, con el fin de poder avanzar en este proceso, evitando, por un lado, repetir fórmulas ya ensayadas que no tuvieron el efecto deseado en la práctica y, por otro, asumiendo que las autoridades del Estado deben establecer un compromiso a largo plazo en el proceso. Se debe reconocer, además, que la promulgación de leyes es apenas el primer escalón de una cadena de estrategias, políticas, planes y medidas concretas que lleven a una completa transformación de la justicia en Bolivia.

Desde esta perspectiva, el presente artículo tiene por finalidad aportar al debate sobre la ruta crítica de reforma, tomando en cuenta tres aspectos centrales: el primero, referido al desarrollo de un balance situacional sobre la justicia y sus instituciones; el segundo, destinado a identificar las brechas en la administración de justicia que afectan principalmente a grupos en situación de vulnerabilidad; y, finalmente, el tercero, que incluye un conjunto de propuestas para la reforma del sistema de justicia.

Estado de la justicia en Bolivia

Un balance necesario. Establecer un balance sobre la situación de la justicia en Bolivia es complejo, principalmente porque no existe información suficiente para conocer con precisión datos elementales, como la cantidad de municipios que cuentan con cobertura de servicios judiciales, las brechas de acceso desagregadas por género, materia, estado, entre otros criterios elementales para cualquier análisis de partida. Esta información no está disponible porque las instituciones que administran justicia no la consideran en los informes de gestión, o porque simplemente no es relevada o considerada al momento de definir políticas públicas.

En relación con lo antes descrito, se intentará un acercamiento a la situación del sistema de justicia, considerando en primera instancia la situación en el acceso a tribunales independientes e imparciales.

De acuerdo a los estándares internacionales, la independencia del poder judicial debe reflejarse en dos dimensiones: la primera dimensión es la institucional o sistema, y la segunda es la funcional o de ejercicio individual de las y los operadores de justicia⁴.

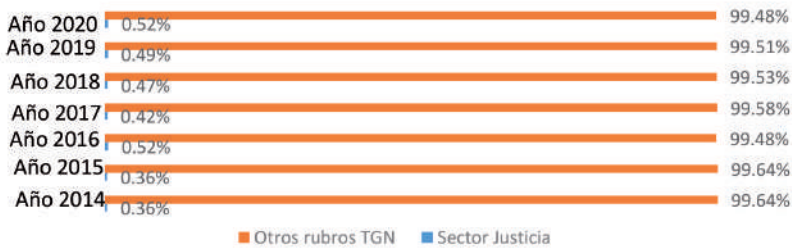
La dimensión funcional o de sistema se refiere a las garantías que debe guardar la institución en relación a otros poderes públicos, debiendo estar libre de presiones, abusos y/o restricciones indebidas. Para esta dimensión es esencial que la independencia esté reconocida en el ámbito constitucional y normativo, que el sector cuente con autonomía financiera y administrativa, y que haya suficientes garantías contra presiones externas e internas.

Para el caso de Bolivia, la independencia del Órgano Judicial y del Ministerio Público está reconocida en la Constitución Política del Estado (CPE) y también en sus leyes respectivas, Sin embargo, para el caso de los servicios públicos de defensa, como el Servicio Plurinacional de Defensa Pública (SEPDEP) y el Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), su autonomía no está reconocida en la CPE, pero sí en las normas que regulan su funcionamiento.

Si bien el reconocimiento constitucional y normativo es importante, no es suficiente. Es esencial que las instituciones del sistema de justicia cuenten con recursos suficientes para el desempeño de sus funciones y no dependan de otros poderes o entidades para su manejo y disposición⁵, lo que se traduce en la independencia financiera y administrativa.

Desde 2014, la Fundación CONSTRUIR, a través de su Observatorio de Justicia, lleva registrando el presupuesto anual asignado por el TGN al funcionamiento de las entidades que intervienen en la administración de justicia. Los datos permiten aseverar con preocupación que los recursos con que cuenta todo el sector justicia han sido menores al 1% del presupuesto general del Estado en este periodo.

Presupuesto asignado al sector justicia 2014-2020



Fuente: Fundación CONSTRUIR, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas difundidos en su portal Web.

