

# Superación de la Pobreza en Bolivia: Políticas Públicas para Lograrlo

*“Los gobiernos nunca aprenden, solo las personas aprenden”.*

*Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976.*

## 1. Introducción

Acerca del alivio a la pobreza en Bolivia se ha escrito y debatido mucho. El hecho de que en este país más de la mitad de la población no sea capaz de generar los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica y/o no tenga todas sus necesidades básicas satisfechas, es motivo de sobra para que lo escrito y debatido hasta ahora tenga su razón de ser.

En esta oportunidad el Centro de Estudios POPULI, en base a la publicación acerca del Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las estadísticas divulgadas por UDAPE en el sector social, pretende analizar en primer lugar la situación actual de la pobreza en el país, así como también proponer, en base a lineamientos concretos, políticas públicas que podrían ayudar a superar este problema.

## 2. Situación actual de la pobreza en Bolivia

En Bolivia, el estudio de la pobreza se ha restringido a características más cuantificables, es decir, a *medir el número de personas en una sociedad que carecen de los bienes y/o servicios necesarios para gozar de una vida adecuada o, por otro lado, que no cuentan con los recursos necesarios para adquirir dichos bienes.*

Acerca de la primera característica, no importa si los individuos poseen el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas,

por ende, se considera pobre a una persona que efectivamente no goza de bienes y/o servicios definidos como necesarios. Para este caso la identificación de los pobres se la realiza a través del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), donde se calcula un índice asignándole a sus componentes ciertos ponderadores. Acerca de la segunda característica, pobre es aquella persona que no cuenta con la capacidad, en términos de recursos, para llevar una vida adecuada, donde el indicador de bienestar es el ingreso o consumo per cápita del hogar y la identificación de los pobres se la realiza a través del método de líneas de pobreza<sup>1</sup>.

### 2.1. Pobreza en Bolivia según el método de las NBI

Debido a que los indicadores de pobreza según el método de las NBI se construyen en base a información censal, utilizamos los datos del último censo realizado en Bolivia en el año 2001. En ese año el 58,6% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas. A nivel departamental en Potosí se encontraba la mayor parte de la población que no lograba satisfacer sus necesidades básicas (79,7%), y por su parte en Santa Cruz se observaba el menor número de personas con necesidades

<sup>1</sup> Feres, J.C. y Mancero, X. (2001): *Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Descripción de la Literatura.*

# Políticas Públicas para la Libertad

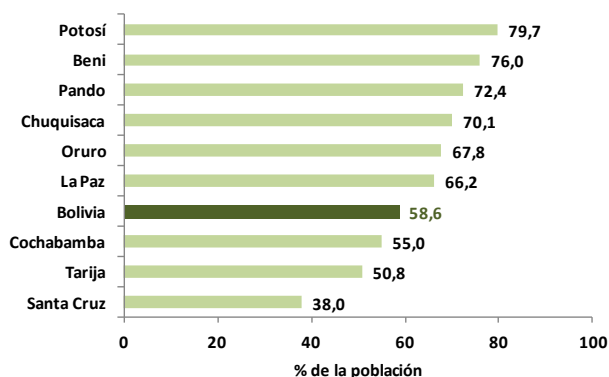
básicas no satisfechas (38%). A Potosí le sigue muy de cerca Beni y Pando, mientras que muy por detrás de Santa Cruz se encuentra Tarija, Cochabamba y el resto de los departamentos (Gráfico 1).

Analizando en detalle los componentes del índice de NBI (Tabla 1), se observa que en el año 2001 la carencia de espacios suficientes en la vivienda era la necesidad básica que el 71% de la población en el país no lograba satisfacer, y esto se daba con mayor preponderancia en la zona de los llanos orientales. En Beni, Pando y Santa Cruz, entre el 85% y el 77% de la población se encontraban hacinados en sus viviendas. La siguiente carencia que no se lograba satisfacer en Bolivia era la de adecuados servicios de agua y saneamiento, el 58% de la población sufría de este problema, y en este caso, en los departamentos de Beni, Pando y Potosí entre el 84% y el 72% de la población se encontraba privada de esta necesidad básica.

