



Coctel de Apertura de los “Encuentros Basados en Evidencia 2012”

“Encuentros Basados en Evidencia”

19:00, 2012 — La Fundación ARU y la Fundación Konrad Adenauer dieron inicio a los “Encuentros Basados en Evidencia” (EBEs) el 6 de marzo del presente año. En el Coctel de Apertura, el director ejecutivo de ARU, Werner Hernani, presentó la visión, misión y objetivos del evento. La primera etapa de los encuentros fue finalizada con la elaboración de la Agenda de Trabajo propuesta por el grupo de Cohesión Social.

SECCION A

Los grupos, sus expertos y la información.

La recolección de evidencia en favor de la política pública.

Febrero, 2012 — Los Encuentros Basados en Evidencia surgen como un interés de la Fundación ARU por conocer el efecto de sus investigaciones y la recolección de datos sobre la política pública, ¿puede la evidencia mejorar la formulación e implementación

de política?. Con las respuestas de los expertos ante la información recolectada y las hipótesis planteadas, se tiene propuesto conocer cuál es el impacto del mundo académico sobre las instituciones.

SECCION B

Primeros Encuentros. La formulación de la Agenda de Trabajo.

El evento promete investigación que profundice los conocimientos existentes sobre los temas.

Marzo y abril, 2012 — Para asegurar la relevancia de los aspectos a debatir dentro de los 4 temas a desarrollarse en los EBMs, los expertos de cada grupo determinaron los temas a tratar seguido de un activo debate. En las discusiones emergió el interés tanto por los datos a utilizar como por los conceptos y teorías que estructuran la información en conclusiones pertinentes para el contexto boliviano. De esta manera el primer encuentro dio inicio al proceso de formulación de los Acuerdos y Desacuerdos que definirán las principales conclusiones del evento.



INDICE

¿Qué son los “Encuentros Basados en Evidencia”? p. 2

Participantes. p. 3

Grupo de Discusión sobre “Mercado Laboral”. p. 3

Grupo de Discusión sobre “Crecimiento Económico”. p. 4

Grupo de Discusión sobre “Desigualdad, Pobreza y Protección Social”. p. 6

Grupo de Discusión sobre “Cohesión Social”. p. 8

Encuentros basados en evidencia ¿Realidad o Utopía? p. 10

Pasos a Seguir. p. 10

paper **TeX**

EDITORA

Alejandra Arrieta
aarrieta@aru.org.bo

<http://aru.org.bo/EBM>

SECCION A

¿Qué son los “Encuentros Basados en Evidencia”?

La Incidencia de la Investigación sobre la formulación de políticas.

Fundación ARU, La Paz

Marzo, 2012 — La mayoría de la gente estaría de acuerdo con el principio de que las políticas efectivas son aquellas que se construyen a partir de evidencia, i.e. cuando el análisis costo-beneficio está basado en la acumulación de conocimiento, hechos e información adquirida a través de investigación rigurosa. Sin embargo, esto no significa que la evidencia debería ser el *único* factor o *el más importante* en la formulación de políticas, ni que los investigadores o tecnócratas deberían dictarlas. Ciertamente, existen factores mucho más importantes que deberían guiar la construcción de aquéllas como la economía política, la disponibilidad de recursos, la ideología o posturas morales y éticas. Sin embargo, incluso en estos casos, el *stock* disponible de evidencia puede y debe enriquecer y guiar la discusión sobre lo que podría funcionar o no.

En Bolivia, como en la mayoría de los países en desarrollo, cada día se escucha (y probablemente se formula) una serie de “afirmaciones” sobre el nivel, tendencia, determinantes o las políticas más apropiadas que respondan a temáticas como crecimiento económico, desigualdad, crimen o cambio climático. El problema radica en la dificultad para determinar cuál afirmación corresponde a hechos objetivos, cuál no puede ser probada como falsa, y cuál debe guiar, o por lo menos ser tomada en cuenta en la formulación y construcción de políticas.

“Las creencias cuentan como conocimiento sólo cuando corresponden a hechos objetivos, es decir, cuando existe la evidencia necesaria que no demuestre su falsedad” Diálogo Protágoras, Platón

Objetivos

Los *Encuentros Basados en Evidencia* (EBE), son una iniciativa conjunta de *Fundación ARU* y *Konrad Adenauer Stiftung* (KAS), que une a expertos nacionales e internacionales en reuniones periódicas para examinar sus creencias y la evidencia disponible con el objetivo de compilar acuerdos y desacuerdos, en la relevancia de preguntas y las potenciales respuestas a las acciones que se deben tomar en cuatro temáticas:

1. Crecimiento Económico.
2. Desigualdad, Pobreza y Protección Social.
3. Mercado Laboral.
4. Cohesión Social.

Actividades

Para poder alcanzar estos objetivos, los Encuentros Basados en Evidencia llevarán a cabo 48 sesiones de discusión (2 sesiones divididas en 6 reuniones de 4 diferentes grupos independientes). La primeras 2 sesiones estarán enfocadas a discutir y acordar el procedimiento y las reglas de participación para cada sesión así como las preguntas relevantes que cada grupo de discusión intentará responder. Las siguientes 8 sesiones estarán enfocadas a discutir y formular potenciales respuestas a aquellas preguntas formuladas y examinarlas a la luz de la evidencia disponible. Finalmente, las últimas 2 sesiones estarán destinadas a formular acuerdos y desacuerdos que surjan durante las discusiones, así como también potenciales cursos de acción en cada agenda.

