

**Resumen**

El 89% de las latinoamericanas y latinoamericanos considera que la distribución de los ingresos, en sus respectivos países, es injusta o muy injusta. La gran mayoría de la población de América Latina está descontenta con el nivel de desigualdad existente en la región, según una encuesta de opinión realizada en 2001 por el “Latinobarómetro”<sup>2</sup>.

A principios del siglo 21, Bolivia parece ser el país más desigual de la región, batiendo inclusive el “récord” de Brasil, históricamente la nación con la mayor concentración de la riqueza. Esta muy alta desigualdad en la distribución de los ingresos no se explica solamente por una elevada concentración de la riqueza en las manos de los más ricos, sino, sobre todo, por la extremadamente baja participación de los más pobres en el ingreso total.

Así, el 2002, de cada cien bolivianos de ingresos repartidos, el 10% más pobre de la población recibió tan sólo 17 centavos, mientras que el 10% más rico se quedó con 46 bolivianos.

La desigualdad es un fenómeno muy amplio. Tiene raíces profundas en la historia de los distintos países y es el resultado de un conjunto de factores culturales, sociales y políticos que interactúan sistemáticamente con mecanismos económicos. Es un fenómeno que afecta a todos los ámbitos de la vida de las personas, desde la tenencia de tierras y viviendas, pasando por sus ingresos y hasta el acceso a servicios de educación y salud, así como al crédito.

Un aspecto muy importante se refiere a la influencia y poder en la sociedad y, por ende, a la posibilidad de incidir en los procesos de toma de decisión.

Las causas de la elevada desigualdad son múltiples. Por un lado, tienen que ver con grandes diferencias en los niveles educativos, altas disparidades en la productividad de los

distintos grupos de trabajadores y una muy inequitativa distribución de las tierras agrícolas.

Por otro lado, hubo políticas públicas que contribuyeron al incremento de la desigualdad. Así por ejemplo, las reformas estructurales llevaron a la informalización y precarización del mercado laboral, en tanto que la política impositiva también agudizó la desigualdad en vez de corregirla.

La desigualdad aumenta la pobreza. Altos niveles de inequidad reducen o hasta eliminan el efecto de reducción de la pobreza que tiene el crecimiento económico.

La desigualdad afecta al mismo crecimiento de la economía y, por ende, al desarrollo del país, en particular cuando se manifiesta en el desigual acceso al crédito productivo y a una educación de calidad.

América Latina es la región con la mayor desigualdad del mundo. El país con la menor inequidad en los ingresos en esta parte del mundo es Uruguay; sin embargo, es más desigual que cualquier país industrializado o de Europa del Este. Además, la desigualdad ha aumentado en las últimas décadas. La gran mayoría de los países latinoamericanos tiene hoy mayores niveles de inequidad que a principios de los años 70.

¿Cómo se puede revertir esta situación? Cabe destacar que el rol de las políticas públicas es crucial para la reducción de la desigualdad. La experiencia muestra que la medida más trascendental es garantizar el acceso a una educación de buena calidad para todos los estratos de la población.

Es importante promover un acceso más equitativo a la tierra y a otros activos, como infraestructura productiva. A parte de aquello, se deben reforzar políticas que apuntan a incluir a la ciudadanía —en mayor medida— en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva. Por un lado, se trata de recaudar más impuestos y de hacer que el sistema tributario sea menos regresivo y, por tanto, más justo. Por otro lado, el gasto público debe estar orientado más a los sectores más pobres, entre otros el sector agropecuario; y el gasto social tendría que ser diseñado de tal manera que beneficie más a los estratos pobres.

<sup>11</sup> Documento extraído de la Revista “Ricos y pobres la brecha se ensancha”. Revista N° 2. Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas-Bolivia Programa de Promoción de la Participación y del Control Social. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de UDAPE.

<sup>22</sup> El Latinobarómetro es un proyecto de encuesta de opinión a nivel regional, con sede en Chile.

*La desigualdad aumenta la pobreza, afecta al crecimiento de la economía e influye en la vida de las personas. Algunos aspectos gravitantes son la tenencia de tierras, el acceso a la salud, educación, vivienda, créditos y otros, que repercuten en el nivel*

## 1 ¿Qué tiene que ver la desigualdad con el crecimiento y la pobreza?

En los años 90 se realizó toda una serie de estudios empíricos sobre la interrelación entre crecimiento económico, desigualdad y reducción de la pobreza. Uno de los resultados sobresalientes es que no existe un efecto sistemático del crecimiento sobre la distribución del ingreso. Se ha visto que, en la mayoría de los casos, el coeficiente de Gini<sup>1</sup> ha quedado bastante estable a lo largo del tiempo. Así, en Taiwán por ejemplo, mientras el Producto Interno Bruto (PIB)<sup>2</sup> per cápita se multiplicó por cinco entre los años 60 y 90, el coeficiente de Gini se redujo solamente de 0.32 a 0.30.

En Brasil, entre los años 60 y mediados de los años 80, el ingreso real per cápita se incrementó por un factor de 2.5, mientras que el índice de Gini subió, pero tan sólo de 0.53 a 0.60. En otras palabras, hasta en países de altos ingresos persisten elevados niveles de desigualdad, aunque son considerablemente más bajos que en la mayoría de los países de bajos y medios ingresos (sobre todo en América Latina y África).

### La desigualdad frena el desarrollo

Existe evidencia de que una alta desigualdad tiene consecuencias negativas para el proceso de desarrollo, incluida una reducción del crecimiento económico. De acuerdo a un reciente estudio del Banco Mundial (2003) sobre la desigualdad en América Latina, es muy probable que altos niveles de inequidad reduzcan también la capacidad de los gobiernos de resolver conflictos sin recurrir a la violencia y de manejar con eficacia situaciones de crisis generalizada. Una serie de estudios empíricos indican una correlación significativa entre la desigualdad y el crecimiento. Si bien este efecto no está comprobado para la distribución de ingresos, la evidencia es fuerte para la distribución inicial de activos —principalmente tierra y capital humano (educación) —.

---

<sup>1</sup> El coeficiente de Gini es un indicador que mide en qué medida la distribución de ingresos entre individuos o hogares en una economía se desvía de una distribución perfectamente igual. Por lo tanto, un coeficiente Gini de 0 significa perfecta igualdad en la distribución de ingresos (o de activos), mientras que uno de 1 indica perfecta desigualdad, es decir que el total del ingreso es recibido por un solo individuo.

<sup>2</sup> El PIB es el valor total de los bienes y servicios producidos dentro del territorio nacional durante un período de tiempo (normalmente un año).

## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

Según Ferreira (1999), este efecto es casi dos veces más grande para los pobres que para la población en su conjunto. Dicho de otra forma, una sociedad con altos niveles de desigualdad en la distribución de activos crece menos que una sociedad más igualitaria, y este efecto es mucho más marcado en los sectores en los que se desempeñan los pobres.

Ahora, ¿cómo se explica esta correlación? Básicamente, existen dos líneas de razonamiento:

Imperfecciones de los mercados de capitales: En esta línea, el argumento es que los pobres no pueden plenamente realizar su potencial productivo porque carecen de recursos para hacer una inversión inicial mínima o pagar unos “costos fijos” que les permitirían acceder a una actividad productiva (por ejemplo, no reciben fácilmente préstamos por falta de garantías, no se aventuran en un emprendimiento arriesgado –pero productivo – porque no pueden pagar el seguro requerido, no reciben una buena educación, pues no pueden pagar los derechos correspondientes, etc.)

Conflictos sociales: Esta línea de razonamiento arguye que una situación de alta desigualdad tiende a reducir la estabilidad política; lo que, a su vez, puede llevar a niveles de inversión insuficientes. Otro argumento —que es apoyado por evidencia empírica— es que altos niveles de desigualdad ocasionan altos costos causados por hechos de violencia (Ferreira 1999).

Las cifras concretas sobre el crecimiento económico de las distintas regiones del mundo parecen ilustrar la conclusión de que una alta polarización en la distribución del ingreso disminuye el potencial de crecimiento y desarrollo de un país. Así, los 20 países de la región Asia-Pacífico, los mismos que tienen relativamente bajos niveles de inequidad, crecieron en 5.3% en promedio anual entre 1970 y 1998.

En el mismo período, los países latinoamericanos, con situaciones de desigualdad más altas del mundo, tuvieron un crecimiento promedio de dos puntos porcentuales menos, es decir 3.3%, mientras Bolivia creció en tan sólo 3%.

### **La elevada inequidad dificulta la lucha contra la pobreza**

Existe un amplio consenso sobre la trascendencia del crecimiento económico para la reducción de la pobreza. Varios estudios han mostrado que tasas de crecimiento económico más altas están asociadas con tasas de reducción de la pobreza también más elevadas. Sin embargo, concluyen también que este efecto —el crecimiento sobre la reducción de la pobreza— disminuye a medida que la desigualdad aumenta.

Dicho de otra manera: un país con una elevada concentración de la riqueza debe crecer más que un país con mayor igualdad para reducir la pobreza en la misma proporción. Por lo tanto, no importa solamente el tamaño del “pastel” (ingresos) existente en un país, sino también cómo se reparte este pastel entre todas las personas.

