

# Una misma tormenta... pero en diferentes barcos: el manejo de *los comunes* en tiempos del COVID-19

*Under the same storm... but in different boats: managing the commons in times of COVID-19*

*Elizabeth Jiménez Zamora*<sup>1</sup>

## Resumen

El objetivo de este artículo es explorar cómo y hasta qué punto se puede efectivamente enfrentar y vencer la tormenta del COVID-19 desde diferentes barcos; es decir, con diferentes capacidades, limitaciones y oportunidades. El análisis se basa en la literatura, desde la economía, sobre la acción colectiva y el manejo de los comunes (Hardin, 1968; Olson, 1965; Ostrom, 1990). Específicamente se centra en los aportes de Ostrom (1990, 2009 y 2010) y en sus más recientes contribuciones para entender el manejo de *males comunes*, como aquellos ocasionados por los impactos globales del cambio climático. En este artículo se plantea el manejo de la dispersión del COVID-19 en términos de un *dilema social*, que necesariamente tiene que ser afrontado mediante la acción colectiva en diferentes grados y niveles, que incluyen lo local (comunidad, barrio) hasta llegar a la sociedad globalizada.

**Palabras clave:** Comunes, COVID-19, desigualdades.

---

1 Elizabeth Jiménez Zamora es economista. Tiene un doctorado en Desarrollo Económico por la University of Notre Dame (Estados Unidos). Actualmente coordina el Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). ejimenez@cides.edu.bo

**Abstract**

*The objective of this article is to explore the extent that a storm, such as the one caused by the spreading out of COVID-19, can be managed from different boats, that is dealing with different capacities, limitations and opportunities. The analysis focusses on the literature of collective action and the commons from the economic perspective (Hardin, 1968; Olson, 1965; Ostrom, 1990). Specifically, the analysis takes Ostrom's more recent contributions (1990, 2009 y 2010) on common problems such as the world-wide impacts of climate change. In this article, managing the dispersion of COVID-19 is characterized as a social dilemma, one that necessarily has to be managed collectively and considering different levels that go from the local (neighborhood, community) to the globalized community.*

**Keywords:** Commons, COVID-19, Unequalities.

“[...] es en el interés de los países ricos el pensar globalmente al mismo tiempo que localmente. Si se deja al Covid-19 causar estragos en el mundo en desarrollo, pronto volverá el virus al país rico [...]”.<sup>2</sup>  
Sheng (2020)

## Introducción

La tormenta del COVID-19 se ha expandido a lo largo del planeta, impactando en todos y los más alejados confines de esta sociedad globalizada. La manera en que los países han respondido a esta pandemia ha dependido fundamentalmente de las condiciones estructurales que caracterizan su desempeño económico. La presencia de diferentes barcos hace alusión a las diferentes capacidades y limitaciones con las que cada país está enfrentando la propagación de este virus. Sin duda que las más grandes brechas se encuentran entre los países del norte y un sud compuesto por países “en vías de desarrollo”. Las desigualdades están también presentes dentro de cada país y se reflejan en la mayor incidencia de la pobreza rural, la segregación de los barrios en las capitales urbanas, la inequitativa distribución de

---

2 Traducción libre de la autora.

recursos como la tierra y, en general, la falta de oportunidades de movilidad económica y social.

El objetivo de este artículo es explorar cómo y hasta qué punto se puede efectivamente enfrentar y vencer la tormenta del COVID-19 desde distintos barcos; es decir, con diferentes capacidades, limitaciones y oportunidades.

La peculiaridad de este virus es que en las actuales circunstancias (ausencia de una vacuna) el manejo de los riesgos asociados a su dispersión se limita a un estricto cumplimiento de medidas de distanciamiento social, confinamientos y cuarentenas. La característica de estas medidas es que para que sean efectivas tienen que ser adoptadas por toda la población en su conjunto. Es decir, el impacto esperado no se dará si tales medidas son acatadas por algunos sectores de la población, mientras son ignoradas por el resto. El efectivo control de la propagación del virus en una región de un país requiere también de un efectivo control en otras regiones del mismo país. Si extendemos el análisis a una economía globalizada, caracterizada por flujos laborales y cadenas comerciales que articulan procesos productivos en diferentes continentes, queda claro que el efectivo control de la pandemia solamente podría lograrse cuando la tormenta haya podido ser controlada en una gran mayoría de los países.

A lo largo de este ensayo se busca demostrar que la tormenta ocasionada por la propagación del COVID-19 se puede comprender como un *dilema social*, que necesariamente tiene que ser enfrentado mediante la acción colectiva en múltiples escalas y niveles (Ostrom, 2009). Es un *dilema social* porque solo desde el comportamiento cooperativo de todos los participantes se puede lograr un resultado socialmente óptimo. Sin embargo, los incentivos presentes se orientan a la no cooperación y a la búsqueda de retornos individuales y/o de grupo, los cuales se traducen en subóptimos resultados, tanto para los que participan como para la colectividad en general.