“Lo que es, es; y lo que no es, no es no más...” Fundación ARU, 2011

Es importante recalcar tres elementos claves para el diseño de las reuniones. Primero, los hechos y la información (evidencia) son igual de importantes como las hipótesis. Es por ello, que los investigadores de la Fundación ARU recolectaron y presentaron no solamente sus investigaciones sino también una revisión de literatura en cada agenda de investigación. Del mismo modo, se espera que cada experto residente contribuya por lo menos en dos sesiones con algunos datos cualitativos o cuantitativos que prueben o refuten algunas hipótesis, o por lo menos, una indicación de que tipo de datos serán necesarios en caso de que éstos no existan. Asimismo, aunque el objetivo principal no es llegar a un acuerdo sobre las preguntas relevantes o las

potenciales respuestas a las mismas, se espera identificar la fuente de desacuerdos, tales como las diferencias conceptuales o en posturas éticas. Tercero, dada la calidad y la diversidad de experiencia de los participantes, creemos que sus hipótesis se adaptarán para confrontar con algunas figuras y hechos. En términos estadísticos, esperamos que los Encuentros Basados en Evidencia evaluarán la probabilidad de observar la evidencia (E) dadas las hipótesis de los expertos (H), que ayuden a determinar una distribución posterior de creencias condicionadas a la evidencia disponible, i.e. $p(H|E) \propto p(E|H)p(H)$. Pediremos a los expertos que llenen un cuestionario de una página que explicita estos cambios ■

Participantes

Expertos Residentes, Expertos Invitados e Investigadores

Mercado Laboral

Silvia Escobar
 Carlos Foronda
 Elizabeth Jiménez
 Alejandro Mercado
 Beatriz Muriel
 *Ernesto Pérez
 Werner Hernani
 **Paul Villarroel
 *Moderador

Crecimiento Económico

Javier Aliaga
 *Gover Barja
 José Luis Evia
 Gabriel Loza
 Gustavo Machicado
 Juan Carlos Requena
 Horacio Villegas
 **Carola Tito
 **Investigador ARU

Desigualdad Económica

Miguel Fernández
 *Wilson Jiménez
 Roberto Laserna
 Verónica Paz
 Rodney Pereira
 Tito Armando Velasco
 Ernesto Yáñez
 **Christian Valencia

Cohesión Social

Roger Cortez
 Fernando Untoja
 Armando Ortuño
 Félix Patzi
 Raúl Prada
 Ana Velasco inv.
 *Miguel Vera
 María Soledad Quiroga
 **Natalia Peres

SECCION B

Grupo de Discusión sobre “Mercado Laboral”.

Entre la informalidad, el subempleo y la definición del mercado.

Fundación ARU, **La Paz**

Marzo 2012 — El estudio del mercado laboral en Bolivia es muy importante. Conocer el comportamiento de los indicadores de empleo o ingresos es fundamental no sólo para entender el desempeño del mercado laboral, sino también para poder evaluar los costos y beneficios de los programas realizados dentro de la política laboral del país.

Las características propias del mercado laboral en Bolivia, según la evidencia recolectada, muestra grandes desafíos al momento de definir las líneas de estudio que incluye temas como la falta y calidad de empleo, la subutilización de la mano de obra, la productividad del mercado laboral, la informalidad y los programas enmarcados dentro de la política laboral.

Tomando en cuenta estos desafíos, la Fundación ARU definió su agenda de investigación en mercado laboral de acuerdo a diferentes preguntas que buscan responder o aportar a los temas anteriormente descritos: ¿existe un problema de falta de empleo?, ¿existe un problema de falta de productividad en el empleo?, ¿Es la informalidad (o autoempleo) una oportunidad o una necesidad? y ¿qué tipos de programas se necesitan para solucionar la falta de empleo y/o la falta de productividad?.

En este contexto, el 1er encuentro del Grupo de Mercado Laboral

buscó establecer o delinear una serie de preguntas que conformen una agenda de trabajo. La cuál se baso en la evidencia presentada por la Fundación ARU y tiene el propósito de compilar acuerdos y desacuerdos que puedan responder las relevantes preguntas estudiadas para guiar las posibles acciones en el tema.

Falta de empleo en Bolivia

Uno de los principales temas de discusión dentro del 1er Encuentro del Grupo de Mercado Laboral fue la pertinencia del estudio de desempleo en Bolivia, ¿Es la falta de empleo un problema para Bolivia?. Las hipótesis, formuladas en base a la evidencia expuesta y citada por los expertos del grupo de discusión, consensuaron en su mayoría que el desempleo no es un problema específico para Bolivia. La hipótesis fue sustentada bajo el argumento de que la estructura del mercado laboral brinda distintas opciones al desempleo, que a su vez lleva a declarar que la población desempleada en Bolivia es aquella que no tiene realmente la necesidad de trabajar.

“(...) mucha gente no está desempleada porque (...) no puede darse el lujo de no tener ningún ingreso a la semana (...) la gente que está desempleada puede de alguna manera darse el lujo” Muriel, marzo 2012

Considerando que la falta de empleo no es un problema, es necesario preguntarse: ¿Cuál es el verdadero problema del empleo en Bolivia? y ¿Cómo se puede evaluar realmente el mercado laboral en Bolivia?.

Calidad del Empleo y Subutilización de la Mano de Obra

Tomando en cuenta la evidencia observada y las tesis planteadas, la respuesta al verdadero problema del empleo en Bolivia se encuentra en la calidad de empleo. La preocupación compartida por todo el Grupo de Discusión recae en la calidad de los empleos existentes en Bolivia. En este sentido, la declaración planteada sobre la población desempleada se refuerza al confirmar, mediante la evidencia, que la opción a no estar desempleado, genera una subutilización de la mano de obra tanto por ingresos como por las horas de trabajo en muchos de los empleos existentes. Conviertiendo los trabajos temporales en una salida u opción al desempleo.