El caso de Bolivia ilustra este hecho: si el crecimiento per cápita es 1%, la pobreza urbana se reduce en 0.6% y la pobreza rural en tan sólo 0.3%. Estos parámetros, calculados por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Gobierno boliviano (2003) —en base a datos históricos sobre crecimiento, desigualdad y pobreza— reflejan que el crecimiento económico tiene muy bajos efectos sobre la reducción de la pobreza.

Esto es debido, principalmente, a que el crecimiento se concentra mayormente en los sectores modernos y altamente productivos (hidrocarburos, telecomunicaciones, servicios financieros) y no así en los sectores donde se desempeñan los pobres (por ejemplo el sector agropecuario o gran parte del sector informal).

### **La desigualdad tiene muchas causas**

Las situaciones de mayor o menor desigualdad tienen sus raíces en la historia de los distintos países y son el resultado de factores culturales, sociales y políticos que interactúan sistemáticamente con mecanismos económicos.

Un estudio del Banco Mundial llega a la conclusión de que, en el caso de Latinoamérica, desde la época colonial hasta ahora, las elites plasmaban las instituciones, leyes y políticas de tal manera que servirían, en primer lugar, a sus propios intereses y no a los de la mayoría de la población.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores más importantes que determinan la distribución del ingreso? Según estudios empíricos, los principales factores determinantes de la desigualdad de ingresos son:

#### **a) Factores estructurales:**

- **La distribución inicial de la tierra:** una alta desigualdad en la tenencia de la tierra provoca mayores niveles de pobreza en términos de ingresos en el futuro.
- **La educación básica:** una Buena educación primaria y secundaria reduce la desigualdad, mientras que altos niveles de educación universitaria parecen incrementar la desigualdad de ingresos (Denzer 1999).
- **El funcionamiento del mercado de capitales y el acceso a créditos:** puesto que, por la inexistencia de establecimientos financieros en áreas rurales o la falta de garantías, los pobres no logran conseguir créditos, no pueden realizar plenamente su potencial productivo y, por ende, aumentar sus ingresos.

#### **b) Factores relacionados con políticas (económicas, sociales):**

- Políticas macroeconómicas orientadas, principalmente, a lograr tasas de inflación y déficits fiscales muy bajos, sin tomar en cuenta los impactos sobre la producción y el empleo.

- Políticas sociales e impositivas que deberían tener una función de redistribución.
- Prejuicios geográficos y sociales respecto a la asignación de subsidios e inversión pública.
- Cambios promovidos por los programas de ajuste estructural, es decir políticas que tienden a desvalorizar ciertos convenios laborales (tal como acuerdos sectoriales, negociaciones sobre sueldos, fijación de salarios mínimos, etc.), lo cual puede aumentar el desempleo y reducir la proporción del trabajo en el total de ingresos generados en una economía, de modo que estos ingresos se vayan más a manos de los capitalistas que de los trabajadores. (Cornia 2001).

De manera simplificada, se pueden resumir los resultados de distintos estudios empíricos en los siguientes términos:

- el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para la reducción de la pobreza;
- sin embargo, el crecimiento económico no reduce automáticamente las desigualdades en la distribución del ingreso;
- una sociedad con altos niveles de desigualdad en la distribución de activos crece y se desarrolla menos que una sociedad más igualitaria;
- la distribución desigual del ingreso es un impedimento para la reducción de la pobreza;
- los factores determinantes de la desigualdad son: la distribución inicial de la tierra, la educación básica, el acceso a servicios de salud, el acceso al crédito, políticas públicas (macroeconómicas, de subsidios, de inversiones etc.).

## 2 Evolución y causas de la desigualdad en Bolivia

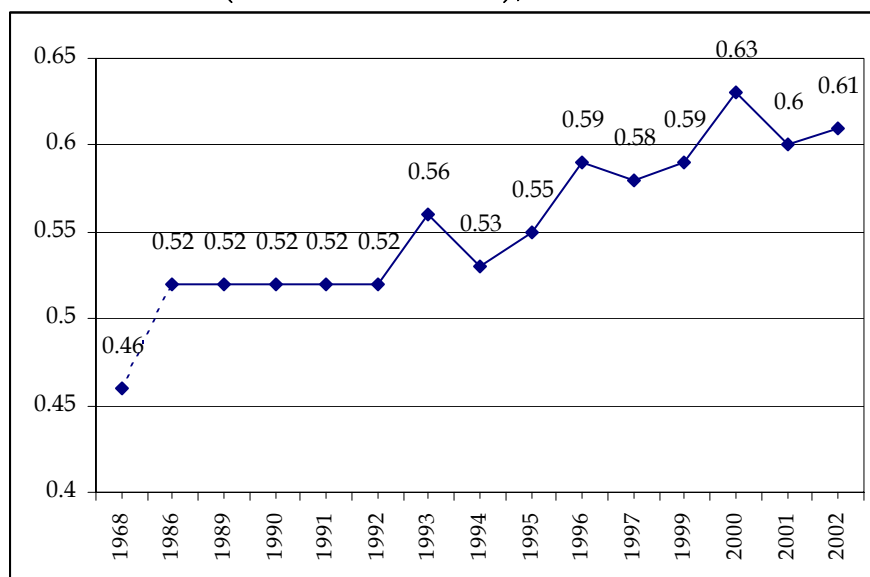
### Incremento considerable de la inequidad

¿Cómo ha evolucionado la desigualdad en Bolivia en las últimas dos décadas? Uno de los indicadores más utilizados para medir la inequidad es el coeficiente de Gini. Este indicador mide la desviación de la distribución (de ingresos o activos) de una distribución perfectamente igual. Por lo tanto, cuanto más alto es este valor, más desigual es la distribución. En cuanto a la evolución de este índice durante los años 80, las distintas fuentes no coinciden completamente. Algunas indican una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1985 y 1989, debido a la lucha contra la hiperinflación, otras advierten que no hubo variación en este período.

Referido a la evolución en los años 90, las fuentes coinciden en que hubo un fuerte incremento de la desigualdad, sobre todo en la segunda mitad de la década. Martínez de Bujo (1998), el mismo que proporciona una serie de datos para seis años consecutivos, indica que hubo un alza de 0.52 (1990) a 0.55 (1995).

Los datos de Hernani (2002) y UDAPE (2003) señalan un fuerte aumento de la inequidad en la segunda parte de los años 90, hasta llegar a 0.61 el año 2002 (Gráfico 1). Estas cifras corroboran lo que se decía en el capítulo 1: no existe una relación sistemática entre el crecimiento económico y la desigualdad. Si bien es cierto que las crisis económicas normalmente perjudican a los pobres e incrementan la desigualdad (por ejemplo a través de la reducción de los gastos sociales), los períodos de crecimiento no la reducen automáticamente.

**Gráfico 1: Evolución de la desigualdad en Bolivia  
(Coeficiente de Gini), 1968-1992**



Fuentes:

1968: Adelman and Morris (1972)

1986: Psacharopoulos *et.al.* (1992)

1989-1995: Martínez de Bujo (1998)

1996: Székely (2002)

1997-2001: Hernani (2002)

2002: UDAPE (2003)

Así, en Bolivia, entre 1993 y 1998, con un crecimiento promedio anual de casi 4.7%, la inequidad se incrementó por lo menos de igual manera, sino más que durante los años siguientes de crisis económica (1999–2002).

Comparando la evolución de la distribución del ingreso de Bolivia con la del conjunto de los países latinoamericanos, se nota más o menos la misma tendencia a lo largo del tiempo, aunque con algunas diferencias en cuanto al desempeño de la desigualdad en las distintas décadas y referido a la intensidad de los cambios distributivos.

Así, la gran mayoría de los países de América Latina tiene hoy mayores niveles de inequidad que a principios de los años 70. Mientras la desigualdad se redujo durante los años 70, se incrementó fuertemente en la década de los 80, la misma que es considerada como la “década perdida” para el desarrollo de Latinoamérica. Luego, en los años 90, la desigualdad continuó aumentando en aproximadamente la mitad de los países latinoamericanos.

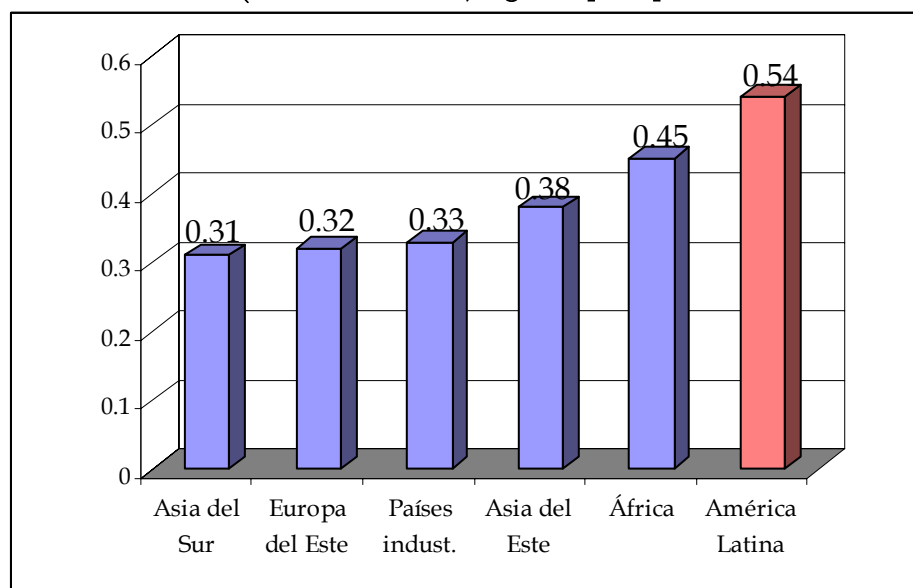
## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

Los niveles de concentración del ingreso varían mucho según los continentes y países. América Latina tiene los índices de desigualdad más altos del mundo, con un promedio de 0.54, seguido por África, al sur del Sahara, con un índice de Gini de 0.45 en promedio (Gráfico 2).

