



MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO
Estado Plurinacional de Bolivia



Unidad de Análisis de Políticas
Sociales y Económicas

HACIA UNA BOLIVIA MÁS INCLUSIVA Y EQUITATIVA

REDUCIENDO LAS DESIGUALDADES SOCIALES PARA VIVIR BIEN

LA PAZ - BOLIVIA
2016



Estado Plurinacional de Bolivia
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS
SOCIALES Y ECONÓMICAS

HACIA UNA BOLIVIA MÁS INCLUSIVA Y EQUITATIVA

**REDUCIENDO LAS DESIGUALDADES
SOCIALES PARA VIVIR BIEN**

LA PAZ - BOLIVIA
2016



Autoridades Responsables:

María Félix Delgadillo Camacho
Directora General Ejecutiva de UDAPE

Roland Pardo Saravia
Subdirector de Política Social de UDAPE

Título original: Hacia una Bolivia más inclusiva y equitativa: Reduciendo las desigualdades sociales para Vivir Bien

Primera edición: abril de 2016

Equipo Técnico:

Adhemar Esquivel Velásquez
Blanca Franco Martínez
Fernando Landa Casazola
Susana Lizárraga Álvarez
Erick Meave Idiáquez
Ekatherine Murillo Palenque
Cecilia Vidal Fuertes

Edición: Roland Pardo Saravia y Cecilia Vidal Fuertes

Diagramación: Prisa

Impresión: Prisa

Depósito Legal: xxx

©Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

Palacio de Comunicaciones, Piso 18
Av. Mariscal Santa Cruz, La Paz, Bolivia
Teléfonos: (+591) 2 -2375512, 2374628
Fax: (+591) 2-2372333
Correo electrónico: udape@udape.gob.bo
Website: www.udape.gob.bo
Casilla postal: 12087, La Paz

La impresión de este documento ha sido posible gracias al apoyo del Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF).

Hecho e impreso en Bolivia

Índice de contenido

PRESENTACIÓN	5	5. SERVICIOS BÁSICOS	33
1. INTRODUCCIÓN	7	5.1. Desigualdades en el acceso a agua potable y saneamiento básico	33
1.1. La desigualdad, un fenómeno multidimensional	7	5.2. Desigualdades en el acceso a energía eléctrica	36
1.2. Caracterización y medición de la desigualdad	8	5.3. Acceso a tecnologías de información y comunicación	38
1.3. Definición de estratos de ingresos	8	6. HACIA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN BOLIVIA	41
2. INGRESOS	11	6.1. ¿Qué es la igualdad de oportunidades?	41
2.1. Evolución de la desigualdad del ingreso en Bolivia	12	6.2. Evolución del IOH en salud	42
2.2. ¿Cuál es la principal fuente de ingresos que explica las desigualdades?	14	6.3. Evolución del IOH en educación	43
2.3. El empleo desde una óptica de redistribución inequitativa del ingreso	16	6.4. Evolución del IOH en vivienda y servicios	43
3. EDUCACIÓN	17	6.5. Evolución del IOH en protección	45
3.1. Desigualdades en asistencia, culminación y abandono escolar	17	6.6. Evolución del IOH agregado por dimensión	46
3.2. Desigualdades en el desempeño de la educación pública y privada	22	7. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS	47
3.3. Desigualdades en el nivel educativo de la población	23	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
4. SALUD	26		
4.1. Desigualdades de acceso a un seguro de salud	26		
4.2. Desigualdades en la cobertura de parto institucional	31		

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Coeficiente de Gini por año según área de residencia	14	Cuadro 4. Rendimiento escolar en 4° de secundaria, 2000	23
Cuadro 2. Relación del ingreso de empleos formales e informales (número de veces)	16	Cuadro 5. Transferencias del Nivel Central del Estado a las ETAs	47
Cuadro 3. Haber básico mensual para docentes por formación y área geográfica, 2014 (En bolivianos)	22	Cuadro 6. Transferencias de recursos IDH a municipios: Importe per cápita mínimo y máximo por departamento, 2006-2013	48

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Peso relativo y absoluto de los estratos de ingreso, 2000-2013(p)	9	Gráfico 4. Relación de los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre (número de veces), 2000 – 2013(p)	12
Gráfico 2. Pirámide poblacional del estrato bajo y medio, 2000-2013(p)	10	Gráfico 5. Brechas de ingreso laboral mensual, 2000-2013(p) (En Bs corrientes)	13
Gráfico 3. Distribución del ingreso en áreas urbanas de América Latina, 2000-2012	11	Gráfico 6. Evolución del índice Gini, 1997 - 2013(p)	14

Gráfico 7.	Composición del ingreso del hogar por estrato de ingresos, 2000 – 2013(p) ...	15	Gráfico 27.	Cobertura de parto institucional por área geográfica, 2000-2013(p)	31
Gráfico 8.	Participación relativa de las fuentes de ingreso en el índice de Gini, 2002 -2013(p)	16	Gráfico 29.	Brechas en la cobertura de parto institucional, 2000-2013(p)	32
Gráfico 9.	Tasas de asistencia neta por grupos de edad, sexo y condición étnica para la población en edad escolar (4 a 17 años), 2000 – 2013(p)	18	Gráfico 28.	Cobertura de parto institucional por estrato de ingresos, 2000-2013(p)	32
Gráfico 10.	Tasas de asistencia neta por estrato de ingresos para la población en edad escolar (4 a 17 años), 2000 – 2013(p)	18	Gráfico 30.	Cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua por área de residencia, 2000 – 2013(p).....	33
Gráfico 11.	Tasas de término por nivel y sexo, 2000-2013	19	Gráfico 31.	Cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua por estrato de ingresos, 2000 – 2013(p)	34
Gráfico 13.	Tasas de término a 6º de secundaria por departamento, 2000 - 2013	20	Gráfico 32.	Brechas en la cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua, 2000-2013(p)	34
Gráfico 12.	Tasa de abandono por nivel y sexo, 2000 – 2013.....	20	Gráfico 33.	Cobertura de acceso a saneamiento básico por área de residencia, 2000-2013(p)	35
Gráfico 14.	Tasa de abandono durante la gestión por departamento, 2000 – 2013	21	Gráfico 34.	Cobertura de acceso a saneamiento básico por estrato de ingresos, 2000-2013(p)	35
Gráfico 15.	Tasa de abandono durante la gestión por área geográfica, 2000 – 2013.....	21	Gráfico 35.	Brechas en la cobertura de acceso a saneamiento básico, 2000-2013(p) ..	36
Gráfico 16.	Tasa de abandono durante la gestión por dependencia, 2000-2013.....	22	Gráfico 36.	Cobertura de acceso a energía eléctrica por área de residencia, 2000-2013(p)	37
Gráfico 17.	Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por sexo, condición étnica y estrato de ingreso, 2000-2013(p)	23	Gráfico 37.	Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica por estrato de ingresos, 2000-2013(p)	37
Gráfico 19.	Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por departamento, 2000-2013(p).....	24	Gráfico 38.	Brechas en la cobertura de acceso a energía eléctrica, 2000-2013(p)	38
Gráfico 18.	Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por área geográfica, 2000-2013(p)	24	Gráfico 39.	Cobertura de acceso a telefonía fija y móvil dentro del hogar por área de residencia, 2005-2013(p).....	39
Gráfico 20.	Brechas en el promedio de años de estudio de la población de 19 años o más, 2000-2013(p)	25	Gráfico 40.	Cobertura de acceso a telefonía fija y móvil por estrato de ingresos, 2005 – 2013(p)	40
Gráfico 21.	Población por condición de acceso a un seguro de salud según grupos de edad, 2013(p)	27	Gráfico 41.	Brechas en la cobertura de acceso a telefonía móvil, 2005-2013(p)	40
Gráfico 22.	Población menor de 5 años y mujeres parturientas por condición de acceso a un seguro de salud, según estrato de ingresos, 2013(p)	28	Gráfico 42.	Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de salud, 2003, 2008 y 2012	42
Gráfico 23.	Población menor de 5 años y mujeres parturientas por condición de acceso a un seguro de salud, según área geográfica, 2013(p)	28	Gráfico 43.	Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de educación, 2003, 2008 y 2012.....	43
Gráfico 24.	Población de 60 años y más por condición de acceso a un seguro de salud, según estrato de ingresos, 2013(p)	29	Gráfico 44.	Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de vivienda y servicios, 2003, 2008 y 2012	44
Gráfico 25.	Población de 60 años y más por condición de acceso a un seguro de salud, según área geográfica, 2013(p)	29	Gráfico 45.	Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de protección, 2003, 2008 y 2012	45
Gráfico 26.	Brechas en la cobertura de seguro de salud por área geográfica, condición étnica y estrato social, 2000-2013(p) .	30	Gráfico 46.	Evolución del IOH agregado por dimensión, 2003, 2008 y 2012	46
			Gráfico 47.	Municipios con menor y mayor asignación de recursos IDH por departamento, 2013 (Bs per cápita) ...	49
			Gráfico 48.	Asignación de recursos IDH a GADs, 2013 (Bs per cápita)	49
			Gráfico 49.	Asignación de recursos IEHD a GADs, 2013 (Bs per cápita)	50

Presentación

En los últimos años nuestro país ha alcanzado altas tasas de crecimiento económico que se han traducido en ingresos per cápita más altos y avances importantes en la reducción de la pobreza. No obstante, este mejor desempeño económico, aún nos encontramos frente al desafío de reducir la desigualdad.

La desigualdad no sólo se limita a los ingresos de las personas, sino que atañe a casi todos los ámbitos de la vida. Existen desigualdades en el acceso a los servicios sociales como la atención de la salud, la educación y los servicios básicos; pero también en el acceso a la infraestructura, los bienes de producción e incluso en términos de representación política. Más allá de estas esferas, en el centro mismo de la problemática de la desigualdad, está la desigualdad de oportunidades, que restringe a las personas de alcanzar su máximo potencial de desarrollo, independientemente del lugar, sexo, raza o el contexto social en el que uno nace.

El documento que se presenta en esta oportunidad parte del entendimiento de la desigualdad como una problemática multidimensional y de múltiples factores. Los datos describen las desigualdades sociales y sus cambios en el marco de un análisis de brechas para diferentes ámbitos (ingresos, salud, educación, vivienda, entre otros) y consideran varios determinantes de la desigualdad como el lugar de residencia, el sexo, el nivel educativo, la condición étnica y el grupo socioeconómico. Consideramos que esta información es fundamental para conocer nuestros avances, identificar retos pendientes y orientar el camino hacia una sociedad más justa y equitativa, con una efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales.

René Orellana Halkyer
MINISTRO DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO

María Félix Delgadillo Camacho
DIRECTORA GENERAL EJECUTIVA
UDAPE

1. Introducción

1.1. La desigualdad, un fenómeno multidimensional

La desigualdad es un fenómeno que afecta a todos los aspectos de la vida en sociedad. Como tal, no solo se restringe a los ingresos monetarios sino que se presenta en otras dimensiones que hacen al bienestar de las personas como la educación, la salud, el consumo, la tenencia de activos, el acceso a servicios básicos, la participación política, entre otros.

Existe un creciente reconocimiento de que las desigualdades no están aisladas y se entrelazan unas con otras. Así por ejemplo, la distribución desigual de la influencia en la sociedad, ejercida a través del poder político, está fuertemente relacionada con la desigualdad económica. La desigualdad en el acceso a agua, salud, educación o electricidad también está correlacionada con las diferencias en el ingreso de las personas. Es por ello que el análisis de la desigualdad no puede ser unidimensional y debe considerar todas las interacciones en múltiples dimensiones. Si bien no existe un consenso amplio para identificar qué nivel de desigualdad, o igualdad, es aceptable en una sociedad, la mayoría de las personas relaciona a la desigualdad con ciertos niveles de injusticia, sobre todo si estas diferencias se presentan en etapas tempranas de la vida, o incluso desde el nacimiento, y condicionan las oportunidades de desarrollo futuro de las personas. La igualdad de oportunidades es, por tanto, un objetivo que los países buscan garantizar para el cumplimiento pleno de los derechos humanos.

En Bolivia, la actual Constitución Política del Estado Plurinacional (CPE) establece un marco de referencia para la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa. El Artículo 8:II de la CPE define que el Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien. Asimismo, el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada, entre otros, en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, cultura, idioma, religión, condición económica o social, grado de instrucción u otras que anulen o menoscaben el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

En la última década, el país ha realizado esfuerzos orientados a reducir la desigualdad social y económica, con políticas diseñadas a reducir las diferencias en el acceso a activos productivos, acceso más equitativo a la tierra o implementando instrumentos de redistribución de los ingresos a las poblaciones más vulnerables. Como se evidencia en el presente informe, se ha logrado importantes avances en reducción de desigualdades en diferentes dimensiones; sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para cerrar brechas. Una herramienta fundamental en esta meta un progresivo, gasto social que tenga un impacto significativo en la redistribución del ingreso, garantice el acceso universal a los bienes sociales fundamentales y extienda la protección social hacia las poblaciones más pobres y vulnerables.

1.2. Caracterización y medición de la desigualdad

Varios instrumentos empíricos han sido desarrollados en los últimos años para conocer la magnitud y las características de las desigualdades. Entre ellos, se encuentran mediciones que resumen la desigualdad como el Coeficiente de Gini que sintetiza en un solo indicador la desigualdad en la distribución de los ingresos. Mientras que la mayor parte del análisis económico se ha concentrado en medir la desigualdad en medidas como el ingreso, el reconocimiento de que el bienestar es multidimensional ha dado lugar a nuevos instrumentos de medición.

Una herramienta útil para describir la magnitud de las desigualdades es el análisis de brechas, ya que permite evidenciar de manera sencilla las considerables desigualdades que existen en diferentes ámbitos del desarrollo humano, sus interrelaciones y su carácter acumulativo. Para evidenciar cambios en las brechas, el documento utiliza información de encuestas de hogares nacionales y de registros administrativos para diferentes periodos en el tiempo. En particular, los análisis se basan en información de: i) Encuestas de Hogares del INE de los años 2000, 2005 y 2013, ii) Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003, iii) Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012, iv) Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 y iv) registros administrativos del Sistema de Información Educativa. La ventaja de utilizar información de encuestas es que permite desagregar los indicadores por diferentes condiciones sociales, económicas y demográficas para identificar desigualdades.

1.3. Definición de estratos de ingresos

El concepto de “clase social” ha sido ampliamente trabajado desde el punto de vista de la sociología y otras ciencias sociales; sin embargo, el cálculo o estimación de

los grupos de población que componen las diferentes categorías de clase social están siendo trabajados recientemente. En este contexto, algunos organismos internacionales han propuesto criterios para clasificar a una sociedad en grupos, con el objetivo de visibilizar a la “clase media” y analizar la desigualdad y la movilidad social¹.

Con el propósito de construir estratos sociales, para el presente documento se adopta los criterios planteados en la metodología propuesta por PNUD (2010) y López-Calva y Ortiz-Juárez (2011). En específico, se utiliza la variable de ingreso del hogar por persona que se obtiene de las encuestas de hogares que periódicamente realiza el INE para identificar cuatro estratos de ingreso:

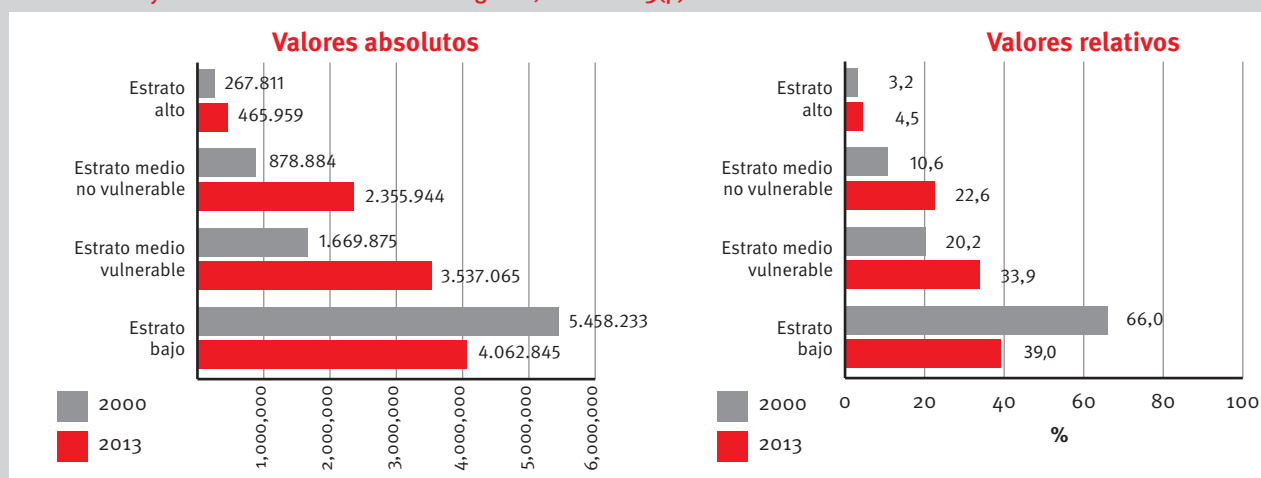
- Estrato de ingresos bajo. Comprende a todas las personas que poseen un ingreso del hogar per cápita inferior a la línea de pobreza moderada nacional.
- Estrato de ingresos medio vulnerable. Agrupa las personas que poseen un ingreso del hogar per cápita entre 1 y 2 veces la línea de pobreza moderada nacional.
- Estrato de ingresos medio no vulnerable. Contiene a las personas que poseen un ingreso del hogar per cápita entre 2 y 5 veces la línea de pobreza moderada nacional.
- Estratos de ingreso alto. Considera a las personas que poseen un ingreso del hogar per cápita mayor a 5 veces la línea de pobreza moderada nacional.

Distribución poblacional de los estratos de ingreso

Para contextualizar el análisis de desigualdad que se presenta en este documento, es importante conocer los cambios en la composición poblacional entre las categorías o estratos de ingresos que se utilizarán para la descripción de brechas. El **Gráfico 1** muestra que, en la última década, la población en el estrato de ingresos bajo disminuyó, tanto en valores absolutos como en términos relativos, de 66,0% en 2000 a 39,0% en 2013. Esta disminución significó una reducción de población de aproxima-

¹ PNUD (2010), Banco Mundial (2013). También algunos investigadores han propuesto medidas para clasificar a la sociedad en clases o estratos sociales, desde un punto de vista absoluto tomando como principal variable al ingreso de los hogares. Mayores referencias en Banco Mundial (2013).

Gráfico 1.
Peso relativo y absoluto de los estratos de ingreso, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

damente 1,4 millones de personas que dejaron de pertenecer a este estrato. Por el contrario, en el estrato alto el cambio de la composición poblacional en términos relativos fue pequeño; en valores absolutos la población en ese estrato aumentó cerca de 200 mil personas entre 2000 y 2013.

Al mismo tiempo, la población en los estratos medios de ingresos (medio vulnerable y medio no vulnerable) creció de manera significativa, llegando a representar en 2013 el 56,5% de la población total, cifra mucho mayor que en el año 2000 cuando este estrato correspondía solo al 30,8% de la población. En 2013 el estrato medio concentró a más de 5,9 millones de personas, más del doble de la población en ese estrato en el año 2000. Sin embargo, cabe notar que del total de población en el estrato de ingresos medios, el 60% (3.537.065 personas) pertenece al estrato medio vulnerable. Por ello, si bien se evidencia una mejora importante en términos de las condiciones económicas de la población que pasó del estrato bajo al estrato medio, existe un elevado porcentaje de personas que todavía se encuentra en situación de vulnerabilidad y que puede ser especialmente susceptible a shocks negativos de la economía. Para el diseño de políticas es importante conocer qué condiciones de vida enfrentan las personas que ocupan estos estratos y qué grupos poblacionales los componen.

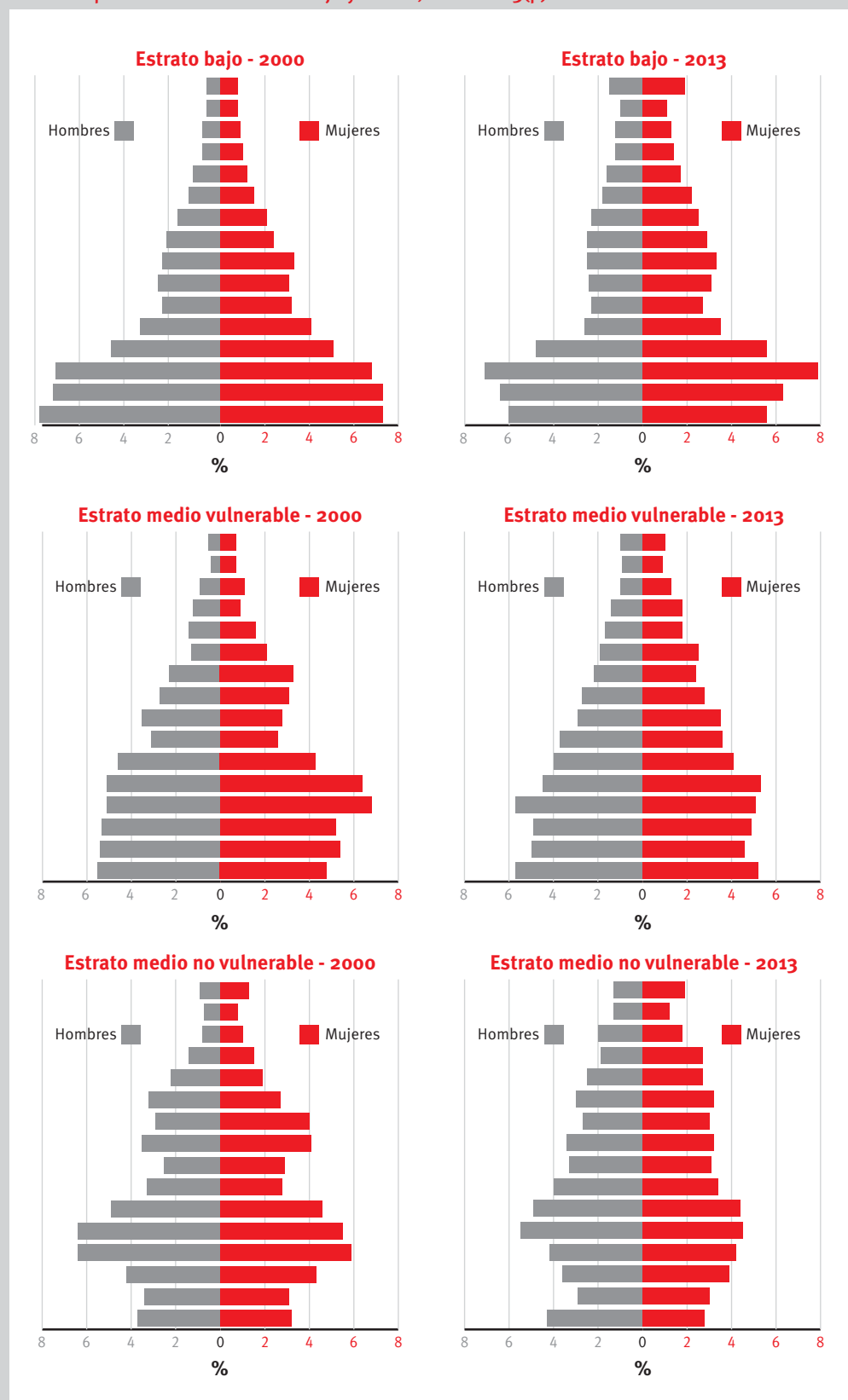
Composición poblacional en los estratos de ingresos bajo y medio

La estructura poblacional muestra variaciones entre estratos de ingresos con escasas modificaciones de forma en el tiempo, por lo que resulta más interesante el análisis correspondiente al año 2013. La pirámide poblacional del estrato bajo continua siendo de base ancha por lo que se trata de una población eminentemente joven, la cual después de aproximadamente 13 años ha empezado un proceso de leve envejecimiento que se nota en la disminución porcentual de los grupos de edad menores a 10 años. En este estrato existe una mayor proporción de mujeres que de hombres (**Gráfico 2**).

En cuanto a la pirámide poblacional del estrato de ingresos medio vulnerable, ésta muestra un estado de transición demográfica más avanzado, donde la mayoría de la población se concentra en los grupos de edad que forman parte del grueso de la población económicamente activa, por lo que se trata de un estrato compuesto sobre todo de población joven adulta. Al igual que en el estrato bajo, existe una mayor proporción de mujeres que de hombres. Finalmente, la pirámide correspondiente al estrato medio no vulnerable muestra el mayor avance de transición demográfica, con una notable concentración de adultos y un sustancial decremento en la proporción de población menor a 15 años.