Por otra parte, al considerar que el mayor problema del empleo es la calidad del mismo, se hace evidente la necesidad de un indicador más eficiente que la tasa de desempleo para evaluar el desempeño del mercado laboral. Entre los indicadores más citados para poder tener una mejor perspectiva del mercado laboral se encuentra la tasa de subempleo, aunque queda pendiente la creación de nuevos indi-

cadres que cuantifiquen la calidad del empleo y permitan realizar evaluaciones más eficiente del desempeño del mercado laboral.

Falta de Productividad en el Mercado Laboral

Los expertos en su mayoría se encontraron preocupados por la productividad en el mercado laboral. Por lo que se propusieron como primeros temas de estudio: la evolución de los ingresos laborales del sector formal y auto empleados y los determinantes de los ingresos laborales. Con cada participación y evidencia presentada, se logró enfatizar la necesidad de estudiar la productividad del empleo en Bolivia y los sectores más afectados.

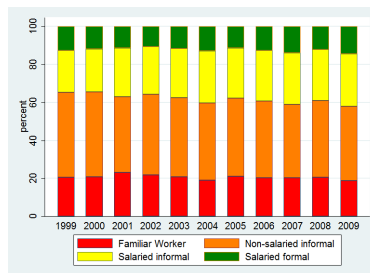
(...) ¿Por qué el ingreso de los trabajadores formales ha permanecido relativamente constante? (...) ¿Por qué el ingreso de los trabajadores auto empleados ha subido tanto especialmente en esta época? (...) Hernani, marzo 2012

El problema de la medición del ingreso laboral en el área rural sobresale dentro del tema de la productividad agrícola. Las características propias de esta área -sector agropecuario- generan conflictos fundamentales al momento de incorporarlo al estudio del país. Por tanto surge la pregun-

ta, ¿Cómo se incorpora o trata el área rural en el análisis del mercado laboral?

Informalidad: Mercado o No Mercado

El análisis de informalidad es uno de los temas más importantes y conflictivos dentro del debate. Según el criterio que se utilice, legalista o productivo, el análisis suele cambiar aunque no modifica la importancia que tiene dentro del mercado laboral boliviano. En este debate es que nace la hipótesis del “No Mercado” en el país, que involucra a todas aquellas ocupaciones que se desmarcan del concepto tradicional de mercado y realizan una interacción directa con el consumidor. Sin embargo, el término de “No Mercado” genera cierta contradicción por considerarse un mercado por sí solo pero con sistemas de funcionamiento distintos. Por su importancia, el tema se ve involucrado en todo el análisis del mercado laboral y genera perspectivas de estudio para entender el verdadero desarrollo del sector formal e informal dentro del país.



Agenda de Trabajo

Finalmente, además de los acuerdos realizados en los diferentes temas ya señalados, se realizó una primera versión de la agenda de trabajo que se pretende desarrollar dentro del Grupo de Mercado Laboral. Entre los diferentes temas cruciales para el estudio, señalados por los expertos se encuentran:

- Subutilización de la fuerza de trabajo, medición y conceptos.
- Calidad de empleo.
- Evolución del comportamiento de los sectores del mercado laboral (informal y formal).
- Demanda laboral, creación y destrucción de empleo.
- Movilidad laboral.
- El empleo desde la perspectiva macroeconómica.
- Evolución del ingreso laboral y productividad del empleo.

Así, el mercado laboral será estudiado a través de la evaluación de hipótesis basada en la evidencia presentada para los temas de la agenda ■

SECCION B

Grupo de Discusión sobre “Crecimiento Económico”.

La importancia de definir qué variables son relevantes en el contexto nacional.

Fundación Aru, La Paz

Abril, 2012 — En el transcurso del tiempo la preocupación de las naciones se ha enmarcado en el cuestionamiento de que hacer para crecer y así poder tener una mayor cantidad de recursos disponibles para su redistribución que permita la eliminación de las brechas de desigualdad. Sin embargo, a pesar de los exhaustivos trabajos realizados para encontrar los factores que causan el crecimiento, muchas de las consideradas variables mo-

tores del crecimiento se encuentran en discusión y debate sobre su grado de aporte e importancia.

Se sabe que la inversión es importante y muchos autores lo han recalado continuamente. Se reconoce que la productividad promueve el crecimiento en el tiempo. Se encuentra que la educación e instituciones parecen influenciar en gran medida al desempeño económico y que la libertad económica es fundamental para el mismo. Mas aún la pregunta de por

qué unas economías crecen más que otras continúa vigente tanto como determinar cuáles son las políticas públicas de éxito que deben tomarse como instrumentos que generen ese Crecimiento Económico de largo plazo.

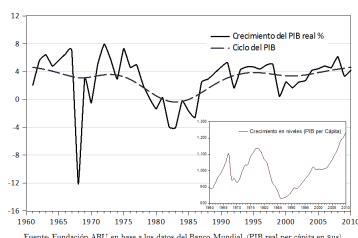
Bolivia y el Crecimiento Económico

Relacionando el tema de Crecimiento al contexto nacional surge nuevamente la pregunta de ¿por qué no crecemos?. Algunos académicos declaran que es necesario incrementar los ni-

veles de inversión, sin embargo no se conoce en que sector se debe concentrar la misma para alcanzar el “catch up” necesario para crecer tanto o más que los denominados tigres del Asia.