El mayor obstáculo para enfrentar esta tormenta de manera colectiva es la presencia de grandes desigualdades en economías como la boliviana y a lo largo de la brecha norte-sud de la economía globalizada. Las grandes brechas de ingresos, acceso a capitales, tierras, educación y oportunidades de lograr movilidad social y económica limitan significativamente la capacidad de

actuar colectivamente en busca del *bien común*; es decir, en busca de manejar la propagación del COVID-19.

## **Medidas para controlar la tormenta y sus impactos**

Las políticas adoptadas en países en desarrollo han seguido las que se tomaron primero en China, donde surgió la emergencia por el coronavirus, y luego las de Europa, donde su propagación ya era inminente, y recientemente las de países en desarrollo, donde se esperan las crisis de salud y económicas más severas y apremiantes.

Lo común de esas medidas es que están orientadas a frenar la propagación del contagio restringiendo la movilidad de la población y encapsulando a ciudades y a regiones enteras del resto del país y del resto del mundo. Frente a una espiral de contagios y a la necesidad de servicios médicos de terapia intensiva, el objetivo es lograr el aplanamiento de la curva de incidencia de contagios logrando tres efectos: 1) aumentar la dispersión en ambos extremos de la curva, 2) reducir el pico de la distribución –el mayor nivel de casos de contagio– y 3) no rebasar las capacidades de los servicios de salud existentes y, por tanto, no generar el colapso de los sistemas de salud con ya insuficientes capacidades.

El segundo paquete de medidas aplicadas en Bolivia consiste en un conjunto de programas de protección social orientados a compensar la pérdida temporal de ingresos que resulta de la paralización de las actividades económicas. Estos incluyen transferencias monetarias mediante bonos (Bono Familia, Bono Canasta Familiar y Bono Universal), cancelación parcial del pago de servicios públicos y apoyo a la pequeña y a la mediana empresa a través de la reprogramación de sus créditos. Las políticas de protección social, por su naturaleza y sus características, no tienen por objetivo incidir en los niveles de pobreza estructural, en la precarización del empleo y/o en la desigualdad en los ingresos y en el acceso a oportunidades. En este caso, lo esperado es que ayuden a paliar temporalmente los impactos negativos de la falta de ingresos producto de la cuarentena y del distanciamiento social.

La experiencia ha demostrado lo difícil que resulta lograr el aplanamiento de la curva de incidencia de contagios. Los servicios de salud tanto en China como en Europa han sido rebasados. Países en desarrollo, como Bolivia, han tomado la iniciativa de aplicar inmediatamente duras medidas de enclaustramiento, en un intento de no sobrepasar un umbral de servicios médicos disponibles que desde ya es significativamente bajo.

El supuesto implícito detrás de estas medidas es que la población actúa colectivamente en busca del *bien común*. En el caso de la propagación del COVID-19, el *bien común* se traduce en reducir los impactos del *mal común*; es decir, limitar el número de contagios y asegurar que los contagiados reciban los adecuados servicios de cuidado. Dicho de otro modo, el *bien común* de la población en su conjunto depende de que se actúe de manera colectiva y, por tanto, para que las medidas de prevención tengan efecto tienen que ser acatadas por la colectividad. No sirve de nada que un sector de la población responda a esta medida mientras otros no lo hacen.

Esto que parecería obvio en realidad no lo es. Basta mirar el resumen de noticias en cualquiera de los noticieros nocturnos en Bolivia para ver el esfuerzo continuo de las fuerzas de seguridad (policías y militares incluidos), tratando de asegurar el cumplimiento de este mecanismo, y a los sectores que se desmarcan de este cumplimiento.

Para enfrentar la tormenta del COVID-19 en Bolivia se requieren acuerdos colectivos entre diferentes grupos y sectores de la población, con diferentes capacidades, oportunidades y limitaciones. Es importante notar que las negociaciones se llevan a cabo en un contexto de marcadas desigualdades. Mientras determinados sectores pueden efectivamente seguir medidas de confinamiento sin que esto signifique un riesgo para su economía familiar, otros dependen de sus actividades diarias y, por lo tanto, el confinamiento es más difícil de ser asumido. Más allá de la necesidad inmediata de contar con ingresos, las marcadas brechas en los niveles de vida entre algunos sectores de la población muestran diferentes formas de organizar y de asumir la vida cotidiana. Esto se refleja en aspectos tales como la disponibilidad de espacios habitables, la infraestructura de las viviendas y el acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado), entre otros (Urquieta y Botton, 2020). En definitiva, las

posibilidades económicas determinan la forma de organizar la vida familiar, más aún en tiempos de cuarentena, cuando el espacio del hogar se convierte en el único espacio disponible.<sup>3</sup>

Los desafíos planteados por medidas de confinamiento no son significativamente diferentes para las poblaciones rurales. En la actualidad, la gran mayoría de esas poblaciones practica la multiocupación o el multiempleo, movilizándose continuamente entre el campo y los centros urbanos (Colque *et al.*, 2016; Salazar y Jiménez Zamora, 2018; Tassi y Canedo, 2019), diversificando sus ingresos para no depender única y exclusivamente de la producción agropecuaria.<sup>4</sup> Las medidas de cuarentena y de encapsulamiento limitan las posibilidades de movilidad laboral y de diversificación de los ingresos rurales, lo que tendrá un impacto no solamente en los niveles de vida de las poblaciones rurales, sino también en la economía de los centros urbanos, que dependen de la provisión de mano de obra temporal, relativamente “barata” y disponible para ejecutar trabajos temporales en sectores como el de la construcción y el de los servicios.