Los porcentajes establecidos en el gráfico responden a la suma de los recursos asignados al Órgano Judicial, al Tribunal Constitucional Plurinacional, al Ministerio Público, a la Escuela de Jueces del Estado, al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, al Servicio Plurinacional de Defensa Pública y, a partir de 2016, también al Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima.

Este análisis permite aseverar que la insuficiencia de recursos es uno de los principales problemas que afecta la independencia judicial, y se traduce en limitaciones a la capacidad de adoptar medidas para ampliar la cobertura y prestación de servicios a la ciudadanía.

Si se considerara tan solo el presupuesto asignado al Órgano Judicial, uno de los cuatro poderes del Estado, la cifra asignada es incluso menor a lo establecido en el gráfico, pues en los seis años de análisis el porcentaje de recursos ha sido menor al 0,4%.

Los criterios considerados al momento de definir la asignación presupuestaria al sector justicia no son de conocimiento público. No obstante, las cifras de efectividad que trascienden al sistema hacen evidente que la ausencia de recursos suficientes tiene un impacto profundo en sus capacidades de respuesta. Como ejemplos, es necesario hablar de la cobertura limitada de servicios judiciales, mencionando en principio que la información sobre la cantidad de municipios que cuentan con cobertura de las instituciones del sector justicia no está actualizada, y para el caso del Órgano Judicial, la última información disponible al público data de la gestión 2016, cuando el Consejo de la Magistratura publicó, a partir del Acuerdo 001/2016, el Mapa Judicial del Órgano Judicial⁶, precisando la existencia de 164 asientos judiciales compuestos, lo que en promedio representa el 48% de los municipios en el país.

Para el caso del Ministerio Público, no existe información oficial publicada que dé cuenta de la cobertura a los asientos municipales, por lo que el análisis recurre a otras fuentes, como el estudio Sistema Judicial Boliviano: Buenas prácticas y recomendaciones de trabajo para el sector, publicado en 2017 por la Oficina del Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Investigaciones Sociales dependiente de la Vicepresidencia del Estado; el documento establece para el Ministerio Público una cobertura del 41% de los municipios del país⁷. Por otra parte, en entrevista con medios de comunicación, el actual Fiscal del Estado, Juan Lanchipa Ponce, precisó durante la gestión 2019 que el Ministerio Público tenía presencia solo en 107 de los 339 municipios del país, lo que representa el 32% de los mismos⁸.

En relación al Servicio Plurinacional de Defensa Pública y los datos oficiales entregados a la Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos para el Informe sobre el Estado de la Justicia 2019, este documento define una cobertura de 89 municipios, el 26% del total de municipios. Por su parte, el Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima tuvo una cobertura de 42 municipios para 2019, lo que representa un 12% del total de municipios.

Otro problema ligado al escaso presupuesto es el de la mora procesal y los recursos humanos insuficientes para atenderla. En materia judicial, estos problemas se concentraron principalmente en los departamentos del eje central del país, los que albergaron en 2019 el 72% de la carga procesal⁹. Los informes de rendición de cuentas del Tribunal Supremo de Justicia muestran que los tribunales departamentales tienen amplias dificultades para reducir la mora procesal, asumiendo por un lado las causas pendientes, y por otro, las causas nuevas que ingresan en cada gestión. Así, por ejemplo, para 2019, el Informe sobre el Estado de la Justicia estimó que al menos nueve de los tribunales departamentales de Justicia incrementaron la carga procesal pendiente con relación a la gestión anterior¹⁰.

La situación con el Ministerio Público es similar, puesto que para 2019 solo cinco de las nueve fiscalías departamentales lograron reducir la mora procesal en relación a la gestión anterior, y la carga procesal asumida por las ciudades del eje central del país es del 77%¹¹.

Finalmente, a las debilidades para garantizar la independencia administrativa y financiera, se suma la ausencia de garantías contra presiones externas e internas pues, aunque exista un reconocimiento normativo, en la práctica aún no se han generado procedimientos expeditos para la denuncia y sanción de hechos de injerencia.