“(...) Es importante analizar la relación entre la inversión pública y privada(...) el sector público presenta mucho espacio para apoyar y complementar el trabajo del sector privado evitando duplicidades(...) la poca reacción de la inversión al incremento del ahorro en los últimos años puede ser explicado por un factor de no cooperación y dinamismo entre la inversión del sector público y privado(...)” Requena, marzo 2012

Realizando una revisión de los datos en un espacio de 60 años de historia, se identifica a Bolivia en el peor escenario de la muestra de países con el menor crecimiento acumulado (17%) y una tasa de crecimiento promedio baja (0.27%) que no permitió alcanzar niveles de ingreso per cápita comparables a aquellos países con mejor desempeño en este periodo.



Al observar el crecimiento de la economía en el tiempo se distinguen varios picos y valles en su trayectoria, unos más acentuados que otros, que tal si no son las Buenas Políticas las que generen alto niveles de crecimiento sino la Buena Suerte.

“(...) ¿La variable de dinamismo ha sido la variable interna o variable externa?(...) yo creo que el país siempre ha tenido un modelo de crecimiento hacia afuera” Loza, marzo 2012

Los datos parecen ser resultado de un problema estructural en el crecimiento económico de nuestro país.

Aparentemente la evidencia parece no ser un insumo en la formulación de políticas públicas. En esta línea de reflexión es importante iniciar la tarea del diseño y evaluación de políticas bajo un esquema que analice las opciones disponibles y no así por ideologías, intuiciones, modas ni copias de modelos económicos que muchas veces, si se estudia el contexto específico de un país debido a las preferencias, necesidades y otros, no tienen el efecto esperado.

Fuentes y Determinantes del Crecimiento Económico

A la hora de evaluar sobre qué variables son relevantes en el estudio específico de nuestro país, la pregunta lógica sugiere identificar los determinantes y restricciones que promueven o retrasan el crecimiento. Ante esto se podría pensar que iniciar (promover) el crecimiento merece un estudio previo de las restricciones que enfrenta una economía dadas sus características. ¿Será que se han sistematizado e identificado correctamente éstas restricciones? en base a la información disponible han habido aproximaciones mas no afirmaciones concretas de que es lo que retrasa el crecimiento.

Por otro lado, una vez que se ha promovido el crecimiento es necesario pensar en cómo mantenerlo. En ambos procesos existe una gran extensión de posibles factores que aparecen relevantes en el tema. Encontrar la representatividad de unas variables más que otras en la influencia sobre la dinámica económica se hace más ilustrativo pensando en algunas comparaciones.

“(...) la capacidad de crecer es como un cubo rubik(...) los colores están desordenados que deben ser movidos alrededor de algunos pivotes(...) así la pregunta de Crecimiento Economía debería responder a ¿cuáles son los drivers de política movimientos(pivotes) del cubo rubik?(...) los pivotes del crecimiento en nuestro país pasan por: Instituciones, Infraestructura, Tecnología e Innovación y Tamaño del Mercado” Aliaga, marzo 2012

Entonces ¿serán estos pivotes los que guíen al crecimiento a mejores es-

cenarios con flujos adecuados de inversión que lo mantengan en el tiempo? es posible; sin embargo, existen otras consideraciones interesantes sobre este tema.

“(...)Haussman en los últimos años ha cambiado totalmente su mentalidad (...) él dice olvidémonos de estas contabilidades del crecimiento, de la econometría (...) esto ya no sirve (...) se basa en un estudio con Cesar Hidalgo llamado el Mapa de la Complejidad Económica (...) que dice (...) piensen que las economías son como un lego (...) si tu tienes todas las piezas para armar la nave espacial obviamente armas la nave espacial (...) eso pasa en los países, los países que más han crecido y se han desarrollado en el mundo son los que tienen todas las piezas para armar la nave espacial ” Machicado, marzo 2012

Ahora bien, la construcción de un mapa de complejidad económica sugiere dar un paso importante a reconocer la estructura de la economía y suponer la economía como un lego donde muchas piezas significacen mayor conocimiento productivo. La dificultad se halla en distinguir las piezas correctas.

“Más allá de la literatura tradicional existen temas importantes como la cohesión social(...) nuestra sociedad es bastante fragmentada(...) economías con un buen de desarrollo tienen un norte común(...) Bolivia no tiene un norte común” Villegas, 2012

De igual manera, la revisión de los procesos por los que ha sido guiada la evolución de la economía parece ser pertinente al momento de resolver bajo que esquemas se han promovido las políticas. Así se estaría llamando a un análisis de reflexión sobre las mejoras en las reformas que pudieron impactar en la dinámica económica.

“(...) la descentralización ayuda al crecimiento (...)

está contribuyendo a la economía desde 1994(...)
Barja, 2012

"(...) en contradicción se asevera que la centralización genera crecimiento como las buenas políticas de los gobernantes (...)" Evia, 2012

Herramientas de uso para alcanzar el Crecimiento Sostenido de Largo Plazo.

Si bien existe un gran número de variables que han sido postuladas como posibles determinantes o factores que inciden en el crecimiento económico como: productividad agrícola, educación, aspectos culturales, gestión pública, geografía entre otros, la fiabilidad de su efecto depende de la calidad de los datos y la metodología usada. El generar el stock necesario de datos fiables resulta imprescindible al momento de evaluar hipótesis y recrear un flujo de resultados que puede incidir en el crecimiento económico a largo plazo.