Dado que la gran mayoría de los pequeños y de los medianos productores rurales ha orientado su producción a la comercialización (Salazar y Jiménez Zamora, 2019), difícilmente puede cambiar sus prácticas agrícolas y producir para la autosuficiencia. Los incentivos del mercado han priorizado la producción para la comercialización, lo que se logra mediante la especialización y la reducción de la producción de múltiples cultivos. Es decir, la posibilidad de que en tiempos de crisis y necesidad de confinamiento las poblaciones rurales puedan más bien beneficiarse produciendo para el autoconsumo es limitada.

---

3 “La cuarentena con empleada” (Molina, 2020) es el título de un reciente artículo publicado en la prensa boliviana que resume claramente las significativamente diferentes formas de vivir en cuarentena en la ciudad de La Paz.

4 La diversificación de los ingresos responde a la necesidad de mitigar los impactos de la variabilidad climática asociada a la producción agrícola, lo que reduce los ingresos agropecuarios, y a compensar por insuficientes ingresos generados por la agricultura.

## **La teoría: los comunes y la acción colectiva**

### ***El rol de la globalización***

Desde la teoría económica, la tormenta del COVID-19 puede comprenderse como un *dilema social* que tiene que ser necesariamente enfrentado por medio de arreglos de acción colectiva globales (Ostrom, 2010). Lo global no implica medidas únicas y exclusivamente a ese nivel; más bien, hace referencia a dos características centrales que deben cumplirse. Por un lado, las acciones tienen necesariamente que ser desarrolladas a diferentes escalas y en diferentes niveles, partiendo de la comunidad/el barrio/la zona, pasando por los niveles intermedios (ciudades, regiones), hasta llegar a los Estados/ los Gobiernos, las regiones continentales y la economía global. Por otro lado, la necesidad de actuar globalmente tiene que estar siempre presente, considerando que ninguna economía –por muy grande y desarrollada que esta sea– podría manejar este dilema de manera aislada.

La globalización del siglo XXI ha articulado como nunca antes a economías desarrolladas con aquellas en desarrollo, reproduciendo y, en muchos casos, creando dependencias estructurales. Los altos flujos de movilidad laboral y las cadenas comerciales de extracción de recursos naturales, acopio y distribución de productos conectan las más remotas regiones de una economía como la boliviana con las distantes ciudades y los centros de actividad económica dentro y fuera del país. En este nuevo contexto, una economía globalizada requiere mantener los flujos comerciales dentro de cada país, así como los que articulan países con los grandes centros económicos en Asia, Europa y Estados Unidos.

### ***La lógica de la acción colectiva***

El dilema en el manejo de los comunes tiene que ver con la naturaleza *colectiva* de los bienes y/o de los recursos, y con la presencia de polizones; es decir, personas que acceden a su uso sin invertir en su manejo y en su reproducción. Una comunidad se enfrenta al dilema de asegurar el acceso y

el uso de los recursos naturales a las personas que efectivamente contribuyen en su reproducción, asegurando también la sostenibilidad de esos recursos para el uso de futuras generaciones.

Desde la teoría económica, el manejo de los comunes ha sido estudiado desde tres perspectivas diferentes y complementarias: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva.

En el célebre artículo titulado “La tragedia de los comunes”, Hardin (1968) demuestra que la tragedia de la propiedad comunitaria es que fácilmente conduce a la degradación de los recursos que se tienen en común, debido a los incentivos que impulsan a los individuos a obtener beneficios sin contribuir a su mantenimiento y su sostenibilidad. El caso utilizado como ejemplo es la tierra comunitaria. Siguiendo esa perspectiva, el incentivo lleva a actuar de forma tal que: 1) se hace uso excesivo de la tierra comunitaria porque se recibirán todos los beneficios y se compartirá solo el costo de la degradación, y 2) no se invertirá lo suficiente en el mantenimiento de la tierra (manejo apropiado de los cultivos y de pastoreo) porque, en este caso, se asumirían todos los costos de la inversión y solamente se recibiría una parte de los beneficios.

El dilema del prisionero es una formalización del modelo de Hardin en el que se demuestra que, siguiendo la lógica de la racionalidad individual, dos prisioneros incomunicados no pueden llegar a cooperar para obtener una sentencia menor. Lo interesante de esta paradoja es precisamente el hecho de que la racionalidad individual no conduce a la cooperación.