Gráfico 2.

Pirámide poblacional del estrato bajo y medio, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

2. Ingresos

Las cifras muestran que América Latina ha sido históricamente una de las regiones con más altos niveles de desigualdad económica del mundo (Banco Mundial, 2003; Banco Mundial, 2013). Esta situación, sin embargo, ha ido modificándose en la década de los 2000, en la que la desigualdad en América Latina ha disminuido sistemáticamente. Entre los países con reducciones significativas de desigualdad se encuentra Bolivia.

Utilizando información de la CEPAL² y SEDLAC³, el **Gráfico 3** presenta la relación del PIB per cápita en valores de dólares del 2005 y el coeficiente de Gini del ingreso del hogar por persona. En el panel de la izquierda se presentan los datos correspondientes al año 2000 y en el de la derecha se encuentran los datos alrededor de 2012. En ambos gráficos los países para los que se dispone información comparable están ubicados en cuatro cuadrantes: 1) el primero muestra a países con altos niveles de desigualdad y bajos niveles de actividad económica; 2) el segundo contiene a aquellos que poseen altos niveles de desigualdad y de actividad económica; 3) en el tercer cuadrante están los países con

bajos niveles de desigualdad y de actividad económica; 4) en el último cuadrante están los países con bajos niveles de desigualdad y altos niveles de actividad económica.

Si bien no se advierte una modificación en la posición de la mayoría de los países entre 2000 y 2012, sobresalen algunos como Bolivia, que a principios del siglo se encontraba en el primer panel, es decir, con niveles de desigualdad por encima del promedio regional y niveles de actividad económica por debajo del promedio regional, y doce años después pasó al cuarto cuadrante, con niveles de desigualdad y de actividad económica que están por debajo del promedio regional⁴.

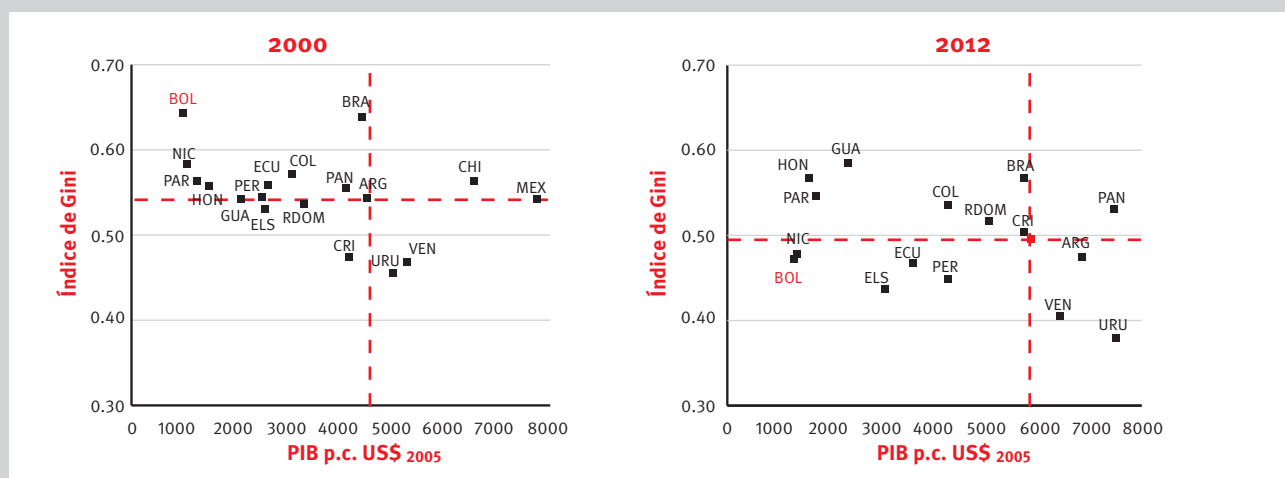
Algunos investigadores han planteado, comparando los niveles de actividad económica a través del PIB per cápita, que la desigualdad es contra cíclica, creciendo en la recesión y cayendo en la recuperación. Considerando que los indicadores macroeconómicos en los últimos años dieron señales claras de que el país se encuentra en un crecimiento económico, se espera que la desigualdad en Bolivia se haya reducido, tanto en el área urbana como rural.

² Base de datos de indicadores CEPALSTAT: http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e.

³ Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC): (<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>).

⁴ El hecho de manifestar bajos niveles de actividad económica, no significa que la actividad económica no creció en Bolivia. Según datos de la CEPAL, Bolivia el año 2000 tenía un PIB per cápita de US\$(2005) 980,78 y el año 2012 pasó a tener un PIB per cápita de US\$(2005) 1.284.

Gráfico 3.
Distribución del ingreso en áreas urbanas de América Latina, 2000-2012



Fuente: UDAPE, en base a CEPAL (2013) y SEDLAC (2013).

2.1. Evolución de la desigualdad del ingreso en Bolivia

La presente sección utiliza información del ingreso del hogar per cápita para analizar la desigualdad en la distribución del ingreso⁵. Esta variable contempla tanto los ingresos que perciben las personas al desarrollar sus actividades laborales como aquellas fuentes que son agrupadas dentro los ingresos no laborales como son aquellas que provienen de capital⁶, transferencias⁷ y rentas⁸.

Para medir la desigualdad del ingreso existe una diversidad de indicadores los cuales son aplicados a las encuestas de hogares. Para el presente documento, se utilizan dos indicadores de desigualdad de los ingresos que son los más frecuentes y de más fácil comprensión: i) la relación del ingreso del 10% más rico versus el 10% más pobre y ii) el coeficiente de Gini.

Relación del 10% más rico vs. 10% más pobre

Este indicador muestra la relación del ingreso del 10% más rico de la población versus el 10% más pobre utilizando deciles de ingreso⁹, para los cuales se obtienen los ingresos promedio de cada uno de los gru-

pos. Entre 2000 y 2013, se advierte que la relación del ingreso del 10% más rico versus el 10% más pobre cayó de 234 veces en 2000 a 42 veces en 2013. (**Gráfico 4**). Este resultado significa que el año 2000 el 10% más rico ganaba 234 veces más que el 10% más pobre de la población, y esta relación ha disminuido drásticamente a 42 veces el año 2013.

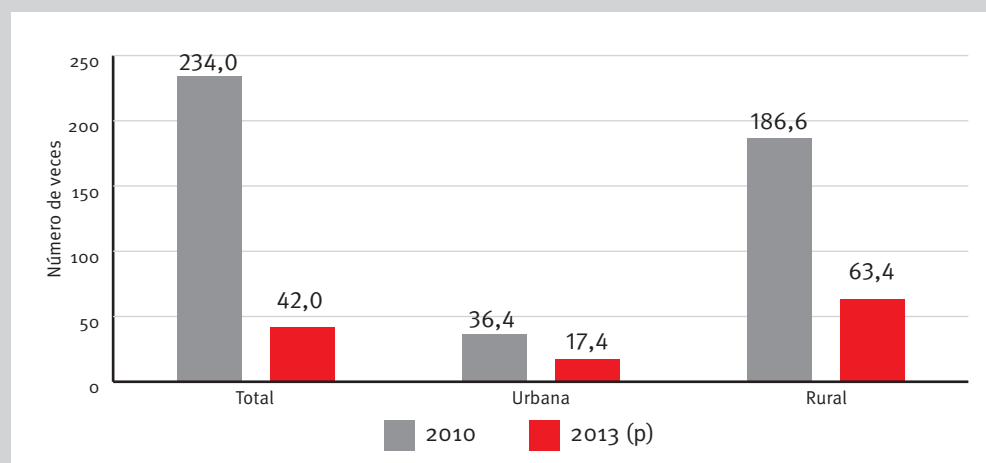
Desagregando la misma información por áreas urbana y rural, se advierte el mismo patrón; es decir, los deciles más pobres aumentan su participación en el total de ingresos que se generan al interior de cada una de estas categorías geográficas, mientras que el último decil disminuye su participación. Este hecho lleva a que la relación de los ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre se vaya reduciendo en el tiempo de 36 veces en el área urbana el año 2000 a 17 veces el año 2013, y de 187 veces a 63 veces, en el área rural.

Estos resultados son coincidentes con una serie de documentos que han sido presentados en los últimos años por diversos investigadores e instituciones, quienes presentaron evidencia de que hubo una reducción en la desigualdad del ingreso en Bolivia en virtud a la movilidad social y el ascenso intergeneracional advertido en los últimos años. Tanto, Yáñez (2011), Zambrana (2011), Andersen (2011), Mercado (2007) y Mercado y Leitón (2009) conclu-

- 5 Para mayores detalles ver el documento "MECOVI - 2002, INGRESOS" disponible en www.ine.gob.bo.
- 6 Incluye: alquiler de propiedades agrícolas; dividendos, utilidades empresariales o retiros de sociedades; alquileres de maquinarias y/o equipos.
- 7 Incluye: intereses por depósitos bancarios; alquiler de bienes inmuebles; jubilación, bono de invalidez, viudez u orfandad, transferencias monetarias del gobierno.
- 8 Incluye: asistencia familiar por divorcio o separación, transferencias del resto del país, transferencias del resto del mundo.
- 9 Consiste en dividir a la población en diez grupos con el mismo tamaño poblacional.

Gráfico 4.

Relación de los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre (número de veces), 2000 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

yen que la principal variable que explica la movilidad social es la educación, es decir, los hijos han alcanzado en promedio un nivel de escolaridad mayor a sus progenitores, lo que les permitió generar mayores ingresos laborales.

Brechas de ingresos por características sociodemográficas

Un análisis presentado por PNUD (2010), basado en los datos de la Encuesta de Hogares del año 2007, describe las brechas de ingresos laborales mensuales entre distintos grupos de población¹⁰. Esta metodología es adoptada para el presente documento y replicada para los años 2000 y 2013. La idea consiste en diferenciar los ingresos laborales por criterios, incluyendo tipo de empleo, sexo e idioma, este último como un proxy para clasificar a las personas en indígenas y no indígenas.

Por una parte, los ingresos, en promedio, han aumentado no sólo en términos nominales entre los años 2000 y 2013, sino también en términos reales¹¹. Este hallazgo se mantiene al desagregar la información por tipo de empleo, sexo e idioma hablado. Por otra parte, tanto en el año 2000 como en 2013, se observa que: i) los trabajadores formales (tanto hombres como mujeres) ganan más que los informales; ii) los hombres (formales o informales) ganan más

que las mujeres; iii) los no indígenas ganan más que los indígenas; iv) los trabajadores formales no indígenas ganan más que las mujeres formales no indígenas.

El **Gráfico 5** presenta las brechas acumuladas en los ingresos laborales en los años 2000 y 2013. Los resultados muestran que la brecha en ingresos laborales entre trabajadores formales e informales se mantuvo en términos absolutos, mientras que al considerar características de sexo y etnia, las brechas aumentaron en 2013, debido al mayor incremento de ingresos entre los trabajadores hombres no indígenas.

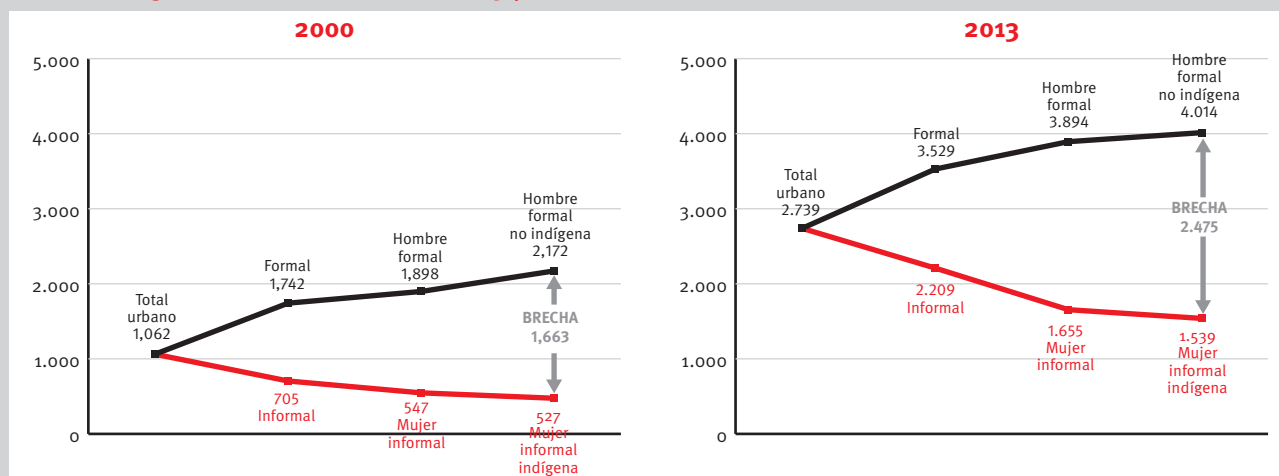
Coeficiente de Gini

Otro indicador importante para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini del ingreso del hogar per cápita. El coeficiente de Gini tiene un valor de 0 a 1 donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 corresponde a la perfecta desigualdad. A nivel nacional, el Gini se redujo de 0,620 el año 2000 a 0,477 el año 2013. La mayor reducción se advierte en el área rural, con una disminución de 0,16 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini en el mismo periodo (**Cuadro 1**).

¹⁰ En el mismo documento se presentan las brechas en nivel de instrucción alcanzado y en la atención del parto atendido por personal de salud.

¹¹ El ingreso promedio del área urbana en términos reales medido en bolivianos de 2007, aumentó de Bs1.420 en el año 2000 a Bs1.850 en el año 2013.

Gráfico 5.
Brechas de ingreso laboral mensual, 2000-2013(p) (En Bs corrientes)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

Cuadro 1.
Coefficiente de Gini por año según área de
residencia

	2000	2005	2013(p)
Total	0,620	0,599	0,477
Urbana	0,524	0,534	0,417
Ciudades capitales	0,524	0,536	0,418
Rural	0,694	0,661	0,533

Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).

(p) Preliminar

A nivel departamental, el año 2013, el departamento de Chuquisaca presentaba la mayor desigualdad de los nueve departamentos del país (0,55), seguido de Potosí (0,53). Este último departamento es el único que registró un retroceso en la distribución del ingreso, toda vez que pasó de un índice de Gini de 0,49 en 1997 a 0,53 en 2013. Tarija y Oruro son los departamentos que presentaron, entre 1997 y 2013, los mayores avances en la reducción del índice de Gini (Gráfico 6).

Brechas de ingreso por estratos de ingreso

Al estimar los ingresos de los hogares promedio por persona según los cuatro

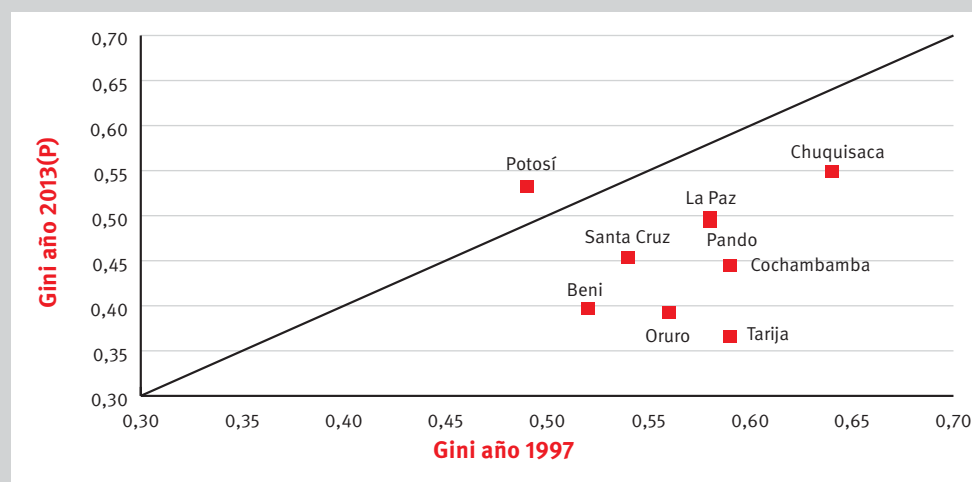
estratos identificados, se observa que el año 2000, el estrato más alto tenía un ingreso del hogar promedio 25 veces mayor que el estrato más bajo, relación que se redujo a 19 veces el año 2013¹².

Con el fin de analizar estos resultados, se procedió a descomponer el ingreso de los hogares en dos componentes: ingresos laborales e ingresos no laborales. Sin bien se advierte una elevada participación de los primeros, en la clase baja se observa un incremento en la participación de los ingresos no laborales. En el año 2000, el 86% del total de ingresos de los hogares provenía de fuentes laborales, porcentaje que se redujo a 79,5% el año 2013. Esta disminución estuvo vinculada con una mayor participación de los ingresos no laborales que pasaron de 13% en el año 2000 a 20,5% en el año 2013 (Gráfico 7).

2.2. ¿Cuál es la principal fuente de ingresos que explica las desigualdades?

Existen varias metodologías que permiten identificar cuál es la fuente de

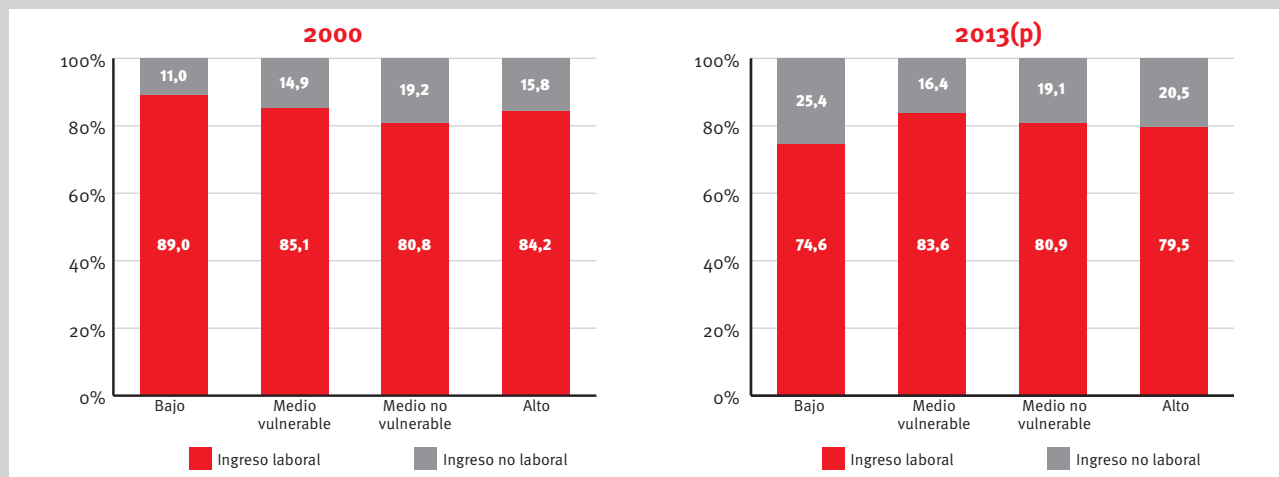
Gráfico 6.
Evolución del índice Gini, 1997 - 2013(p)



Fuente: UDAPE.
(p) Preliminar

¹² Los ingresos fueron normalizados dividiendo el valor obtenido por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para contar con datos que puedan ser comparados en el tiempo.

Gráfico 7.
Composición del ingreso del hogar por estrato de ingresos, 2000 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

ingresos que tiene más importancia en el coeficiente de Gini, incluyendo Rao (1969), Lerman y Yitzhaki (1985), Podder y Chatterjee (2002) y Araar (2006). Medina y Galván (2009) presentan la descomposición del Gini por fuente para la mayoría de los países de América Latina y El Caribe, utilizando la metodología de Lerman y Yitzhaki (1985). La metodología aplicada para descomponer el índice de Gini por sus fuentes¹³, identifica las siguientes variables:

- i) Salarios que son percibidos por las personas que están ocupadas con una situación laboral de dependencia (asalariados);
- ii) Beneficios que corresponden a los ingresos que perciben los independientes;
- iii) Capital que corresponde a las rentas de propiedad, inversiones a plazo fijo, e intereses recibidos por los hogares;
- iv) Transferencias a los hogares (beneficios por retiro, pensiones, seguros y compensaciones, becas escolares, transferencias privadas, transferencias públicas monetarias);
- v) Renta que incluye, entre otros, a las remesas del interior y exterior del país, así como otros ingresos que perciben los hogares.

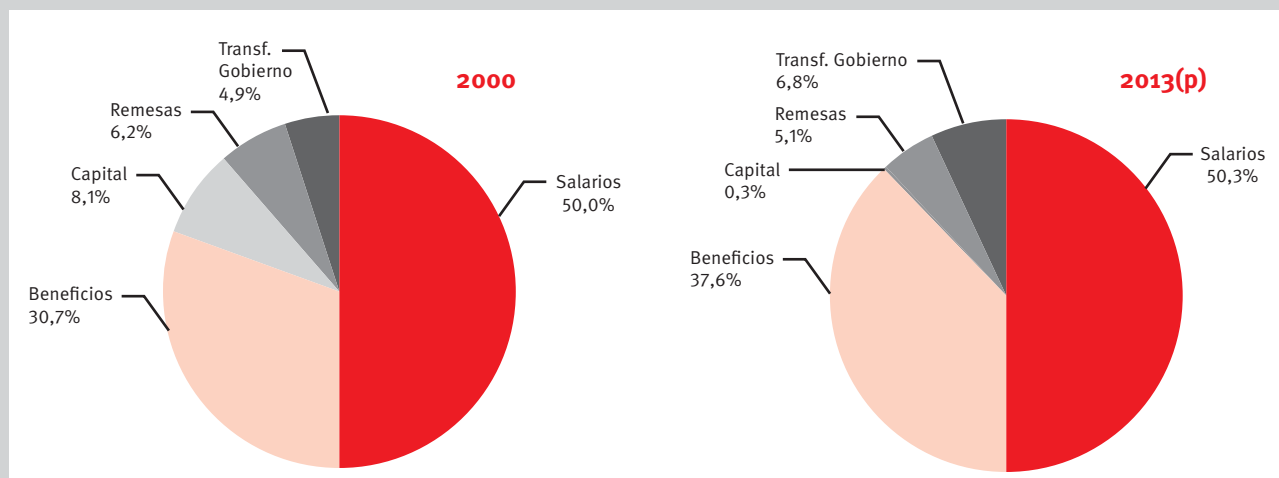
Descomponiendo el índice de Gini del ingreso del hogar a nivel nacional, se evidencia que más del 80%¹⁴ del mismo es explicado por los ingresos laborales, dados por los salarios y los beneficios. Este resultado se mantiene relativamente estable para diferentes años en el periodo 2002-2013 (**Gráfico 8**). De acuerdo a las cifras, la mitad de la desigualdad del Gini del ingreso del hogar per cápita es explicada por los salarios, situación que prácticamente no ha variado entre los años 2002 y 2013. La segunda fuente de ingresos más importante para explicar la desigualdad son los ingresos laborales de los trabajadores independientes (beneficios), cuya participación aumentó de 31% en 2002 a 38% en 2013.

Una de las fuentes de ingreso que presenta una importante variación en el índice de Gini es la de los rubros agrupados en capital que pasaron de tener una participación de 8,1% en el año 2002 a prácticamente cero en el año 2013. Los ítems restantes no modificaron significativamente su participación en el Gini, por lo que puede concluirse que la fuente que reemplazó a capital fueron los ingresos laborales de las personas ocupadas en actividades independientes.

¹³ Existe otra metodología que descompone los determinantes de los ingresos laborales. Con datos del año 2013, prácticamente toda la desigualdad está determinada por la variable de años de escolaridad, aunque con el paso del tiempo con menor participación. Por otra parte, todas las demás variables juntas (de la regresión econométrica) explican sólo una fracción de lo que es explicado por la educación. Sin embargo, tanto la variable "formal" como la "experiencia" tienen una importante contribución en la desigualdad del ingreso.

¹⁴ Estos valores son diferentes a la participación de cada una de las fuentes en el ingreso del hogar. Para el año 2013 a nivel nacional, la composición del ingreso del hogar fue: i) Salarios (47%), ii) Beneficios (41%), iii) Transferencias del gobierno (7,1%), iv) Remesas (5,2%) y v) Capital (0,2%).