"(...) el crecimiento acumulado de 17% de Bolivia desde 1950 al 2010 no es confiable en el entendido de que en los 60 años han existido grandes avances reflejados en indicadores sociales como alfabetismo (...) lo cual hace sugerente una búsqueda de datos consistentes con la evolución de la economía(...) existen explicaciones del crecimiento poco alentador como resultado de un avance social y no económico, sin embargo, la calidad de la información es imprescindible en el estudio de la dinámica económica."
Requena, marzo 2012

Inicio de una Agenda de Investigación

Siguiendo la discusión del encuentro, los temas a debatir serán:

- Descentralización.
- Cohesión Social y Factores Culturales.
- Evolución de la productividad agrícola en Bolivia.

- Productividad Total de Factores desde 1952. Factores que expliquen el bajo crecimiento.
- Motor de Crecimiento en Bolivia: Políticas externas y/o internas y los términos de intercambio como generadores de Bonanza.
- Instituciones.
- Calidad de inversión en el sector público y privado.
- Elementos posibles que generen ciclos tecnológicos.

Son innumerables las preguntas que se han realizado sobre la importancia de una gama de variables tanto en esta iniciativa como en la literatura desde su inicio como ciencia formal. Aún así, asegurar que por sí solas, las variables identificadas como posibles determinantes del Crecimiento Económico, generen mejores escenarios permanentes en el tiempo es una afirmación heroica. Posiblemente debamos asimilar que el objetivo de crecer no se basa en encontrar *la solución* sino en hacerse *la pregunta correcta* ■

SECCION B

Grupo de Discusión sobre "Desigualdad, Pobreza y Protección Social".

Los indicadores en Bolivia requieren de un análisis de sus determinantes.

Fundación Aru, **La Paz**

Abril, 2012 — Una mejor comprensión de las dimensiones de equidad resulta fundamental para ampliar las libertades individuales. Pues estudiar la igualdad de oportunidades abre la posibilidad de que el nivel de vida de las personas se encuentre en función del esfuerzo que realicen y no así de otros factores como la dificultad de acceso a servicios y activos.

La Desigualdad es un fenómeno que debe ser abordado desde distintos enfoques debido a que puede ser medida en distintas dimensiones. Comúnmente los indicadores utilizan el ingreso como variable de estudio sin embargo es importante remarcar que la desigualdad puede ser analizada a

través de la distribución de riqueza, oportunidades y otros.

"¿De qué tipo de desigualdad estamos hablando? Con demasiada frecuencia se confunde desigualdad con inequidad, la equidad tiene que ver con un juicio de valor, el tema central tiene que ver con la justicia social ya que no toda desigualdad es injusta, puede deberse a la remuneración por el esfuerzo." Laserna, marzo 2012

De igual manera, la pobreza es un fenómeno bastante extendido y recurrente en la sociedad boliviana debido a la presencia del círculo vicioso

de la pobreza que puede ser superado con dificultad. El salir de la pobreza probablemente requiera de un esfuerzo mayor, lo que implica nuevamente que no hay igualdad de oportunidades.

¿Por qué estudiar la Desigualdad?

La desigualdad es un fenómeno que no permite que las sociedades gocen de justicia social. El hecho por sí solo debería ser motivación suficiente para estudiar sus comportamientos, componentes e identificar los mecanismos que perpetúan las desigualdades existentes y por tanto generar la posibilidad de que la política pública pueda intervenir efectivamente. Pues políticas eficientes brindan

oportunidades a quienes están privados de ellas. Así mismo, se puede hacer una evaluación de resultados de las políticas implementada en el tiempo, conociendo los elementos que lograron que unas funcionen mejor que otras.

¿Será que los determinantes de la desigualdad siguen siendo los mismos que antes? ¿El acceso a los mismos activos y servicios seguirán determinando la desigualdad?

“La pobreza y la desigualdad nos pueden ayudar a comprender cuales son las transformaciones esenciales (...) que han permitido que de alguna manera tengamos un desarrollo heterogéneo (...) la pobreza y la desigualdad nos ayudan a entender que sociedad tenemos hoy día, que sociedad tuvimos hace 10 años y como esa sociedad ha ido transformándose (...) lo que nos debería interesar es cuales han sido esas pequeñas tendencias que han significado grandes cambios (...) son estas micro tendencias las que nos van a ayudar a comprender que brechas se están cerrando y cuáles no (...) ¿cuánto más podemos reducir en brechas con las políticas actuales? (...) Esta agenda nos permitiría avanzar hacia políticas públicas, tal vez no necesariamente hablar de protección social, sino también hablar de nuevas opciones o nuevas generaciones de política social en general. ¿Cómo podemos actuar de manera diferenciada para distintos grupos?” Paz, marzo 2012

El estudio de la desigualdad permite comprender los cambios en los grupos económicos. Cuando se tiene conocimiento de los grupos económicos y cómo cambian en el tiempo, se pueden aplicar políticas diferenciadas que tengan una mayor efectividad e impacto.

“(...)La distribución primaria del ingreso en Bolivia es muy concentrada (Cuanto se lleva el trabajo y cuanto se lleva el

capital) si uno ve las cifras es lo contrario a las economías avanzadas, donde la mayor parte va al trabajo y una menor va al capital, aquí en Bolivia es al revés, el problema es que esta distribución del ingreso fuertemente concentrada en el capital no se ha traducido en acumulación, en inversión.”

Fernández, marzo 2012

¿Por qué estudiar la Pobreza y la Protección Social?