La lógica de la acción colectiva (Olson, 1965) cuestiona el supuesto de que la posibilidad del beneficio común es una condición suficiente para lograr actuar colectivamente. Desde esta perspectiva, el mayor problema para actuar colectivamente se deriva de la naturaleza de los bienes públicos y de lo difícil que resulta excluir a las personas que no participan en su creación y en su mantenimiento. Olson concluye que el tamaño del grupo y la presencia de coerción externa orientada a facilitar el cumplimiento de las reglas de participación son factores que incentivan la cooperación y la acción colectiva. La probabilidad de que se pueda actuar colectivamente se incrementa en grupos pequeños y bajo la presencia de leyes y de normas impuestas por un Estado.

Estas tres perspectivas reconocen que el trabajo colectivo asegura mayores beneficios para todos los participantes, pero también confirman los

problemas asociados a lograrlo. Las situaciones que enfrentan representan lo que en esta literatura se conoce como “dilemas sociales”, definidos como instancias en las que la racionalidad económica individual llevará a resultados no-óptimos, a menos que el grupo decida cooperar y actuar colectivamente (Ostrom, 1990).

El trabajo de Ostrom muestra que efectivamente esa posibilidad está presente con mayor frecuencia de lo que generalmente es asumido en este tipo de literatura. Así, sus estudios de manejo de recursos colectivos incluyen experiencias en el manejo de derechos de uso en pesquería, de recursos hídricos y de bosques, entre otras (Olson, 1965). Lo más relevante de esos estudios de caso es que demuestran que son los propios actores sociales los que logran organizarse y diseñar instituciones que responden mejor al contexto, a las circunstancias y a sus capacidades de organización. En ciertos casos, la unidad de organización es la comunidad; en otros, una asociación formada por varias comunidades; e incluso existen casos en los que la organización no tiene mucho que ver con la comunidad, pero sí con los intereses, las expectativas y las capacidades de algunos de sus pobladores. Muchas de estas experiencias son exitosas y se mantienen a lo largo del tiempo; muchas otras no logran mantener los incentivos y terminan sin alcanzar sus objetivos.

¿Qué factores determinan la efectividad de la organización colectiva? El trabajo de Ostrom identifica siete regularidades cuya presencia ayuda a explicar el éxito en el desarrollo del manejo de “recursos de uso común” (tabla 1).

**Tabla 1**  
**Las siete recurrencias que facilitan la acción colectiva**

I	Clara definición de la organización
II	Instituciones (reglas) claras
III	Posibilidad de modificar las instituciones
IV	Adecuado sistema de monitoreo
V	Sanciones que puedan ser aplicadas de manera “gradual”
VI	Mecanismos efectivos para la resolución de conflictos
VII	Reconocimiento de la organización por parte del Estado

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ostrom (1990).

Un factor siempre presente a lo largo de estas experiencias es la confianza, como también la capacidad de reciprocidad practicada entre los miembros que participan de una acción colectiva. Este comportamiento se explica por la articulación “entre la confianza que un individuo pueda tener en otros, la inversión que otros hacen en reputaciones de confianza, y la probabilidad de usar normas de reciprocidad” (Ostrom, 1990: 48).

## **Entre el Estado y el mercado**

Uno de los más importantes aportes del amplio trabajo de Ostrom (1990) es que ni el Estado ni el mercado pueden dar soluciones efectivas y sostenibles al manejo colectivo de los recursos naturales. Partiendo de un enfoque inductivo y a través del desarrollo de un conjunto de estudios de caso, Ostrom demuestra que la cooperación y el trabajo colectivo son posibles y están mucho más presentes de lo que se puede inferir de la teoría económica convencional. Desde esa perspectiva, la propiedad individual y el mercado no garantizan la sostenibilidad en el manejo de los recursos productivos. De igual manera, las leyes, las regulaciones y las estructuras organizativas diseñadas por el Estado tampoco representan soluciones óptimas para todos los casos.

## **Del manejo colectivo del *bien común* a reducir los impactos de un *mal común***

Los últimos trabajos de Ostrom están dedicados a ampliar sus propuestas iniciales y a analizar el problema del manejo de los comunes en contextos más amplios, más allá de la comunidad o de un conjunto de comunidades organizadas para manejar un recurso de uso común. En este nivel de análisis, sus reflexiones se centran en los impactos del cambio climático y en la necesidad de actuar colectivamente sobre sus impactos. Ostrom invierte el manejo colectivo de los recursos comunes al manejo colectivo

de lo que llama “*males comunes*”, que representan problemas que afectan a una comunidad globalizada. Nos dice: “En el caso del cambio climático, el ‘bien’ colectivo es reducir un ‘mal’ colectivo, ocasionado por el incremento de emisiones de invernadero. El objetivo conjunto es reducir las grandes amenazas del cambio climático que incluyen el incremento en los niveles de los océanos, la creciente variabilidad climática y muchos otros ‘males globales’” (Ostrom, 2009: 24).