Gráfico 8.
Participación relativa de las fuentes de ingreso en el índice de Gini, 2002 -2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

2.3. El empleo desde una óptica de redistribución inequitativa del ingreso

Esta sección presenta las brechas en los ingresos laborales que se generan a raíz del tipo de ocupación, ya sea empleos formales o informales. Con este criterio se observa que:

- Los ingresos de los ocupados en empleos formales son mayores que los ingresos de los ocupados en empleos informales; estas brechas son diferentes al desagregar por área urbana y rural.
- A nivel nacional, el año 2000 los trabajadores formales ganaban en promedio 3,9 veces más que los informales. Esta relación fue disminuyendo en el tiempo hasta alcanzar el valor de 2,3 veces el año 2013.

- En el área urbana, el año 2000, los trabajadores formales ganaban en promedio 2,5 veces más que los informales. Esta relación fue disminuyendo hasta alcanzar el valor de 1,6 veces el año 2013.
- En el área rural, el año 2000 los trabajadores formales ganaban en promedio 5,0 veces más que los informales. Esta relación fue disminuyendo hasta alcanzar el valor de 4,1 veces el año 2013.

Cuadro 2.
Relación del ingreso de empleos formales e informales (número de veces)

	2000	2005	2013(p)
Nacional	3,9	3,3	2,3
Urbana	2,5	2,3	1,6
Rural	5,0	4,6	4,1

Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

3. Educación

Revertir los procesos de exclusión y marginación histórica en el ámbito educativo que han afectado a miles de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, se ha convertido en una prioridad bajo el nuevo enfoque de la educación socio-comunitaria productiva y descolonizadora. Igualar el acceso y la calidad de la educación es primordial, por su influencia en las oportunidades económicas, estatus social e influencia política, así como su potencial de transformar otras desigualdades.

La Constitución Política del Estado (CPE) establece el derecho de toda persona a “recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación” (Art. 17). Por otra parte, la CPE señala que el “Estado garantizará el acceso a la educación y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad” (Art. 82:I). En este sentido, en base a la norma constitucional, el Estado asume la responsabilidad de generar y promover una educación equitativa y de calidad con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre pobladores de las áreas rural, urbana y peri-urbana, entre niños, adolescentes, jóvenes y adultos, para la personas con discapacidad, entre grupos indígenas y no indígenas y en general, para los grupos poblacionales más pobres y marginados. Estos principios se plasman en la Ley de la Educación Boliviana “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” de diciembre de 2010.

3.1. Desigualdades en asistencia, culminación y abandono escolar

Durante los últimos años se ha avanzado hacia la educación equitativa; sin embargo, los indicadores y estadísticas disponibles sugieren que aún existen desigualdades en los niveles inicial, primario y secundario, así como en la educación superior. Las desigualdades son más evidentes cuando se comparan grupos poblacionales indígenas y no indígenas, y ámbitos geográficos (urbano y rural).

Desigualdad por características demográficas

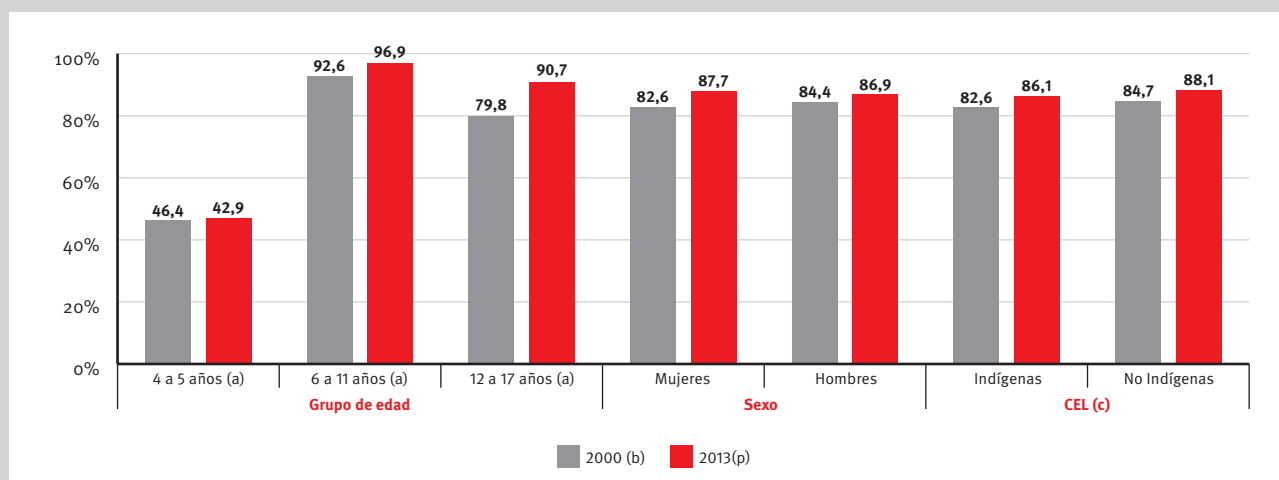
En 2010, en América Latina y el Caribe, once países obtuvieron tasas de matriculación neta de primaria de 98% o más¹⁵ (UIS-UNESCO, 2012), es decir, que prácticamente han universalizado la educación primaria. Para el año 2013, de acuerdo a las Encuestas de Hogares del INE, la tasa de asistencia neta entre los 6 y 11 años, grupo de edad que corresponde al nivel primario, llegó a 96,9%, y entre los 4 y 17 años, grupo de edad que corresponde a toda la educación regular escolarizada (inicial, primaria y secundaria), a 87,2%.

El promedio nacional oculta disparidades entre diferentes grupos de la po-

¹⁵ Aruba, Bahamas, Cuba, Dominica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

Gráfico 9.

Tasas de asistencia neta por grupos de edad, sexo y condición étnica para la población en edad escolar (4 a 17 años), 2000 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).

(p) Preliminar

(a) Con fines de comparabilidad, se considera que la duración de los niveles de educación es de dos años para inicial, seis para primaria y seis para secundaria, tal como establece la Ley N° 070, de tal forma que los grupos de edad correspondientes a cada nivel son: inicial 4 a 5 años, primaria 6 a 11 años y secundaria 12 a 17 años.

(b) Las tasas de asistencia para el año 2000 no incluyen a la población de 4 años, debido a que las encuestas de hogares de dichos años no recogen información de asistencia para este grupo de edad.

(c) Condición étnica lingüística.

blación. En el **Gráfico 9** se presentan las tasas de asistencia neta¹⁶ para diferentes grupos poblacionales. Estos datos sugieren, entre otros aspectos, que: i) las tasas de asistencia más altas son las del grupo de edad que corresponde a la primaria (6 a 11 años), ii) si bien, en el pasado existía inequidad de género en la asistencia al sistema educativo regular, al 2013 las brechas se han revertido en favor de las mujeres, iii) los no indígenas presentan

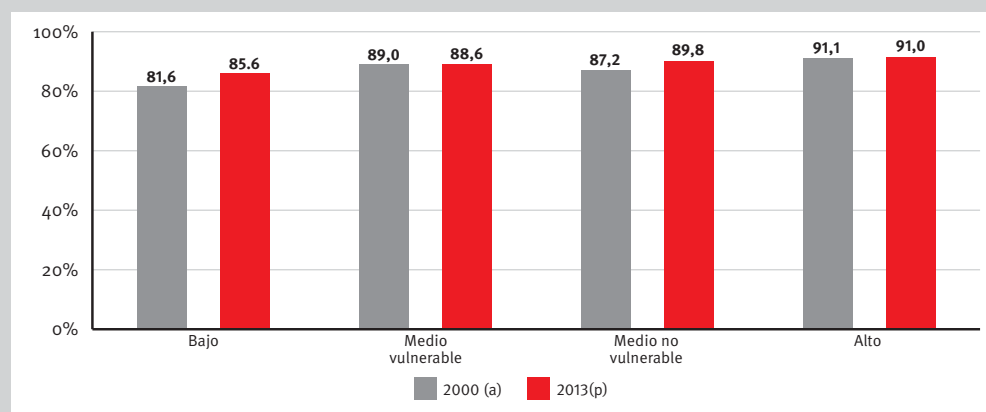
persistentemente una tasa de asistencia mayor a los indígenas.

El **Gráfico 10** sugiere que los ingresos son una importante fuente de inequidades educativas, pues la asistencia escolar del estrato de ingresos altos es mayor que la del estrato de ingresos bajo. En 2013, la brecha entre los estratos alto y bajo llega a 5,4 puntos porcentuales.

Las inequidades pueden ser observadas para otro indicador relevante, el de la cul-

Gráfico 10.

Tasas de asistencia neta por estrato de ingresos para la población en edad escolar (4 a 17 años), 2000 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).

(p) Preliminar

(a) Las tasas de asistencia para el año 2000 no incluyen a la población de 4 años, debido a que las encuestas de hogares de dichos años no recogen información de asistencia para este grupo de edad.

¹⁶ La tasa de asistencia neta se calcula como el cociente entre los asistentes a un determinado nivel de educación que tienen la edad correspondiente a ese nivel y la población total en ese grupo de edad.

minación escolar. Una vez que una niña o niño ingresa a la escuela es deseable que se quede en ella hasta culminar el bachillerato. La tasa de término¹⁷ de primaria es considerablemente mayor que la de secundaria. En 2013, la tasa de término en el último grado de secundaria se situó alrededor de 62%, mientras que la de primaria ascendió a 93% (**Gráfico 11**). Las cifras sugieren otro hecho importante: en 2000, la tasa de culminación de las mujeres estaba por debajo de la de los hombres; no obstante, a partir de 2005-2006 esta inequidad histórica se revierte y las mujeres pasan a aventajar a los hombres en la tasa de término.

El abandono escolar es un fenómeno que afecta negativamente la culminación de los diferentes niveles educativos por lo que para mejorar las tasas de culminación en el país es importante reducir las tasas de abandono escolar. A partir del año 2000, la tendencia del abandono escolar fue decreciente, llegando a 2,9% en el 2013 para todo el Subsistema de Educación Regular. La reducción podría estar relacionada al pago del Bono Juancito Pinto que en 2014 se expandió hasta cubrir los seis grados de primaria y los seis grados de secundaria. Por otro lado, la reducción del abandono en el nivel de educación inicial fue de una magnitud considerable, hecho que podría estar asociado a la creciente importancia

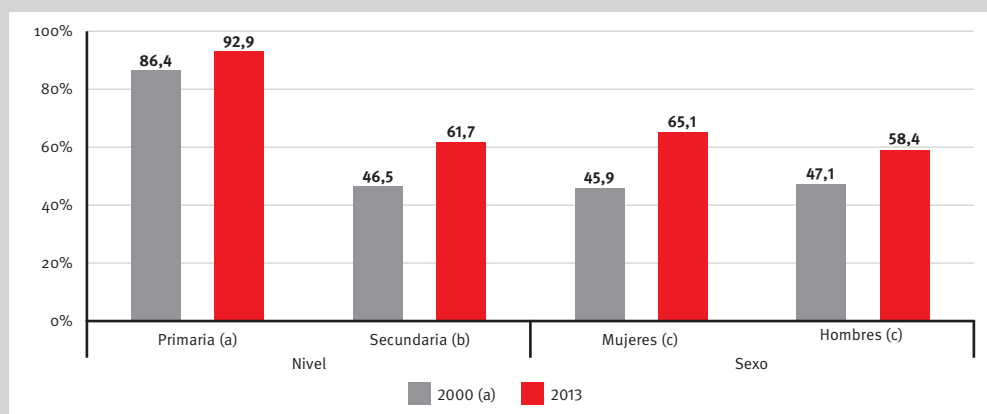
que las familias otorgan a que sus hijos cursen dicho nivel y a la obligatoriedad de cursarlo establecida en la Ley de la Educación Boliviana “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”. En otro aspecto, los hombres son más propensos que las mujeres a abandonar la escuela; la brecha alcanza aproximadamente a 0,9 puntos en el 2013, brecha que se mantiene casi inalterable desde 2000 (**Gráfico 12**).

El abandono escolar puede ser explicado por varios factores, entre otros, la situación económica de las familias, el trabajo infantil, la falta de interés por la educación y otros. Sin embargo, el abandono puede tener carácter temporal, puesto que es posible que los niños que dejan la escuela durante una gestión vuelvan a la escuela el siguiente año, fenómeno que explica la repetición en primaria, aunque no exista reprobación.

Desigualdades territoriales

En el ámbito educativo también se presentan disparidades entre departamentos. En cuanto a la tasa de término de la educación secundaria (**Gráfico 13**), se observa que, entre 2000 y 2013, se han producido ciertas modificaciones en cuanto a la posición que ocupan los departamentos según su desempeño, debido a que algunos crecieron más

Gráfico 11.
Tasas de término por nivel y sexo, 2000-2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).

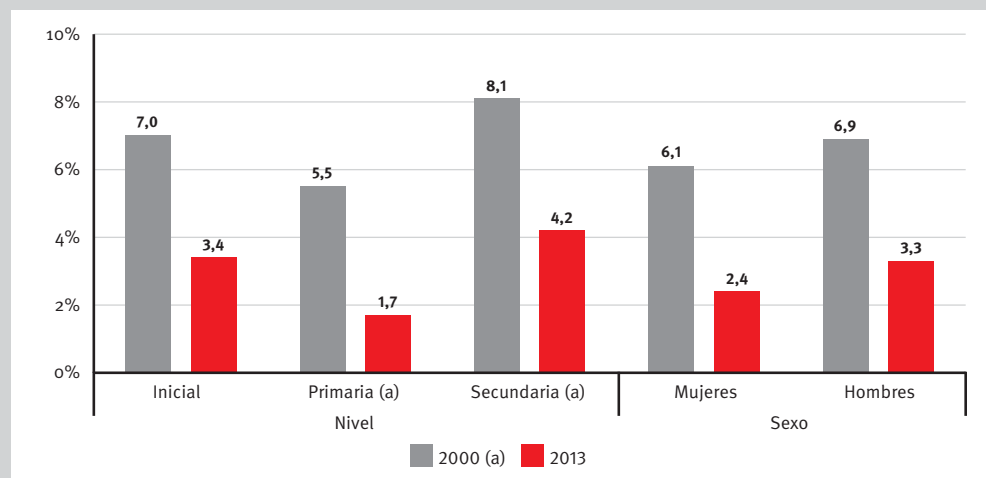
(a) Corresponde a la tasa de término a 6º de primaria.

(b) Corresponde a la tasa de término a 6º de secundaria.

(c) La desagregación por sexo se hace sobre la tasa de término a 6º de secundaria.

¹⁷ La tasa de término de primaria se define como el cociente entre los alumnos promovidos de 6º de primaria y la población de 11 años de edad, que es la edad oficial para asistir a este curso. La tasa de término de secundaria se define como el cociente entre los alumnos promovidos de 6º de secundaria y la población de 17 años de edad, que es la edad oficial para dicho curso. Estos indicadores proporcionan una medida aproximada de la permanencia (culminación) de los alumnos en la escuela, midiendo el porcentaje de niños que culmina la primaria y la secundaria respecto de la población que tiene la edad para terminar estos niveles.

Gráfico 12.
Tasa de abandono por nivel y sexo, 2000 – 2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).

(a) Por comparabilidad, la primaria y secundaria se estructuran de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 070, es decir, la primaria de 6 años y la secundaria de 6 años.

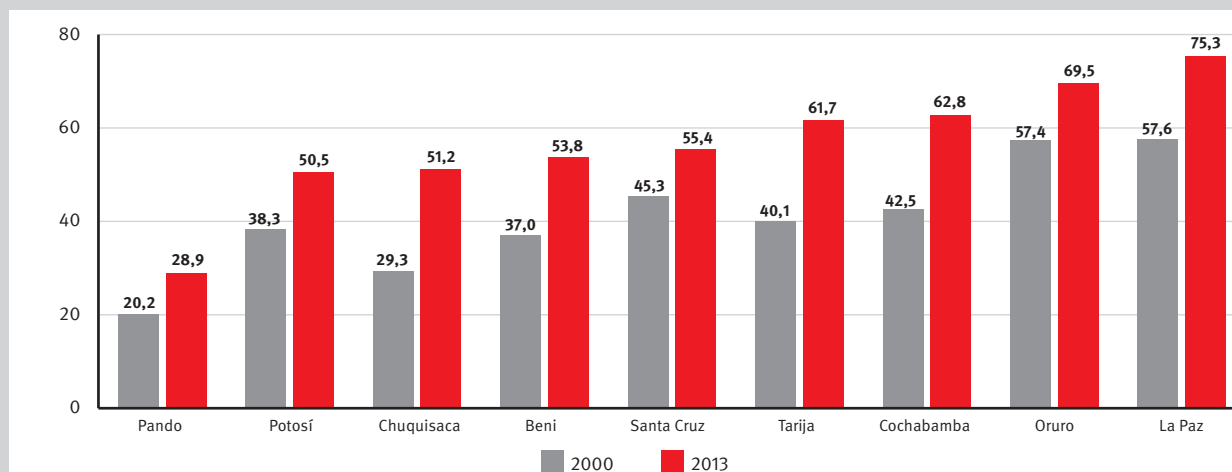
que otros. En efecto, mientras Chuquisaca creció en 21,9 puntos, en el otro extremo, Pando creció solamente en 8,6 puntos. Como resultado, La Paz y Oruro se mantuvieron como aquellos con la tasa de término de secundaria más alta; en el otro extremo Pando se mantuvo como el departamento con la más baja. Chuquisaca subió de la octava a la séptima posición y Potosí bajó de la sexta a la octava posición.

En relación al abandono escolar, el **Gráfico 14** muestra las diferencias entre departamentos. Sin embargo, entre 2000 y 2013 todos

los departamentos vieron reducidas sus tasas de abandono en magnitudes importantes, lo que permitió también atenuar estas diferencias. En 2013, la tasa más baja corresponde a La Paz (2,1%) y la más alta a Pando (5,2%).

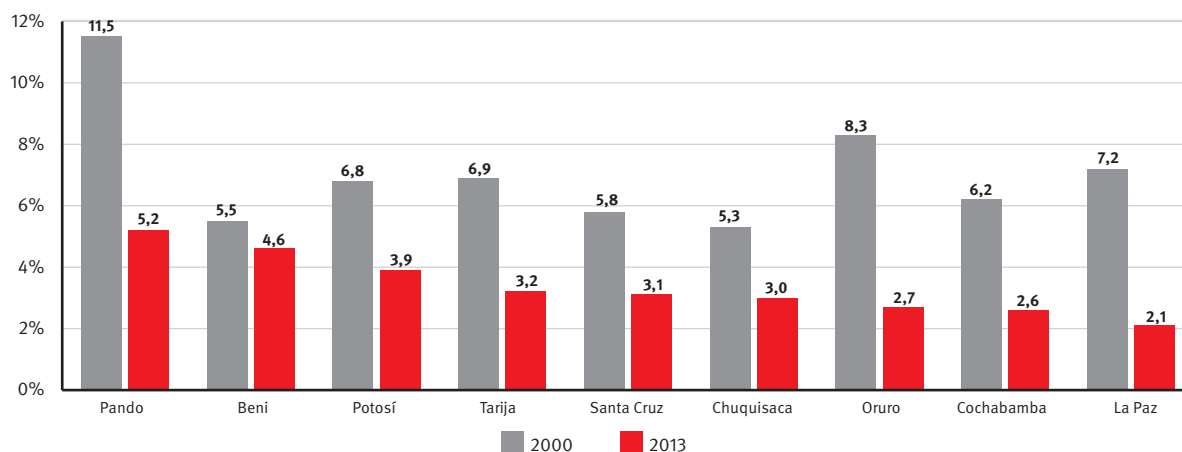
En el **Gráfico 15** se advierten diferencias entre área urbana y rural, en desmedro del área rural. En este sentido, es indispensable profundizar intervenciones orientadas a la reducción del abandono en el área rural, mismas que tienen que ser encaradas no solamente por el gobierno central, sino también por los gobiernos subnacionales.

Gráfico 13.
Tasas de término a 6° de secundaria por departamento, 2000 - 2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).

Gráfico 14.
Tasa de abandono durante la gestión por departamento, 2000 – 2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).
Nota: Incluye los tres niveles de educación (inicial, primaria y secundaria).

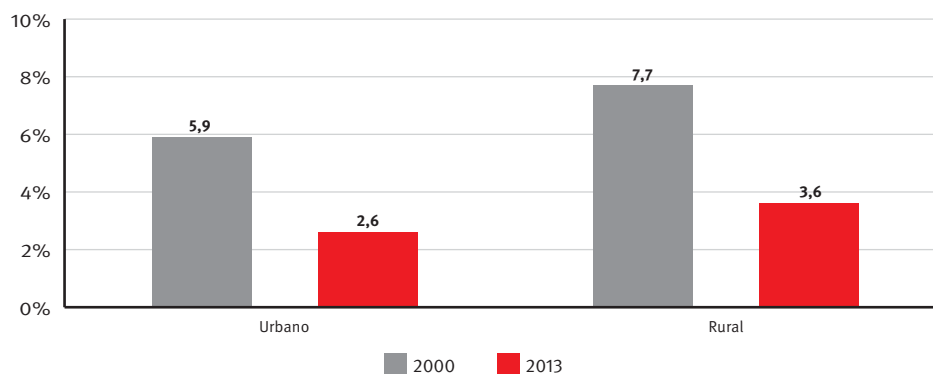
¿Los recursos disponibles (infraestructura y maestros) permiten cerrar brechas?

Además de las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes de las escuelas públicas y las privadas, que explicarían en parte las diferencias en los resultados académicos de ambos, la disponibilidad de oferta educativa (infraestructura y docentes) incide directamente en las tasas de acceso y culminación escolar. Los datos disponibles para el año 2013 sugieren que la disponibili-

dad de escuelas en relación a la población en edad escolar es mayor en el altiplano (6,2 escuelas por cada 1.000 niñas, niños y adolescentes entre 4 y 17 años) que en los valles (5,3 por cada 1.000) y llanos (4,3 por cada 1.000). También en el altiplano existe la mayor disponibilidad de docentes por alumnos (un docente por cada 18 alumnos), en comparación con el valle (un docente por cada 21 alumnos) y los llanos (un docente por cada 22 alumnos).

Para promover el ejercicio docente en las áreas rurales y dispersas del país, la escala

Gráfico 15.
Tasa de abandono durante la gestión por área geográfica, 2000 – 2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).
Nota: Incluye los tres niveles de educación (inicial, primaria y secundaria).

salarial del Magisterio reconoce de manera diferenciada la ubicación geográfica de la unidad educativa en la que trabaja el docente (capital, provincia y rural) (**Cuadro 3**).

Cuadro 3.
Haber básico mensual para docentes por formación y área geográfica, 2014
(En bolivianos)

Formación	Capital	Provincia	Rural
Docente Normalista	1.475	1.618	1.763
Docente Egresado	1.440	1.494	1.616
Docente Tit. por Antigüedad	1.440	1.440	1.461
Docente Interino	1.440	1.440	1.440

Fuente: Unidad Financiera, Ministerio de Educación.

Nota: El haber básico para docentes corresponde a un ítem de 72 horas pedagógicas al mes.

3.2. Desigualdades en el desempeño de la educación pública y privada

Tal como ocurre en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe, en nuestro país la mayoría de las niñas, niños y jóvenes está inscrito en establecimientos de educación públicos. En 2013, la matrícula privada representó solo un

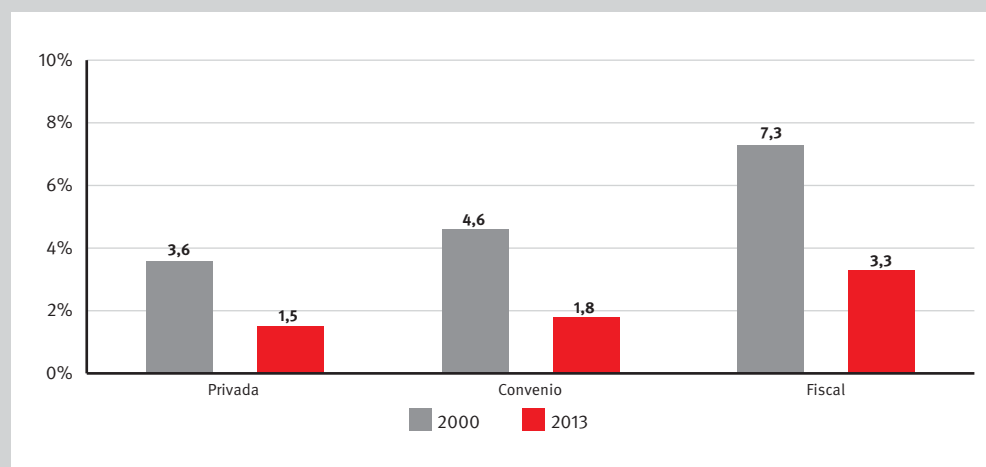
11% de la matrícula total de toda la educación regular (inicial, primaria y secundaria).