Luego, la insuficiencia en educación era una carencia que afectaba a más del 52% de la población en el país, donde esta vez era en Potosí y Chuquisaca en donde este problema afectaba a proporciones considerables de la población, 72,4% y 70,7%, respectivamente. Por último, inadecuados productos energéticos, inadecuados materiales de la vivienda e inadecuada atención en salud son las restantes carencias que afectaban al 43,7%, 39,1% y 37,9% de la población, respectivamente. Y nuevamente era en Potosí, Beni y Pando en donde sus pobladores sufrían en mayor medida de la carencia de insumos energéticos. Así también en Beni y Potosí los materiales de las viviendas en los que viven sus pobladores son principalmente inadecuados; y llama la atención que en La Paz, Oruro y Potosí, entre el 65% y el 59% de la población no recibía adecuados servicios de atención médica.

En breve, lo primero que podemos extraer de lo anterior es la necesidad urgente de un nuevo Censo Nacional para conocer con exactitud el nivel actual de la satisfacción de las necesidades básicas en el país, es difícil

**Gráfico 1. Bolivia: Población con NBI por departamento según Censo 2001 (en % de la población)**



Fuente: INE.

**Tabla 1. Bolivia: Componentes del índice de NBI por departamento según Censo 2001 (en % de la población)**

	Inadecuados Materiales de la Vivienda	Insuficiente Espacios en la Vivienda	Inadecuados Servicios de Agua y Saneamiento	Inadecuados Servicios Energéticos	Insuficiencia en Educación	Inadecuada Atención en Salud
Bolivia	39,1	70,8	58,0	43,7	52,5	37,9
Chuquisaca	53,7	72,1	62,2	62,5	70,7	40,4
La Paz	41,9	66,0	53,2	39,0	49,1	64,9
Cochabamba	37,3	68,2	55,1	42,2	52,6	28,3
Oruro	39,2	67,2	65,9	41,8	47,2	58,8
Potosí	60,3	67,1	71,5	65,0	72,4	59,6
Tarija	30,4	71,5	45,6	43,1	60,5	14,7
Santa Cruz	23,0	77,0	55,8	33,9	43,6	6,4
Beni	63,2	85,0	82,4	64,2	54,6	31,7
Pando	40,4	80,5	83,6	64,8	61,3	39,3

Fuente: INE.

hacer buenas políticas públicas cuando los datos o no reflejan la realidad o se encuentran relativamente desfasados.

Luego, es evidente que en todo el país los niveles de insatisfacción de necesidades básicas afecta a una gran parte de la población, en algunos departamentos más que en otros, por ende la urgencia de aplicar políticas públicas concretas, a la medida de la necesidad de cada departamento, es urgente. Los datos revelan que el mejoramiento de la calidad de las viviendas de los hogares, en todos sus aspectos, es un tema que debe ser prioritario.

# Políticas Públicas para la Libertad

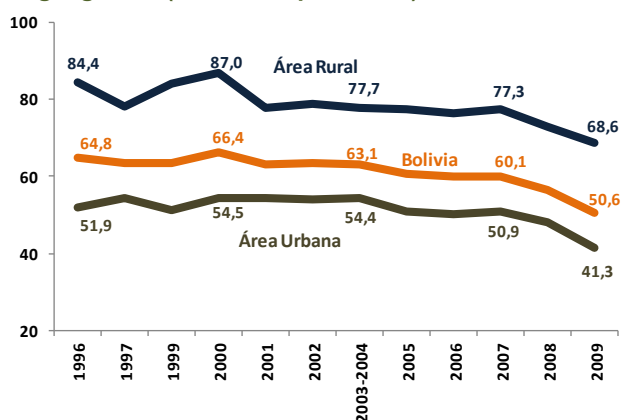
## 2.2. Pobreza en Bolivia según el método de Líneas de Pobreza

De acuerdo al Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UDAPE, 2010), según el método de líneas de pobreza, para el año 2009 la pobreza moderada en Bolivia afectaba al 51% de la población, mientras que la pobreza extrema afectaba al 26% de los bolivianos. La pobreza moderada se refiere a que una persona con sus propios recursos, no pueda adquirir una canasta considerada como básica, cuyos componentes son una canasta de alimentos que nutricionalmente son indispensables para vivir y una canasta de otros bienes también básicos. Por su parte, la pobreza extrema considera a las personas que no cuentan con los recursos necesarios para adquirir la mencionada canasta básica alimentaria<sup>2</sup>. Por otro lado, realizando una desagregación de la pobreza por área geográfica, se observa que en el área rural la incidencia de pobreza moderada y extrema es mucho mayor que en el área urbana (68,6% y 41,3% vs. 48,1% y 14,8%).