Como se ha mencionado anteriormente, el rol de la política pública es importante si se pretende reducir la desigualdad. Así, es importante evaluar si las políticas implementadas tienen alguna incidencia sobre la reducción de la pobreza, a través del uso de programas de protección social a grupos de la población vulnerables.

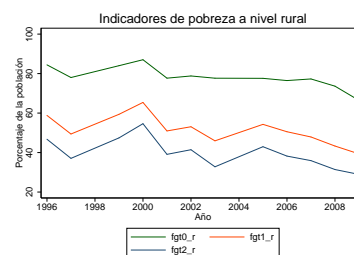
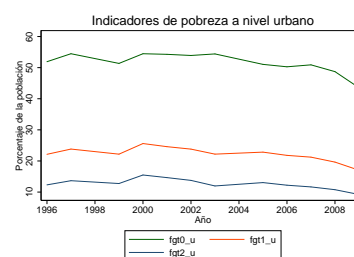
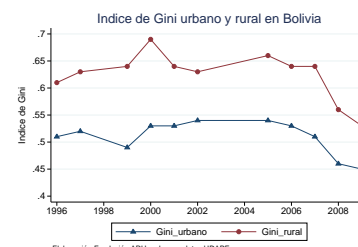
“Pensando en estos tres temas planteados en este grupo, el círculo se cerraría de alguna manera si uno plantea como pregunta ¿Cuál es la capacidad que tienen los gobiernos (...) nacional, departamental y local para generar programas de protección social que contribuyan a reducir la desigualdad y la pobreza? (...) ¿El gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales pueden reducir la pobreza y la desigualdad mediante impuestos y transferencias monetarias?, en caso afirmativo, ¿Cuánto se ha reducido en la última década? (...) Preocupado por las limitaciones de política que pueda haber... ¿Cuáles serían las políticas, en términos de impuestos, para reducir la pobreza y desigualdad?”

Velasco, marzo 2012

Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina, en ella se implementaron numerosos programas para reducir los niveles de pobreza. Estudiar el impacto y la efectividad de estos programas puede dar luces sobre cuál es el camino que se debe seguir.

¿Qué sabemos de pobreza y desigualdad?

Conocemos los indicadores más comunes y estudiados en la medición de pobreza y desigualdad (Coeficiente de gini, incidencia, brecha y severidad de la pobreza) a nivel urbano y rural. La fuente de esta información son esencialmente datos oficiales, sin embargo también existe evidencia de fuentes alternativas.



Se recolectó información de algunos determinantes de desigualdad y de pobreza características de los hogares pobres y del impacto de programas de protección social sobre los grupos beneficiarios. Aún así, la investigación en todos estos temas no es abundante.

¿Qué podemos saber de la desigualdad?

Existe una amplia agenda en temas referidos a desigualdad, pobreza y protección social aún por abordar, si bien el estudio de la desigualdad y pobreza es un tema de estudio recurrente por la investigación en Bolivia, existen aún notorias deficiencias en cuanto a lo que se puede hacer.

“Centrarnos solamente en lo que es desigualdad de ingresos no va a hacer más ricos (...) creo que hay un problema de inequidad en el acceso a ciertos activos como la educación por

ejemplo, como el mercado laboral, que están reflejándose en una desigualdad en el ingreso (...) tratar de ver lo que está detrás de esta situación (...) los datos que hemos visto son datos demasiado simplistas, hemos visto la primera capa de lo que nos interesaría excavar (...) me hubiera gustado ver más cuadros de los determinantes de la desigualdad, descomposiciones, la relación pobreza-crecimiento, mejoras en la desigualdad, mejoras en la pobreza, hay muchos más elementos que ver el dato frío.”
Yáñez, marzo 2012

En este sentido hay un amplio material por revisar, los expertos sugieren distintos temas de investigación que van más allá de la investigación realizada hasta ahora, coinciden en que es importante hacer más amplia la visión de la desigualdad y la pobreza.

“El país está con cambios importantes (...) hay un fuerte

cambio en grupos sociales, donde aparentemente calificados como pobres resulta que hoy no habían sido pobres, se van conformando nuevos grupos económicos (...) Las encuestas nos llevarán por defecto de interpretación y por sesgo de la información a conductas individuales, pero no se están viendo sub-conjuntos sociales (...) propongo el levantamiento de información primaria”
Pereira, marzo 2012

¿Qué grupos económicos son los que han mejorado con la reducción de la desigualdad?

Dentro del estudio de la desigualdad, se requiere estudiar también la movilidad. Es importante entender que grupos son los que cambian y que determina estos cambios, pues existen nuevos mecanismos que permiten acceder a mayores niveles de ingreso, como las actividades ilícitas, contrabando u otros mecanismos de grupos sociales que carecen del acceso a la educación, por ejemplo.

De esta manera los expertos lo

graron proponer una agenda tentativa ante la mesa, donde se tocaran los siguientes puntos.

- Distribución primaria del ingreso a través del estudio de las cuentas nacionales.
- Relacionar e identificar el vínculo entre la pobreza y la desigualdad. Conocer las relaciones entre las variables estructurales.
- Análisis del sistema impositivo y su efecto sobre la evolución de la desigualdad.
- Impacto de las Política Fiscal, transferencias monetarias, subsidios, redes indirectas e impuestos sobre desigualdad y pobreza en el 2007 y el 2009, así como estudio de la cobertura la Política de Protección Social.

Debido a la naturaleza de la discusión, el trabajo a realizarse sobre Desigualdad, Pobreza y Protección Social se irá desarrollando de acuerdo a la evidencia presentada y discusiones generadas en siguientes sesiones ■

SECCION B

Grupo de Discusión sobre “Cohesión Social”.