Los costos directos e indirectos de la educación privada son considerablemente mayores que los de la educación pública. Se estima que, en 2005, los hogares destinaban un promedio de Bs354 anuales a la educación de sus hijos en el ámbito público y Bs2.954, en establecimientos educativos privados¹⁸ (UDAPE-UNICEF, 2008). Por tanto, la decisión de los padres de inscribir a sus hijos en un establecimiento público o privado está fuertemente condicionada a los ingresos de la familia. En efecto, de acuerdo a la EH 2013, el 82,4% de las niñas, niños y adolescentes entre 4 y 17 años que asiste a establecimientos fiscales y de convenio se ubica en los estratos de ingresos bajo o medio vulnerable. Por otra parte, el 88,4% de los que asisten a la escuela en ese rango de edad, lo hace a establecimientos fiscales y de convenio, el resto a colegios privados.

Los datos reflejan que existen diferencias en los resultados de la educación pública y privada. Tanto la tasa de abandono, como otros indicadores de resultado o eficiencia interna del sistema educativo, presentan un mejor comportamiento en el ámbito privado que el público (**Gráfico 16**). A pesar de la importante reducción del abandono escolar entre 2000 y 2013, de 6,5% a 2,9%, la tasa de abandono en las unidades educativas fiscales es más del doble que en las privadas en este último año. Al respecto es importante destacar que las unidades educativas de convenio, pese a

¹⁸ Pese a que la educación pública es gratuita, los padres de familia deben incurrir en gastos como uniformes, textos, útiles escolares, fotocopias, transporte y otros (gastos indirectos) y en aportes a directivas, contribución al establecimiento, aportes para mejoras de infraestructura, y otros gastos relacionados (gasto asociado). En la educación privada, las familias gastan además en matrículas y pensiones (gasto directo).

Gráfico 16.
Tasa de abandono durante la gestión por dependencia, 2000-2013



Fuente: UDAPE, en base a información del Sistema de Información Educativa (SIE).

Nota: Comprende los niveles inicial, primario y secundario.

formar parte de la educación pública y gratuita, presentan tasas de abandono considerablemente menores a la de sus pares fiscales.

En cuanto al rendimiento escolar, no existe información actual que compare la educación pública y privada; sin embargo, información disponible para el año 2000 sugiere que los estudiantes de 4° de secundaria de colegios privados tuvieron mejor desempeño que aquellos de escuelas públicas (**Cuadro 4**). Los puntajes promedio obtenidos por los estudiantes de los colegios privados en el área urbana estaban por encima de los obtenidos por estudiantes de las escuelas fiscales rurales (11,7 puntos en matemáticas y 9,2 puntos en lenguaje).

Cuadro 4.
Rendimiento escolar en 4° de secundaria^(a), 2000

Categorías	Matemática	Lenguaje
Privada urbana	55,7	56,5
Privada urbana provincial	51,6	53,9
Convenio	48,6	52,4
Fiscal urbana	48,3	52,2
Fiscal urbana provincial	44,5	49,2
Fiscal rural	44,0	47,3
Total	49,0	52,1

Fuente: Simecal (2001).

Nota: Si bien el OPCE realizó un estudio sobre la situación de los procesos de aprendizaje en el Subsistema de Educación Regular en el 2011, no se presentaron resultados desagregados para el ámbito público y privado.

(a) Las cifras corresponden a los puntajes T de habilidad promedio de estudiantes de 4° de secundaria.

3.3. Desigualdades en el nivel educativo de la población

El promedio de años de escolaridad de toda la población¹⁹ es uno de los indicadores de resultado educativo más importantes pues refleja las políticas de educación en el largo plazo, desde las orientadas a los niveles básicos de aprendizaje hasta las que intervienen en el nivel superior post-secundario y en la educación alternativa. Para minimizar sesgos derivados de la inclusión de población en edad escolar, generalmente se lo calcula para el segmento de 19 años o más.

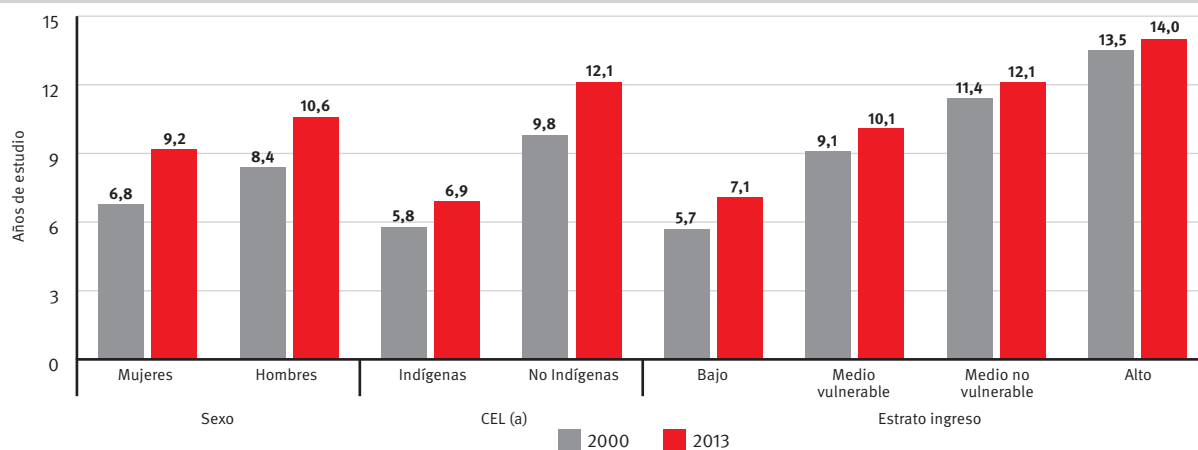
La escolaridad por género, condición étnica y estrato de ingresos

Aunque el nivel de escolaridad promedio de la población ha aumentado significativamente entre 2000 y 2012, aún se presentan desigualdades cuando se comparan los diferentes grupos poblacionales: las mujeres, la población indígena y aquellos en el estrato de ingresos bajo son los más desaventajados (**Gráfico 17**). La brecha más grande se presenta entre los estratos bajo y alto de ingresos (6,3 puntos), y la menos amplia, entre sexos (1,4 puntos).

¹⁹ Los años de escolaridad corresponden al número de años de educación formal (primaria, secundaria, y educación superior universitaria y no universitaria) cursados y concluidos por un determinado individuo. La principal fuente para obtener este indicador son los censos y encuestas de hogares.

Gráfico 17.

Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por sexo, condición étnica y estrato de ingreso, 2000-2013(p)



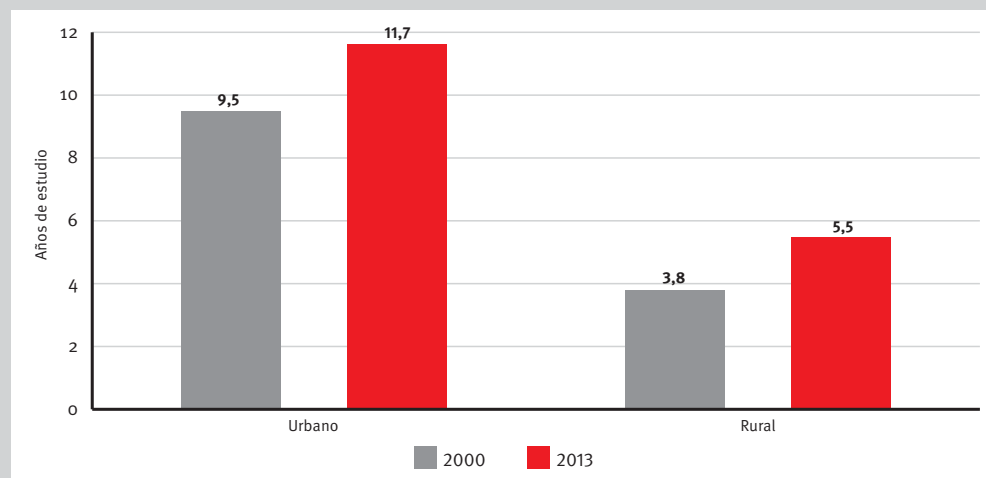
Fuente: UDAPE, en base a Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).

(p) Preliminar

(a) Condición étnica lingüística

Gráfico 18.

Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por área geográfica, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p: Preliminar)

Las diferencias entre el área urbana y rural y entre departamentos

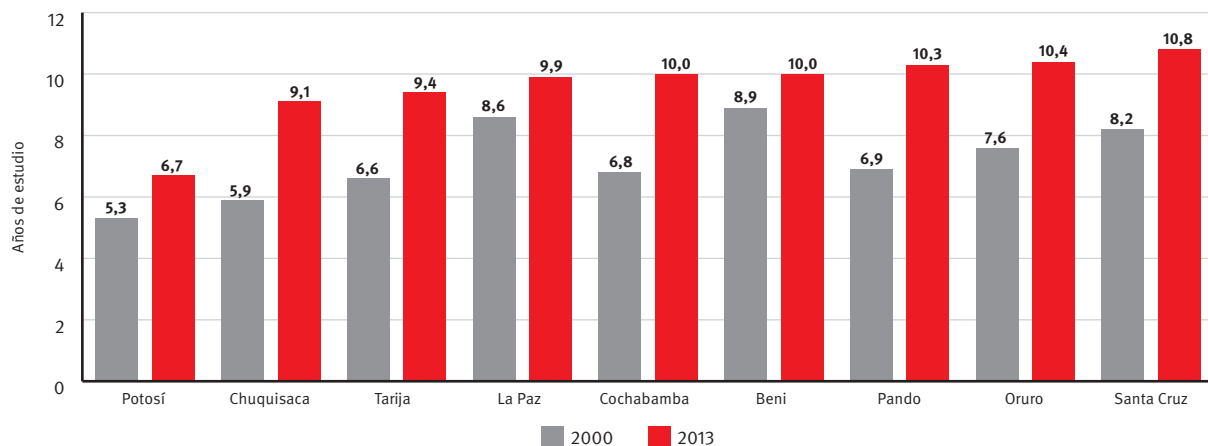
Existen también diferencias en el nivel de escolaridad según ámbito geográfico. El área urbana ha presentado históricamente un promedio de escolaridad por encima del correspondiente al área rural. En 2013, la brecha entre ambas áreas llegó a 6 puntos (Gráfico 18).

Si comparamos departamentos, existe mucha variabilidad entre ellos (Gráfico 19). En 2013, destaca Santa Cruz como el departamento con más años de escolaridad promedio (10,3) y Potosí como el de menor escolaridad (6,7 años).

El Gráfico 20 refleja cómo las brechas de escolaridad se van ampliando según características de la población. En 2013, la brecha entre hombres y mujeres fue de 1,4 años, misma que se amplía al incorporar otras dimensiones como área geográfica, condición étnica lingüística y estrato de ingresos, de tal forma que al final de la cadena, el grupo de hombres del área urbana, no indígenas y que pertenecen al estrato de ingreso alto tienen un promedio de 15,8 años de estudio, frente a 3,0 del grupo de mujeres del área rural, indígenas y que forman parte del estrato de ingreso bajo.

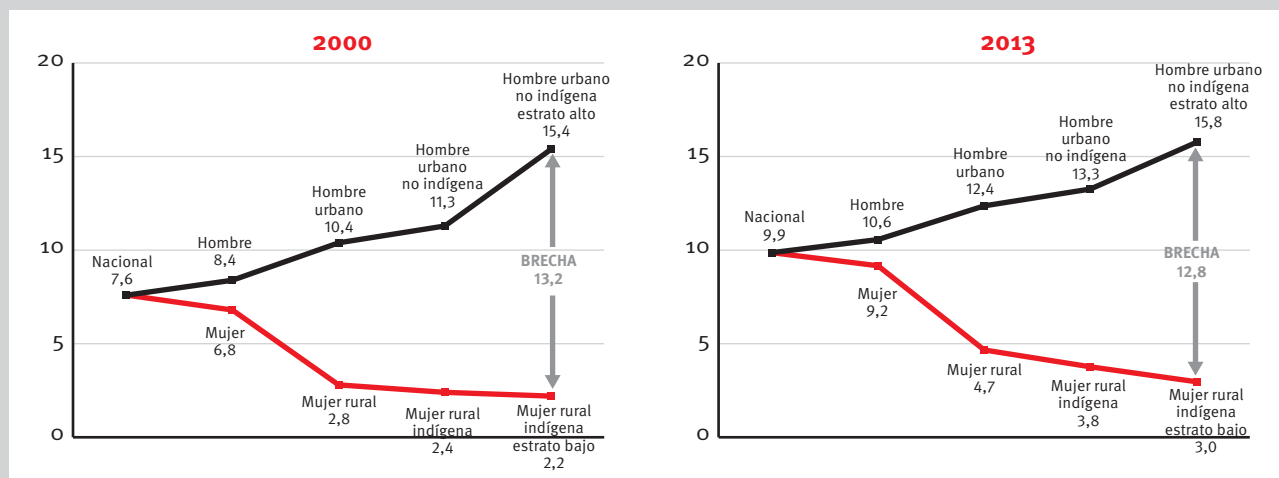
Gráfico 19.

Promedio de años de estudio para la población de 19 años o más por departamento, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 20.
Brechas en el promedio de años de estudio de la población de 19 años o más, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

El Coeficiente Gini de Educación

Para medir la desigualdad en la distribución de ingresos, la curva de Lorenz muestra el porcentaje acumulado del ingreso total que pertenece a una determinada proporción de población. Si sustituimos el concepto de ingresos por el de años de escolaridad, podemos emplear la curva de Lorenz para medir la desigualdad en la educación. El coeficiente de Gini puede visualizarse a partir de la curva de Lorenz y se calcula como el cociente entre el área comprendida entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz, y el área debajo de la línea de perfecta igualdad. Si existiera perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincidiría con la línea de perfecta igualdad, por lo que el coeficiente de Gini tomaría el valor cero. En el otro extremo, si existiera total desigualdad (es decir, situación en la que la “escolaridad total” está en poder de una sola persona), la curva de Lorenz coincidiría con los ejes por lo que el coeficiente de Gini tomaría el valor de 1.

Con datos de la EH 2012, el coeficiente de Gini de educación para ese año fue 0,336. Existen dife-

rencias entre hombres y mujeres; la desigualdad de la distribución de la escolaridad en las mujeres es mayor que la de los hombres, pues su coeficiente de Gini es más alto (0,379 frente a 0,290 de los hombres). Cuando comparamos la desigualdad de la educación entre áreas geográficas, es evidente que en el área rural existen mayores inequidades. En efecto, mientras el coeficiente de Gini en el área urbana llega a 0,261, en el área rural alcanza a 0,466. Las brechas también son considerables entre indígenas (0,448) y no indígenas (0,231), reflejando la existencia de mayor desigualdad en la distribución de la educación en la población de origen indígena, lo que podría deberse a la exclusión histórica del sistema educativo y a la carencia de una educación pertinente a este grupo poblacional.

El coeficiente de Gini nos permite aproximar los cambios en la desigualdad de la educación a través del tiempo. Entre 1976 y 2012, el coeficiente de Gini descendió considerablemente en 0,30 puntos.

Fuente: Meave (2013).

4. Salud

20 *La exclusión en salud es un problema multi-causal y las causas pueden ser internas o externas al Sistema Nacional de Salud.*

21 *La cobertura de seguro que presenta el INASES parece estar sobreestimada si se compara con los resultados de las Encuestas de Hogares, es posible que las bajas de los afiliados no se actualicen de inmediato, además que su sistema de registro era manual, recientemente se está en proceso de automatización.*

22 *En Perú, la población no cubierta por un seguro de salud en 2012 fue de 36,6%; en Colombia en 2008 fue de 14%.*

23 *En 1996 se implementó el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez – SNMN (Decreto Supremo N° 24303 de 24 de mayo de 1996) que ofrecía un paquete de prestaciones orientadas a proteger a madres y niños. En 1999, se implementó el Seguro Básico de Salud - SBS (Decreto Supremo N° 25265 de 31 de diciembre de 1998) como un paquete de 75 prestaciones esenciales dirigidas al menor de 5 años y a la madre, incluyendo algunas prestaciones para la población en general en lo que respecta a enfermedades de transmisión sexual y endemias prevalentes como malaria, tuberculosis y cólera.*

Según establece la Constitución Política del Estado (CPE), la salud es un derecho fundamental de la población y “se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera” para el Estado (Art. 37). Asimismo, la CPE garantiza el acceso al seguro universal de salud (Art. 361). En ese contexto, si bien se advierte importantes avances en el ejercicio del derecho a la salud, que se ven reflejados en el incremento de la cobertura de seguro de salud de 20,9% a 37,9% entre 2000 y 2013, y en la disminución de la mortalidad de la niñez de 75 a 56 entre 2003 y 2013, este comportamiento no ha sido homogéneo al interior del país.

Para identificar los avances, rezagos, brechas y causas de la desigualdad en salud, y caracterizar la exclusión en salud²⁰, se utiliza información de las Encuestas de Hogares de los años 2000 y 2013.

4.1. Desigualdades de acceso a un seguro de salud

De acuerdo a la CPE todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la seguridad social, cuyo régimen cubre la atención por enfermedades, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales. Desde la década de 1950, el sistema de seguridad social tenía por objeto proteger a los trabajadores y sus familiares en los casos siguientes: a) enfermedad; b) maternidad; c) riesgos profesionales; d) invalidez; e) vejez, y f) muerte. Posteriormente, con la promulgación

de la Ley Financial N° 924 de 15 de abril de 1987, se procede a la separación de los seguros de largo plazo (invalidez, vejez y muerte) y de corto plazo (enfermedad, maternidad y riesgos profesionales). El seguro de corto plazo, también denominado Cajas de Salud, hasta la fecha se financia con el 10% de aporte patronal y autoriza las afiliaciones voluntarias. De acuerdo al Instituto Nacional de Seguros de salud (INASES), la población asegurada en 1956 alcanzaba a 13,5% y cubría solo a asalariados del sector formal y sus beneficiarios. Para el año 2013, la cobertura del seguro social de corto plazo alcanzó a 40,4%, con una población protegida de 4.139.345²¹.

Si bien la cobertura de seguro de salud ha tenido una tendencia creciente, el país posee aún bajos niveles de cobertura comparado con otros países de Latinoamérica²²; por lo que, en las últimas décadas, el Estado ha impulsado esquemas públicos de protección financiera en salud dirigidos a las poblaciones más vulnerables. El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) creado mediante Ley N° 2426 de 21 de noviembre de 2002, puesto en vigencia desde enero de 2003, da continuidad al Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y al Seguro Básico de Salud²³, cubriendo un paquete de prestaciones dirigidas a mujeres embarazadas y puérperas, y a menores de cinco años de edad. Desde 2005, el SUMI amplía el beneficio a las mujeres en edad fértil con prestaciones de salud sexual y salud reproductiva, incluyendo la de prevención de cáncer de cuello uterino, el tratamiento de lesiones pre malignas y la dotación de métodos anticonceptivos.

Asimismo, mediante Ley N° 3323 de 16 de enero de 2006 se crea el Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM), con el objetivo de otorgar prestaciones de salud a ciudadanos mayores de 60 años de edad con radicatoria permanente en el país y que no

cuentan con ningún seguro de salud, dando continuidad al Seguro Médico Gratuito de Vejez (Ley N° 1886 de 14 de agosto de 1998) y ampliando el número de prestaciones. Adicionalmente, a estos dos seguros públicos gestionados por el nivel central del Estado, se implementaron, desde 2007, el Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija SUSAT y el Seguro Universal de Salud Autónomo (SUSA) del Beni²⁴, que fueron gestionados por sus propios gobiernos autónomos departamentales para cubrir a la población entre 5 y 59 años. Estos seguros son también de carácter público y gratuito. Recientemente, la Ley de Prestaciones de Servicios de Salud Integral N° 475 de 30 de diciembre de 2013 ha abrogado la Ley del SUMI y del SSPAM con el objeto de integrar las prestaciones de servicios de salud gratuitas de estos seguros y ampliando el beneficio a las personas con discapacidad, con la perspectiva de luego incorporar a otras poblaciones y progresivamente universalizar el seguro de salud.

A pesar de estas intervenciones de política pública, las coberturas de seguro de salud no se han incrementado en la medida necesaria. La población protegida por los seguros de salud públicos debería alcanzar aproximadamente al 22,2% (2,2 millones de personas) de la población nacional, ya que el SUMI es universal para la población menor de 5 años

(10,8%) y las mujeres embarazadas y puérperas (2,2%)²⁵, y el SSPAM tiene alcance a la población de 60 años y más (9,0%)²⁶. Sin embargo, de acuerdo a la información de la EH 2013, la población efectivamente beneficiada por los seguros de salud públicos es menor. La población que declaró estar registrada en el SUMI es 5,4%, y al SSPAM 4,2%, sumando un total de 9,6%. Por su parte, la población afiliada a la seguridad social de corto plazo²⁷ es de 20,7%, a un seguro de salud departamental (Tarija y Beni) 5,9%, y a otros seguros de salud 1,7%, totalizando una población cubierta por un seguro de salud de 37,9% (**Gráfico 21**).

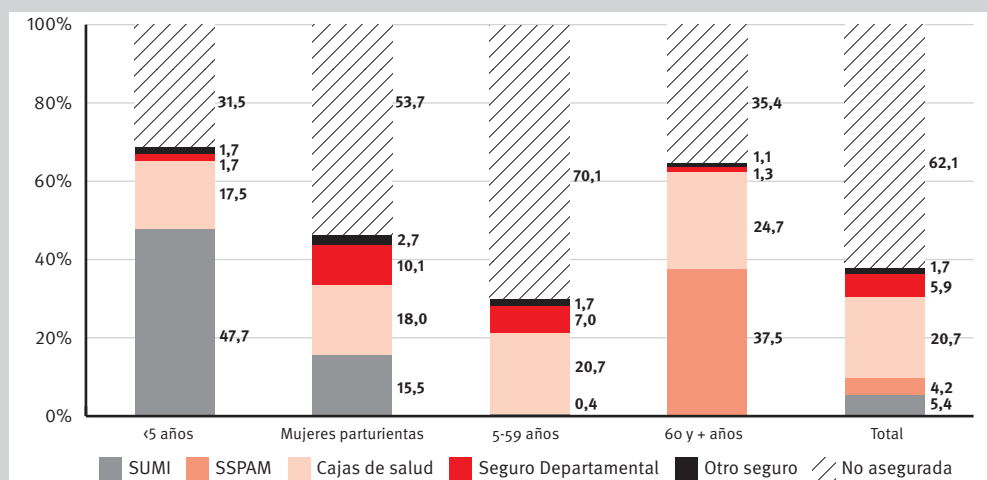
De acuerdo a estas cifras, no toda la población elegible accede efectivamente a los seguros públicos gratuitos. En el caso del SUMI, poco menos de la mitad tiene acceso efectivo (42,7%), y en el caso del SSPAM la proporción es menor (37,5%). Sin embargo, la seguridad social de corto plazo protege en un 17,5% a la población menor de 5 años y mujeres embarazadas y puérperas, y en un 24,7% a la población de 60 años y más.

La falta de acceso de la población elegible a los seguros públicos puede responder tanto a factores de oferta como de demanda, incluyendo razones culturales, inaccesibilidad geográfica, elevado costo para llegar a los establecimientos de salud, baja calidad percibida del servicio, entre otros.

- 24 En su primera fase atiende a la población de 5 a 21 años con 180 prestaciones y a la población de 21 a 60 con 15 prestaciones.
- 25 Se cuantifica el número de partos atendidos durante los últimos 12 meses, como una aproximación al número de embarazos y puérperas.
- 26 Se incluye a toda la población de 60 años y más, sin excluir la que ya está afiliada al seguro social de corto plazo.
- 27 La Seguridad Social de corto plazo (SSCP) o Cajas de Salud comprende: la Caja Nacional de Salud, Caja Petrolera de Salud, Caja de Salud caminos, Caja Bancaria Estatal de Salud, Caja de Salud Banca Privada, Caja de Salud CORDES, Caja de Salud SINEC, Seguro Social Universitario, COSSMIL, Seguro Médico delegado.

Gráfico 21.