La segunda dimensión es la dimensión funcional o de ejercicio individual de la independencia en las y los operadores de justicia, cuya situación es compleja, principalmente debido a la provisionalidad que, desde 2011, y a través de la promulgación de las leyes N° 003, Ley de transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, de 23 de diciembre de 2011, y N° 212, Ley de transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, de 23 de diciembre de 2011, mantienen la mayoría de jueces, juezas y fiscales. Esta situación se ha visto agravada por los pocos avances en la implementación de las carreras fiscal y judicial¹².

Para el caso del Órgano Judicial, la Ley N° 025, Ley de Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010, garantiza la carrera judicial, y la regula a través de diversos artículos; no obstante, recién en julio de 2018 se hizo público el reglamento de la carrera judicial¹³.

De acuerdo a datos del Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2019, no existe información pública suficiente para identificar la cantidad de jueces institucionalizados en el país. Sin embargo, en base a datos públicos, establece un aproximado de 494 funcionarios/as¹⁴; para los 1.095 jueces y juezas que –según el presidente del Tribunal Supremo de Justicia– existen en Bolivia, esto implica que un 55% de dichos funcionarios están en situación de provisionalidad.

En relación al Ministerio Público, tampoco existen datos oficiales sobre la cantidad de fiscales existentes, ni referencias públicas a 2020 que pueda ser mencionadas para el análisis. El último dato oficial registrado en prensa data de 2017, cuando el entonces Fiscal General del Estado declaró en entrevista pública la existencia de 508 fiscales de materia¹⁵.

La situación de provisionalidad implica que las y los funcionarios bajo esta situación no están sometidos a los sistemas de carrera, entre ellos el sistema de evaluación y permanencia, pudiendo ser retirados sin ningún proceso. Además, pueden quedarse en sus cargos sin ser sancionados por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, lo que podría derivar en impactos críticos tanto en la situación de vulnerabilidad de jueces y juezas frente a la injerencia, como en la población usuaria del servicio, porque no existirían respuestas concretas frente a actos de operadores que menoscaban sus derechos.

De la norma a la práctica: brechas de implementación en las normas.

Frente a las respuestas pendientes del sistema de justicia, las reformas concentran y convocan tanto a autoridades, como sectores académicos y de la sociedad civil a sostener un debate propositivo sobre las necesarias reformas. Sin embargo, por lo anterior puede afirmarse que existen amplias brechas de implementación, que

afectan de manera diferenciada a ciertos sectores de la población cuyos derechos se ven vulnerados, como producto de barreras que no han logrado ser removidas en la práctica. Ello implica que la justicia no responde de manera oportuna a sus demandas, y también que todo el sistema no contempla las necesidades diferenciadas y las particularidades que amerita la instauración de servicios especializados para un acceso a la justicia plural, en condición de equidad e igualdad.

Este análisis se ve reflejado en el sistema penal boliviano, que ha sido uno de los ejes centrales de las reformas plasmadas desde los años noventa, con múltiples modificaciones, en ocasiones guiadas por un enfoque progresivo, y en otras, bajo parámetros regresivos. Aun así, todavía persiste el desafío de lograr un sistema penal oportuno, estratégico y capaz de dotar a las personas de las garantías del debido proceso y la reparación efectiva.

La carga procesal en materia penal concentra la mayoría de las causas a nivel nacional, lo que, de acuerdo al magistrado José Antonio Revilla, supone una carga procesal de por lo menos 2.000 causas por cada juez penal¹⁶. A junio de 2020, el informe de rendición de cuentas preliminar del Tribunal Supremo de Justicia presentó estadísticas que establecen que las causas penales representan por lo menos el 56% de la carga en juzgados y tribunales capitales¹⁷.