Haciendo un análisis de la evolución de la incidencia de pobreza durante los últimos años (Gráficos 2 y 3), en promedio, durante el periodo 2000-2007, la pobreza moderada en Bolivia prácticamente no mostraba grandes cambios, es decir, en promedio, cada año se reducía tan sólo medio punto porcentual. Sin embargo, en el 2008 y 2009, la reducción fue de -3,5% y -6%, respectivamente. Por el lado de la pobreza extrema, de igual manera en el periodo 2000-2007, la reducción promedio anual era de tan sólo -0,4%, mientras que en el año 2008 se ha reducido -7,8%, y en el año 2009 -3,8%. Estos mismos resultados se observan si se desagregan los datos a nivel de zona urbana y rural.

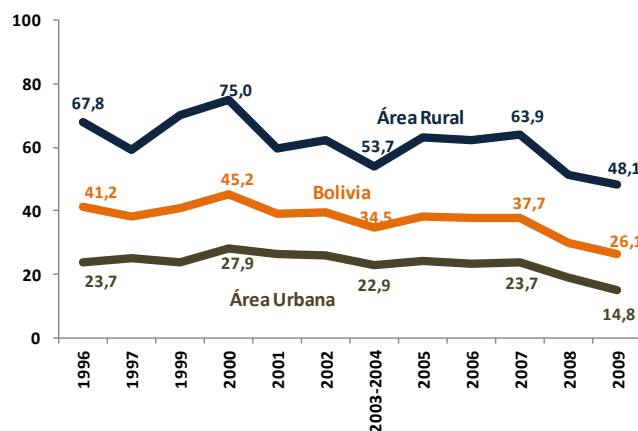
<sup>2</sup> De acuerdo con UDAPE (2010), para el año 2009, en el área urbana la canasta básica de alimentos o línea de pobreza extrema tenía un valor de Bs.319 por persona al mes; mientras que para el área rural tenía un valor de Bs.242 por persona al mes. Por su parte, la línea de pobreza moderada para el área urbana en 2009 era Bs.590 por persona al mes; mientras que para el área rural tenía un valor de Bs.424 por persona al mes.

Gráfico 2. Bolivia: Población en Pobreza Moderada, según área geográfica (en % de la población)



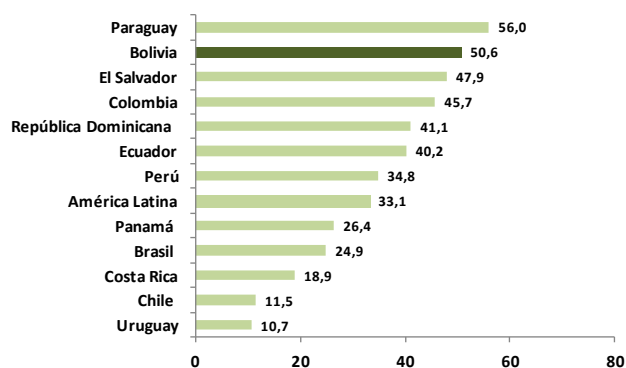
Fuente: INE – UDAPE.

Gráfico 3. Bolivia: Población en Pobreza Extrema, según área geográfica (en % de la población)



Fuente: INE – UDAPE.

Gráfico 4. América Latina y países seleccionados: Pobreza Moderada, 2009 (en % de la población)



Fuente: CEPAL.

# Políticas Públicas para la Libertad

---

Según UDAPE (2010), estos avances en la reducción de la pobreza, por el método de líneas de pobreza, es resultado de "...diferentes factores entre los cuales se pueden señalar el incremento de los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales, el bajo incremento de los precios de los alimentos en el área rural, y la política de transferencia de recursos a la población vulnerable a través de la creación de programas sociales como el bono Juancito Pinto (2006), la Renta Dignidad (2008) y el Bono Juan Azurduy (2009)"<sup>3</sup>.

Lo primero que debemos puntualizar es que según el Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de UDAPE 2011 en su capítulo social, en el pie de página de los cuadros se lee: "...las encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009, poseen una estructura de la muestra por área urbana-rural así como otros aspectos, diferente a años pasados, por lo que la serie no es comparable..."<sup>4</sup>. Es decir, desde ya es cuestionable que los datos acerca de los indicadores de pobreza sean verdaderamente robustos, porque es a partir de las encuestas de hogares que se elaboran los mismos. Luego, acerca del argumento de que los bajos precios de los alimentos en el área rural hayan ayudado a que la pobreza disminuya, el mismo no parece ser sustentable en el mediano plazo ya que la variación en los precios, sobretodo de alimentos, es una constante en el país desde el año 2007, si bien en el año 2009 los precios de los alimentos bajaron, desde la segunda mitad del año 2010 se evidencia un repunte de la inflación liderada por el incremento en el precio de los alimentos<sup>5</sup>.