Los países industrializados del Norte están caracterizados por niveles de desigualdad comprendidos entre 0.25 y 0.40, con un promedio de 0.33, mientras los niveles más bajos de desigualdad pueden ser encontrados en los países de Europa del Este y Asia del Sur (0.31 en promedio).

En el continente latinoamericano, a principios del siglo 21, Bolivia parece tener el nivel de desigualdad más alto, batiendo inclusive el “récord” de Brasil (Gráfico 3). Si bien es cierto que, históricamente, aquel país había sido el más desigual de la región, logró reducir la desigualdad en la distribución de sus ingresos durante los años 90. Los países de menor desigualdad son, entre otros, Paraguay, con un coeficiente de Gini de 0.54, Honduras (0.51) y Venezuela (0.47).

**Gráfico 2: Desigualdad por (sub) continente  
(Coeficiente de Gini; ingresos per cápita)**



Fuente: Székely (2000)

El país latinoamericano “más igualitario” es Uruguay, con un coeficiente de Gini de 0.45. Sin embargo, el nivel de concentración del ingreso de ese país sigue siendo más elevado en comparación con el país más desigual de Europa del Este y de los países industrializados.

Considerando la distribución de ingresos<sup>3</sup> por deciles<sup>4</sup> de la población boliviana, se destaca que, el 2002, el 10% más pobre recibía tan sólo 0.17% de todos los ingresos,

<sup>3</sup> Las cifras se refieren a los ingresos antes del pago de impuestos y recibo de transferencias y subsidios.

mientras que el 10% más rico se quedó con 45,9%, es decir casi 270 veces más (Nina y Nina, 2003).

Dicho de otra manera, si se juntara a 100 personas para que se distribuyan 100 bolivianos entre ellas, los 10 más ricos se quedarían con casi la mitad del dinero, mientras que los 10 más pobres tendrían que repartirse 17 centavos (Gráfico 4). En el conjunto de Latinoamérica, la décima parte más rica de la población percibe el 48% del ingreso total y el decil más pobre 1.6%, es decir 30 veces menos.

Estas cifras reflejan el hecho de que, en Bolivia, la tan elevada desigualdad en la distribución del ingreso no radica solamente en la diferencia de ingreso entre los más ricos y el resto de la población, como sucede en gran parte de Latinoamérica, sino también –y sobre todo– en la extremadamente baja participación de los más pobres en el ingreso total.

La brecha entre los más pobres y los más ricos se ha ido aumentando aún más en los últimos años; debido, en primer lugar, a una pérdida de ingresos de los pobres. Según datos de UDAPE (2002) —entre 1999 y 2001— los ingresos del 10% más rico se incrementaron en 11%, mientras que el 10% más pobre perdió casi la quinta parte de su ingreso (-19.4%). Las cifras confirman la frase popular de que “los ricos se vuelven cada vez más ricos y los pobres más pobres”.

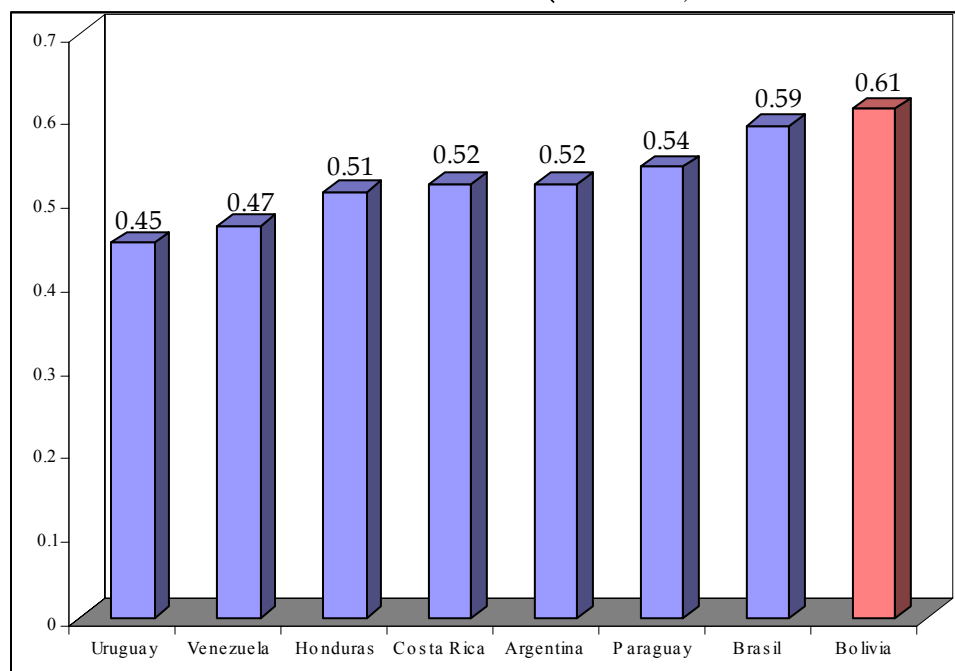
Como advierte un reciente estudio del Banco Mundial (2003) sobre la desigualdad en América Latina, “la vida de las familias ricas y pobres, en cualquier país latinoamericano, tiene muy poco en común en cualquier aspecto imaginable”. Según este informe, aunque la desigualdad afecta a todos los grupos, factores como el género y el origen étnico han tenido una enorme importancia durante mucho tiempo y la siguen teniendo en lo referido a la falta de oportunidades y bienestar.

---

<sup>4</sup> Si se divide a los 8.5 millones de habitantes en 10 grupos de igual tamaño, cada uno de estos grupos representa un decil.



Gráfico 3: Desigualdad por país  
Coeficiente de Gini (1999-2001)



Fuente: Hernando (2002)

### ¿Por qué es tan elevada la desigualdad en Bolivia?

Existe un conjunto de causas de la alta desigualdad en la distribución de ingresos en Bolivia. En este documento distinguiremos entre causas estructurales, que tienen que ver con la estructura económica, política y social del país, y causas relacionadas con políticas públicas que, en este caso, no tienen efectos redistributivos.

La desigualdad, comprendida en su sentido amplio, no es sólo una cuestión de distribución de ingresos o patrimonio, sino un fenómeno con varias dimensiones. Las fuentes de la alta desigualdad existente hoy en día en Latinoamérica no son solamente económicas, sino también sociales, políticas y culturales; y están fuertemente enraizadas en la historia (colonial y republicana) de los países. En definitiva, las situaciones de alta desigualdad tienen mucho que ver con las relaciones de poder existentes en una sociedad, las mismas que determinan en qué medida los distintos grupos participan en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas.

Entre las causas estructurales más importantes cabe mencionar las siguientes:

- **Diferencias en los niveles educativos:** Existe consenso de que la educación es el factor más importante para explicar las diferencias en los ingresos laborales y que esta importancia aumentó considerablemente a través del tiempo. Varios estudios encontraron que las diferencias en los niveles educativos explican alrededor de dos terceras partes de las diferencias salariales. Asimismo, muestran que tanto la cantidad (años promedio de instrucción) como la calidad de la educación son

sumamente importantes para los futuros ingresos de los trabajadores y, por ende, para la distribución de estos ingresos.

En Bolivia, las actuales tasas de matriculación en la educación primaria son altas: alrededor de 95% de los niños entre 7 y 13 años están registrados en un colegio. Sin embargo, muchos niños y niñas, sobre todo en las áreas rurales, no terminan su escolaridad. Aunque el fenómeno de la deserción era más marcada en el pasado, sigue siendo una gran preocupación.

Resulta que entre la población económicamente activa, existen grandes diferencias en la “distribución” de la educación. Así, los trabajadores insertos en el sector agropecuario (los cuales representan 40% de los trabajadores bolivianos), y sobre todo las mujeres, tienen niveles educativos sumamente bajos.