El funcionamiento del sistema penal tiene un alto impacto en la crisis del sistema penitenciario, pues en los 19 años de vigencia del sistema acusatorio, los casi dos años de vigencia de la Ley N° 1173, Ley de abreviación procesal penal y de fortalecimiento de la lucha integral contra la violencia a niñas, niños, adolescentes y mujeres, de 2019, y los varios decretos de indulto y/o amnistía, aun no se ha logrado reducir –al menos de manera plausible– las tasas de presos sin condena ni el hacinamiento carcelario. De modo que en agosto de 2020, estando en vigencia un decreto de amnistía e indulto por razones humanitarias frente a la emergencia de la COVID-19, las 48 cárceles del país, con capacidad de albergar a 6.765 personas, estaban habitadas por 17.365 personas, de las cuales un 64,32% estaba en detención preventiva¹⁸. La situación se agrava al considerar que, a nivel de las Américas, el país ocupa el tercer lugar en población carcelaria sin condena, y el mismo puesto en relación al hacinamiento carcelario, que alcanza un 269%¹⁹.

Mientras esto sucede, todavía persiste la impunidad en delitos de mayor relevancia, por ejemplo, en materia anticorrupción, trata y tráfico de personas, delitos de violencia contra mujeres –entre ellos, el feminicidio, cuyas sentencias solo alcanzan al 32% de los 674 hechos registrados entre marzo de 2013 y diciembre de 2019²⁰–.

De acuerdo a un reciente reporte producido por la Comunidad de Derechos Humanos y la Alianza Libres Sin Violencia, durante el periodo 2015-2019 se registraron en el país 193.597 denuncias por delitos de violencia en razón de género, lo que supone un promedio de 38.719 por año y 108 por día²¹. Esta situación es crítica, y ha sido reconocida por el propio Gobierno, que afirmó que la violencia intrafamiliar constituye el principal problema de seguridad ciudadana en el país, puesto que dichos ilícitos ocupan el mayor porcentaje de las denuncias atendidas por la Policía boliviana²².

En relación a la trata y tráfico de personas, las investigaciones disponibles en la materia evidencian también una falta de respuestas oportunas de la justicia. El estudio publicado por la plataforma CONECTAS establece que entre 2012 y 2017 solo el 1,3% de los más de 3.000 casos registrados obtuvo sentencia²³.

Principales desafíos para las reformas al sistema de justicia

Los desafíos que enfrentan las reformas al sistema de justicia son indudablemente amplios y complejos. No obstante, los esfuerzos que se han desarrollado durante las últimas décadas dejan algunas lecciones aprendidas y soluciones que podrían ser reencauzadas para avanzar en el proceso de transformación del sistema. Por ello, en las próximas líneas se intentará sintetizar algunos criterios necesarios e importantes para avanzar en este proceso.

Información para las decisiones: transformar en lugar de reformar.

Del análisis anterior se desprende la idea principal de que las reformas normativas por sí mismas no han logrado, en la práctica, acortar las brechas de acceso a la justicia porque los procesos impulsados no alcanzaron a remover los obstáculos que impiden que se cubra la pluralidad de necesidades de la población, de modo de lograr equidad en el acceso a la justicia. De esta manera, hablar de transformar el sistema es repensar las medidas adoptadas desde dichas brechas de acceso, para estructurar servicios judiciales enfocados en las necesidades de la población.

Esta situación no será posible si es que no se cuenta con información suficiente y necesaria para este fin, permitiendo que las y los tomadores de decisión conozcan de manera precisa los criterios a incluir en las

políticas de gestión de los servicios. No en vano la agenda de mandatos de la Cumbre Nacional de Justicia Plural de 2016 contempla la necesidad de datos y de evidencia en varios compromisos, comenzando por la promulgación de una ley de acceso a la información pública y continuando con diversos diagnósticos que permitan generar fundamentos empíricos para tales medidas. De esta manera, la Comisión de Implementación de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, creada por la Ley N° 898, Ley de la Comisión de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, 6 de febrero de 2017, para cumplir con los mandatos de este proceso, debe elaborar un plan de cumplimiento de esos compromisos.

Si bien la modificación y/o la promulgación de algunas normas son necesarias, no debieran ser la base principal de los esfuerzos del Estado en la materia, en tanto que la necesidad de un plan integral de transformación del sistema que se enfoque prioritariamente en la política pública sí será menester para darle al proceso un rumbo distinto y soluciones adicionales a las ya planteadas en el pasado. Este plan debiera contemplar indicadores de efectividad y permitir espacios amplios para la participación ciudadana, ya sea a partir de acciones de acompañamiento e incidencias o mediante el aporte de las y los usuarios, con base en encuestas de percepción sobre los servicios prestados por las instituciones. De esta manera, se contará con insumos indispensables y de primera línea para una gestión judicial abierta y participativa.