El cambio climático y la propagación del COVID-19 son procesos de diferente naturaleza y con diferentes implicaciones. Ambos pueden ser caracterizados como *problemas globales* cuyos impactos tienen que ser necesariamente afrontados en diferentes escalas y niveles, hasta llegar a lo global. En efecto, mientras el cambio climático es el resultado de un proceso acumulado de transformaciones en la economía y en los estilos de vida, la propagación del COVID-19 es un *shock* que en el corto plazo ha cambiado la organización de la sociedad y sus estilos de vida. El *mal común* que el COVID-19 ha provocado tiene inmediatas consecuencias sobre la salud y la mortalidad de la población, consecuencias que actualmente son “seguidas” diariamente mediante el conteo sistemático de su propagación y de las fatalidades ocasionadas. Sin duda que los impactos del cambio climático han cambiado significativamente (y continúan haciéndolo) no solo la forma de organizar la economía y la sociedad, sino también las posibilidades futuras de reproducción de la vida. La diferencia es que hay una tendencia a ver estos cambios como de muy largo plazo, en comparación con los impactos inmediatos del COVID-19.

## **El rol de la desigualdad**

Mucho se ha escrito sobre la desigualdad y su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de una economía. El enfoque convencional ha sido altamente influenciado por el clásico trabajo de Kuznets (1955) y su representación de la relación entre el crecimiento y la desigualdad. Según su perspectiva, las etapas iniciales del crecimiento económico, es decir donde se inician los procesos

de industrialización y de transformación de la economía, están acompañadas de una creciente desigualdad. Esto se explica, entre otros factores, porque en economías en desarrollo los procesos iniciales de acumulación resultan del uso del exceso de la fuerza de mano de obra rural, que trabaja a salarios de subsistencia (Lewis, 1954). A medida que el crecimiento se vuelve sostenible, la desigualdad disminuye hasta llegar a niveles poco significativos. En las etapas de crecimiento sostenido, los retornos a los factores, incluyendo la mano de obra, son crecientes, los salarios se incrementan y las economías llegan a la bonanza. La teoría del rebalse ha consolidado la presencia de la desigualdad bajo el supuesto de que, una vez que la economía alcanza un nivel de crecimiento sostenible, el “rebalse” de ese crecimiento inducirá a la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Las experiencias de crecimiento y de desarrollo han demostrado que la reducción de la pobreza y de la desigualdad están bien lejos de resultar del rebalse de la prosperidad. La desigualdad ya no es, como se pensaba, una característica de las economías en desarrollo solamente, esto es, aquellas que todavía no habían logrado llegar al punto de inflexión de la curva de Kuznets, a partir del cual los beneficios del crecimiento rebalsarían a toda la población. En un reciente análisis de la desigualdad en Estados Unidos, Stiglitz (2012) demuestra que la creciente desigualdad en ese país resulta del poder económico y de los intereses de una minoría en control del poder político.

Una relación todavía poco analizada desde la perspectiva económica es aquella entre la desigualdad y la capacidad de una sociedad de actuar colectivamente. Algunos estudios han determinado que efectivamente la desigualdad está asociada a la falta de confianza, lo que limita la capacidad de negociación y de llegar a acuerdos colectivos. Los factores que explican la naturaleza de esta relación se sustentan en el contexto. Es decir, la desigualdad presente en una economía como la boliviana sin duda se encuentra enraizada en procesos históricos de exclusión y marginalización. No es casual, entonces, que la mayor incidencia de la pobreza se encuentre en poblaciones rurales y que ser indígena incremente la probabilidad de ser pobre (Mercado, *et al.*, 2003; Nuñez y Villegas, 2016).

A lo largo de los último 15 años, Bolivia ha dejado de ser uno de países con mayor desigualdad de Latinoamérica. Una reciente publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) coloca a Bolivia, junto con Chile, Ecuador y el Perú, entre los países con niveles de desigualdad menores al promedio de Latinoamérica. De acuerdo con esas estimaciones, Bolivia logró reducir significativamente sus niveles de desigualdad dejando a Brasil, Colombia y Paraguay como las tres economías con mayor desigualdad en el continente (*Ídem*). La pobreza también se redujo,<sup>5</sup> aun cuando las grandes brechas entre pobreza rural y urbana se mantuvieron sin grandes cambios

Recientes estudios en Bolivia han cuestionado la naturaleza y el alcance de tales logros. La pobreza es, en realidad, el resultado de varios factores que incluyen, además de los ingresos, el acceso a recursos, las oportunidades, el poder de negociación y la posibilidad de participación (“voz”). Cuando se estiman en conjunto esas dimensiones para Bolivia, los resultados muestran que en el país la pobreza multidimensional se ha incrementado (Escobar de Pabón *et al.*, 2019).

Como en el caso de la pobreza, la desigualdad en Bolivia se refleja también en diferentes niveles y facetas. Sin duda que, en el país, a la desigualdad de los ingresos se suman otras desigualdades, como la de acceso a tierras, a capitales, a educación y, en general, a oportunidades para lograr la movilidad económica y social. Lo más apropiado, entonces, parecería ser hablar de *desigualdades*, tratando así de reflejar las diferentes formas y llegar más allá de la evolución de un parámetro (índice de Gini, por ejemplo).