Por último, acerca del argumento que las transferencias condicionadas en forma de

bonos (Juancito Pinto y Juana Azurduy), así como las no-condicionadas (Renta Dignidad) han sido fundamentales para disminuir los niveles de pobreza en el país, se debe recordar que los recursos para el pago de estos bonos se sustentan en los ingresos que el país viene recibiendo por concepto de hidrocarburos (Renta Dignidad) y por préstamos de organismos internacionales (Juancito Pinto y Juana Azurduy), luego, es poco sustentable, sostener una política de erradicación de la pobreza a través de distribución de bonos, ya que la misma en realidad no está brindando a la población más vulnerable las oportunidades necesarias para que a través de sus propios medios, insertándose en actividades productivas, ellos mismos sean capaces de mejorar su calidad de vida.

En breve, las reducciones de pobreza, por el método de líneas de pobreza, tan poco usuales que se han dado en los años 2008 y 2009, si las comparamos con periodos anteriores, según las autoridades del gobierno nacional se sustentan en criterios que primero deben ser evaluados técnicamente, segundo se basan en datos estadísticos poco robustos, y tercero, si bien los bonos aumentan los ingresos del hogar, lo que luego genera una reducción de la pobreza, por la forma de medición, los mismos se apoyan en una política distributiva sin ningún criterio productivo, al menos de corto plazo.

Finalmente, es importante no dejar de comparar la situación que atraviesa nuestro país en materia de pobreza con el resto del mundo, y en particular con los países en la región. Como se observa en el Gráfico 4, bajo el método de líneas de pobreza, Bolivia se encuentra muy atrás del promedio de América Latina en reducción de pobreza. Mientras que, en promedio, en la región 33% de la población es considerada pobre, en Bolivia, esto aumenta a 50,6%. Esto nos muestra que el problema de la pobreza es más desafiante aún si se realiza este tipo de comparaciones, que en definitiva debe ser un aspecto a tomar en cuenta, y no simplemente

---

<sup>3</sup> UDAPE (2010): "Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Pp. 30 y 31.

<sup>4</sup>

[http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2011/htms/dossier21.htm](http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2011/htms/dossier21.htm)

<sup>5</sup> POPULI (2011): Aumento en el precio de los Alimentos ¿Cuáles son sus verdaderas Causas? Asunto Público N° 111. Marzo.

# Políticas Públicas para la Libertad

---

ver los pequeños avances que podemos hacer en casa, sino generar políticas públicas efectivas que, como país, nos ubiquen en posiciones de reducción de la pobreza más honrosos.

## 3. La pobreza y las políticas públicas

### 3.1. Generar más empleo

La incidencia de pobreza, tanto moderada como extrema entre los desocupados es mayor que entre los ocupados (56% vs 46%). De igual manera, la tasa de desempleo de la población no pobre alcanza el 6,6%, en cambio, el desempleo en los hogares pobres moderados alcanza el 8,3% y en los hogares pobres extremos el desempleo alcanza al 14.4%. Es decir, el desempleo afecta en mayor medida a los hogares más pobres, con lo que a ellos les cuesta mucho más insertarse en el mercado laboral. Una de las principales razones para que los sectores menos favorecidos no puedan insertarse al mercado laboral se debe a la rigidez existente en el mercado laboral.

Al generarse mayor rigidez laboral, la probabilidad de creación de fuentes de empleo disminuye, y también, tiende a incrementarse el desempleo y se fomenta la contratación informal. Bajo este marco es sumamente importante que las políticas públicas fomenten la creación de empleos productivos, lo cual podría estar relacionado con disminuir la rigidez laboral. Esto es posible lograrlo, entre otras cosas, a través del relajamiento de la legislación laboral que obstaculiza, en vez de fomentar, la mayor contratación formal de los trabajadores.

### 3.2. Mejorar la calidad de la educación

Según los estudios de Andersen y Wiebelt (2003)<sup>6</sup> la calidad de la educación que reciben

los niños en las escuelas públicas en Bolivia es muy baja en comparación a la de las escuelas privadas y a la de las escuelas públicas de otros países. Este hecho es sumamente preocupante porque el sector más pobre del país es el que asiste a las escuelas públicas. En los últimos años la política de educación se ha basado en mejorar la infraestructura escolar de los establecimientos públicos, esto es sin duda importante, sin embargo, según el estudio de los autores mencionados el impacto que tienen los insumos escolares sobre la calidad de educación o el rendimiento de los alumnos es bastante limitado.