Garantías para el acceso a tribunales independientes e imparciales.

Del análisis del acápite sobre el estado de la justicia en Bolivia se desprende la necesidad de garantizar un presupuesto suficiente, de modo que todas las instituciones que intervienen en la administración de justicia cuenten con los medios materiales para desarrollar políticas de gestión, cobertura estratégica y respuestas adecuadas. No obstante, también es necesario cumplir con otros criterios necesarios que permitan a la población acceder a estas garantías; esto requiere abordar de manera estructural las causas que han favorecido la crisis actual del sistema de justicia. Algunos de estos factores son parte de la agenda pública, pero están siendo discutidos de manera aislada, y no en el marco de un análisis profundo de las implicancias del acceso a tribunales independientes e imparciales. Por ello las incluiremos en este acápite:

- **Selección y elección de altas autoridades:** La modificación del sistema de elección de altas autoridades en el sistema de justicia ha sido una constante en los debates sobre reforma judicial de los últimos años. Sin embargo, este tema no es el fin de este artículo, que sostiene que, más allá de la fórmula de elección –ya sea por la vía de votación ciudadana o de designación congresal–, es necesario que tanto la convocatoria como la elaboración de la terna garanticen procedimientos basados en méritos, publicidad y condiciones necesarias para gozar de la confianza de la población. Especialmente, se requiere profesionales idóneos, que cuenten con los conocimientos y la trayectoria requeridos para los cargos.

El dar publicidad a estos procesos viene de la mano con asegurar espacios para el escrutinio público. Por lo que tanto la información completa sobre el proceso, como el asegurar mecanismos de control social, contribuirán a su solvencia.

- **Garantías contra presiones externas e internas:** Es necesario terminar con la provisionalidad de jueces y fiscales. Al mismo tiempo, el Estado debe garantizar la ética de dichos funcionarios. Para ello, se debe promulgar una norma que permita dotar a dichos funcionarios y funcionarias de estabilidad pero, paralelamente, promover procedimientos de evaluación y permanencia. Así, si son removidos, se deba a resoluciones emanadas de procesos en el marco de una carrera.

Asimismo, será necesario generar procesos que hagan efectivas las denuncias contra injerencias internas y externas: para ello es necesario promover las medidas normativas y procedimentales que sean imprescindibles para sancionar los hechos que atenten contra la independencia e imparcialidad de jueces y fiscales.

En relación a los Servicios de Defensa para agresores penales y víctimas, deben reformularse sus normas orgánicas (Ley N° 463, Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, de 2013, y Ley N° 464, Ley del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima, también de 2013) creando las carreras defensoriales en dichas instituciones y diseñando convocatorias públicas que permitan incorporar a funciones a sus servidores y autoridades. Además, restringiendo la posibilidad de remover a sus directores cuando se produzcan cambios de las autoridades del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. De esta manera se refuerzan las condiciones para una verdadera autonomía.

Finalmente, todos los procedimientos de ingreso, evaluación y permanencia de operadoras y operadores de justicia deben ser estructurados desde el enfoque de género, garantizando paridad y equidad en el sistema de ascensos.

Acceso a la información, transparencia, participación ciudadana y modelos de gestión judicial.

Debe promulgarse una ley de acceso a la información pública, un tema pendiente en la agenda legislativa, pese a las múltiples ocasiones en que el Estado ha recibido recomendaciones en este sentido de organismos internacionales y a que las autoridades se han comprometido a impulsarla.

En el ámbito judicial, el punto de partida debe ser el desarrollo de una investigación profunda e integral sobre la justicia plural que identifique, entre otros datos, las brechas de acceso, los tipos de justicia indígena originario campesina, las necesidades de cobertura, y las buenas prácticas desarrolladas en todos los ámbitos por autoridades del sistema de justicia. Ello permitirá tomar decisiones con base en evidencia, capitalizar y potenciar prácticas innovadoras, así como generar medidas que permitan avanzar hacia la consolidación de una justicia plural, tal como establece la CPE, donde la justicia ordinaria y la justicia indígena originario campesina coexistan en condiciones de igualdad y horizontalidad.

