

## “La Pobreza en Bolivia: Hay métodos más efectivos para medirla, y para eliminarla”

*“Uno de los más grandes errores es juzgar a las políticas y programas por sus intenciones, en lugar de por sus resultados”*

*Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976*

### 1. Introducción.

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. Adicionalmente es posible observar en ambos indicadores una tendencia decreciente más acelerada a partir del año 2006, particularmente en el indicador de pobreza extrema. Sin embargo, es posible que debido a factores como las características de los métodos de medición de la pobreza utilizados en nuestro país, y la distinta metodología utilizada en la obtención de la información primaria para construir estos indicadores, los datos publicados no sean un reflejo de la situación real que experimentan las personas en situación de pobreza.

En el presente documento, el Centro de Estudios POPULI pretende analizar en primer lugar la situación actual de la pobreza en el país; luego, se propone abordar el estudio de la pobreza desde el enfoque multidimensional utilizado por Hernani-Limario Et. Al. (2012) y finalmente se plantea, en base a lineamientos concretos, políticas públicas que podrían ayudar a superar este problema en forma concreta y sostenible.

### 2. Pobreza: Datos para Bolivia.

En Bolivia, los indicadores de pobreza y pobreza extrema vienen experimentando una tendencia decreciente, sin embargo es la incidencia de la pobreza extrema la que ha sufrido el mayor descenso. En 1996, este indicador alcanzaba el 41.2% de la población, y a pesar de haber llegado a su punto más alto en el 2000 (45.2%), en 2009 disminuyó al 26.9%, porcentaje que representa la menor incidencia de la pobreza extrema experimentada. Por su parte, la incidencia de la pobreza luego de alcanzar el 64.8% de la población en 1996 y, al igual que la incidencia de la pobreza extrema alcanzar su punto más alto en el 2000 con 66.4%, para el periodo 2009 desciende hasta 51.3%. Ver Gráfico 1.

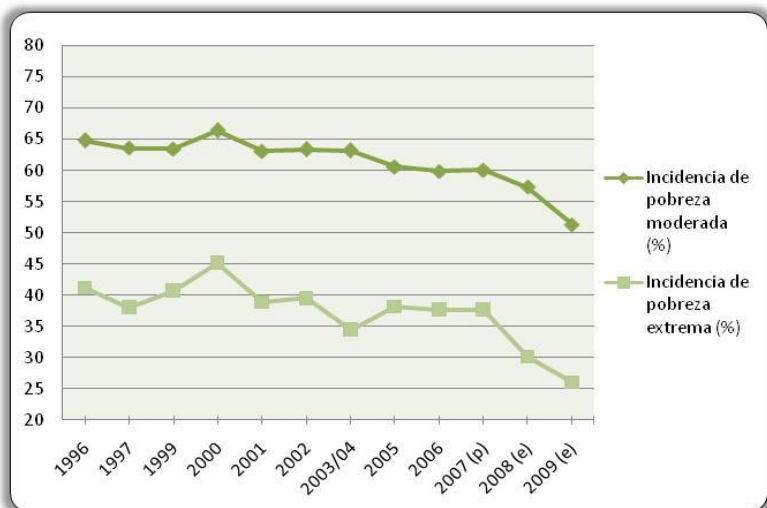
Adicionalmente, es posible observar que la tendencia decreciente en estos indicadores se ha acelerado a partir del 2005. Según UDAPE (2010), estos avances en la reducción de la pobreza, por el método de líneas de pobreza, son resultado de “...diferentes factores entre los cuales se pueden señalar (...) 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).”

De hecho, UDAPE (2010) estima que “De no incluirse estas transferencias en los ingresos de los hogares, la pobreza extrema en el año

# Políticas Públicas para la Libertad

2009 habría sido superior en alrededor de 2 puntos porcentuales respecto al indicador calculado con bonos.” Ver Gráfico 2.

**Gráfico 1. Incidencia de pobreza y la pobreza extrema en Bolivia. 1996-2009.**



(p) Preliminar.

Fuente.- Elaboración propia en bases a datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

**Gráfico 2. Estimaciones de la pobreza extrema con la inclusión de bonos. 1996-2009.**



(p) Preliminar.