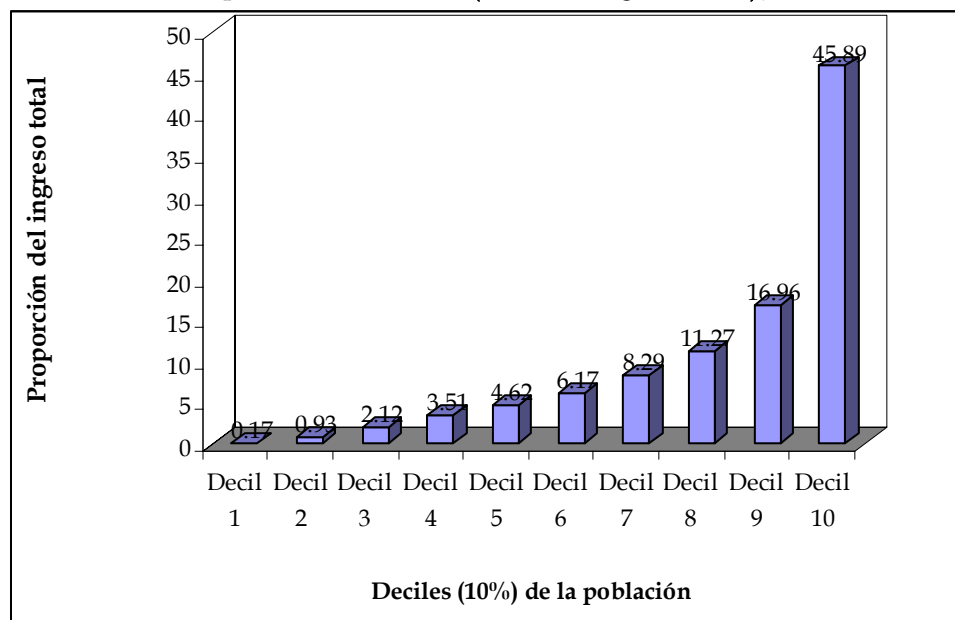
El promedio de años de instrucción en los campesinos es de 3 años y en las campesinas de 2 años, mientras que el promedio para toda la población boliviana de 35 años de edad es de 6,4 años de educación (Székely, 2000).

Si bien es cierto que la Reforma Educativa mejoró la cobertura, es decir la “cantidad” de educación, ha traído pocos avances en términos de calidad. Hay evidencias de que la calidad de la educación es más trascendental para los futuros ingresos de las personas que el número de años de instrucción.

En comparación con otros países latinoamericanos, la calidad de la educación en escuelas públicas es muy baja. En un proyecto de medición en 11 países de la región, Bolivia se ubicó en el octavo rango. (Andersen y Wiebelt, 2003). En esta prueba, solamente el 33% de los niños de tercer grado lograron un resultado satisfactorio. Por otro lado, la diferencia cualitativa entre los establecimientos privados y públicos es una de las más grandes de la región.

En términos del impacto sobre la desigualdad y la pobreza, la educación primaria es el elemento más importante, dado que beneficia, en primer lugar, a los segmentos más pobres de la población. Ello se explica por el hecho que los sectores ricos ya tienen buen acceso a la instrucción primaria, de modo que todos los gastos adicionales en este sector benefician directamente a los pobres.

Gráfico 4: Ingresos según deciles  
De la población boliviana (en % del ingreso total), 2002



Fuente: Nina y Nina (2003)

- **Disparidades en la productividad:** Este tema está estrechamente vinculado con el nivel educativo. Con el desarrollo de los sectores modernos y altamente productivos (hidrocarburos, telecomunicaciones, servicios financieros) existe una tendencia creciente en la economía a retribuir mejor el trabajo calificado. Por lo tanto, la brecha en términos de salarios existente entre los dos grupos de trabajadores ha ido incrementándose.

Esta brecha se explica principalmente por la mala calidad de la educación pública que genera grandes diferencias entre las calificaciones de los trabajadores no calificados —que tienen solamente una educación primaria pública— y las personas con una educación superior y privada. Esto resulta en una brecha aún más grande en términos de ingresos, puesto que existe abundancia de gente poco calificada y escasez de trabajadores altamente calificados, en relación con la demanda para ellos.

- **Distribución inequitativa de la tierra:** Según Urioste (2000), Bolivia tiene una distribución extremadamente desigual de sus tierras agrícolas. El 20% de las unidades agropecuarias poseen 97% de tierras cultivables, mientras que el 80% restante dispone solamente del 3% de tierras cultivables. De acuerdo a un diagnóstico del Ministerio de Agricultura, que data también del año 2000, más del 95% de las grandes propiedades no son trabajadas agrícolamente, la mayoría encontrándose en manos de especuladores.

El informe habla de un “surgimiento de un neolatifundismo improductivo en las tierras bajas orientales”, así como de un minifundio extremo en el altiplano y en los valles. Urioste señala que más de la cuarta parte de las unidades agropecuarias tiene

una superficie promedio inferior o igual a 0.66 hectáreas. Es obvio que esta extrema fragmentación de la tierra presenta grandes problemas para la aplicación de tecnologías de producción más eficientes que permitirían la generación de mayores ingresos y la acumulación de capitales.

- **Desarrollo basado en recursos naturales:** Estudios empíricos muestran que países – sobre todo pequeños– que basan su desarrollo principalmente en la explotación y exportación de recursos naturales (tierra, recursos mineros o hidrocarburos) tienden a tener mayor desigualdad del ingreso y menores tasas de crecimiento económico en el largo plazo. Una explicación para este fenómeno es que la abundancia de recursos naturales genera un “comportamiento rentista” en las élites políticas y empresariales, quienes tratan de apropiarse de los ingresos generados por los incrementos en las exportaciones.

Una segunda explicación es que la exportación de recursos naturales no conduce a un desarrollo sostenible, puesto que el sector en cuestión no está articulado y eslabonado con el resto de la economía.

Una tercera argumentación está basada en la teoría del deterioro de los términos de intercambio (véase abajo). Y una última explicación dice que en países donde los recursos naturales son abundantes, existen menos incentivos para desarrollar los recursos humanos, puesto que los recursos naturales pueden ser usados como base del crecimiento.

- **Discriminación por origen étnico y por género:** De acuerdo a Luis Carlos Jemio (1999), un elemento importante de discriminación es el origen étnico de la población. El hecho que una persona hable solamente el castellano significa, en promedio, entre 15 y 27% más de ingresos que para un individuo que habla solamente un idioma nativo. Otro estudio (Andersen y Wiebelt, 2003) encontró que, en las áreas rurales, las personas indígenas tienen ingresos entre 70% y 80% menores que las personas no-indígenas.

Esta diferencia parece explicarse por la calidad de educación inferior que han recibido los indígenas en comparación con los otros grupos. Con referencia a género, las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres se incrementaron en favor de los hombres desde 1985, fluctuando alrededor de 30%. Sólo una pequeña parte de esta diferencia se explica por diferencias en la productividad, debidas a los niveles educativos más bajos de las mujeres, pero la mayor parte (85%) es debida a factores relacionados con la discriminación. La situación de las mujeres indígenas es aún peor ya que ganan, en promedio, menos de la mitad de los ingresos de las mujeres no-indígenas.

- **Deterioro de los términos de intercambio (comercio exterior):** La participación de los productos primarios (tradicionales y no tradicionales) en el total de las

exportaciones bolivianas sigue siendo muy alta.<sup>5</sup> Esta alta dependencia de unos pocos productos primarios de exportación hace que la economía boliviana sea muy vulnerable ante fluctuaciones en los precios de estos productos.

Los precios de las materias primas exportadas por Bolivia han tenido una fuerte tendencia a la baja en comparación con los precios de los productos acabados importados.<sup>6</sup> Este deterioro de los precios tiene efectos importantes sobre el número de personas empleadas en estos sectores, así como sobre los ingresos de los trabajadores.

### **Las políticas públicas contribuyeron al incremento de la desigualdad**

Durante los años 90 hasta el presente, algunas políticas públicas –entre otras las reformas estructurales– contribuyeron a aumentar la desigualdad en la distribución de ingresos y activos o al menos ni siquiera la redujeron.

- **Las reformas estructurales iniciadas en 1985 llevaron a la informatización y precarización del mercado laboral:** En cuanto a los efectos de las reformas estructurales sobre el mercado laboral, las cifras muestran que estas políticas no se expresaron en una elevada tasa de desocupación abierta –por lo menos antes de la crisis que comenzó en 1999–, sino en un aumento de ocupaciones de carácter informal y de elevada precariedad laboral (Pereira y Wilson).

A finales del año 2000, 63% del empleo estaba concentrado en el sector informal y el empleo en el sector estatal se había reducido al 10%. Asimismo, solamente el 52% de la fuerza laboral estaba asalariada y el 50% de los trabajadores asalariados percibía un ingreso que estaba por debajo del costo de la canasta alimentaria (Escobar, 2002).

Dado que los ingresos percibidos en el sector informal son más bajos que los del sector formal, el ajuste estructural incrementó la desigualdad en la distribución de ingresos. En este contexto, cabe destacar que la capitalización de las empresas estatales no logró, y de lejos, llenar las expectativas en materia de generación de empleos. Así, parece que la promesa de crear 500.000 empleos, a través de este proceso, hecha por el ex Presidente de la República, Gonzalo Sanchez de Lozada, en su primera gestión, se ha convertido más bien en lo contrario.

- **El gasto público en educación favoreció a la educación superior:** Durante los años 90, el gasto público en educación experimentó un fuerte incremento. El año 2002, este gasto representaba 7.4% del PIB, entre gasto corriente e inversión. Sin embargo, cabe destacar la baja participación de la educación secundaria en el

---

<sup>5</sup> Entre 1995 y 1999, la participación de los minerales, hidrocarburos y soya en el valor total de las exportaciones fue de 68% (Nina y Brooks de Alborna 2001).