Asimismo, se deberán institucionalizar espacios de participación ciudadana en la justicia a través de mecanismos de veeduría ciudadana, auditorías jurídicas, y/u otras formas que permitan a la ciudadanía contribuir y participar en la gestión judicial. Asimismo, la incorporación de modelos de gestión judicial abiertos y en línea permitirá transparentar los procesos judiciales y potenciar el uso de tecnologías de información y comunicación, que permitan empoderar al ciudadano y extender el impacto de los servicios prestados. En otras palabras, generar sistemas de información y comunicación con base en las expectativas, percepciones y necesidades de las y los usuarios.

El acceso a la información debe ser amplio y no restrictivo, siempre en el marco del respeto de las reservas legales. La información judicial es pública y puede ser empleada estratégicamente para fortalecer las condiciones de un acceso efectivo a la justicia.

Prevención, reparación y un uso limitado del poder punitivo:

El Estado boliviano no cumple con su obligación de garantizar un acceso a la justicia plural tan solo con llegar a una sentencia, un acuerdo o mediación. El sistema debe ser capaz de garantizar una reparación efectiva cuando los derechos de las personas son vulnerados, por ello las transformaciones estructurales deben contemplar procedimientos en este sentido.

En relación al uso del poder punitivo, y considerando que actualmente están en vigencia disposiciones que procuran descongestionar el sistema penal, favorecer la oralidad y la oportuna resolución de los procesos penales, existen algunas lecciones aprendidas que deben ser consideradas en las medidas de transformación en materia penal: (i) las sanciones altas a conductas criminales no constituyen per se soluciones efectivas a los problemas de criminalidad, por cuanto los problemas que trascienden a la criminalidad son multifacéticos y requieren acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria, que van desde abordar la igualdad en las posibilidades de desarrollo, pasando por la prevención de la delincuencia, emplear el sistema penal de modo que el espacio penitenciario sea un escenario de reintegración social; (ii) las soluciones adoptadas y propuestas en las reformas penales no deben responder a contextos momentáneos, ni basarse en acciones paliativas, sino que deben responder a un abordaje integral que incluya el fortalecimiento de las capacidades de respuesta del sistema; (iii) cualquier reforma de tipo normativo y/o política pública debe sustentarse en información empírica, procurando siempre consolidar el carácter restaurativo y reparador de la justicia; (iv) inclusión ciudadana y apertura al escrutinio público durante el proceso de debate e implementación de las reformas.