Población por condición de acceso a un seguro de salud según grupos de edad, 2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de la Encuesta de Hogares 2013 (INE).
(p) Preliminar

Desigualdades en el acceso al SUMI

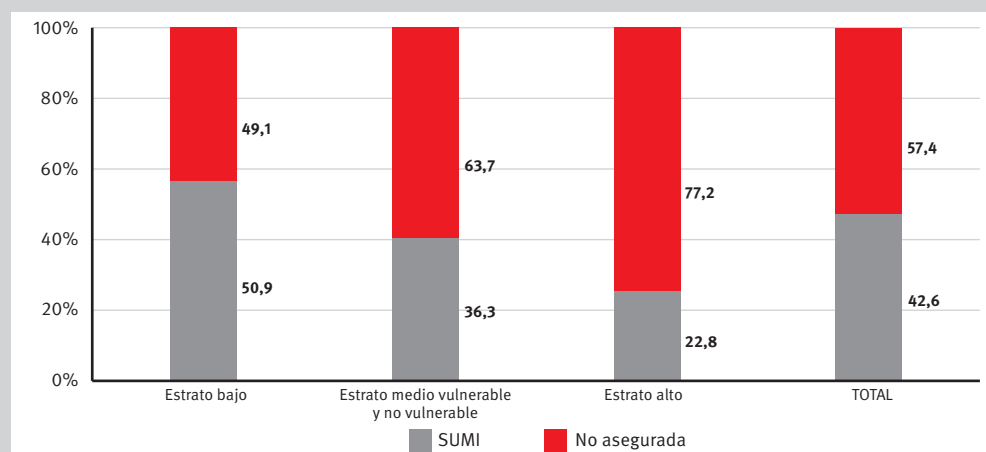
Según la EH 2013, a nivel nacional, el 42,6% de la población menor de 5 años y mujeres parturientas está registrada en el SUMI, siendo mayor esta proporción en el estrato de ingresos bajo (50,9%) y menor en el estrato alto (22,8%) (**Gráfico 22**).

Con el SUMI, las disparidades de cobertura de seguro de salud entre áreas urbana y rural se han reducido. El **Gráfico 23** muestra que la proporción de población menor de 5 años y mujeres embarazadas cubierta por el SUMI en 2013 fue mayor en el área rural (57,1%) que en el área urbana (35,4%)

Desigualdades en el acceso al SSPAM

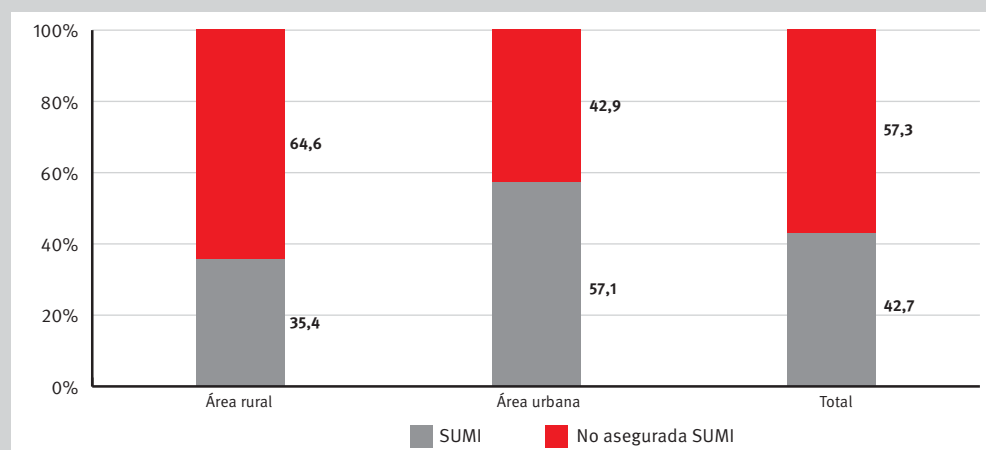
En 2013 el porcentaje de personas de 60 años y más afiliadas al SSPAM alcanzó el 37,5% a nivel nacional. En el **Gráfico 24** también se muestra que para este grupo de población existe un gradiente socioeconómico marcado en la cobertura del SSPAM, que va de 52,5% en el estrato de ingresos más bajo a 23,4% en el estrato alto. Por el contrario, en los estratos de ingresos medios (vulnerable y no vulnerable) y altos, la afiliación al seguro social de corto plazo es la que presenta mayor cobertura, 34,5%

Gráfico 22.
Población menor de 5 años y mujeres parturientas por condición de acceso a un seguro de salud, según estrato de ingresos, 2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de la Encuesta de Hogares 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 23.
Población menor de 5 años y mujeres parturientas por condición de acceso a un seguro de salud, según área geográfica, 2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de la Encuesta de Hogares 2013 (INE).
(p) Preliminar

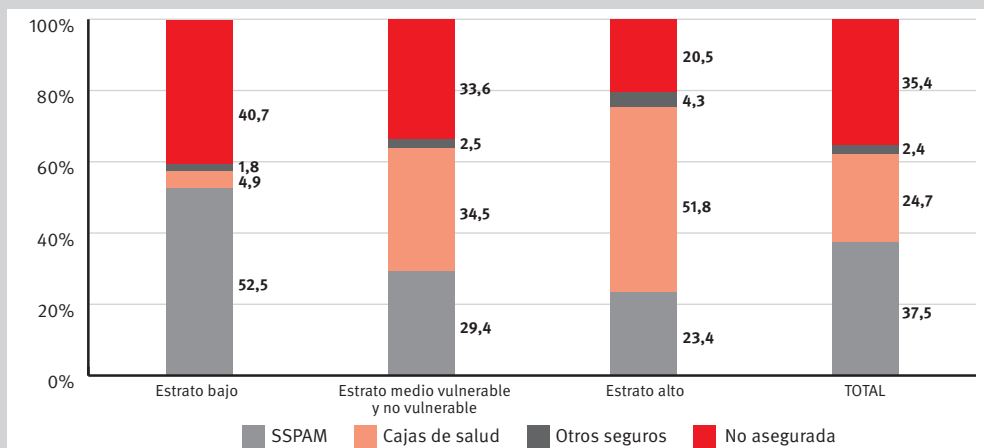
y 51,8%, respectivamente, mientras que en el estrato bajo la cobertura es solo 4,9%.

De acuerdo a la localización geográfica de la población adulta mayor, todavía se advierten importantes brechas en el acceso a los seguros de salud. En 2013, la población del área rural no cubierta por un seguro de salud fue 39%, mientras que del área urbana fue 32,5%. Destaca la importancia significativa del SSPAM en la cobertura total de los seguros en la población adulta del área rural, ya que sin este seguro la cobertura alcanzaría apenas un 8,9%. En el área urbana la situación es diferente, ya que 42,0% de los adultos mayores está afiliado al seguro social de corto plazo y otros seguros de salud (**Gráfico 25**).

Desigualdad geográfica, económica y social, suma de desigualdades

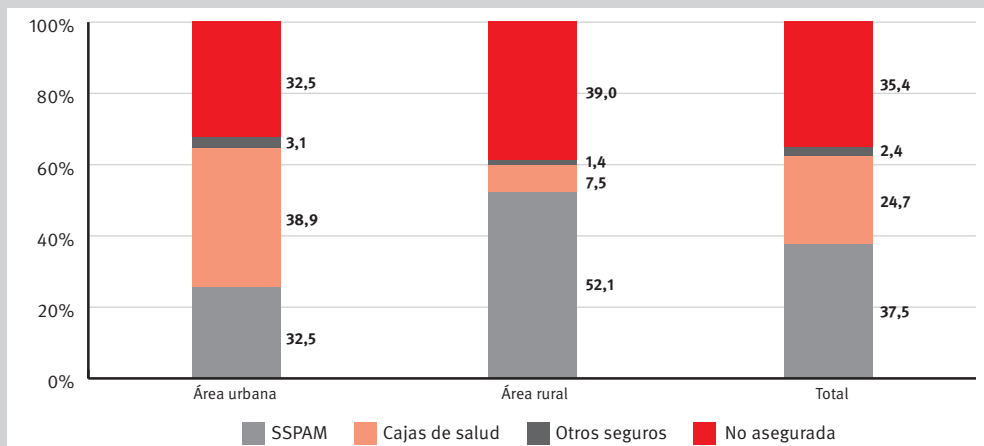
Como se pudo advertir, la cobertura de seguro de salud depende no solo del lugar donde residen las personas sino también de otras características que excluyen a las poblaciones de estos beneficios como, por ejemplo, la condición económica de los hogares. Si se suman cada una de estas características, más la condición étnica, la desigualdad continúa siendo considerable, a pesar de las mejoras logradas. Tomando en cuenta solo las variables en términos dicotómicos: área

Gráfico 24.
Población de 60 años y más por condición de acceso a un seguro de salud, según estrato de ingresos, 2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de la Encuesta de Hogares 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 25.
Población de 60 años y más por condición de acceso a un seguro de salud, según área geográfica, 2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de la Encuesta de Hogares 2013 (INE).
(p) Preliminar

urbana y rural, estrato alto y bajo, y condición indígena y no indígena, se advierte que en 2013 las brechas en la cobertura de seguro de salud persistieron aunque su magnitud disminuyó respecto a año 2000 notablemente (**Gráfico 26**).

En 2000, en promedio, 21 de cada 100 personas a nivel nacional estaban cubiertas por un seguro de salud; 27 de 100 en el área urbana y 11 de 100 en el área rural, existiendo una brecha de 16 puntos porcentuales. Agregando la característica no indígena a la población urbana y la característica indígena a la rural, la brecha aumenta a 19 puntos porcentuales. Tomando además en cuenta el estrato de ingresos medio y alto en la población urbana no indígena, brecha con respecto a la población rural indígena de estrato de ingresos bajo, aumenta a 55 puntos porcentuales. Destaca, además, que el nivel de cobertura del área rural en 2000 era muy bajo y la consideración de otras características adicionales como etnia y nivel de ingresos producía una variación muy pequeña en la cobertura. En cambio, en el área urbana, la desigualdad se incrementa significativamente, en particular cuando se considera el estrato de ingresos del hogar.

El mismo análisis de brechas para el año 2013, muestra que en promedio, la cobertura de seguro de salud aumentó a 38 por cada 100 personas, lo que se explica principalmente por la implementación del

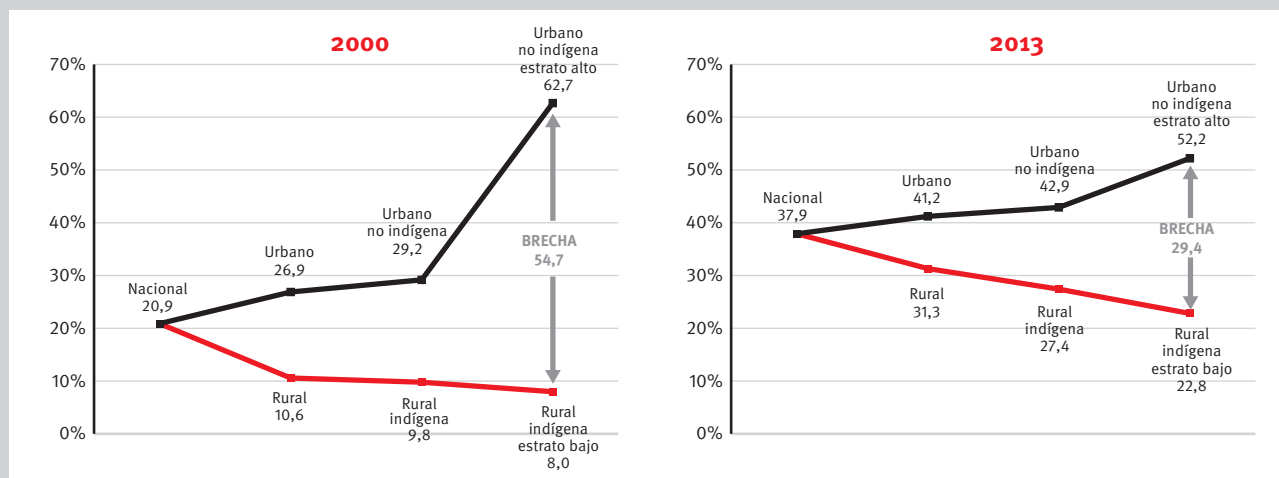
SUMI y SSPAM. La brecha entre la población urbana y rural disminuyó de 16 a 10 puntos porcentuales; mientras que la brecha entre la población urbana no indígena y la población rural indígena se mantuvo casi inalterable. Finalmente, la brecha entre la población urbana no indígena de estrato de ingresos alto y la población rural indígena de estrato de ingresos bajo, disminuyó entre 2000 y 2013, de 55 a 29 puntos porcentuales. Estos datos muestran que en 2013 todavía persistían amplias desigualdades, no solo en entre el área urbana y rural, sino también al interior de estas áreas.

Las desigualdades están estrechamente relacionadas con las características utilizadas para identificar las brechas. Por un lado, la residencia rural se asocia a población dispersa con barreras de acceso a los establecimientos de salud y altos costos de oportunidad relacionados al traslado. Por otro lado, la condición indígena se relaciona con patrones culturales mismos que junto a la baja percepción de calidad y poca adaptación cultural de los servicios condicionan la demanda final de atención en salud. Finalmente, el análisis muestra que el nivel socioeconómico del hogar, definido por el ingreso del hogar per cápita, es el factor que en mayor medida determina la desigualdad en la cobertura de seguro de salud.

Por el lado de la oferta, existe una desigual distribución geográfica de los estable-

Gráfico 26.

Brechas en la cobertura de seguro de salud por área geográfica, condición étnica y estrato social, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de las Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

cimientos de salud y del recurso humano, además de una baja calidad de los servicios. La capacidad resolutoria de los establecimientos de salud del área rural es baja dado que la mayor proporción son de primer nivel, es decir, son puestos de salud (atendidos por enfermeras o auxiliares de enfermería) y en algunos casos son centros de salud (atendidos solo por un médico y enfermeras). El área urbana, en cambio, por concentrar más población dispone de establecimientos de salud de segundo nivel como hospitales básicos, y en ciudades capitales, se cuenta además con establecimientos de tercer nivel.

4.2. Desigualdades en la cobertura de parto institucional

Según la EH de 2000 y 2013, la cobertura de parto institucional se incrementó en 24 puntos porcentuales, de 68% a 87,6%. Desagregando por área geográfica, los partos atendidos por personal de salud calificado en el área urbana en 2013 alcanzaron una cobertura de 98,4%. En el área rural, en cambio, a pesar de haberse duplicado la cobertura de parto institucional de 31,8% en 2000 a 66,1% en 2013 (**Gráfico 27**), se evidencia que aún no ha sido posible eliminar totalmente las barreras de acceso a los servicios básicos de salud.

De acuerdo a la estratificación de ingresos

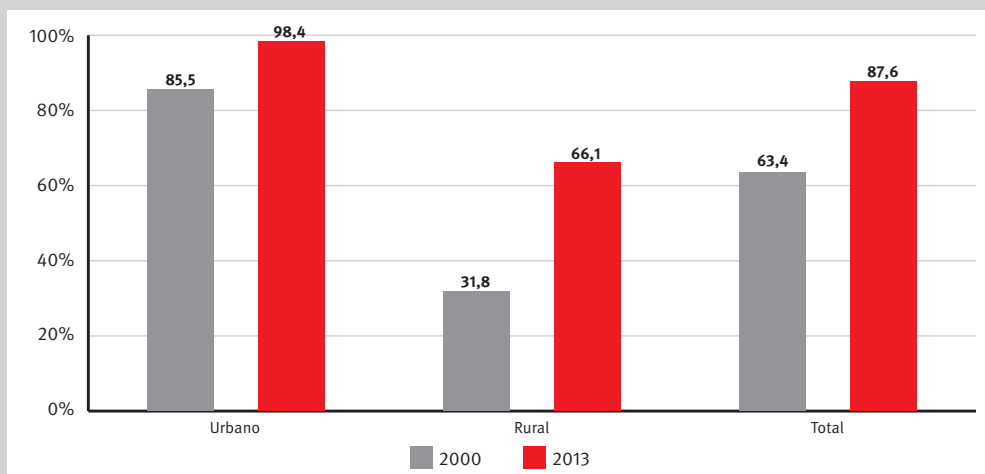
de la población, en 2013, la cobertura de parto institucional en el estrato alto, se mantuvo con cobertura universal (100%). En el estrato medio (vulnerable y no vulnerable), la cobertura se incrementó levemente en 3,2 puntos porcentuales; mientras que en el estrato bajo la cobertura se incrementó sustancialmente en 26 puntos porcentuales, de 54,1% a 80,4% (**Gráfico 28**). Las cifras sugieren que el SUMI ha contribuido de manera importante al incremento de la cobertura de parto institucional, sobre todo en los estratos de ingresos bajo y medio.

Desigualdad geográfica, económica y social, suma de desigualdades

El **Gráfico 29** muestra, para los años 2000 y 2013, las brechas en la cobertura de parto institucional que se generan al considerar diferentes características de la población, incluyendo área geográfica, condición étnica y estrato de ingresos. Al comparar ambos años se advierte un aumento significativo en el nivel de cobertura promedio, así como una reducción de las brechas.

Comparando las brechas entre los años 2000 y 2013, se observa que la brecha de cobertura entre área urbana y rural se redujo de 54 a 32 puntos porcentuales, habiéndose duplicado la cobertura de parto institucional en el área rural. Sumando la condición indígena a los partos atendidos en el área

Gráfico 27.
Cobertura de parto institucional por área geográfica, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de las Encuestas de Hogares (INE).
(p) Preliminar

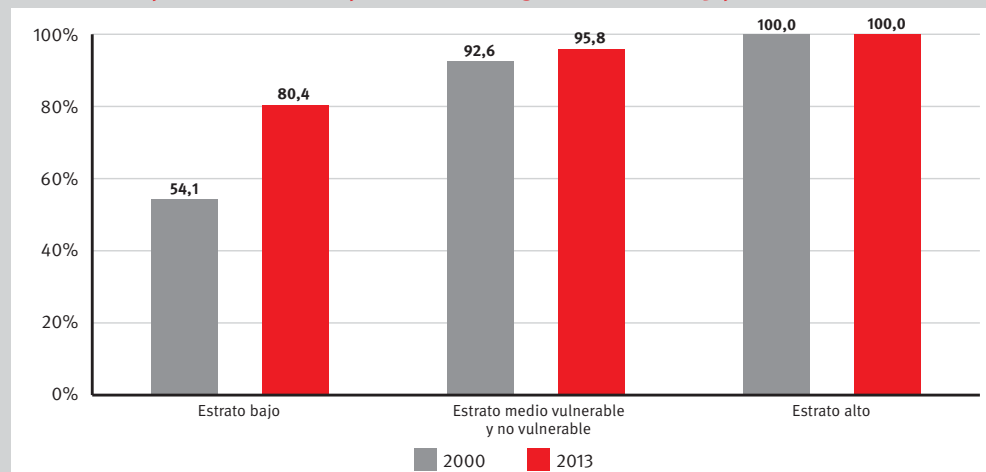
rural y comparando con los partos de madres no indígenas atendidos en el área urbana, se observa que esta brecha disminuyó de 69 en 2000 a 49 puntos porcentuales en 2013. Finalmente, el análisis muestra que la brecha en la cobertura de partos atendidos en mujeres indígenas del área rural y de estrato de ingresos bajo y los partos atendidos de mujeres no indígenas del área urbana del estrato de ingresos alto, disminuyó de 76 a 58 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Al igual que lo observado para la cobertura de seguro de salud, los factores asociados a las desigualdades en la cobertura de parto están relacionados con los problemas de de-

manda de los servicios de salud. Los partos del área rural tienen menos probabilidad de ser atendidos por personal calificado debido, en parte, a la falta de adecuación cultural de los servicios y a dificultades de acceso a los establecimientos de salud (tiempo y gasto que representa su traslado). Asimismo, factores como la condición étnica está relacionada a preferencias para la atención del parto, por ejemplo, por partera tradicional o un familiar como la atención por parte de una matrona o familiar. El nivel de ingresos del hogar es también otro factor importante que determina la desigualdad en la cobertura de parto institucional.

Gráfico 28.

Cobertura de parto institucional por estrato de ingresos, 2000-2013(p)

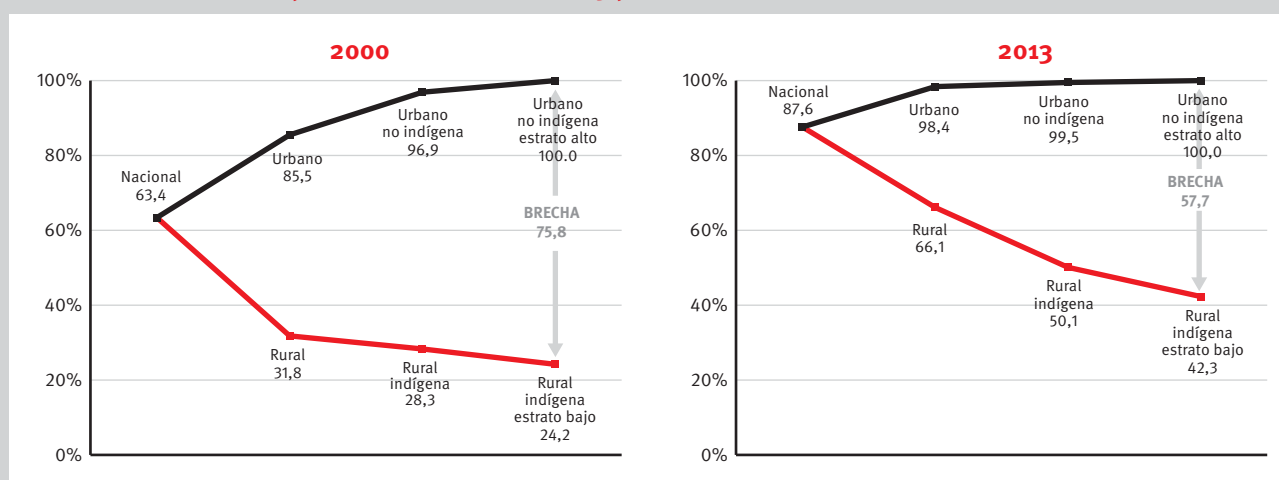


Fuente: UDAPE, con datos de las Encuestas de Hogares (INE).

(p) Preliminar

Gráfico 29.

Brechas en la cobertura de parto institucional, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, con datos de las Encuestas de Hogares (INE).

(p) Preliminar

5. Servicios básicos

5.1. Desigualdades en el acceso a agua potable y saneamiento básico

Desigualdades en el acceso a fuentes mejoradas de agua

Durante la última década los datos muestran mejoras importantes en el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica; sin embargo, aún persisten grandes disparidades entre zonas urbanas y rurales y entre diferentes grupos de la población. En cuanto al acceso al agua, específicamente, los datos de la EH 2013 muestran que el porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua ascendió a 85,5 % a nivel nacional²⁸, aunque esta cifra oculta rezagos en cuanto al acceso entre las distintas características de la población y de su entorno.

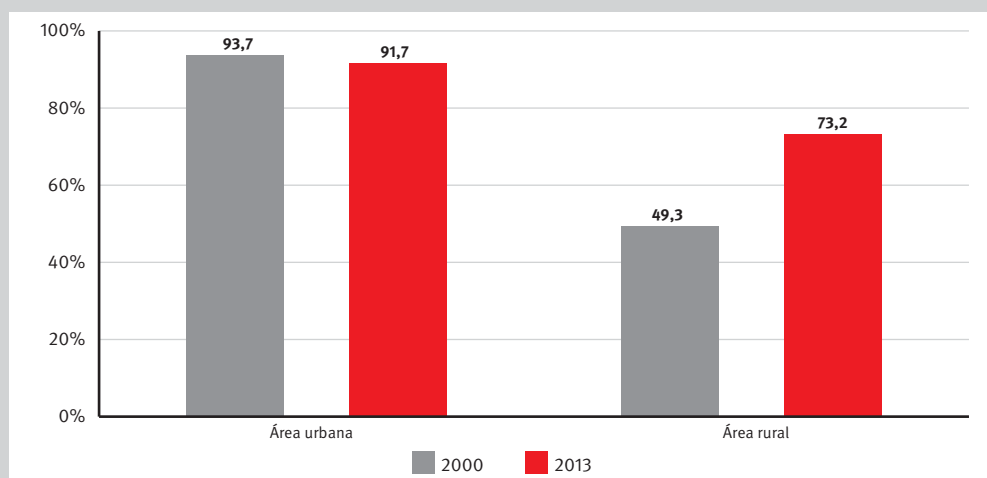
Las mayores brechas se aprecian entre el área urbana y rural del país. El **Gráfico 30** muestra que entre 2000 y 2013, el acceso a fuentes mejoradas de agua en el área urbana

no tuvo cambios significativos, mientras que en el área rural la cobertura en ese mismo periodo se incrementó de 49,3 a 73,2%, lo que derivó en una disminución de la brecha entre áreas de 44,4 a 18,5 puntos porcentuales.