Las diferentes facetas y niveles de las desigualdades en Bolivia han funcionalizado las actuales formas de crecimiento y de desarrollo. Esto se refleja en el grado de articulación de sectores y grupos poblacionales que se complementan, pero manteniendo, y en algunos casos reforzando, las diferencias económicas y sociales. Así, la desigualdad está presente en ciertos centros urbanos, como la ciudad de La Paz o la ciudad de

---

5 En efecto, en 2018, la pobreza alcanzaba al 34% de la población, mientras que la pobreza extrema llegaba al 15%. Con relación al año 2000, esos datos reflejan una reducción del 50% en el nivel de pobreza y de un porcentaje algo mayor a ese en cuanto a la pobreza extrema.

Santa Cruz de la Sierra, que se han constituido en ciudades altamente segregadas, caracterizadas por la convivencia de barrios de clase media-alta con barrios populares de clase trabajadora. El uso del transporte público en las horas pico refleja el alto grado de movilización diaria de la fuerza laboral. Una gran parte de la fuerza laboral de los barrios populares y de la clase trabajadora se traslada hacia los barrios residenciales o del centro de las ciudades para desempeñar funciones laborales, generalmente en los más bajos estratos del sector de servicios. Es el caso de las trabajadoras del hogar, de las enfermeras, de los porteros de edificios, de los jardineros y de los albañiles, entre muchos otros. La mayoría de esos empleos son inestables, sin protección social y ocupan lo que en la literatura laboral se conoce como *malos empleos*.

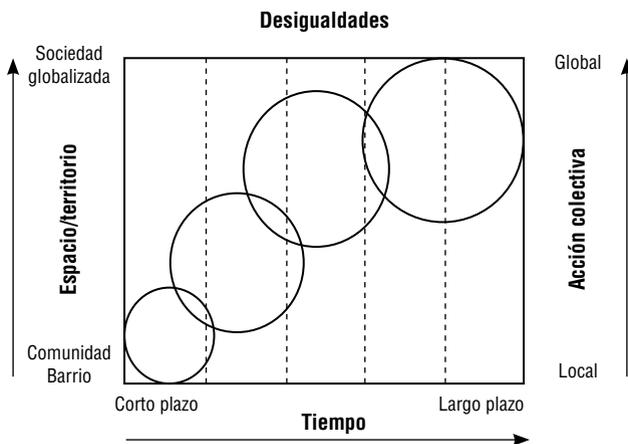
A través de esos circuitos la población se junta, pero en realidad vive en mundos diferentes. Las brechas económicas y sociales se mantienen, reflejando así el desarrollo de una sociedad desigual, “abigarrada” como diría Zabaleta (en Tapia, 2002), donde las diferencias han sido internalizadas al punto en que parece completamente natural convivir con ellas.

## **Manejo de la dispersión del COVID-19 en términos de espacio, tiempo y capacidad de actuar colectivamente**

La forma de propagación del COVID-19 y los mecanismos para impedirlo representan un caso típico de manejo colectivo de un *dilema social*. El siguiente gráfico resume los factores que determinan ese manejo, las relaciones entre esos factores y su alcance a lo largo del tiempo.

Hay tres factores que determinan el manejo de la dispersión y del contagio del COVID-19: 1) el espacio o territorio en el que la dispersión del virus toma lugar, 2) el tiempo, que va desde el corto hasta el largo plazo, y 3) el grado de acción colectiva requerido, que va desde la movilización a nivel local hasta la que incluye lo global. La manera en que estos tres factores se relacionan está determinada por la presencia de varias formas de “desigualdad” (véase el esquema 1).

**Esquema 1**  
**Importancia relativa de la acción colectiva en el manejo del COVID-19**



**Fuente:** Elaboración propia.

El *espacio* o *territorio* va desde el micro espacio hasta el espacio global, que reflejaría la economía globalizada. En el extremo inferior de ese eje se encuentra el espacio local, es decir la comunidad, el barrio o la zona, que representan la primera instancia de organización colectiva donde se coordinan las acciones. Estas pueden incluir, por ejemplo, los protocolos de seguridad que desarrolla una asociación de copropietarios de un edificio o condominio familiar, los acuerdos alcanzados en un barrio para la organización del mercado barrial y las determinaciones de encapsulamiento que una comunidad rural toma para protegerse de la expansión de la pandemia. Todas esas medidas se desarrollan en espacios o territorios micro y requieren niveles locales de acción colectiva. A medida que subimos hacia el extremo superior del eje espacio-territorio, se tienen instancias más grandes de organización y de representación colectiva, que incluyen la ciudad, la región, el departamento, el país, etcétera. En el extremo superior está la economía global, representando el espacio o territorio más grande, el cual requiere una acción colectiva global para el manejo de esta pandemia.