<sup>6</sup> Según datos del Banco Mundial, los términos de intercambio se han deteriorado considerablemente en la década de los 90 (índice 1991: 126; 1995: 100; 2001: 86).

gasto total, proporción que está por debajo del promedio para los países de ingresos medios más bajos. En cambio, en la educación superior, las asignaciones presupuestarias están encima del promedio (Thiele, 2001).

Entre 1995 y 2002, los gastos corrientes para las universidades (incluyendo recursos propios) crecieron en 54%, mientras los gastos corrientes totales en educación se incrementaron tan sólo en 28% (UDAPE, 2003). Pero como se ha visto, es la inversión y el gasto en la educación primaria y secundaria los que conducen a una reducción de la desigualdad y de la pobreza.

- **El gasto en salud fue muy bajo:** El gasto público en salud no ha crecido mucho en los últimos años y permanece en un nivel muy bajo. Como porcentaje de PIB, los gastos corrientes e inversiones en salud (incluyendo los municipios) se incrementaron de 3.14% del PIB, en 1995, a 3.75% del PIB para el año 2002, lo que significa un aumento de tan sólo 2.7% en promedio anual.

Con 48 dólares per cápita el 2000, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el nivel de gastos sigue siendo bajo en comparación con otros países de Latinoamérica y del Caribe (Perú: \$us 59, Chile: \$us 143, Cuba: \$us 150, Argentina: \$us 362). En consecuencia, a pesar de las significativas mejorías en los indicadores de salud en los últimos 20 años, la situación de salud en Bolivia es todavía una de las más precarias de Latinoamérica, sobre todo en las áreas rurales.

Ahora, varios estudios han mostrado el efecto sustancial que tiene la salud sobre la productividad y la pobreza. Una reciente publicación (Hernani y Vidal, 2003) concluye, entre otras cosas, que la morbilidad tiene consecuencias mucho más graves en el área rural que en las ciudades en cuanto a ingresos laborales. Así, episodios de enfermedad afectan mucho más a los pobres que a los ricos, dado que la proporción de su presupuesto que los hogares pobres deben destinar a la atención médica es mucho más alta. Y estos gastos tienen también que ver con la muy mala distribución de los seguros de salud: apenas 5% del 10% más pobre de la población cuenta con este tipo de seguro, mientras que esta proporción es de 45% para el 10% más rico.

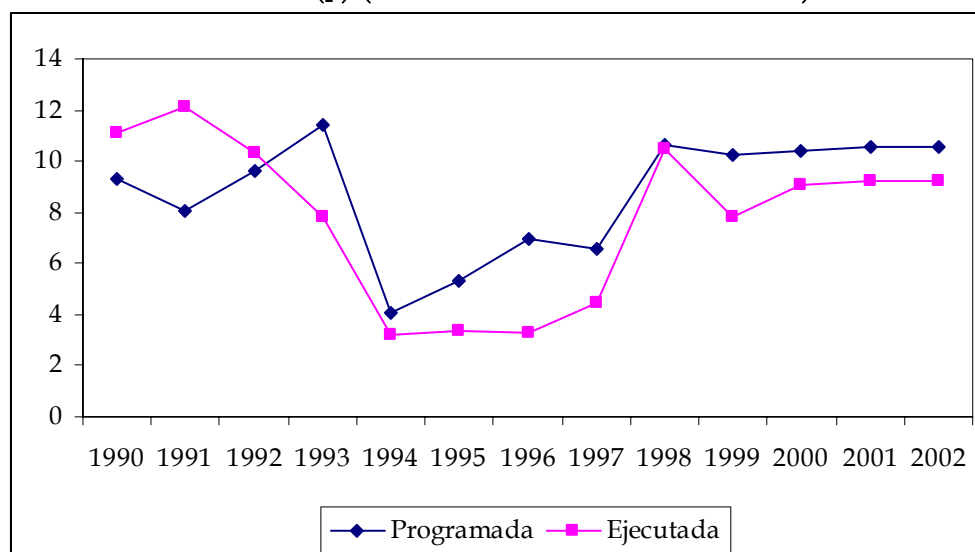
- **La inversión en el sector agropecuario ha caído fuertemente:** La participación del sector agropecuario en la inversión pública se ha reducido considerablemente durante los años 90. De un nivel de casi 12% de la inversión pública total (recursos ejecutados) al principio de los años 90 ha declinado hasta llegar a tan sólo 3.6% en promedio entre 1994 y 1997, para subir hasta no más de 9% entre 2000 y 2002 (Gráfico 5).

Esto quiere decir que la inversión pública se desplazó de un sector en el cual trabajan mayormente los segmentos más pobres de la población hacia otros sectores menos pro-pobre. Según un estudio del CEDLA de abril de 2003, más de 50% de la inversión pública del subsector agrícola es asignado a proyectos de riego, en desmedro de proyectos de investigación y extensión agrícola, que parecen ser menos importantes que los proyectos de infraestructura. Asimismo, este

## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

informe revela un hecho bastante preocupante, y es que los municipios han invertido en el sector agropecuario tan sólo 1.5% de sus recursos (promedio anual entre 1996 y 2000). Esta cifra pone en duda la “vía municipal” del desarrollo del sector agropecuario.

**Gráfico 5: Inversión pública en el sector agropecuario, 1990-2002(p) (en % de la Inversión Pública Total)**



1) A partir de 1992 se incluye la ejecución proyectada de los municipios

2) A partir de 1992 se incluye la inversión del FIS

Fuente: UDAPE 2003

- **La política de exportación del gas natural beneficia más al sector formal:** Un estudio realizado por Andersen y Faris (2002) sugiere que el incremento de las exportaciones de gas natural beneficia más a los trabajadores calificados y no-calificados del sector formal que a los del sector informal, hecho que incrementa aún más la desigualdad entre los grupos de ingresos bajos y los de remuneraciones altas.

Eso es así porque las rentas obtenidas por la exportación del gas aumentan los sueldos de los trabajadores del sector de los hidrocarburos y otros segmentos del sector formal en mayor medida que los de los trabajadores del sector informal. Por consiguiente, si el gobierno no utiliza las rentas adicionales de hidrocarburos para el gasto “propobre”, la desigualdad aumentaría.

En este contexto, Gray Molina (2003) opina que “los impactos probables de un futuro proyecto de exportación e industrialización del gas conspiran contra la salida del patrón (de desarrollo de base estrecha<sup>7</sup>)” y, por tanto, contra una lucha exitosa

<sup>7</sup> El desarrollo de base estrecha implica que el crecimiento económico se concentra mayormente en los sectores modernos, altamente productivos e intensivos en capital (hidrocarburos, telecomunicaciones y servicios financieros) -los mismos que crean muy pocos empleos- y casi no llega a los sectores donde se desempeñan los trabajadores no calificados y pobres que representan la gran mayoría de la población. Por lo tanto, bajo este “patrón” de desarrollo, el crecimiento económico no logra reducir la pobreza de manera tangible.

contra la desigualdad y pobreza. Esto sería así porque los significativos recursos adicionales que recibiría el Estado —a través de la exportación del gas— reforzarían el comportamiento rentista y prebendal de las élites de un Estado con instituciones débiles.

- **La política impositiva agudiza la desigualdad en vez de corregirla:** El sistema tributario boliviano está caracterizado por una muy alta proporción de impuestos indirectos, es decir impuestos que gravan el consumo. Estos tributos representan una carga mucho más alta para los pobres que para los ricos, puesto que los pobres consumen casi todos sus ingresos.

Dado que no existen (todavía) impuestos sobre los ingresos y la riqueza (patrimonio) de las personas, el sistema en su conjunto es altamente regresivo. En consecuencia, el sistema impositivo no redistribuye los ingresos muy desiguales que tienen los bolivianos, como debería hacerlo teóricamente. Según un reciente estudio (Nina y Nina, 2003), en realidad el sistema profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque muy ligeramente.

- **La falta de una política contundente de lucha contra la corrupción y el contrabando resta muchos recursos al Estado:** Según Transparencia Internacional, una organización no gubernamental que mide la percepción de la corrupción en más de 130 países, Bolivia sigue siendo uno de los países más corruptos del mundo.

Aunque hubo una pequeña mejora en el índice de percepción el año 2003 en comparación con 2002 (2003: 2.3 puntos sobre un máximo de 10; 2002: 2.2), Bolivia continúa entre los campeones de la corrupción en América Latina, ocupando el puesto cuatro, después de Paraguay, Ecuador y Honduras. En cuanto a las pérdidas que sufren las arcas del Estado por la corrupción, el economista Rolando Morales las estima en no menos de cien millones de dólares anuales, lo que representa alrededor de 1.25% del PIB boliviano.

Con referencia al contrabando, el valor de la mercadería que ingresa al país de manera ilícita es estimado por distintas fuentes en un monto de 800 hasta 1.200 millones de dólares anuales (Cainco, 2001). La suma correspondiente que pierde el Estado cada año en impuestos asciende a aproximadamente 260 millones de dólares, equivalentes a cerca del 25% de las recaudaciones de impuestos internos y aduaneros.