Tomando en cuenta la estratificación por nivel de ingresos del hogar, se evidencia la persistencia de enormes desigualdades. En un extremo, en el año 2000 la cobertura de agua en el estrato de ingresos bajo fue de 68,9%, mientras que en el estrato de ingresos alto la cobertura alcanzó un 93,5%. La brecha entre los estratos de ingresos bajo y alto disminuyó de 24,6 puntos en 2000 a 14,5 puntos en 2013, fundamentalmente debido a mejoras importantes en la cobertura de los hogares más pobres (**Gráfico 31**).

El **Gráfico 32** muestra la acumulación de las desigualdades para la cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua para el año 2000 y 2013, respectivamente. Es evidente que la característica más importante para explicar las brechas es el área de residencia. En efecto, en el año 2000, la brecha de la cobertura entre área urbana y rural fue de 44,4 puntos porcentuales. Adicionalmen-

Gráfico 30.
Cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua por área de residencia, 2000 – 2013(p)

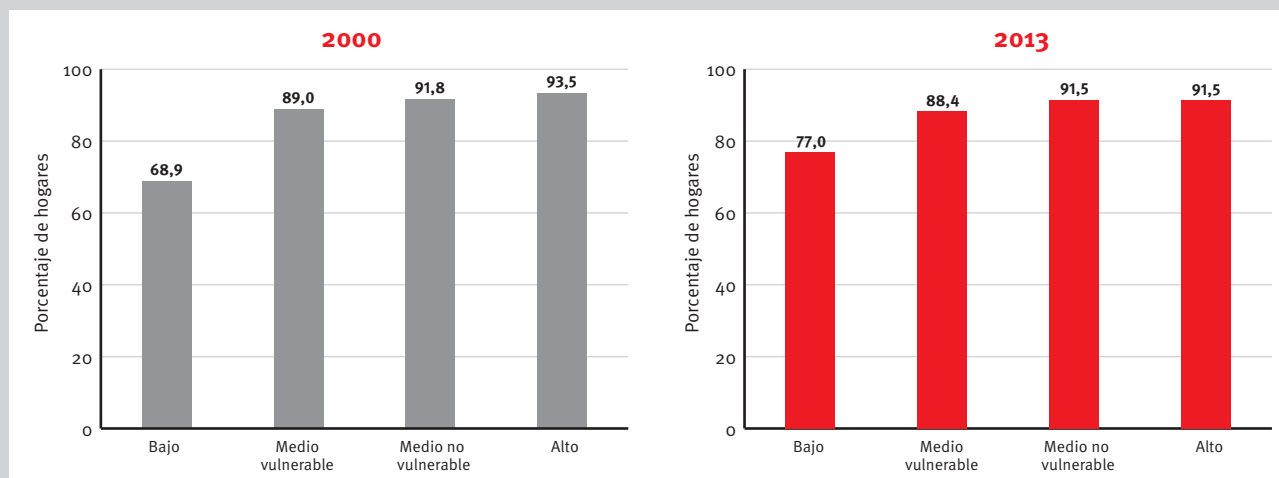


Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

²⁸ Se consideran fuentes mejoradas de agua: cañería de red dentro o fuera de la vivienda, pileta pública y pozo o noria protegido. Adicionalmente, para el área rural se incluye la categoría de vertiente protegida.

Gráfico 31.

Cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua por estrato de ingresos, 2000 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).

(p) Preliminar

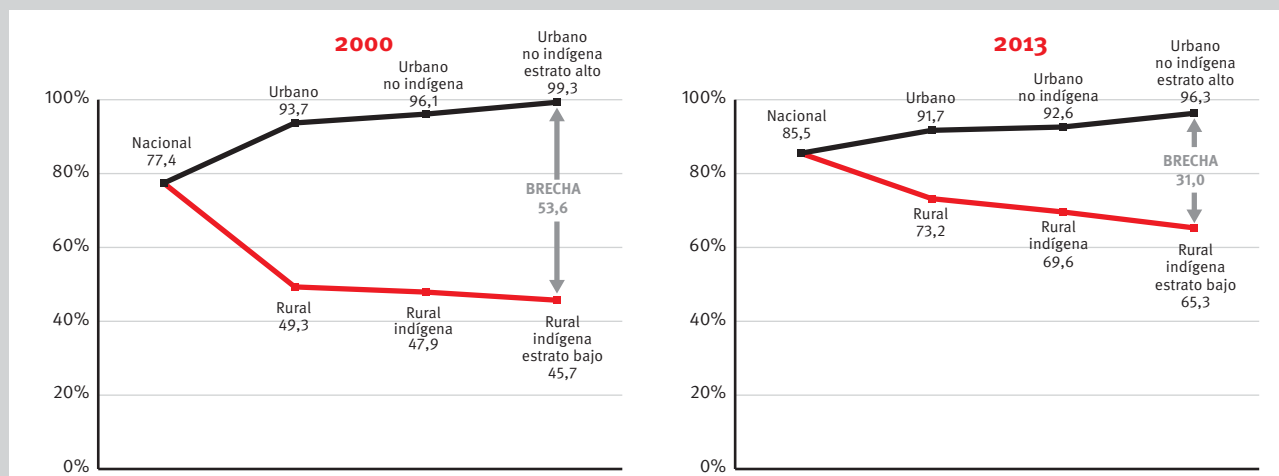
te, si a esta diferencia se suma la condición étnica del jefe de hogar la brecha asciende a 48,2 puntos porcentuales. Finalmente, los hogares del área rural, con jefe de hogar indígena y de estrato de ingresos bajo presentan una cobertura promedio de apenas 45,7%, mientras que en el otro extremo, los hogares del área urbana con jefe de hogar no indígena y de estrato de ingresos alto presentan una cobertura de 99,3%, generándose una brecha entre uno y otro grupo de 53,6 puntos porcentuales.

Para 2013, si bien la variable más relevante para entender las desigualdades sigue siendo el área de residencia, la magnitud de

la brecha entre área urbana y rural disminuyó significativamente a 18,5 puntos porcentuales. Considerando adicionalmente la condición étnica del jefe de hogar, la brecha asciende a 23,0 puntos porcentuales y ésta se amplía a 31,0 puntos si considera además el estrato de ingresos del hogar. En efecto, los hogares del área rural, con jefe de hogar indígena y de estrato bajo muestran una cobertura de agua de 65,3%, mientras que en el otro extremo, los hogares del área urbana con jefe de hogar no indígena y estrato de ingresos alto tienen, en promedio, una cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua de 96,3%.

Gráfico 32.

Brechas en la cobertura de acceso a fuentes mejoradas de agua, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).

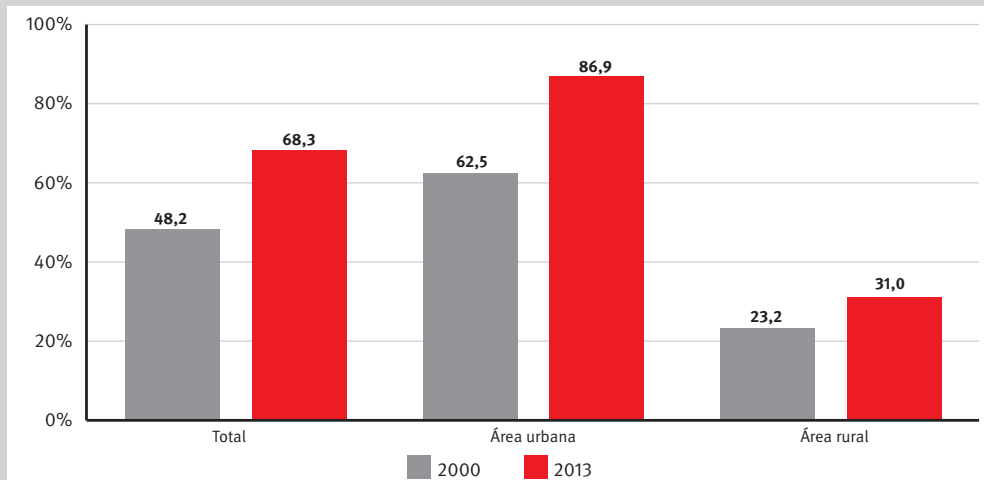
(p) Preliminar

Desigualdades en el acceso a saneamiento básico

En cuanto a los servicios de saneamiento, a nivel nacional poco más de dos tercios (68,3%) de los hogares en 2013 tenía acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento básico. En el área urbana, la cobertura de hogares con acceso a saneamiento básico se incrementó de 62,5% en 2000 a 86,9% en 2013, mientras que en el área rural el incremento fue de 23,2% a 31,0%. El incremento más modesto en el área rural dio lugar a que la brecha entre área urbana y rural aumente de 39 puntos porcentuales en 2000 a 56 puntos porcentuales en 2013 (**Gráfico 33**).

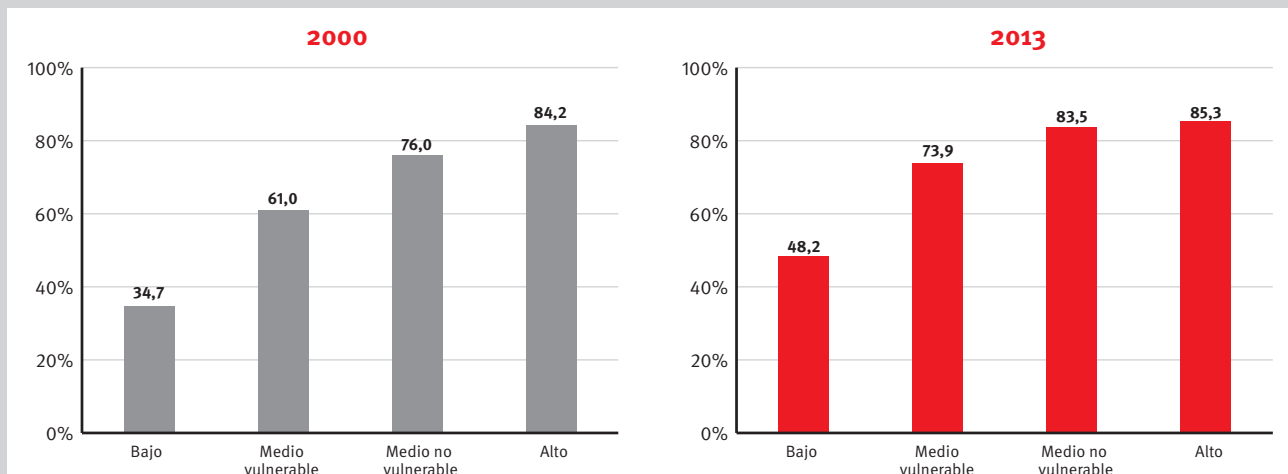
El **Gráfico 34** muestra la cobertura de saneamiento básico por estrato de ingresos del hogar, observándose una marcada gradiente socioeconómica que genera desigualdades. En 2000, la brecha de cobertura entre el estrato de ingresos bajo y alto fue de 49,5 puntos porcentuales. Las brechas entre los estratos de ingresos medios fueron también relevantes (15 puntos entre el estrato medio vulnerable y el estrato medio no vulnerable). Para el año 2013, la brecha entre los estratos bajo y alto disminuyó a 37,1 puntos, lo que representa una mejora de 39% respecto al año 2000. Destaca, además, la reducción notable de las brechas entre los estratos medios y alto. Efectivamente, la diferencia de cobertura de

Gráfico 33.
Cobertura de acceso a saneamiento básico por área de residencia, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 34.
Cobertura de acceso a saneamiento básico por estrato de ingresos, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

saneamiento entre el estrato de ingresos medio vulnerable y el estrato de ingresos alto bajó a solo 11,4 puntos en 2013.

Al igual que en el acceso a agua, las desigualdades en saneamiento básico se acumulan en función a ciertas características individuales y del contexto urbano y rural. Como se observa en el **Gráfico 35**, en el año 2000, la cobertura de saneamiento básico promedio en los hogares de Bolivia fue de 48,2%. Sin embargo, el hecho de que el hogar se encuentre en el área urbana, tenga jefe de hogar no indígena y pertenezca al estrato de ingresos alto aumenta la probabilidad de acceso a saneamiento básico a 92,2%, en tanto que pertenecer al área rural con jefe de hogar indígena y estrato de ingresos bajo reduce la probabilidad de acceso a saneamiento a apenas 18,1 %, generándose una brecha entre ambos grupos de 74,1 puntos porcentuales en el año 2000.

Si bien la cobertura promedio de acceso a saneamiento básico se incrementó significativamente entre el 2000 y 2013 (de 48,2% a 68,3%), las brechas se intensificaron, principalmente la que se explica por el área de residencia. Esto se debió a que los mayores avances se concentraron en el área urbana, dejando el área rural más rezagada. Solo el hecho de residir en el área urbana versus residir en el área rural genera una brecha de 51,3 puntos en la cobertura. Tomando en cuenta además criterios de condición étnica

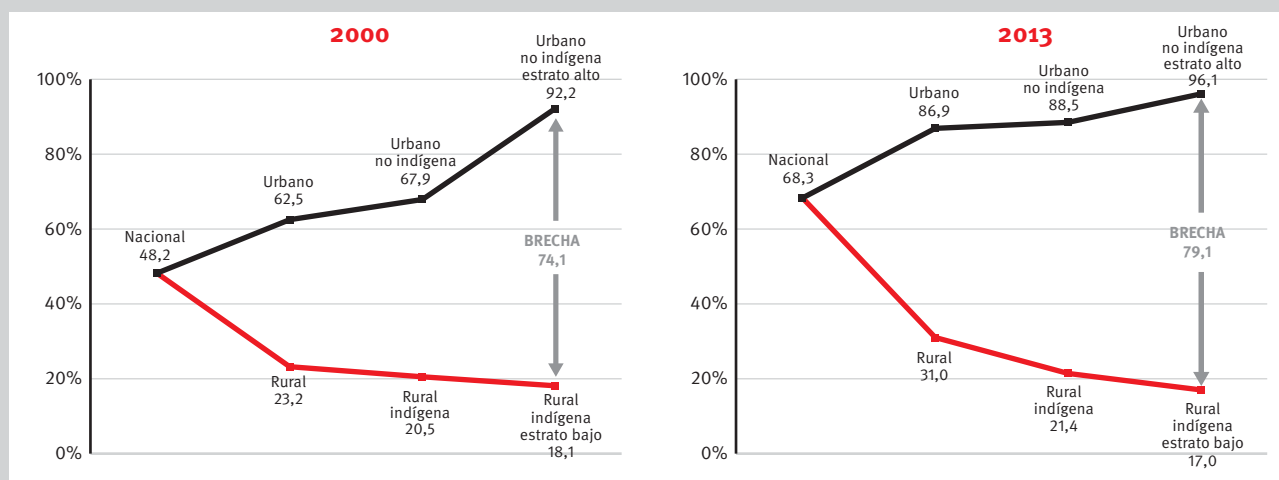
del jefe de hogar y del estrato de ingresos al que pertenece el hogar, las brechas se profundizan aún más hasta llegar a 79,1 puntos porcentuales, una brecha mayor a la registrada en 2000.

5.2. Desigualdades en el acceso a energía eléctrica

La cobertura de energía eléctrica en los hogares bolivianos se ha incrementado sustancialmente en la última década, de 70% en 2000 a 89,5 % en 2013. Adicionalmente, a diferencia de lo que sucedió en saneamiento básico, las grandes disparidades en cobertura de energía eléctrica entre área urbana y rural se redujeron considerablemente para el año 2013. Esto se debió a que la cobertura de energía eléctrica en área urbana tuvo un ligero incremento, mientras que en área rural la cobertura casi se triplicó, pasando de 24,9% en 2000 a 69,3% en 2013, lo que derivó en una disminución sustancial de la brecha urbana-rural (**Gráfico 36**).

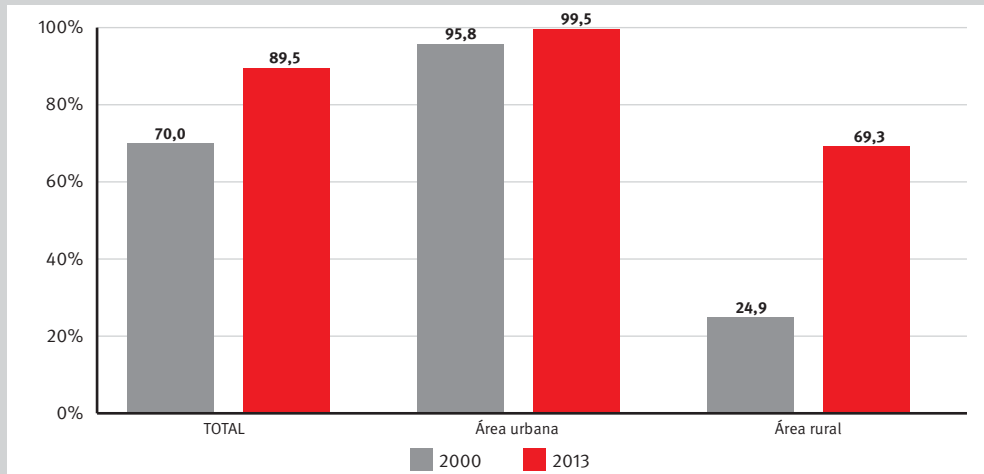
Pese a la convergencia entre áreas registrada en los últimos años, la estratificación por nivel de ingresos del hogar permite identificar aún la persistencia de importantes desigualdades socioeconómicas. En el año 2000, la cobertura de energía eléctrica varió de 56,4% en el estrato de ingresos bajo hasta

Gráfico 35.
Brechas en la cobertura de acceso a saneamiento básico, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 36.
Cobertura de acceso a energía eléctrica por área de residencia, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

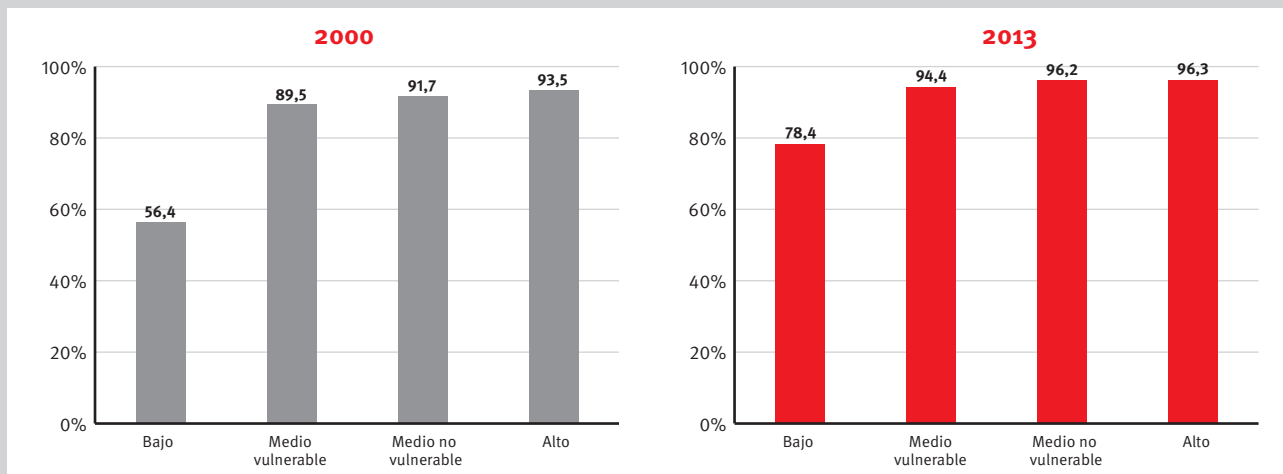
93,5% en el estrato de ingresos alto. Posteriormente, en 2013, la brecha entre el estrato bajo y alto disminuyó a 17,9 puntos, debido a que la cobertura entre los más pobres (estrato bajo) se incrementa a 78,4%. Es importante notar que para 2013 las desigualdades en la cobertura de energía eléctrica entre los estratos de ingresos medios y altos fueron casi inexistentes.

El **Gráfico 38** muestra la acumulación de desigualdades en la cobertura de energía eléctrica para los años 2000 y 2013. Al igual que otros indicadores de acceso a servicios básicos, el factor más relevante para explicar las desigualdades es el área de residencia. En

el año 2000, solo la desagregación urbano-rural generó una brecha de cobertura de 70,9 puntos porcentuales, mientras que el resto de los factores como condición étnica y nivel de ingresos profundizó las desigualdades hasta 81,3 puntos.

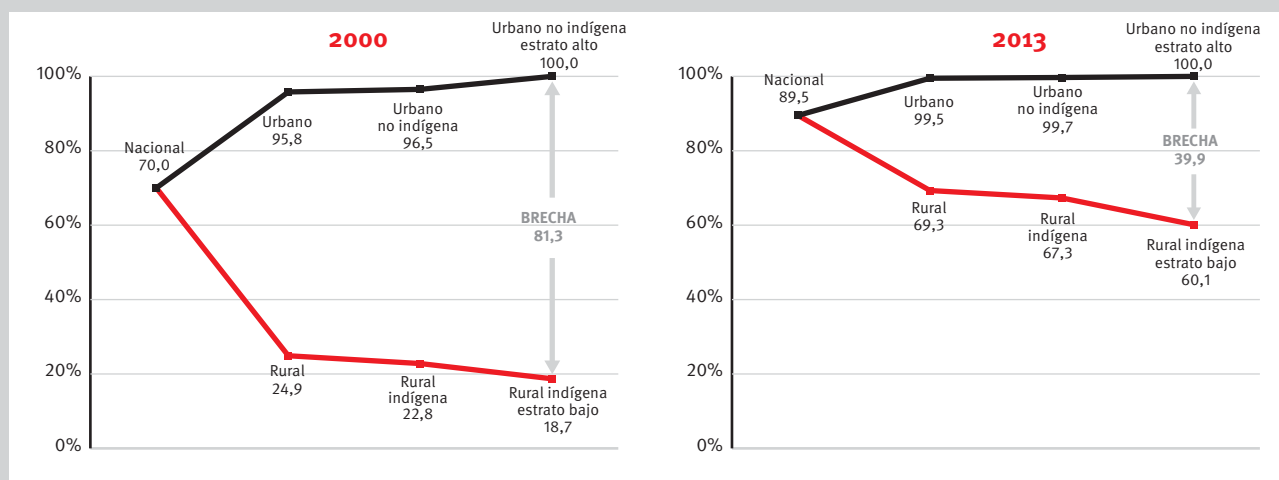
Al 2013, las desigualdades se redujeron sustancialmente. La variable que explica la mayor parte de las diferencias continua siendo el área de residencia, pero la brecha urbano-rural se redujo a 30,2 puntos. Otros factores como jefatura de hogar no indígena y pertenencia a un estrato de ingresos alto, no afectan significativamente la cobertura de energía eléctrica en el área

Gráfico 37.
Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica por estrato de ingresos, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 38.
Brechas en la cobertura de acceso a energía eléctrica, 2000-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2000 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

urbana. En el área rural, por el contrario, la cobertura parece ser más sensible a estas características del hogar. Las desigualdades acumuladas por área de residencia, condición étnica y estrato de ingresos generan una brecha total de 39,9 puntos porcentuales, brecha considerablemente menor a la observada en el año 2000.

5.3. Acceso a tecnologías de información y comunicación

En un estudio reciente de la CEPAL/FAO/IICA (2011) se sostiene que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son fundamentales para alcanzar metas de productividad, sostenibilidad y transparencia. Además, las TIC han demostrado ser efectivas en la inclusión social de los habitantes de zonas rurales, por lo que su ausencia o precariedad puede provocar que regiones o generaciones enteras sean separadas de las oportunidades de un desarrollo más rápido e inclusivo. Las innovaciones en las formas de comunicación introducidas por las TIC han llevado a la dinamización de las zonas rurales, no solo en sus aspectos económicos, sino también en su dimensión social y cultural, con un impacto generalmente positivo sobre el bienestar de la población.