La disyuntiva entre los conceptos y la medición.

Fundación Aru, La Paz

Abril, 2012 — La cohesión social como explicación de la unidad de un país resulta un aspecto determinante dentro de la formulación, implementación y resultados de mejores políticas públicas y más eficientes. De acuerdo a la teoría, sociedades más cohesionadas tienden a generar políticas públicas de largo plazo que tengan un impacto, no solo positivo, sino real y objetivo en la población. Entonces, se puede ver que la cohesión social resulta una condición prácticamente necesaria, tanto como un medio o como fin, para el desenvolvimiento de la sociedad en pos de *outcomes* positivos en economía, política, desarrollo humano, etc.

Debatir y repensar el concepto de cohesión social no solamente es importante sino fundamental dentro

de un nuevo escenario que toma el concepto como un punto central. Este debate resulta particularmente relevante al momento de llevarlo a la práctica y reflexionar sobre su medición. Entonces, queda de manifiesto que la discusión debe ser planteada y reflexionada en cuanto a temas de conceptualización y aplicación, tanto desde Bolivia como a partir del debate y experiencia internacional. Todo esto entendiendo que los elementos que hacen a una sociedad cohesionada varían de acuerdo a la misma, por lo que para plantear las bases de la cohesión social en nuestro país es preciso tener en cuenta las características, la historia y los elementos que lo fragmentan y cohesionan, además de otros potenciales determinantes. En este sentido, se puede decir que sociedades más cohesionadas serán capaces de gene-

rar políticas públicas de largo plazo e impacto capaces de responder a las verdaderas demandas de los diferentes sectores sociales. Asimismo, existe la necesidad de determinar el rol de la cohesión social dentro del equilibrio existente en una sociedad.

“Es necesario encontrar los factores que hacen a una sociedad más equilibrada. ¿Será la cohesión social la que impulsa el equilibrio? (...) Habría que encontrar los determinantes que unen el país, que lo fragmentan, los componentes que necesitamos para vivir en armonía (...)”
Félix Patzi, abril 2012

Entonces, ¿cuál es aquel compo-

nente que permite la unión y cooperación entre los individuos de una sociedad?, ¿cuáles son los factores que determinan la cohesión o fragmentación de una sociedad? Queda claro que es un imperativo estudiar estos elementos, de tal manera que se pueda explicar los cambios sociales y dar una posible respuesta al tema.

La Cohesión Social y su medición

Para poder determinar la importancia de la cohesión social en nuestro país es importante primero conocer a qué se refiere el término, o por lo menos qué se entiende por el mismo. Como sabemos, se trata de un concepto amplio con muchas definiciones. Particularmente el caso boliviano todavía se encuentra en una fase exploratoria. Fundación Aru ha realizado un experimento de juegos de confianza en los que se puede ver que la cohesión social ha descendido entre los años 2006 al 2009 no obstante que las medidas de fragmentación étnica se han mantenido constantes; entonces, queda pendiente seguir indagando si la polarización étnica es realmente un determinante de la cohesión social en Bolivia.

“La cohesión social puede tener dos visiones distintas (...) Una inclusiva, a través de la integración impositiva y preestablecida (...) Y otra definida como unidad por voluntariedad, de acuerdo a un acto de concurrencia.” Roger Cortez, abril 2012

En este sentido el primer acuerdo al que se llegó en el primer encuentro de este grupo reveló que los expertos participantes consideran que existen múltiples definiciones de cohesión social, lo cual es de esperarse dada la amplitud del concepto. Esto conlleva a plantearse las preguntas ¿cómo medir algo que no está claramente definido? ¿qué indicadores deben utilizarse o construirse? y por último, ¿es realmente relevante la cohesión social como para tener que estudiarla?. En cuanto a todas estas interrogantes se llega a la conclusión respecto a que

si bien este es un concepto aún abstracto en Bolivia es preciso discutirlo, definirlo, delimitarlo, medirlo y encontrar los elementos que mantienen al país unido. No hace falta utilizar el término exacto de *cohesión social*, pero sí se concuerda en lo que se tiene que estudiar y a qué se quiere llegar.

“Bolivia es un país que se mantiene integrado (...) a pesar de los conflictos sociales, indicadores de discriminación, y problemas económicos existentes (...) Es importante encontrar el elemento unificador sobre el cual giran los componentes de nuestra sociedad.” Untoja, abril 2012

Es así que el mayor aporte no giró solamente en torno a la conceptualización sino también y sobre todo en torno a la forma de medir la cohesión social en cuanto a la pertinencia de estas mediciones y los datos utilizados. El debate estuvo en partes centrado en la poca relevancia de los datos originados por las encuestas de percepción. No obstante, es importante utilizar la evidencia existente para indagar sobre el tema con mayor precisión y profundidad hasta poder encontrar medidas más adecuadas.

“Los resultados de las preguntas de percepción dependen de la semántica y el tiempo en el que se realizan (...), proporcionan datos agregados que no reflejan la realidad boliviana (...).” Cortez, abril 2012

“Es complicado medir fenómenos cualitativos a través de mediciones cuantitativas (...) Se define la sombra del concepto (...) No es posible resumir con datos puntuales la historia de Bolivia, pues se deja de lado sus conflictos y revoluciones sociales (...) Las estadísticas tienen valores mediáticos y no científicos.” Prada, abril 2012

Construcción de la agenda de trabajo

La definición y medición de cohesión social genera un debate constante entre los académicos. Sin embargo existe una gran necesidad en Bolivia de determinar cuáles son los factores que nos permitan vivir en armonía a partir de un estudio de las instituciones económicas, políticas y sociales, de tal manera que se pueda incrementar la eficiencia de las políticas.