El contrabando no sólo resta recursos al Estado que podrían ser usados para el gasto social, sino pone también en riesgo la producción nacional y el comercio formal y afecta a la generación de empleos mejor pagados en el sector formal.

**La ineficiencia de la acción estatal reduce los recursos disponibles para la lucha contra la pobreza:** En muchas oportunidades, los recursos públicos no han sido



usados de manera eficiente. En materia de obras públicas, por ejemplo, hubo toda una serie de “elefantes blancos” (Karachipampa, El Sillar, Piscina Olímpica de La Paz, entre otros), los mismos que costaron caro, pero no contribuyeron mucho al bienestar de la población.

En otro rubro, uno de los ejemplos más dolorosos es la capitalización de las empresas estatales. Este proceso, según el Delegado Presidencial para su revisión, Juan Carlos Virreira, resultó “bastante caro”. Concretamente, el proceso costó 188.9 millones de dólares, financiados al 95% mediante préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la mayoría de los cuales siguen pagándose como parte del servicio de la deuda externa.

De acuerdo a un estudio del Delegado, estos gastos trajeron inversiones del orden de 1.600 millones de dólares, es decir que para cada dólar gastado llegaron al país 9 dólares de inversión. En el caso de Chile, esta relación sería de 1 a 30, es decir más de tres veces más, lo que demuestra la poca eficiencia del proceso en Bolivia.

### 3 ¿Cómo se puede reducir la desigualdad?

Como se ha visto en el capítulo 1, tanto el crecimiento económico como la (re)distribución del ingreso son elementos muy importantes para reducir la pobreza. Ante la imposibilidad –por distintas razones– de incrementar el crecimiento de manera notable, es imprescindible apostar por la reducción de la desigualdad, tanto para contribuir a disminuir la pobreza como –por obvias razones éticas– para promover la justicia social.

Para subrayar la trascendencia de una mejor distribución del ingreso para la lucha contra la pobreza, Hernani (2002) muestra que si la desigualdad de Bolivia fuese reducida, mediante transferencias a los más pobres, de su nivel actual (Gini de 0.61) hasta los niveles más bajos observados para los países de Latinoamérica (Gini de 0.45), la incidencia de la pobreza extrema podría reducirse en 35 por ciento.

Si bien es cierto que una distribución más justa de la riqueza y del ingreso contribuyen a la reducción de la pobreza, algunas medidas para reducir la inequidad tendrán efectos solamente en el largo plazo, mientras que otras pueden reducir de manera inmediata tanto la desigualdad como la pobreza. Por ejemplo, inversiones para mejorar la calidad de la educación pública mejorarían los ingresos de los pobres recién en el futuro, mientras que transferencias condicionadas en efectivo a los pobres (por ejemplo subsidios de permanencia escolar) pueden tener efectos significativos y casi inmediatos.

El ingreso nacional que se genera en un país se distribuye fundamentalmente a través del mercado de trabajo y del capital. En países donde la distribución del ingreso viniendo del trabajo y de activos (tierra, capital) es desigual, las políticas públicas, sobre todo las políticas impositiva y del gasto social, deberían ser “progresivas” como para contrarrestar estas situaciones inequitativas, redistribuyendo los ingresos a favor de los más pobres. Para hacer aquello, el Estado dispone de diferentes instrumentos:

- La política tributaria.
- Los gastos de transferencia (seguro de desempleo; jubilaciones y pensiones; distintos subsidios, por ej. bono de natalidad, subsidio de lactancia, asistencia familiar).
- Los gastos sociales (en educación, salud, saneamiento básico, etc.), los mismos que deberían beneficiar en mayor medida a los estratos pobres de la población, ej. subvencionando ciertos servicios básicos.
- Normas y medidas que implican intervención directa entre el mecanismo de mercado (salarios mínimos, control sobre precios de artículos de primera necesidad, limitación de dividendos y alquileres, congelación de salarios, etc.).

El efecto redistributivo con la intervención del Estado no depende solamente de una u otra de estas políticas, sino de la combinación de todas. Si lo que recauda el Estado en impuestos es gastado de tal manera que los estratos pobres reciben más de lo que contribuyen (y los ricos menos), el efecto combinado de la recaudación y del gasto público mejoraría la distribución del ingreso.

En el caso boliviano, un reciente estudio (Nina y Nina, 2003) llega a la conclusión de que el efecto combinado del gasto público social y de la política impositiva es levemente progresivo en el corto plazo, es decir que mejora un poco la distribución del ingreso de los hogares.

Sin embargo, es obvio que este resultado ligeramente positivo no ha logrado contrarrestar de ninguna manera la pérdida de ingresos de los pobres y el aumento de la desigualdad de los últimos años de crisis económica. Esta ligera mejora en la distribución se explicaría por el impacto positivo del gasto público en salud y educación, el mismo que, según el estudio, compensa más que proporcionalmente el efecto levemente negativo producido sobre la distribución por los impuestos.

### **Un enfoque amplio**

Un reciente estudio muy amplio sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe, realizado por el Banco Mundial, identifica cuatro áreas básicas de posibles acciones públicas para reducir la desigualdad. Los autores del informe no se limitan al análisis de la desigualdad en términos de ingresos y activos, sino consideran también las dimensiones del acceso a los servicios, la influencia y el poder, y las oportunidades. Bajo este enfoque muy amplio del fenómeno de la inequidad, los autores proponen, entre otras cosas, las siguientes opciones:

- **Profundizar la democracia mediante instituciones políticas más abiertas:** Dado que muchas desigualdades se originan en la desigualdad de la participación y el

poder, se deben extremar esfuerzos para hacer las instituciones políticas y sociales más abiertas, democráticas, participativas y transparentes. Ello supone tomar medidas para reconocer e integrar a los grupos históricamente marginados y subordinados.

En este contexto, el acceso a la información es de gran importancia. Las instituciones públicas deben permitir que todos los ciudadanos puedan conseguir toda la información pública que no sea estrictamente clasificada. En Bolivia, un proyecto de ley está en elaboración.

- **Lograr instituciones y políticas económicas más equitativas:** Esto supone, entre otras cosas, crear normas para lograr prudencia fiscal y financiera en los buenos tiempos, permitiendo así aplicar políticas anticíclicas en los malos tiempos. Además, se trata de mejorar las bases institucionales y legales (por ejemplo los derechos de propiedad) que permitirían la creación de mercados financieros profundos y sólidos, y aumentar de esta manera el acceso de los pobres al crédito para inversiones productivas.
- **Ampliar el acceso de los pobres a activos y aumentar la recaudación tributaria:** Se tiene que tomar medidas contundentes para mejorar el acceso de los sectores pobres a activos (tierra, infraestructura, educación y salud). Esto requerirá de esfuerzos concertados para incrementar la recaudación tributaria en países con impuestos bajos, particularmente un mayor cobro del impuesto sobre los ingresos de la persona y un enfoque especial en los impuestos sobre la propiedad.

### **Buenas políticas públicas pueden mejorar la situación**

El rol de las políticas públicas para la reducción de la desigualdad es crucial. Y no solamente referidas a políticas redistributivas, sino también a políticas de carácter estructural que mejoran el acceso de los pobres a activos (educación, tierra, infraestructura) y servicios públicos, que mejoran sus oportunidades en el mercado laboral y su acceso al crédito productivo y que incrementan su influencia y poder en los procesos de toma de decisiones.

En cuanto a las políticas redistributivas en el sentido estricto del término, es decir las políticas impositiva y del gasto social, existe un amplio consenso de que esta última tiene mayor potencial para mejorar la distribución de ingresos que la política tributaria. Sin embargo, la experiencia muestra que el gasto social no es automáticamente progresivo y que la mayor parte de los servicios públicos llegan a los ricos antes que a los pobres. Por consiguiente, es sumamente importante que este gasto sea asignado con mayor equidad, para que beneficie en mayor medida a los sectores pobre.

Para lograr eso, es necesario evaluar el impacto distributivo de los distintos gastos y programas sociales para poder adecuarlos en consecuencia. Un estudio realizado en México (Banco Mundial, 2003) muestra, por ejemplo, que el gasto en pensiones y en educación universitaria benefician mucho más a los ricos, mientras que los gastos para la

educación básica y atención primaria de salud son muy progresivos y reducen por lo tanto la desigualdad.

Referido a la disponibilidad de recursos públicos para financiar el gasto y la inversión “pro-pobre”, cabe destacar que la mayoría de los países latinoamericanos tienen niveles de tributación bastante bajos, en comparación con otras partes del mundo. Bolivia no es ninguna excepción a este respecto, pues sus recaudaciones alcanzan a tan sólo alrededor de 13% del PIB.

Además, desde 1998, el déficit fiscal ha venido disparándose para llegar a 8.9% del PIB el año 2002 y a 8% el 2003. Lo que llama la atención es que esta evolución muy preocupante es debida —en primer lugar— al incremento de un gasto social como es el pago de pensiones, que representa más de la mitad de este déficit, es decir casi el 5% del PIB.

Ahora, es obvio que este elevado déficit, que está en un nivel insostenible y que debe por ende ser reducido paulatinamente en los próximos años, reduce el potencial para incrementar la inversión pública y el gasto pro-pobre. Por lo tanto, es imprescindible reorientar este gasto hacia los sectores pobres y así mejorar su equidad, además de mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público.