Bajo las deficiencias del sistema actual, es aconsejable buscar la redirección de las transferencias. Se propone una alternativa eficiente, un sistema educativo basado en el subsidio a la demanda, es decir, una transferencia de recursos a los padres de familia para que puedan comprar los servicios educativos de establecimientos que ellos elijan libremente. Otorgar la oportunidad real al padre de familia aumentando su poder adquisitivo para la compra de educación en un establecimiento de su preferencia, crea una demanda educativa con poder de compra que incentiva a la ciudadanía a ofertar servicios educativos que los padres verdaderamente demandan para sus hijos.

La acción específica del Estado en este caso podría ser la de fiscalizar y regular la actividad de los centros educativos con el objetivo de que los mismos ofrezcan una educación de calidad con parámetros internacionales y que los beneficiados sean todos, sobretodo, los más necesitados. La creación de entidades fiscalizadoras y reguladoras de la educación con personal técnico propiamente capacitado es fundamental para lograr este objetivo.

### 3.3. Crecimiento económico elevado y sostenido

El crecimiento económico a tasas elevadas y sostenidas en el tiempo es la principal vía para superar la pobreza y alcanzar un mayor

---

<sup>6</sup> Andersen, L. y Wiebelt, (2003) La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo. IISEC. Universidad Católica de Bolivia. D.T: 02-2003.

# Políticas Públicas para la Libertad

---

bienestar. Una de las respuestas de por qué la economía boliviana no pudo lograr este cometido es que la producción permanece altamente dependiente de la extracción de los recursos naturales y de actividades de baja productividad. La base productiva nacional fue y es poco diversificada y altamente vulnerable a la coyuntura internacional y los shocks internacionales. Esta característica de nuestra economía ha provocado que las crisis económicas bolivianas tiendan a ser bastante pronunciadas y con una amplitud importante. Incluso se percibe que estas crisis han sido capaces de revertir la riqueza generada en los periodos de expansión económica.

Para revertir esto se debe buscar una revolución productiva, microeconómica y competitiva, que permita que las fuerzas sociales y el sistema de incentivos del país se concentren en la producción y la competitividad, evitando el comportamiento rentista derivado de la dependencia de los recursos naturales. Para ello, se debe impulsar el espíritu emprendedor. De igual manera es necesaria una política industrial que de señalización hacia el sector privado y de coordinación entre pequeños y medianos productores, antes que acciones de intervención directa en la provisión de bienes o servicios.

## 4. Conclusiones

El gran sueño de una Bolivia sin pobreza, es posible, cuando la voluntad política trata de buscar soluciones concretas y que evidentemente funcionan, en lugar, de estancarse en las mismas propuestas ideologizadas y sin sustento empírico. En ese contexto, un proyecto de transformación económica tiene que ser iniciado y constantemente mejorado y adecuado a la realidad nacional. En base a esto, aquí se plantea generar más empleos de calidad, mejorar la calidad de la educación y establecer tasas de crecimiento económico elevadas y sostenibles.

Sin embargo, todo esto implica la obligación fundamental del Estado para proveer

seguridad jurídica y respeto a los derechos de propiedad, es decir, la institucionalidad tiene que formar una estructura de incentivos que premien a las actividades productivas y generen un marco de certidumbre que permita confiar en las reglas del juego.

## Bibliografía

- Andersen, L. y Wielbelt, M. (2003): La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo. IISEC. Universidad Católica de Bolivia. D.T: 02-2003.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001): Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Descripción de la Literatura. CEPAL – División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Políticas Públicas para la Libertad (2006): Pilares de Crecimiento y Desarrollo Económico: Institucionalidad, Derechos de Propiedad y Seguridad Jurídica. Asuntos Públicos No. 3.
- Políticas Públicas para la Libertad (2006): ¿Es posible una Bolivia menos Pobre? Un Plan Económico para lograrlo. Asuntos Públicos No. 4.
- Políticas Públicas para la Libertad (2007): Institucionalidad y Seguridad Jurídica: Pilares de Desarrollo para Bolivia. Asuntos Públicos No. 42.
- Políticas Públicas para la Libertad (2007): ¿Cómo Crecer por Encima del 6%? En Búsqueda de la Revolución Microeconómica. Asunto Público No. 44.
- Políticas Públicas para la Libertad (2009): Bases para Superar la Pobreza: Institucionalidad y Respeto al Derecho de Propiedad. Asuntos Públicos No. 86.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (2010): Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.