“Es importante pensar el tema en términos conceptuales y no tanto así en términos abstractos (...) encontrar qué nos vincula y qué nos hace sentir parte de nuestra sociedad (...).” Quiroga, abril 2012

La relevancia del tema no es cuestionado en términos de factores que unen o desunen el país. Bolivia requiere desarrollar aquellos valores compartidos que generen una unidad y orgullo nacional, más allá de los aspectos pluriancionales o relativos al Estado nación. Se requieren normas colectivas que nos identifiquen como parte integrante de la sociedad.

De esta manera Aru utiliza los aportes y contribuciones de los expertos para definir las temáticas que al ser discutidas tienen el potencial de definir qué es la cohesión social en Bolivia e incluso llegar a plantear una agenda capaz de determinar los puntos fundamentales para lograrla. Dentro de la agenda de trabajo del grupo los conceptos más importantes y posibles determinantes de la cohesión social a estudiar son los de *fragmentación y unidad*.

Entonces, los puntos acordados en la agenda son:

- La identidad como determinante.
- Las instituciones económicas que incidan sobre la cohesión social.
- Las instituciones políticas que incidan sobre la cohesión social.
- Valores compartidos de la sociedad boliviana.

- Resultados generados por las instituciones que generan desigualdades.
 - Políticas para promover la unidad de la sociedad.
 - Medidas e indicadores para definir cohesión social.
 - Experiencias históricas sobre cohesión social.
- El desarrollo de cada punto permitirá una mayor profundización en la investigación sobre el tema, con el esperado propósito de revelar el camino de políticas eficientes y de impacto que respondan a las necesidades de la gente ■

Encuentros basados en evidencia ¿Realidad o Utopía?

IVÁN VELÁSQUEZ, COORDINADOR DE PROGRAMA PARA BOLIVIA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (KAS)

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política alemana que trabaja hace más de 35 años en Bolivia. Además de la cooperación institucional con contrapartes bolivianas, desde hace algunos años y cada vez con mayor intensidad, la Fundación Konrad Adenauer lleva a cabo actividades conjuntamente con co-organizadores locales en el marco de su propia atribución y responsabilidad. Este año por primera vez iniciamos el trabajo con la Fundación ARU en los denominados “Encuentros Basados en Evidencia”.

En países culturalmente educados las encuestas, investigaciones y la evidencia a partir de datos, constituyen instrumentos valiosos para la toma de decisiones en el campo de la política pública. En Bolivia, lamentablemente no se la toma en cuenta para la formulación de políticas, y en muchos casos los resultados obtenidos producto del análisis y de la evidencia recolectada no se los considera importantes, se los desacredita desde una posición simplista y los resultados son interpretados no de manera propositiva como parte de una crítica constructiva. En nuestro país se invierte el 0.004 por ciento del producto interno bruto en investigación, cifra insignificante para un país que quiere salir del subdesarrollo. La investigación debe estar al servicio del sector público y privado y asociada a la optimización en la toma de decisiones.

A nivel internacional, el terreno de la investigación a partir de data recolectada viene ampliando su nivel de importancia tanto en la intervención -o preocupación- política como en el desarrollo teórico y cuantitativo en diversos países en los últimos años, lamentablemente no es el caso en Bolivia. La evidencia empírica ha demostrado que las encuestas, los micro datos recolectados y otro tipo de herramientas y bases estadísticas, han servido para acercarse a valoraciones sobre la trayectoria de un tema en particular: Pobreza, desigualdad, desarrollo humano, bienestar entre otros. La investigación en países en desarrollo no está institucionalizada socialmente ni se la considera un recurso de crecimiento. Por ello, el proyecto y la idea de formar grupos de discusión sobre la base de evidencia empírica nos pareció interesante y altamente relevante para un país como Bolivia que todavía no ha resuelto los problemas estructurales que le quejan. Sin duda, la realidad no es como siempre se presenta ni como la imaginamos, pero nos moviliza a su encuentro para comprenderla, estos encuentros persiguen ello tratar de encontrar respuestas en cuatro áreas específicas: Crecimiento, Mercado Laboral, Desigualdad y Cohesión Social. Compartimos la idea de la Fundación ARU de generar debate a partir de la evidencia expuesta y con ello contribuir a tener una lectura más aproximada a realidad para superar de mejor manera los problemas que ha Bolivia aquejan.

Pasos a Seguir

Próximos Encuentros Basados en Evidencia

Mercado Laboral

El 23 de abril, la experta Silvia Escobar realizará una presentación sobre Subutilización Parcial y junto a Beatriz Muriel expondrán hipótesis y evidencia en la Calidad el empleo.

Crecimiento Económico

El 2 de mayo, Gover Barja y Horacio Villegas presentarán: La influencia de la descentralización; y el Efecto de la cohesión social y cultura en el crecimiento económico, respectivamente.

Desigualdad Económica

El 9 de mayo, Rodney Pereira presentará *Casos: Lineamientos Generales de Desigualdad y Pobreza*. Hernani expondrá las investigaciones que realizó sobre la Redistribución.

Cohesión Social

El 16 de mayo del 2012, los expertos Fernando Untoja y Werner Hernani presentarán al grupo investigaciones sobre la Identidad como determinante de Cohesión Social en Bolivia.