Las siguientes políticas y medidas — que obviamente no son exhaustivas— pueden contribuir a reducir la desigualdad:

- **Desarrollar la formación del capital humano:** La medida más importante es mejorar los niveles educativos, así como la calidad de la educación pública. En este caso, se trataría menos de aumentar el presupuesto como porcentaje del PIB que de reorientar el gasto hacia la educación primaria y secundaria a costa del gasto para la educación universitaria, la misma que beneficia mayormente a las clases media y alta y que tiende a aumentar la desigualdad.

Sería muy importante tomar medidas para reducir el alto nivel de deserción escolar, sobre todo entre la población rural pobre. Jemio (1999) propone como una posible solución subsidiar a las familias pobres para que sus hijos menores no necesiten trabajar y puedan asistir a la escuela.

Otra opción, mencionada por Thiele (2001), sería prever una primera graduación luego de 8 años de educación, en lugar de 12, y la provisión de becas que cubran los costos de educación de los alumnos muy pobres. Además, es sumamente importante promover e incentivar la educación de las niñas, lo que incrementaría sus futuros ingresos y ayudaría a disminuir la brecha de ingresos por concepto de género.

Como se ha visto en el capítulo 3, la mejora de la educación pública es crucial para la reducción de la desigualdad y la pobreza a largo plazo. En este contexto, es imprescindible controlar de manera continua la calidad de la instrucción en los establecimientos fiscales, como para poder determinar las políticas adecuadas para

## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

mejorarla. Para incrementar la calidad de las escuelas públicas, es imprescindible mejorar la infraestructura escolar así como la formación de los maestros, además de readecuar la curricula en el sentido de lograr un equilibrio entre la teoría y la práctica.

Asimismo, se podría otorgar más becas en establecimientos privados para alumnos pobres o entregar bonos de transporte en áreas urbanas para estudiantes pobres. Otra medida para mejorar la calidad sería otorgar incentivos adicionales a aquellos maestros que demuestran excelencia en su trabajo.

Pese a los esfuerzos hechos en los años 90 para desarrollar los servicios de salud, el gasto público para salud en Bolivia sigue siendo bajo en comparación con otros países de Latinoamérica (\$us 48 per cápita el 2000, según datos de la OMS). Asimismo, los indicadores más importantes indican que la situación de salud es una de las más precarias de los países de la región. Por consiguiente, el presupuesto para la salud pública debería ser incrementado, invirtiendo más recursos en atención primaria en salud y en las áreas rurales con escasa cobertura de servicios, así como en la medicina preventiva.

- **Encarar una política decidida de reforma agraria:** Es urgente que Bolivia encarere seriamente el problema de la tenencia de la tierra. Es importante dotar a los campesinos que no disponen de tierras cultivables de tierras fiscales y acelerar el saneamiento de tierras.

Urgen también acciones para solucionar el problema de la tenencia ilegal de grandes latifundios, la mayor parte improductivos, así como el del sobreendeudamiento de un gran número de campesinos. En este contexto, el Programa Tierra de la Conferencia Episcopal Boliviana propone que el Estado recupere las propiedades que no cumplen la función económico-social y que anule los títulos de propiedad obtenidos con fraude. También recomienda que las tierras fiscales, cualquiera sea su capacidad de uso (forestales, agrícolas etc.), sean dotadas a organizaciones campesinas, indígenas y originarias, observando normas medioambientales y de desarrollo sostenible.

- **Orientar el gasto público con preferencia hacia los sectores más pobres:** Una de las prioridades de la inversión pública debe ser el incrementar la productividad de la agricultura tradicional. Es importante invertir más en la infraestructura productiva así como en la investigación y servicios de asistencia técnica agropecuaria, que ha sido severamente descuidada durante toda la década de los 90.

En cuanto a los servicios financieros para los pequeños productores agropecuarios, Urioste (2002) propone crear fondos de compensación con recursos públicos para subvencionar las altas tasas de interés de los créditos otorgados por las cooperativas de ahorro y crédito y los fondos financieros privados.

- **Reforzar políticas que apuntan a incluir mejor la ciudadanía en la toma de decisiones:** Esta política se debe dirigir particularmente a los estratos pobres y excluidos, para que ellos puedan participar en el diseño de las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones en los distintos niveles del Estado, lo que, de cierta forma, ya está contemplado en la Reforma de la Constitución Política del Estado. Esto se podría lograr a través de dos mecanismos:
  - El fortalecimiento de los procesos de la democracia formal, haciéndola más participativa, introduciendo elementos de la democracia directa (referéndum, plebiscito) que permitan una participación más directa y formalizada de la ciudadanía.
  - El reforzamiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y control social como complemento de la democracia formal.

Ambos mecanismos presuponen que exista un derecho irrestricto y un mejor acceso por parte de la ciudadanía a la información pública y que haya proyectos de capacitación para que la ciudadanía conozca sus derechos y posibilidades de intervención.

## **El lado del ingreso: la política tributaria**

### **El sistema tributario boliviano**

Teóricamente, la política tributaria puede jugar un papel importante en la redistribución de los ingresos; en la realidad, su trascendencia para la reducción de la desigualdad es más bien limitada. Aunque la política impositiva puede evitar de gravar a los más pobres, no puede incrementar sus ingresos. Por lo tanto, el sistema tributario debe ser considerado como un instrumento que garantice un nivel suficiente de gasto e inversión social, así como la permanencia de este gasto en el tiempo.

En otras palabras, el monto de dinero recaudado por el sistema y, por ende, las sumas disponibles para el gasto social es más importante que la progresividad del sistema. No obstante, el sistema impositivo en su conjunto debería ser progresivo, es decir que los grupos ricos deberían pagar más impuestos en términos relativos (como porcentaje de sus ingresos) que los estratos pobres. Un cambio en ese sentido ya sería una señal muy importante que mostraría que existe voluntad política para lograr más equidad.

El sistema impositivo boliviano vigente –después de la reforma tributaria de 1996– está caracterizado por un pequeño número de impuestos y una muy alta proporción de impuestos indirectos, es decir impuestos que gravan el consumo. En términos de recaudaciones, los diferentes impuestos por concepto de renta interna, en promedio, representaron 77% del total recaudado en el período 1987-2000, mientras que los ingresos por renta aduanera significaron 11% del total, el restante estuvo constituido por regalías (Cossío Muñoz, 2001).

## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

Con referencia a la renta interna, los cinco impuestos más importantes representan un 95% de las recaudaciones totales. Estos son:

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** este impuesto grava todas las ventas de bienes muebles, contratos de prestación de servicios y toda otra prestación; su alícuota es del 13%. En 2000, las recaudaciones por concepto del IVA representaron Bs 3,040 millones (41.5% del total recaudado).
- **Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD):** es un impuesto sobre la venta de hidrocarburos o sus derivados, internos o importados, con una tasa máxima de Bs 1.50 por litro, según la naturaleza del producto. Su contribución al total recaudado en 2000 fue de Bs 1,344 millones (18.3%).
- **Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE):** este impuesto grava las utilidades de fuente boliviana de las empresas. La alícuota es 25% sobre las utilidades netas. Los ingresos por concepto del IUE en 2000 representaron Bs 1,100 millones (15.0% del total).
- **Impuesto a las Transacciones (IT):** es un impuesto que debe ser pagado por personas naturales y jurídicas que reciban pago por comercio, servicios profesionales y empresariales, alquiler de bienes y servicios; la alícuota es 3%. Los ingresos por IT en 2000 representaron Bs 946 millones o 12.9% del total.
- **Impuesto a los Consumos Específicos (ICE):** es un impuesto sobre algunos productos y servicios de importación o domésticos (bebidas alcohólicas, tabaco, vehículos), los mismos que son gravados con tasas o porcentajes específicos (por ej. por litro en el caso de bebidas alcohólicas). Su participación en los ingresos de renta interna del año 2000 fue Bs 536 millones (7.3% del total recaudado).

Como se puede constatar, cuatro de estas cinco obligaciones tributarias se cargan al consumo. Por su naturaleza, este tipo de impuestos proporcionales son regresivos, puesto que gravan con las mismas tasas o los mismos montos absolutos el consumo de todos los segmentos de la población. Es obvio que los más pobres, que gastan prácticamente todos sus ingresos, son los más afectados.

De acuerdo a un análisis realizado por Cossío Muñoz (2001), del total de las recaudaciones por concepto de renta interna del año 2000 (Bs 7,330 millones), 80% provinieron de los cuatro impuestos al consumo (IVA, IEHD, IT y ICE). El grado de regresividad depende, en este caso, del patrón de consumo de los distintos estratos.

El impuesto más regresivo es el ICE, pues grava los productos de consumo masivo como la cerveza con el mismo monto que, por ejemplo, un coñac que cuesta 50 veces más. De igual manera, el IEHD es un tributo bastante regresivo, ya que la gran mayoría de la población debe utilizar medios de transporte y, en consecuencia, paga este impuesto. El IVA y el IT son también obligaciones tributarias regresivas, pero en la práctica el efecto

regresivo es bastante limitado dados los altos niveles de evasión por parte de sectores informales.