El eje que representa el grado de *acción colectiva* necesaria para el manejo del COVID-19 varía entre lo local y lo global. La necesidad de actuar colectivamente a nivel global se encuentra efectivamente ligada a un espacio o territorio global. A nivel de territorios locales (comunidad, barrio, zona), el grado de acción colectiva es menor.

En el eje inferior del esquema se ubica la variable *tiempo*. El tiempo generalmente es representado de manera continua y va del corto al largo plazo. Sin embargo, en el caso del manejo de la propagación del COVID-19 no es lineal ni continuo. Esto porque ese manejo, en diferentes espacios o territorios y haciendo uso de diferentes niveles de acción colectiva, requiere la aplicación de acciones en el corto, en el mediano y en el largo plazo, desarrolladas al mismo tiempo y con diferentes grados de acción colectiva y en diferentes espacios. En otras palabras, el manejo de la dispersión de este virus no puede pensarse en términos de un proceso lineal y continuo, que comienza lidiando con la propagación del virus a nivel micro (en barrios o en comunidades) para luego avanzar a territorios más grandes (ciudades, regiones), hasta finalmente llegar a lo global; es decir, a la sociedad globalizada en su conjunto. Las medidas y las acciones a ser tomadas, los debates, los arreglos de cooperación y los compromisos asumidos deberán tomar lugar en todos los espacios, al mismo tiempo, y haciendo uso de diversos niveles de capacidades de acción colectiva. En el proceso, los diferentes niveles de acción se podrán articular, estableciendo relaciones de complementariedad, cooperación y/o competencia, dependiendo de la naturaleza y de las características de su forma de articulación. Esas relaciones están representadas en el esquema 1 por los círculos y sus articulaciones.

Los círculos y sus articulaciones pretenden mostrar las acciones para controlar la pandemia, que se desarrollan en diferentes espacios y con diferentes grados y/o niveles necesarios de acción colectiva. Las articulaciones muestran los espacios donde las acciones locales se cruzan y se complementan con acciones regionales y nacionales, hasta llegar a lo global.

Finalmente, en el extremo superior del esquema se sitúan las *desigualdades*, en plural y tratando de reflejar las diversas formas en las que la desigualdad está presente en una economía como la boliviana. Las líneas entrecortadas que pasan por los círculos y sus articulaciones representan las

diversas formas en las que las desigualdades están presentes. El objetivo es reflejar el hecho de que la desigualdad puede constituirse en un factor que limite significativamente la capacidad de lograr actuar colectivamente en busca de lidiar con los impactos de este *mal común* en diferentes espacios y/o territorios. Además, la desigualdad (en cualquiera de sus muchas representaciones) puede limitar la posibilidad de pasar de un efectivo manejo de la propagación de este virus a nivel local (barrio, comunidad) hacia otras instancias más grandes del espacio y/o territorio.

## Conclusiones

La propagación del COVID-19 y su manejo desnudan los dilemas de una sociedad globalizada con grandes desigualdades y con la necesidad de lograr acuerdos colectivos en diversas escalas y en distintos niveles. Bolivia se enfrenta a esos desafíos en un contexto marcado, además, por las limitaciones del “subdesarrollo” que, en este caso, se reflejan en un sistema de salud muy lejos de poder gestionar las necesidades de esta pandemia y en las grandes “fallas institucionales” que traban las posibilidades de mejorar la precariedad de este sistema. Los recientes casos de corrupción en la compra de equipos médicos, los continuos retrasos en la gestión de donaciones de equipos de salud, la ausencia de coordinación entre los diferentes niveles de acción (municipal, departamental y nacional) reflejan esas grandes fallas institucionales, asociadas al subdesarrollo.

Por otro lado, Bolivia representa un caso de país donde la presencia histórica de grandes desigualdades limita significativamente las capacidades de lograr acuerdos, de negociar y de poder actuar colectivamente en busca del *bien común*. La desigualdad, en sus diversas formas y facetas, ha estado siempre presente a lo largo de nuestra historia. Sin embargo, nunca antes, como en tiempos del COVID-19, esta presencia revela la incapacidad de la sociedad para lidiar con males o problemas “globales” que afectan a todos y que requieren seguir acciones colectivas.

El manejo de la propagación del COVID-19 es sin duda un claro ejemplo de un *dilema social*. Por tanto, solo se puede lograr un resultado óptimo

(“Pareto óptimo”) mediante la cooperación; en este caso, a través de políticas y de medidas que resulten de acuerdos concertados con la población en su conjunto. La imposibilidad de mantener cuarentenas estrictas en todo el territorio nacional no solamente refleja el alto grado de informalidad del mercado de trabajo, sino el hecho de que una gran parte de ese sector vive de sus ingresos diarios. Las dificultades encontradas en la coordinación de las medidas a diversas escalas y en distintos niveles del territorio, entre diferentes actores y sectores de la población, reflejan la poca capacidad de la sociedad boliviana de actuar colectivamente.