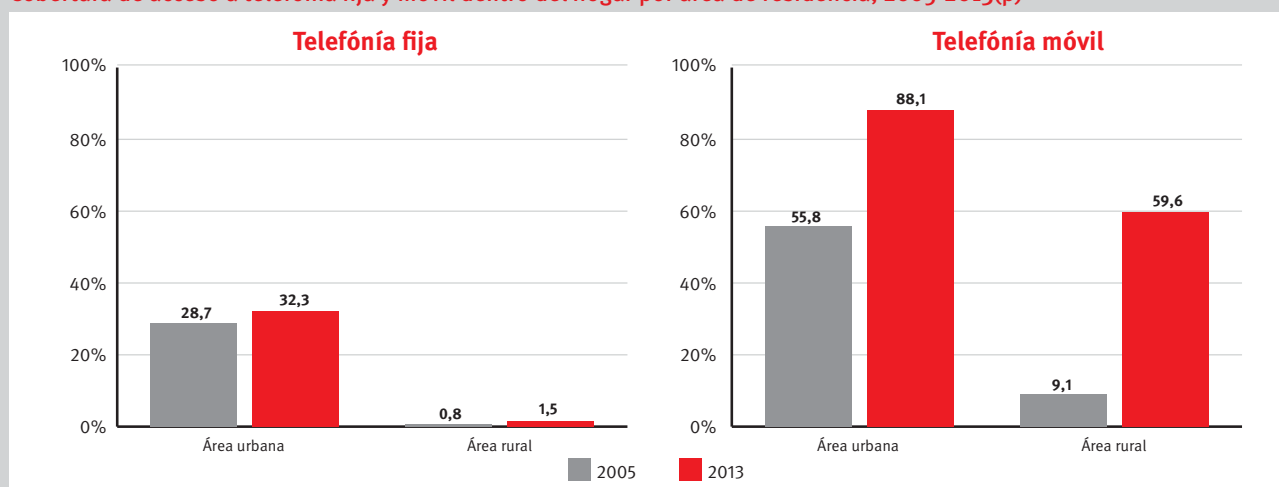
Desigualdades en el acceso a telefonía móvil y fija

En el **Gráfico 39** se presenta información de la proporción de hogares con disponibilidad de teléfono fijo y móvil en el hogar para los años 2005 y 2013, según área de residencia²⁹. Respecto a la telefonía fija, se observa que la cobertura de este servicio ha crecido muy poco en los últimos años, manteniéndose en niveles relativamente bajos (22,1% en 2013 a nivel nacional). Otro aspecto que sobresale es que la cobertura de telefonía fija dentro en la vivienda es fundamentalmente urbana, ya que la cobertura en área rural se encuentra actualmente en apenas 1,5%. Esta situación ha generado una brecha de 30,8 puntos porcentuales en la cobertura entre área urbana y rural para el año 2013.

En cuanto a la cobertura de telefonía móvil, las cifras muestran una evolución muy diferente a la anterior. En particular, la cobertura de la telefonía móvil ha aumentado sustancialmente entre 2005 y 2013, de 42,4% a 82,6%. Si bien los incrementos en cobertura han sido importantes tanto en área urbana como rural, destaca la rápida expansión de la cobertura en el ámbito rural donde la cobertura se multiplicó en casi 7 veces, pasando de 9,1% en 2005 a 59,6% en 2013. El mayor incremento en el área rural originó que la brecha existente en 2005 de 46,7 se reduzca a 28,5 puntos en 2013.

²⁹ A diferencia del resto de los indicadores de servicios básicos, el análisis de los cambios en las desigualdades en la cobertura de telefonía fija y móvil se basa en información del año 2005 y 2013 (en vez de 2000 y 2013), debido a la disponibilidad de información de las encuestas de hogares del INE.

Gráfico 39.
Cobertura de acceso a telefonía fija y móvil dentro del hogar por área de residencia, 2005-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2005 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Tomando en cuenta la estratificación de los hogares por nivel de ingresos, el **Gráfico 40** muestra que si bien la cobertura de la telefonía fija a nivel nacional no experimentó grandes cambios entre 2005 y 2013, las coberturas en los diferentes estratos se modificaron. En específico, llama la atención las reducciones de cobertura en los estratos de ingresos más altos (medio no vulnerable y alto), mientras que la cobertura en el estrato bajo subió 3,1 puntos porcentuales. Estos cambios resultaron en una disminución en las brechas por estrato.

En cuanto a la telefonía móvil, el gráfico muestra que las desigualdades entre los diferentes estratos económicos disminuyeron sustancialmente entre 2005 y 2013; esto debido, por un lado, al aumento de casi 2,5 veces en la cobertura en los hogares del estrato más bajo de ingresos, y por el otro, a la reducción de brechas entre los estratos medios y altos.

El **Gráfico 41** muestra la acumulación de las desigualdades en el acceso a la telefonía móvil relacionadas a características geográficas e individuales, y cómo éstas se han modificado entre 2005 y 2013. Por ejemplo, en 2005, la cobertura de telefonía móvil en hogares con jefe de hogar con seis o más años de escolaridad alcanzó un 53%, mientras que en hogares con jefe de hogar con menos de 6 años de escolaridad, esta cobertura fue menos de la mitad (24,1%). Si a esta

diferencia se suma la característica de área de residencia, la brecha se duplica llegando a 55,8 puntos. Otro factor primordial al explicar las disparidades en acceso a telefonía móvil es la condición socioeconómica del hogar medida por el estrato de ingresos al que pertenece el hogar. Así, un hogar urbano con jefe de hogar con al menos 6 años de escolaridad, no indígena y que pertenece al estrato de ingresos más alto tiene una probabilidad de contar con el servicio de telefonía móvil de 87,2%, mientras que un hogar rural con jefe de hogar con menos de 6 años de escolaridad, indígena y que pertenece al estrato de ingresos más bajo tiene una probabilidad de acceder al servicio de telefonía móvil de apenas 3,5%.

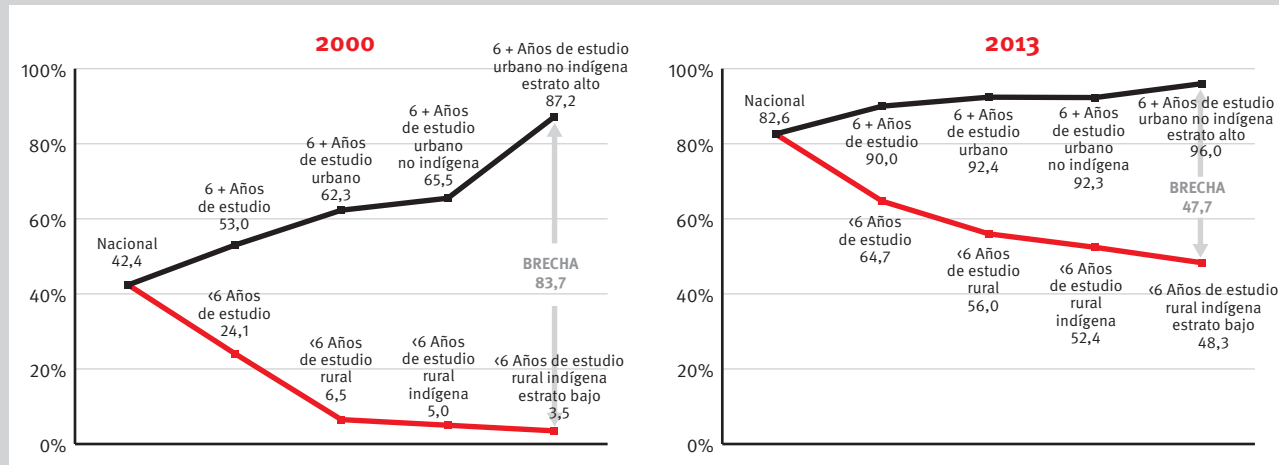
En 2013, con excepción de la variable de años de escolaridad que continua generando una brecha en la cobertura de telefonía móvil muy similar a la del año 2005, las brechas asociadas al resto de las características analizadas se redujeron considerablemente. Destaca sobre todo la menor contribución del nivel de ingresos del hogar en la profundización de las brechas de cobertura que para 2013 agrega solo 7,8 puntos adicionales a la brecha causada por el resto de los factores. Este resultado puede atribuirse tanto al aumento general de los ingresos de la población como a la reducción de los costos de la telefonía móvil que han hecho que este servicio sea mucho más asequible para la población más pobre.

Gráfico 40.
Cobertura de acceso a telefonía fija y móvil por estrato de ingresos, 2005 – 2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2005 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

Gráfico 41.
Brechas en la cobertura de acceso a telefonía móvil, 2005-2013(p)



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Hogares 2005 y 2013 (INE).
(p) Preliminar

6. Hacia la igualdad de oportunidades en Bolivia

6.1. ¿Qué es la igualdad de oportunidades?

Cuando se piensa en inequidades, generalmente nos imaginamos diferencias en los ingresos o en las condiciones de vida que pueden resultar en parte de las elecciones y decisiones que se toman a lo largo de la vida, como por ejemplo la decisión de esforzarse para obtener una buena educación o invertir en el cuidado de la salud. La mayoría de la población afirmaría que los niveles actuales de desigualdad del ingreso en la sociedad son injustos, sin embargo, existe otro tipo de desigualdad que es considerada especialmente inaceptable; ésta es la desigualdad de oportunidades que se manifiesta desde el nacimiento y que determina las condiciones iniciales de arranque en la vida. Si bien puede existir debate sobre si un objetivo explícito de desarrollo es reducir las diferencias en resultados, como niveles de ingreso o consumo de la población, existe consenso en que es fundamental para un país garantizar la igualdad de oportunidades para lograr estos resultados.

En este sentido, la igualdad de oportunidades consiste en garantizar desde el nacimiento un acceso equitativo y universal a las oportunidades básicas de acceso a la salud, educación y los servicios básicos para los niños y jóvenes, independientemente de las circunstancias externas a ellos, como el sexo, el ámbito geográfico, las circunstancias económicas, la etnicidad u otras características inherentes al entorno familiar sobre las que no tienen ningún control.

El concepto de oportunidad es difícil de definir y medir, y por tanto, los análisis de desigualdad generalmente se centran en describir y analizar las disparidades utilizando variables de resultados como los ingresos, la mortalidad u otros. Sin embargo, una forma de medir la desigualdad de oportunidades en una población es identificando un conjunto de bienes y servicios, a los que se denomina “oportunidades básicas”

y su relación con un conjunto de “circunstancias” para la población de niños y jóvenes. Las oportunidades básicas que se deben garantizar para un desarrollo pleno pueden variar entre países y en el tiempo, sin embargo deben ser condiciones fundamentales para el desarrollo, de alto impacto para los resultados de etapas posteriores de la vida, y cuya provisión sea una prioridad a ser garantizada por la sociedad. Por su parte, las circunstancias son características personales, familiares o comunitarias sobre las cuales las personas no tienen control y que la sociedad considera que no deberían influir en el acceso a las oportunidades.

Tomando en cuenta estos componentes, el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) es una forma de medir el concepto de igualdad de oportunidades que incorpora tanto la cobertura promedio en el acceso a una oportunidad como la desigualdad en la distribución de la misma. La medición de la desigualdad se concentra solo en aquella atribuible a las circunstancias ajenas a la voluntad y al esfuerzo del individuo. La fórmula del IOH se define como la tasa de cobertura promedio (C) de un bien o servicio, descontada por una penalización (P) asociada a la desigualdad en la distribución de dicho bien o servicio. La penalización P dividida por la cobertura C, es igual al índice de disimilitud D:

$$\text{IOH} = C - P = C (1 - D)$$

El IOH posee cualidades útiles para la orientación de políticas públicas, ya que por un lado ofrece una medición de avances en la cobertura de las oportunidades básicas corregida por el nivel de desigualdad de esta cobertura. En este sentido, el IOH es un indicador más completo de avances en las políticas de desarrollo social. Los resultados que se presentan en este informe se basan en información de las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y de la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012. Estas encuestas permitieron la construcción del IOH

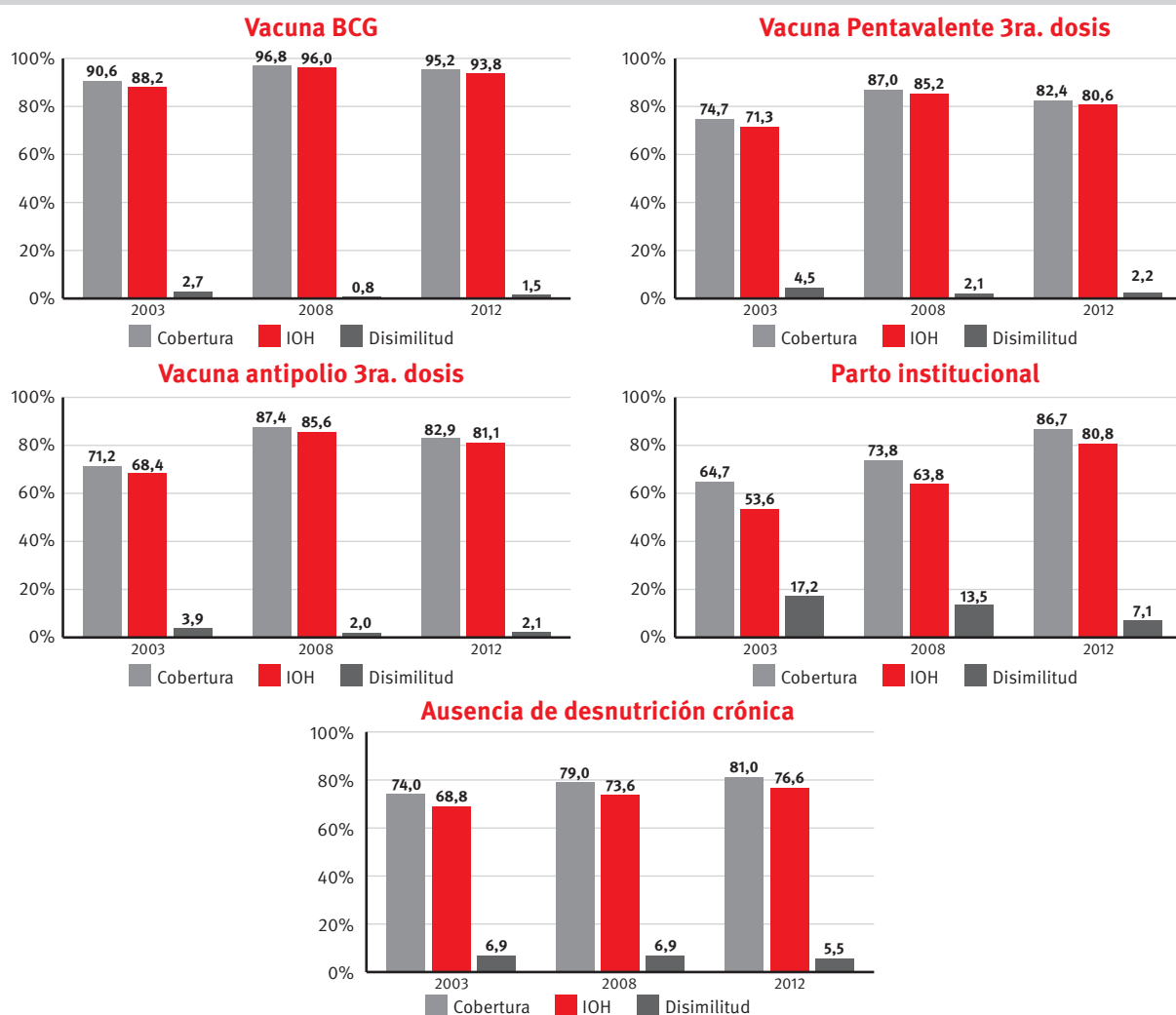
para 15 oportunidades básicas en los ámbitos de educación, salud, vivienda y servicios básicos, y protección, y tomando en cuenta las desigualdades relacionadas a siete circunstancias: ámbito geográfico, sexo, etnia, sexo del jefe del hogar, estructura del hogar, educación del jefe del hogar y nivel socioeconómico.

6.2. Evolución del IOH en salud

El **Gráfico 42** muestra la evolución del Índice de Oportunidades Humanas para cinco oportunidades básicas en el ámbito de salud, entre 2003 y 2012. Con la fina-

lidad de mostrar tanto los cambios en cobertura cruda como los cambios en desigualdad, el gráfico muestra además del IOH, la tasa de cobertura y el índice de disimilitud. En general, la evolución histórica del IOH en todos los indicadores de salud ha sido positiva con relación al año 2003. Respecto a los tres indicadores de vacunación, las coberturas crudas al 2012 ya se encontraban en niveles por encima del 80% y la desigualdad medida por el índice de disimilitud era muy baja, por tanto, el IOH también fue superior al 80%, sobre todo en la vacuna BCG que prácticamente ha alcanzado una cobertura universal. Respecto al 2008, sin embargo, se registra

Gráfico 42.
Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de salud, 2003, 2008 y 2012



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012.

una leve caída del IOH, causada principalmente por la ligera caída en la cobertura de estas vacunas. El mayor cambio positivo durante el periodo de análisis se observa en la oportunidad de parto institucional que muestra un crecimiento sostenido del IOH y una disminución de la desigualdad, medida por el índice de disimilitud. Asimismo, se evidencia una mejora, aunque modesta, en el IOH de desnutrición crónica reflejando tanto un aumento de la población de niños sin desnutrición como una reducción de la desigualdad. Cabe destacar que las desigualdades más altas en el ámbito de salud se presentan aún en estos dos últimos indicadores que están altamente asociados a las preferencias, a las características familiares y del entorno y las condiciones de la oferta de servicios.

6.3. Evolución del IOH en educación

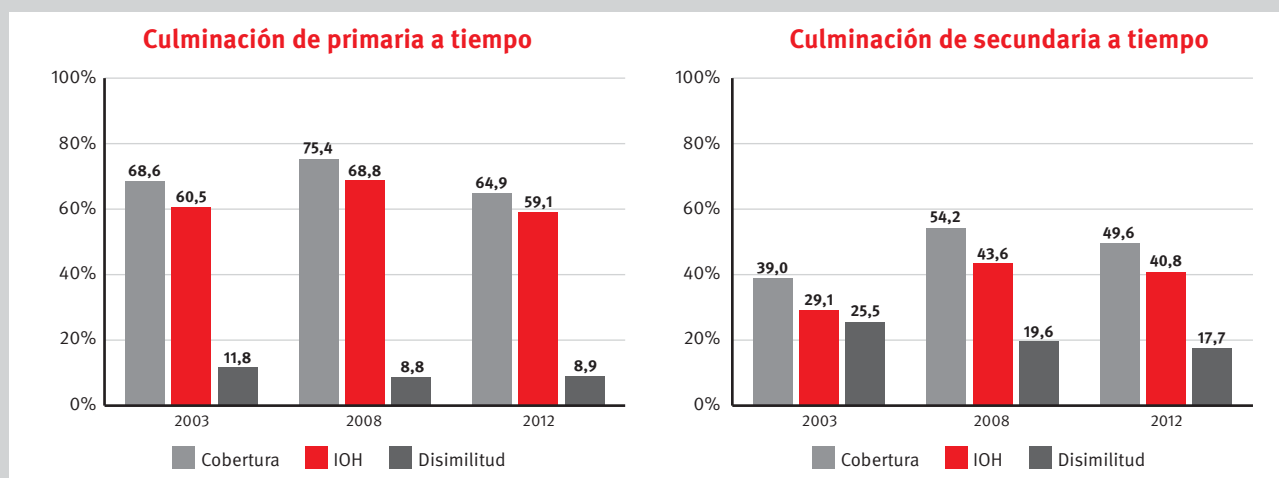
En la dimensión de educación, la tendencia del IOH entre 2003 y 2008 ha sido positiva y estadísticamente significativa para los dos indicadores de culminación a tiempo que se presentan (**Gráfico 43**). Sin embargo, entre 2008 y 2012 las cifras muestran una caída del IOH en ambas oportunidades.

Dado que el índice de disimilitud, que mide las inequidades en el acceso, se mantuvo constante entre 2008 y 2012 para la culminación de primaria, y disminuyó ligeramente para la culminación de secundaria, la caída en el IOH se debió fundamentalmente a la aparente caída en las coberturas. Nótese que la oportunidad de culminación de la primaria a tiempo es significativamente más elevada que la de secundaria, reflejando los esfuerzos por universalizar el derecho a la educación, sobre todo en el nivel de educación primaria. Asimismo, el indicador de disimilitud es todavía elevado en ambos indicadores, pero en particular en el de culminación de secundaria a tiempo. Estos indicadores señalan los retos importantes del sistema educativo para mejorar aún los indicadores de retención escolar y de calidad, así como los retos para aumentar sustancialmente las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en la educación secundaria.

6.4. Evolución del IOH en vivienda y servicios

El **Gráfico 44** presenta la evolución de la cobertura, del IOH y del índice de disimilitud para siete indicadores en la dimen-

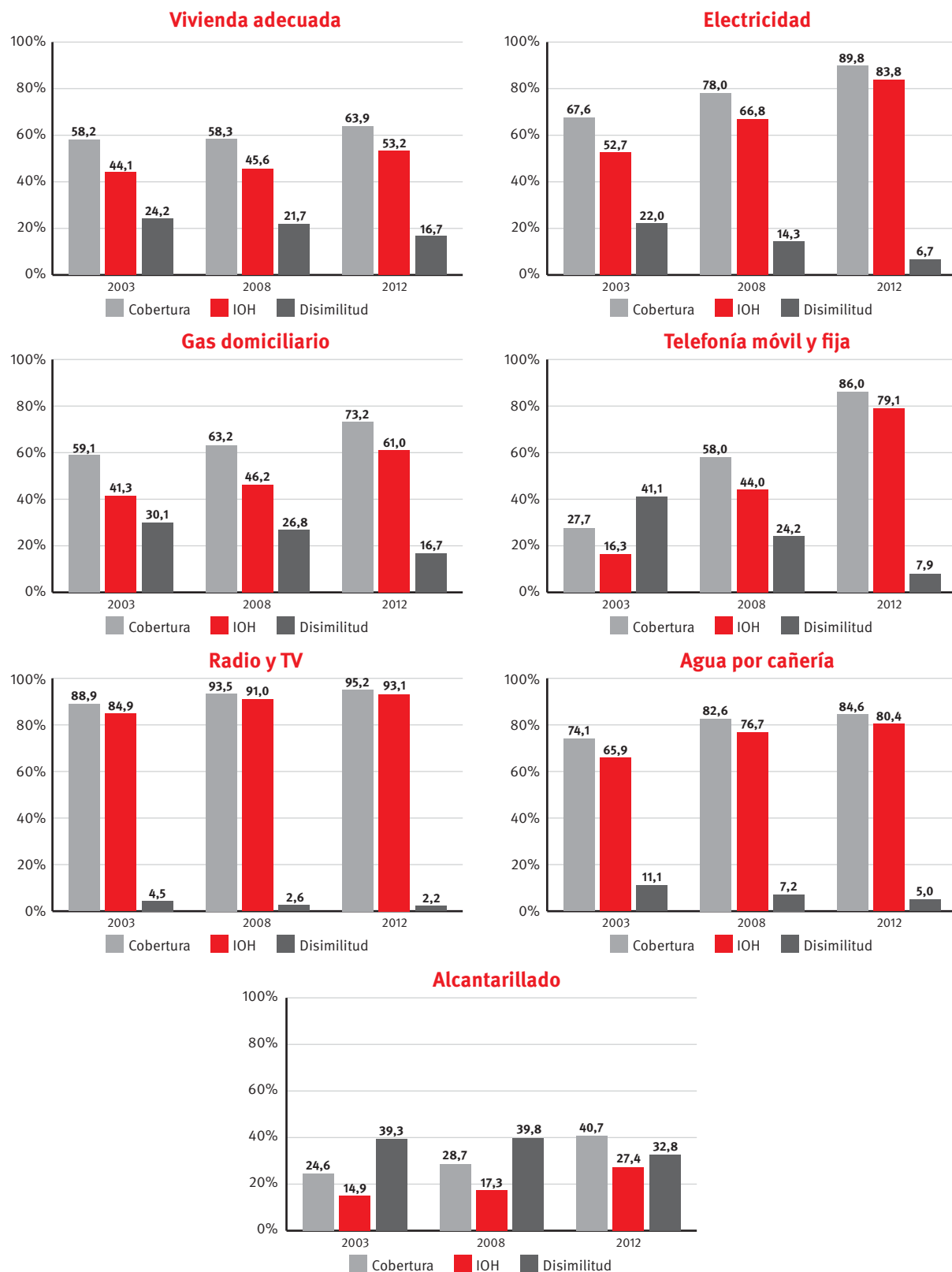
Gráfico 43.
Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de educación, 2003, 2008 y 2012



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012.