Sin embargo, el efecto agregado de los cuatro impuestos al consumo es altamente regresivo. Según Cossío Muñoz, como resultado de estos cuatro impuestos, la carga impositiva para el 20% más pobre es de casi 25% de sus ingresos, mientras que representa tan sólo 14% para el quintil más rico de la población.

En Bolivia no existe, en la práctica, un tributo a los ingresos personales, dado que el Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) se asimila más a un sistema de control del IVA que a un impuesto sobre los ingresos de las personas. Eso es así porque el sistema permite descargar todos los consumos efectuados que pagaron el IVA, pero en la realidad resulta que la mayoría de los contribuyentes descuenta la totalidad de este tributo. Así, en 2000, por ejemplo, el RC-IVA aportó con sólo Bs 195.6 millones o 2.7% al total recaudado por concepto de renta interna.

Existen también regímenes tributarios especiales (por ejemplo el Régimen Tributario Simplificado RTS) para pequeños productores y comerciantes trabajando en el sector informal (comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos). Estos regímenes están caracterizados por muy altos niveles de evasión y muy bajas participaciones en el total de las recaudaciones (menos de 1%). Además, permiten que se escondan en su seno grandes capitalistas que deberían estar en el Régimen General.

Si bien el sistema impositivo boliviano tiene algunas fallas en su diseño y no tiene ningún efecto redistributivo, el mayor problema es el alto nivel de evasión fiscal. Según informaciones del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), la evasión tributaria en Bolivia llegaría al 35%, cuando en el resto de los países de la región es de 20% como máximo.

Los niveles más altos de evasión corresponden al IVA y al ICE, pero también a los regímenes especiales. Según una publicación del CEDLA (2003), el nivel de evasión del IVA habría alcanzado a 39,4 % en 1996. La misma fuente advierte una evasión aún mayor en el caso del ICE, sobre todo en la categoría de los productos suntuarios. Así, el año 1992 se registró una tasa promedio de evasión de este impuesto de 51% y de no menos de 69% para los bienes de lujo.

### ¿Cómo recaudar más y mejorar el efecto redistributivo?

Dados los bajos niveles de recaudación y la naturaleza regresiva del sistema tributario boliviano, parece necesario adecuar este sistema con el fin de incrementar las recaudaciones, así como disminuir la carga impositiva para los estratos más pobres. Las siguientes medidas pueden permitir avanzar hacia este objetivo:

- **Combatir de manera eficaz los altos niveles de evasión fiscal:** El Nuevo Código Tributario prevé algunas medidas para reducir la evasión fiscal (dar más poder al SIN para ejecutar cobros a tiempo, acelerar los litigios tributarios, reempadronar



## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

a los contribuyentes para tener datos más actuales y mejorar la fiscalización, modificar la forma de facturación).

Sin embargo, se tendría que prever medidas más contundentes, como por ejemplo invertir más recursos en el personal del SIN y de la Aduana Nacional, con el objetivo de aumentar la capacidad de fiscalización. Además, es importante incrementar la eficacia y eficiencia del aparato judicial con el fin de mejorar los mecanismos de sanción.

- **Eliminar el RTS:** El Régimen Simplificado, que crea distorsiones al Régimen Tributario General y una competencia desleal para los contribuyentes de este último, debería ser eliminado. Los segmentos más pobres deberían estar exentos de estos impuestos, mientras que personas y empresas de mayores ingresos, que se amparan en este régimen, deberían ser transferidas al sistema general.
- **Introducir un impuesto a los ingresos personales:** El RC-IVA debería ser reemplazado por un verdadero impuesto a los ingresos de las personas que garantice que los segmentos con más recursos contribuyan con mayor proporción respecto a los estratos pobres. En otras palabras, este impuesto debería ser progresivo, pero tal vez con tasas moderadas para no alentar la evasión. El impuesto podría gravar los ingresos personales a partir de un monto de 6.000 ó 7.000 bolivianos.
- **Adecuar el ICE:** Este impuesto muy regresivo debería ser revisado en el sentido de introducir tasas específicas que tengan relación con el valor de los productos y así gravar más fuertemente a los productos de lujo.

### Bibliografía

- [1 .] Andersen, Lykke & Beatriz Muriel, Cantidad versus Calidad en Educación: Implicaciones para Pobreza, en: Estadísticas & Análisis, Revista de Estudios Económicos y Sociales No. 1, editada por el Instituto Nacional de Estadística INE, La Paz, Octubre de 2002.
- [2 .] Andersen, Lykke y Manfred Wiebelt, La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo, IISEC, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Enero de 2003.
- [3 .] Andersen, Lykke E. y Robert Faris, Gas Natural y Distribución de Ingresos en Bolivia, Proyecto Andino de Competitividad, IISEC, Universidad Católica Boliviana, Febrero de 2002.
- [4 .] Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), El contrabando: Un delito sistémico, Santa Cruz, Junio de 2001.
- [5 .] Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?, Edición de conferencia, Octubre de 2003.

- [6 .] Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, Observatorio de Políticas Públicas Agropecuarias, Inversión pública y sector agropecuario, Año 1, Reporte No. 1, Abril de 2003.
- [7 .] Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, control ciudadano, septiembre de 2003.
- [8 .] Cornia, Giovanni Andrea, Rising Income Inequality and Poverty: Are they compatible?, sin fecha.
- [9 .] Denzer, Roger, Poverty, Distribution, and Growth – New Findings on a Never-ending Story?, Economic Focus, Swiss Agency for Development and Cooperation, July 2000.
- [10 .] Escobar, Silvia, Análisis de la situación laboral, aportes de la EBRP y desafíos, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA, Transcripción de la presentación realizada el 6 de Diciembre de 2002 en el Seminario "A un año de la implementación de la EBRP", La Paz.
- [11 .] Ferreira, Francisco H.G., Inequality and Economic Performance, A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution, June 1999.
- [12 .] Gray Molina, George, Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared, Tinkazos, 2003.
- [13 .] Hernani Limarino, Werner, Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia, en: Estadísticas & Análisis, Revista de Estudios Económicos y Sociales No. 1, editada por el Instituto Nacional de Estadística INE, La Paz, Octubre de 2002.
- [14 .] Jemio, Luis Carlos, Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia, Serie Reformas económicas #38, Noviembre de 1999.
- [15 .] Jiménez, Fernando et al, El sistema tributario y el sector informal en Bolivia, La Paz, 2001
- [16 .] La Razón, 1 de Febrero de 2003, La evasión tributaria en el país llega al 35 por ciento.
- [17 .] Macías-Aymar, Iñigo, Orígenes y razones de la pobreza en Bolivia, sin fecha.
- [18 .] Morales, Rolando y Álvaro Calzadilla, Análisis económico e institucional de la EBRP con el soporte de un modelo CGE, CIESS-ECONOMETRICA SRL., La Paz, Febrero 14, 2003.
- [19 .] Muñoz Cossío, Fernando, El Sistema Tributario y sus Implicaciones en la Reducción de la Pobreza, IIDEE, Julio 2001.
- [20 .] Nina Baltazar, Osvaldo y Esteban, El efecto redistributivo de los impuestos y del gasto social corriente, en: Estadísticas & Análisis, Revista de Estudios Económicos y Sociales No. 3, editada por el Instituto Nacional de Estadística INE, La Paz, Noviembre de 2003.

## RICOS Y POBRES, LA BRECHA SE ENSANCHA

- [21 .] Nina, Osvaldo, y Alice Brooks de Alborta, Vulnerabilidad Macroeconómica ante Shocks Externos, El caso boliviano, Proyecto Andino de Competitividad, IISSEC, Universidad Católica Boliviana, Noviembre 2001.
- [22 .] Pereira, Rodney y Wilson Jiménez, Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia, sin fecha.
- [23 .] Santiere, Juan J., Juan C. Gómez Sabaini y Dario A. Rossignolo, Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997, Buenos Aires, Febrero 2000.
- [24 .] Székely, Miguel, La Desigualdad en Uruguay: Una perspectiva internacional, BID, Departamento de Investigación, Marzo 2000.
- [25 .] Székely, Miguel y Juan Luis Londoño, Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los Noventas, Documento de Trabajo #352, BID, Madrid, 1998.
- [26 .] Thiele, Rainer, El Impacto Social del Ajuste Estructural en Bolivia, Documento de Trabajo No. 09/01, IISSEC / Kiel Institute of World Economics, Julio 2001.
- [27 .] UDAPE, Estadísticas Sociales y Económicas, Volumen No. 13, 2003.
- [28 .] UDAPE, Evaluación de la Economía – Primer semestre 2003, La Paz, Septiembre de 2003.
- [29 .] UDAPE, Pobreza en Bolivia entre 1999 y 2001, La Paz, Julio de 2002.
- [30 .] UDAPE, Crisis, crecimiento y pobreza (1999 – 2002), presentación powerpoint, enero de 2003
- [31 .] Urioste Fernández de Córdova, Miguel, Desarrollo Rural con Participación Popular, La Paz, Mayo de 2002.
- [32 .] Urioste Fernández de Córdova, Miguel, El impuesto a la tierra de las empresas y las demandas campesinas, Con los pies en la tierra, 24 de septiembre de 2000.