Un factor que determina la posibilidad de que los dilemas sociales puedan llegar a soluciones óptimas es la confianza. La confianza generalizada, es decir aquella entre diversos grupos y sectores poblacionales, facilita el intercambio, la negociación y la posibilidad de llegar a acuerdos y a pactos sociales. La presencia de desigualdades, a su vez, no facilita el desarrollo de este tipo de confianza; al contrario, limita significativamente su emergencia. La falta de confianza explica de gran manera algunas interpretaciones contradictorias sobre la naturaleza y la dispersión del COVID-19 en Bolivia y en el mundo. El rechazo y las protestas contra la disciplina de las cuarentenas, por ejemplo, se apoyan en supuestas “teorías de conspiración”, que atribuyen la presencia de este virus a un complot organizado contra grupos sociales desaventajados. Queda claro que esas interpretaciones solo pueden surgir y mantenerse en un contexto de falta de confianza que históricamente, en Bolivia, ha caracterizado las relaciones entre grupos y clases sociales. Más allá de ser un reflejo de “ignorancia” y de falta de educación, que es como son asumidos por la clase “educada”, reflejan la presencia de una sociedad abigarrada, en los términos de Zabaleta (en Tapia, 2002), que difícilmente podrá lidiar con el manejo de dilemas sociales globales.

Para afrontar los nuevos grandes desafíos globales, como el que representa la propagación del COVID-19, necesitamos sociedades menos desiguales que puedan llegar a consensos para actuar colectivamente. Bajo este razonamiento, también necesitamos sociedades globalizadas menos desiguales, donde las divisiones norte-sud no reflejen las actuales brechas en los niveles de vida,

en el acceso y el uso de las tecnologías, y, en general, en el bienestar de las poblaciones.

Si una lección podemos sacar de este penoso episodio es que la desigualdad no es un resultado *natural* del crecimiento y del desarrollo de una sociedad. Todo lo contrario, puede ser un impedimento para enfrentar colectivamente problemas globales que implican la necesidad de cooperar y de actuar, también colectivamente, en diferentes escalas y niveles.

## Bibliografía

- Colque, Gonzalo; Urioste, Miguel y Eyzaguirre, José Luis  
2016 *Marginalización de la agricultura campesina e indígena: dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz: HISBOL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
2019 *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Escobar de Pabón, Silvia; Arteaga Aguilar, Walter y Hurtado Aponte, Giovanna  
2019 *Desigualdades y pobreza en Bolivia: Una perspectiva multidimensional*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Hardin, Garrett  
1968 “The tragedy of the commons”. *Science*. 162 (3859), 1243-1248.
- Kuznets, Simon  
1955 “Economic growth and income inequality”. *American Economic Review*. 45, 1-28.
- Lewis, Arthur  
1954 “Economic development with un limited supplies of labor”. *The Manchester School of Economic and Social Studies*. 22 (2), 139-191.
- Mercado, Alejandro; Andersen, Lykke y Muriel, Beatriz  
2003 “Discriminación étnica en el sistema educativo y el mercado de trabajo de Bolivia”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*. 1, 69-98.

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia  
2019 *Rendición Pública de Cuentas 2019*. Disponible en: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/rendicion-publica-de-cuentas-2019.html>
- Molina, Fernando  
2020 “La cuarentena con empleada”. *La Razón*, edición digital (30/04/2020). Disponible en: <https://www.la-razon.com/voces/2020/04/30/la-cuarentena-con-empleada/>
- Nuñez, Javier y Villegas, Horacio  
2016 “Discriminación étnica en Bolivia: Analizando diferencias regionales y por nivel de calificación”. *Estudios de Economía*. 32 (2), 201-218.
- Olson, Mancur  
1965 *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Estados Unidos/Londres, Inglaterra: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor  
1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.  
2009 “A polycentric approach for coping with climate change”. Background paper for the 2010 World Development Report. *Policy Research Working Paper*, 5095. The World Bank. Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/480171468315567893/pdf/WPS5095.pdf>  
2010 “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”. *The American Economic Review*. 100 (3), 641-672.
- Polanyi, Michael  
1951 *The logic of liberty*. Chicago: University of Chicago.
- Salazar, Coraly y Jiménez Zamora, Elizabeth  
2018 *Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas Rurales en Bolivia*. Cuaderno de Investigación. 86. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

- Sheng, Andrew  
2020 “Andrew Sheng Says More...”. *Project Syndicate* (web) (24/03/2020). Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/say-more/ps-say-more-andrew-sheng?barrier=accesspaylog>
- Stiglitz, Joseph E.  
2012 *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. Nueva York/Londres: W. W. Norton and Company.
- Subirats, Joan y Rendueles, César  
2016 *Los (bienes) comunes: ¿oportunidad o espejismo?* Barcelona: Icaria.
- Tapia, Luis  
2002 *Tiempo, historia y sociedad abigarrada en la producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta*. La Paz: CIDES-UMSA/Muela del Diablo Editores.
- Tassi, Nico y Canedo, María Elena  
2019 *Una pata en la chacra y una en el mercado*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Urquieta, Patricia y Botton, Sarah  
2020 *Agua y desigualdades urbanas*. La Paz: CIDES-UMSA/Plural editores.