Gráfico 44.

Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de vivienda y servicios, 2003, 2008 y 2012



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012.

sión de vivienda y servicios, incluyendo oportunidades de acceso a tecnologías de información y comunicación. Los avances respecto a 2003 son notables y todos los indicadores registran mejoras en el IOH, con importantes aumentos en cobertura y reducciones en desigualdad.

De acuerdo a su nivel de oportunidad alcanzado, los indicadores pueden clasificarse en dos grupos: aquellos cuyo nivel de IOH para el año 2012 ya se encontraba alrededor del 80%, donde se ubican el acceso a electricidad, radio y TV, telefonía y agua por cañería, y aquellos que, a pesar de los avances, se encuentran aún rezagados, entre los que se incluyen el acceso a una vivienda con materiales adecuados de piso, techo y paredes, gas domiciliario y alcantarillado.

Las oportunidades que muestran el mayor crecimiento relativo entre 2008 y 2012 son el acceso a telefonía móvil y fija (80%), acceso a alcantarillado (58%) y acceso a gas domiciliario (32%), reflejando los logros de las políticas de universalización de estos servicios. En el caso de alcantarillado, sin embargo, el IOH se encuentra aún en niveles muy por debajo de los otros indicadores y requiere esfuerzos adicionales.

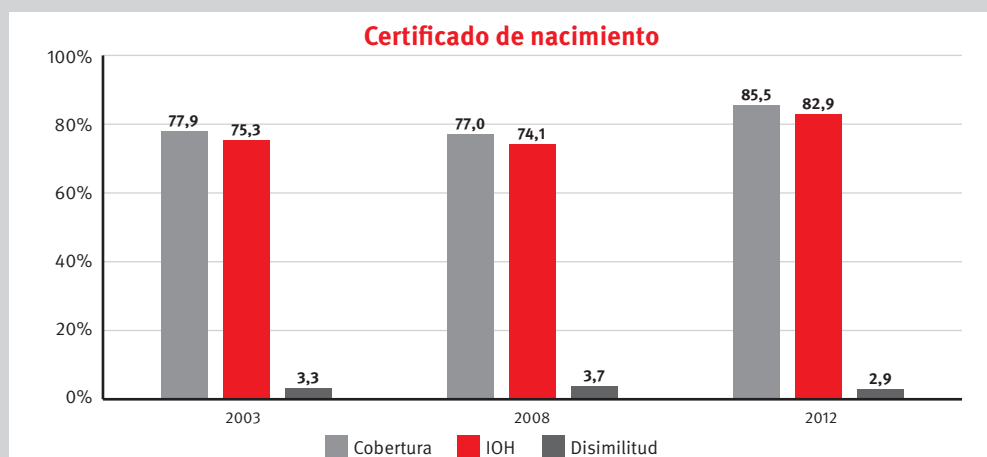
Si bien el índice de disimilitud cae en todos los indicadores durante el periodo de

análisis, su nivel se mantiene todavía muy alto para indicadores de vivienda adecuada, gas domiciliario y alcantarillado. En particular, destaca el caso de la oportunidad de acceso a alcantarillado para la cual el índice de disimilitud es superior al nivel de cobertura, lo que indica la relevancia de las circunstancias en el acceso a esta oportunidad.

6.5. Evolución del IOH en protección

Los datos de las encuestas permitieron construir un indicador de protección relacionado al derecho de toda niña, niño y adolescente a la identidad y la filiación respecto a sus progenitores. El **Gráfico 45** muestra la evolución de la oportunidad de tenencia de certificado de nacimiento para los niños menores de 5 años. Entre 2008 y 2012 se observa un incremento importante en el porcentaje de niños pequeños que cuenta con este documento, dando cuenta de los avances recientes para garantizar este derecho establecido en la Constitución Política del Estado. Asimismo, la desigualdad, aunque ya era bastante baja, cayó aún más en 2012 y el IOH alcanzó un 83% a nivel nacional.

Gráfico 45.
Cobertura, IOH y disimilitud en la dimensión de protección, 2003, 2008 y 2012



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012.

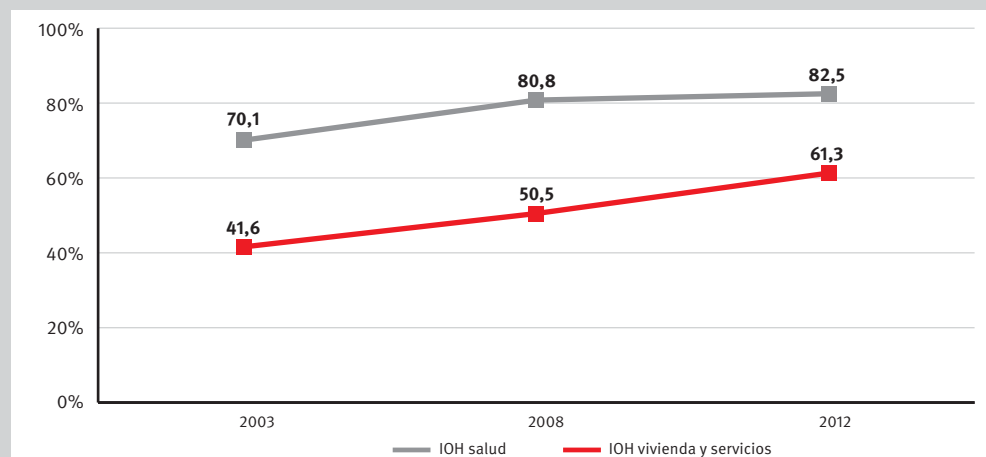
6.6. Evolución del IOH agregado por dimensión

En base a los indicadores seleccionados es posible construir un índice resumido que integra los indicadores de cada dimensión en índices agregados. Debido a que las dimensiones de educación y protección consideran muy pocos indicadores, solo se construyeron índices agregados para las dimensiones de salud, y vivienda y servicios. El índice agregado puede entenderse como la proporción promedio de oportunidades disponibles que se distribuyeron siguiendo el principio de igualdad de oportunidades.

Los resultados indican que para ambas dimensiones ha habido avances importantes en el periodo de análisis; sin embargo, las mejoras no han sido homogéneas. La

dimensión de salud muestra un nivel de oportunidad significativamente elevado: al 2012, el país asigna igualitariamente más del 80% de las oportunidades disponibles en esta dimensión y se encuentra camino a la universalización, aunque la tasa de crecimiento del IOH en los últimos años se ha reducido (**Gráfico 46**). Por su parte, la dimensión de vivienda y servicios se encuentra aún rezagada en su nivel de acceso a oportunidades básicas; sin embargo, se ha logrado un crecimiento sostenido importante, con un aumento de 20 puntos porcentuales en el IOH agregado entre 2003 y 2012. Si bien, este resultado permite ser optimistas respecto a mayor acceso a oportunidades en esta dimensión en el futuro, también resalta la necesidad de acelerar las medidas que permitan aumentar más rápidamente las coberturas y reducir las desigualdades.

Gráfico 46.
Evolución del IOH agregado por dimensión, 2003, 2008 y 2012



Fuente: UDAPE, en base a las Encuestas de Demografía y Salud 2003 y 2008 y la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición 2012.

7. Transferencias Intergubernamentales a las Entidades Territoriales Autónomas

La bibliografía sobre descentralización fiscal establece que las transferencias intergubernamentales tienen el objetivo de corregir desequilibrios verticales y horizontales de los diferentes niveles de gobierno, ocasionados en la mayoría de los casos por la incapacidad de generar ingresos propios (recaudación de impuestos, tasas y otros) por parte de los gobiernos territoriales. En Bolivia, la base de la descentralización fiscal son las transferencias otorgadas por el nivel central del Estado a las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). Debido a que la capacidad de generación de ingresos propios es limitada, con excepción de las capitales de departamento y ciudades intermedias, una de las principales fuentes de financiamiento para los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs) es la Coparticipación Tributaria, mientras que para los Gobiernos Autónomos Departamentales (GADs) son las Regalías.

La Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005 creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con una alícuota de 32% sobre el total de la producción de hidrocarburos medida en Boca de Pozo. Los recursos recaudados de este impuesto benefician a las Entidades Territoriales Autónomas, al Nivel Central del Estado, a las Universidades, Pueblos Indígena Originario Campesinos, entre otros. Por la importancia de la actividad hidrocarburiífera en la economía boliviana, el flujo de recursos IDH incrementó significativamente los ingresos de las Entidades Territoriales Autónomas, constituyéndose en el año 2013 la transferencia más importante para los Gobiernos Autónomos Municipales (50,1% respecto al total de transferencias) y la segunda más importante para las Gobernaciones (26,6%)(Cuadro 5).

Cuadro 5.
Transferencias del Nivel Central del Estado a las ETAs

TRANSFERENCIAS GAMs	2006		2013(p)	
	Millones de Bs	%	Millones de Bs	%
Coparticipación Tributaria	2.295,4	57,9%	6.811,8	47,1%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	1.370,7	34,6%	7.245,5	50,1%
HIPC II (Alivio de Deuda externa)	297,5	7,5%	412,8	2,9%
Total	3.963,6	100,0%	14.470,1	100,0%
TRANSFERENCIAS GADs	2006		2013(p)	
	Millones de Bs	%	Millones de Bs	%
Regalías Departamentales	2.076,5	49,6%	5.761,7	69,4%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	1.815,0	43,3%	2.208,0	26,6%
Impuesto Específico a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	298,2	7,1%	333,1	4,0%
Total	4.189,7	100,0%	8.302,8	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
(p) Preliminar

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula el régimen autonómico del país; sin embargo, en lo que concierne a las transferencias intergubernamentales, dicha norma no establece ningún cambio, disponiendo que el Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarían una propuesta técnica de diálogo para el Pacto Fiscal. La propuesta fue presentada al Consejo Nacional de Autonomías en febrero de 2015, por lo que ya se cuenta con insumos para analizar las transferencias intergubernamentales y otras fuentes de recursos públicos, en relación con la asignación y ejercicio efectivo de competencias de los diferentes niveles de gobierno.

En esta sección se presentan las desigualdades asociadas a la distribución de los recursos provenientes de la explotación y comercialización de los hidrocarburos (IDH e IEHD). En el análisis no se consideran los recursos de la Coparticipación Tributaria, ya que su distribución responde a criterios poblacionales. Tampoco se toma en cuenta los recursos HIPC, debido a que éstos se distribuyen en base a indicadores de pobreza y, al ser resultado del Segundo Programa de Alivio de Deuda para Países Pobres y Altamente Endeuda-

dos, tienen una vigencia limitada en el tiempo y los importes son cada vez menos significativos dentro de los presupuestos de los GAMs.

Transferencias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a Gobiernos Autónomos Municipales

En el **Cuadro 6** se detallan los municipios que durante las gestiones 2006 y 2013, recibieron el menor y el mayor importe de recursos IDH per cápita de su departamento. Se evidencia que en 2006 el municipio de Batallas del departamento de La Paz fue el que percibió la menor cantidad de recursos, Bs90 por habitante, mientras que en 2013, el municipio Waldo Ballivián, también del departamento de La Paz, fue el menos favorecido, con Bs166 per cápita. En las dos gestiones analizadas los municipios pandinos fueron los más favorecidos con recursos IDH. Así, el año 2006 todos los municipios de ese departamento percibieron Bs2.256 por habitante, mientras que en 2013, el municipio Santa Rosa del Abuná fue el que recibió la mayor transferencia por habitante (Bs10.842).

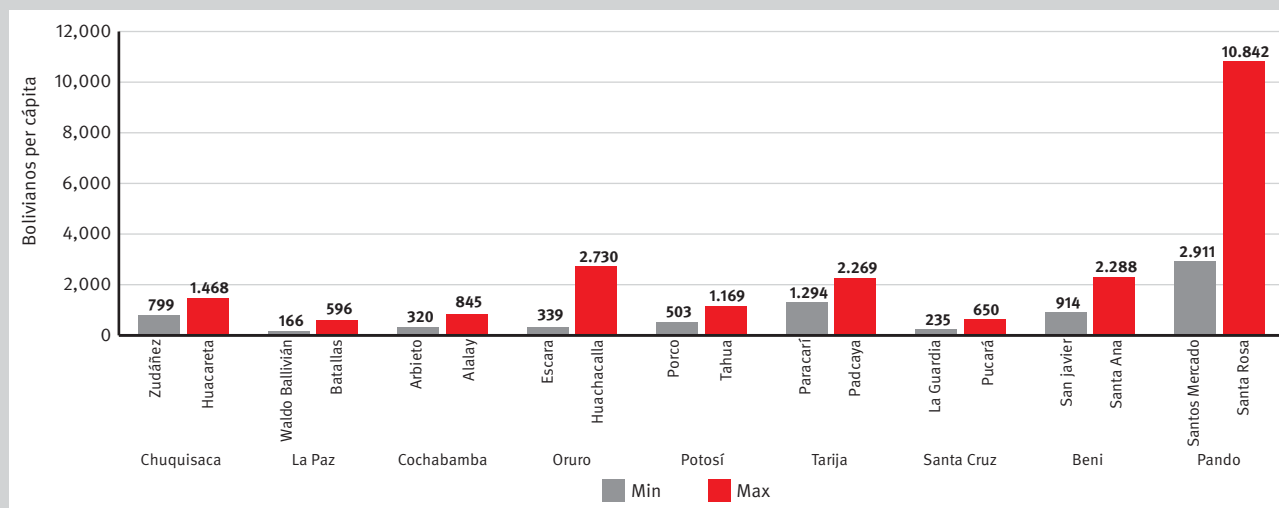
Cuadro 6.
Transferencias de recursos IDH a municipios: Importe per cápita mínimo y máximo por departamento, 2006-2013

	2006		2013	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Chuquisaca	Bs214 (Tarvita)	Bs470 (Incahuasi)	Bs799 (Zudáñez)	Bs1.468 (Huacareta)
La Paz	Bs90 (Batallas)	Bs204 (Puerto Acosta)	Bs166 (Waldo Ballivián)	Bs596 (Batallas)
Cochabamba	Bs114 (Varios)	Bs230 (Morochata)	Bs320 (Arbieto)	Bs845 (Alalay)
Oruro	Bs295 (Soracachi)	Bs302 (Varios)	Bs339 (Escara)	Bs2.730 (Huachacalla)
Potosí	Bs167 (Varios)	Bs289 (Puna)	Bs503 (Porco)	Bs1.169 (Tahua)
Tarija	Bs387 (Todos)	Bs387 (Todos)	Bs1.294 (Caraparí)	Bs2.269 (Padcaya)
Santa Cruz	Bs107 (Todos)	Bs107 (Todos)	Bs235 (La Guardia)	Bs650 (Pucará)
Beni	Bs301 (Exaltación)	Bs343 (Santa Ana)	Bs914 (San Javier)	Bs2.288 (Santa Ana)
Pando	Bs2.256 (Todos)	Bs2.256 (Todos)	Bs2.911 (Santos Mercado)	Bs10.842 (Santa Rosa del Abuná)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

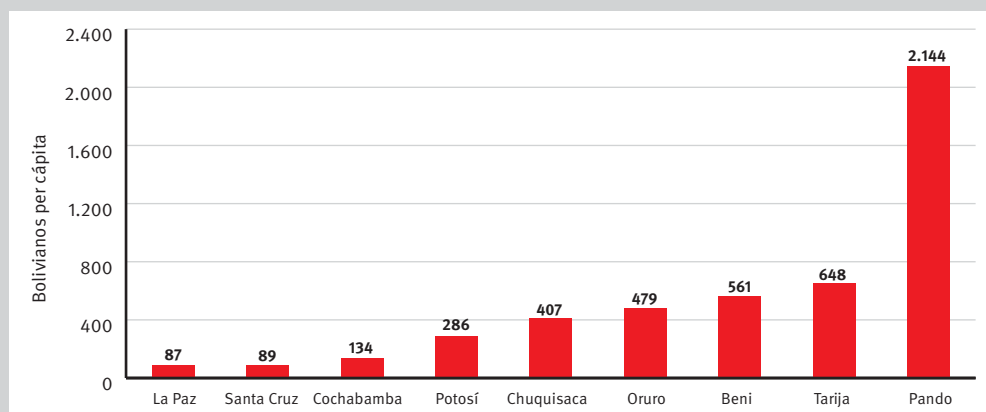
(p) Preliminar

Gráfico 47.
Municipios con menor y mayor asignación de recursos IDH por departamento, 2013 (Bs per cápita)



Fuente: UDAPE, con información del MEFP.

Gráfico 48.
Asignación de recursos IDH a GADs, 2013 (Bs per cápita)



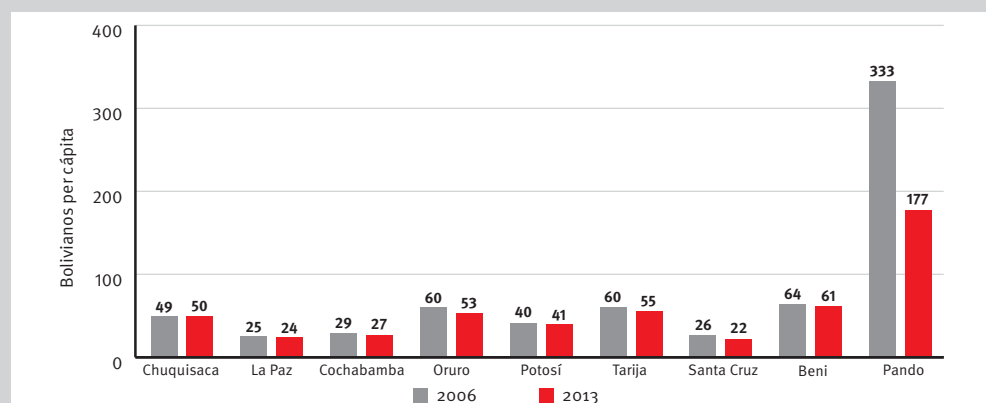
Fuente: Elaboración propia con información del MEFP.

El 2013, el municipio que más se benefició con recursos IDH (Santa Rosa del Abuná en Pando) recibió un importe 65 veces mayor al que percibió el municipio menos favorecido (Waldo Ballivián en La Paz), lo que evidencia desequilibrios horizontales asociados a las transferencias IDH, siendo que la distribución competencial es la misma para todos los municipios. En general, los municipios de Pando fueron los más beneficiados; así, por ejemplo, el municipio de Santos Mercado que recibió la menor cantidad de recursos por habitante dentro de su departamento (Bs2.911), supera el importe percibido por todos los demás municipios de los otros departamentos (Gráfico 47).

Transferencia del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los Gobiernos Autónomos Departamentales

En lo que concierne a la distribución de recursos IDH a los Gobiernos Autónomos Departamentales también se identifican brechas, siendo el más favorecido el departamento de Pando que recibió un importe per cápita de Bs2.144, el mismo que corresponde a 25 veces el importe percibido por el departamento de La Paz (Bs87) que fue el menos favorecido en la gestión 2013 (Gráfico 48).

Gráfico 49.
Asignación de recursos IEHD a GADs, 2013 (Bs per cápita)



Fuente: UDAPE, con información del MEFP.

Transferencia del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) a los Gobiernos Autónomos Departamentales

La Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995, instituyó que el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) se transfiera a las Prefecturas, hoy Gobiernos Autónomos Departamentales. De dicho importe, el 50% se distribuye en función al número de habitantes de cada departamento y el restante 50% en forma igualitaria a los nueve departamentos. Analizando la transferencia de recursos IEHD, se evidencia que el GAD de Pando fue el más beneficiado, al percibir Bs333 per cápita en la gestión 2006 y Bs177 en la gestión 2013, importes significativamente superiores a los recibidos por los departamentos menos favorecidos (La Paz en 2006 y Santa Cruz en 2013).

El Gobierno Autónomo Departamental de Pando, al igual que los demás gobiernos departamentales, durante la gestión 2013 percibió un importe mayor por concepto de transferencias IEHD; no obstante, el importe per cápita se redujo en casi la mitad, situación que se explica por el crecimiento poblacional de ese departamento. Según el Censo 2001, Pando con-

taba con 52.525 habitantes, en tanto que según el Censo 2012, la población creció a 110.436 habitantes, como resultado del flujo migratorio del occidente al oriente. El incremento de la población en el departamento de Pando produjo una disminución en la brecha generada en torno a la distribución de recursos IEHD a los GAD, ya que el 2006 la diferencia entre el GAD más favorecido y el menos favorecido era de 13 veces, en tanto que en el 2013, esta diferencia se redujo a 8 veces (Gráfico 49).

Transferencias hidrocarburíferas intergubernamentales y desequilibrios horizontales

Los datos analizados evidencian que las transferencias intergubernamentales de recursos provenientes de la producción y comercialización de hidrocarburos han generado desequilibrios horizontales entre departamentos y entre municipios. Sin embargo, cuando se analiza la distribución de recursos, en específico, las transferencias intergubernamentales, no sólo corresponde considerar la variable poblacional, sino también otros criterios, como la situación económica y social. Por ejemplo, cabe notar que el departamento de Pando y sus Gobiernos Autónomos Municipales registran, en general, mejores indicadores relacionados a pobreza, educación, salud, acceso a servicios y ciudadanía, que otros

departamentos de menor desempeño como Potosí y Chuquisaca. Estas desigualdades deben ser consideradas en la definición de criterios de transferencias de recursos.

Asimismo, si bien en el proceso de discusión del Pacto Fiscal se deben considerar las transferencias intergubernamentales en relación a la distribución competencial y a

los indicadores socioeconómicos, a fin de corregir los desequilibrios horizontales y verticales, y promover el desarrollo de las regiones en desventaja social y económica, es importante que las Entidades Territoriales Autónomas, en el marco de sus competencias, orienten sus esfuerzos a generar ingresos propios.

Referencias bibliográficas

- Aghón, G. E. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL
- Aguilar, J. (2003). El diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales: Algunas lecciones de la experiencia boliviana. Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ
- Banco Mundial (2004). La Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la Historia? Serie Desarrollo Para Todos.
- Banco Mundial (2013). Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean.
- Choque, M. et al. (2011). En busca de oportunidades: clases medias y movilidad social, Cuaderno de futuro 28. Informe sobre Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Ferreira, F. H. et al. (2012). Economic mobility and the rise of the Latin American middle class. World Bank Publications.
- González, L., et al. (2010). Impacto regional de los procesos de descentralización fiscal: desarrollo y equidad en América Latina. Fundación Carolina.
- Hartmut, P. (2010). “Análisis de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales entre 2004 y 2009”. Documento de trabajo N° 4. Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ
- Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2011). A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class.
- Lustig, N., Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2013). “Deconstructing the decline in inequality in Latin America”. World Bank Policy Research Working Paper, (6552).
- Meave, E. (2013). “Midiendo la Desigualdad de la Educación en Bolivia: el Coeficiente Gini de Educación”. Documento de Trabajo. UDAPE.
- PNUD (2010). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Los Cambios Detrás del Cambio – Desigualdades y Movilidad Social en Bolivia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. La Paz, Bolivia.
- Psacharopoulos, G., & Arriagada, A. M. (1986). “The Educational Composition of the Labour Force: An International Comparison”. International Labour Review, 125(5), 561-74.
- SIMECAL (2001). “Rendimientos Escolares y Factores Asociados. 4to. de Secundaria”. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La Paz, Bolivia.
- UDAPE – Banco Mundial (2012). Igualdad de Oportunidades para los Niños y Jóvenes de Bolivia. La Paz, Bolivia.
- UDAPE-CIMDIM (2013). Séptimo Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- UDAPE-UNICEF (2008). Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación. La Paz, Bolivia.
- UIS-UNESCO (2012). Compendio Mundial de la Educación 2012. Oportunidades Perdidas: el Impacto de la Repetición y de la Salida Prematura de la Escuela. Montreal, Canadá.



MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO
Estado Plurinacional de Bolivia



Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

Palacio de Comunicaciones, Piso 18

Av. Mariscal Santa Cruz, La Paz, Bolivia

Teléfonos: (+591) 2 -2375512, 2374628

Fax: (+591) 2-2372333

Correo electrónico: udape@udape.gob.bo

Website: www.udape.gob.bo

Casilla postal: 12087, La Paz