Referencias

- ¹ Directora ejecutiva de la Fundación Construir.
- ² Miembro del equipo técnico de la Fundación Construir.
- ³ Agencia de noticias FIDES (2020), "Índice de Estado de Derecho: Bolivia entre los países con peor justicia", 22 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/seguridad/indice-de-estado-de-derecho-bolivia-entre-los-paises-con-el-peor-sistema-de-justicia-del-mundo-406403>
- ⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020) Garantías para la Independencia de las y los Operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. A.; cm. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. párrafo 1, 20 de diciembre.
- ⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020) Garantías para la Independencia de las y los Operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas. A.; cm. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. párrafo 49. 20 de diciembre.
- ⁶ Consejo de la Magistratura (2020). Mapa Judicial del Órgano Judicial. Disponible en: <http://magistratura.organojudicial.gob.bo/index.php/2013-05-07-15-32-58/contactos?id=239> Revisado el 20/12/2020.
- ⁷ CIS-OACNUD (2017), Sistema Judicial Boliviano: Buenas prácticas y recomendaciones de trabajo para el sector, pp. 91. La Paz: CIS y ACNUD.
- ⁸ La Razón (2019) "La Fiscalía tiene presencia solo en 107 de los 339 municipios", 6 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.la-razon.com/lr-article/la-fiscalia-tiene-presencia-solo-en-107-de-339-municipios/#:~:text=La%20presencia%20fiscal%20en%20municipios,los%20339%20municipios%20de%20Bolivia>. Revisado el 20/12/2020
- ⁹ De acuerdo con los datos publicados en el Informe de rendición de cuentas 2019 del Tribunal Supremo de Justicia, puede esgrimirse que el mayor porcentaje de carga procesal se concentra en los departamentos de La Paz (27%), Santa Cruz (24%) y Cochabamba (21%).
- ¹⁰ Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos (2019) Informe sobre el Estado de la Justicia 2019. La Paz: Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, p. 143.
- ¹¹ Fiscalía General del Estado (2019) Informe de Rendición de Cuentas 2019. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1zZpxi3OJNmK26xyypd64T4j_2vzRfr4K/view Revisado el 20/12/2020.
- ¹² Para mayor información se puede revisar el Informe sobre el Estado de la Justicia 2019, disponible en: <https://www.fundacion-construir.org/informe-sobre-el-estado-de-la-justicia-en-bolivia/>
- ¹³ Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos (2019), op. cit., p. 51. Revisado el 20/12/2020.
- ¹⁴ Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos (2019), op. cit.
- ¹⁵ Opinión (2017) "En Bolivia hay 508 Fiscales para atender más de 208.000 casos", 19 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/bolivia-508-fiscales-atender-m-aacute-s-230-mil-casos/20171219150900599336.html> Revisado el 20/12/2020.
- ¹⁶ Página Siete (2020) "Justicia Supera las 300.000 causas sin resolver más de 2.000 por cada juez#, 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2020/11/30/justicia-supera-las-300-mil-causas-sin-resolver-mas-de-2000-por-cada-juez-276551.html#:~:text=El%20magistrado%20del%20Tribunal%20Supremo,atender%20m%C3%A1s%20de%202.000%20casos>. Revisado el 20/12/2020.
- ¹⁷ El informe describe que los Tribunales y Juzgados capitales (sin contar provincia) asumieron entre enero y junio de 2020 un total de 335.881 causas, de las cuales al menos 188.126 corresponden a materia penal.
- ¹⁸ Fundación CONSTRUIR, con datos proporcionados por la Dirección General de Régimen Penitenciario durante la pandemia.
- ¹⁹ Fundación CONSTRUIR, en base a un análisis desarrollado al mes de agosto de 2020 sobre la estadística carcelaria en comparación con datos del Observatorio de prisiones del International Centre for Prison Studies.
- ²⁰ Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, Informe sobre el Estado de la Justicia 2019. Revisado el 20/12/2020.
- ²¹ Comunidad de Derechos Humanos (2020) Situación de Violencia Contra las Mujeres en el Contexto de la Pandemia de la COVID-19. La Paz: Comunidad de Derechos Humanos, octubre, p. 15.
- ²² El País (2019) "Bolivia ocupa el primer lugar en violencia en Latinoamérica y el primer lugar en feminicidios de Sudamérica", 25 de noviembre de 2019. Disponible en: https://elpais.bo/nacional/20190529_bolivia-ocupa-el-primer-lugar-en-violencia-en-latinoamerica-y-el-primer-lugar-en-femicidios-en-sudamerica.html Revisado el 20/03/2020.
- ²³ Fernández Reyes, Nelfi (s/f) "Trata de Personas las Víctimas Invisibles de Bolivia", en CONECTAS. Disponible en: <https://www.conectas.org/trata-de-personas-las-victimas-invisibles-de-bolivia/> Revisado el 28/12/2020.

Fe de erratas:

En la página 55, tercer párrafo, donde dice "a los 30 días de declarada la emergencia", debe decir "a los 313 días..."



Bolivia Debate

1. Economía
2. Trabajo de calidad
3. Sistema de Pensiones
4. Seguridad alimentaria
5. Medio ambiente
6. Gestión de la calidad ambiental
7. Sistema Nacional de Áreas Protegidas
8. Salud
9. Educación y brecha digital
10. Violencia de género y contra la infancia
11. Juventud
12. Derechos de los pueblos indígenas
13. Democracia
14. Justicia



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
BOLIVIANA
LA PAZ