Fuente.- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

Nota: Los años 2006 y 2007 incluyen el Bonosol.

encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009, poseen una estructura de la muestra por área urbanarural así como otros aspectos, diferente a años pasados, por lo que la serie no es comparable...”. 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 (POPULI 2011).

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.

De acuerdo a POPULI (2012), lo primero que debemos puntualizar es que en 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

En breve, la reducción de la pobreza, por el método de líneas de pobreza, tan poco usual que se ha dado en los años 2008 y 2009, si las comparamos con periodos anteriores, según las autoridades del gobierno nacional

# Políticas Públicas para la Libertad

---

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.

### 3. Enfoques multidimensionales de medición de la pobreza.

Debido a las observaciones que se tiene respecto a los resultados de la medición de la pobreza a través de un enfoque monetario unidimensional, Hernani-Limario, Et. Al. (2012) proponen un estudio de la misma a través de un enfoque multidimensional; comenzando por la elección de las dimensiones relevantes a ser incluidas en el análisis. Basándose en el capítulo de Derechos fundamentales de la Constitución Política de Estado, toman una serie de derechos que pueden ser medidos en el set de Encuestas de Hogares. Estos son:

- **Acceso a educación (NCPE, 2008. Art.17).**- para definir la privación en esta dimensión se determinan los años de educación que ha logrado acumular cada individuo al momento de la encuesta realizada en cada año. se compara la variable que representa los años de educación con la norma establecida, controlando por la edad de los individuos.
- **Acceso a seguridad social de corto plazo (salud) (NCPE, 2008. Art.18).**- Para determinar la privación de los individuos en atención médica, se utiliza una variable dummy que identifica si la persona aporta o no las AFPs, por otra parte, se determina el parentesco de cada individuo del hogar con la persona que realiza aportes mediante una variable categórica que identifica al jefe del hogar.
- **Acceso a seguridad social de largo plazo (pensiones). (NCPE, 2008. Art...).**- se identifican la edad del individuo para determinar su accesibilidad a los

programas del gobierno y los aportes personales a AFPs. Se utiliza una variable dummy para identificar las personas que realizan aportes a AFPs en el momento de la encuesta y su pertenencia a la Población Económicamente Activa.

- **Acceso a vivienda adecuada (NCPE, 2008. Art.19).**- se identifica la disponibilidad de espacio de acuerdo a la cantidad de miembros en el hogar, y la calidad de los materiales en el piso, el techo y las paredes.
- **Acceso a servicios básicos (NCPE, 2008. Art.20).**- la construcción del índice de privación en acceso a servicios básicos incluye agua potable, electricidad, alcantarillado, gas y telecomunicaciones.
- **Acceso a comida (NCPE, 2008. Art.16 P. I and II).**- para determinar la privación de las personas en su acceso a comida, medido por sus ingresos, utilizamos el logaritmo del ingreso per cápita mensual del hogar ajustado por el índice de Poder de Paridad de Compra (PPC) para cada individuo.

Luego de que han sido determinadas las privaciones para cada una de las dimensiones relevantes, Hernani-limario Et. Al. (2012) señalan que existen tres enfoques o estrategias para identificar a los pobres multidimensionales, dependiendo del número de dimensiones en las que el individuo sufra privaciones. Estas son:

- ❖ **Enfoque de unión.**- identifica como pobre multidimensional a los individuos con al menos una dimensión en la cual tengan privación.
- ❖ **Enfoque de intersección.**- identifica como pobres multidimensionales a los individuos privados en todas las dimensiones.

# Políticas Públicas para la Libertad

- ❖ **Enfoque de corte dual.-** *identifica como pobre multidimensional a los individuos privados en al menos dos y hasta cinco, de un total de seis dimensiones.*

Luego de la identificación de los pobres, el paso siguiente es encontrar un mecanismo de agregación de los mismos. Para realizar esta agregación, Coneval 2010 (citado en Hernani-Lamario, Et. Al. 2012), desarrolla una tipología que permite agrupar a los individuos en distintas categorías. Esta tipología toma en cuenta dos meso dimensiones:

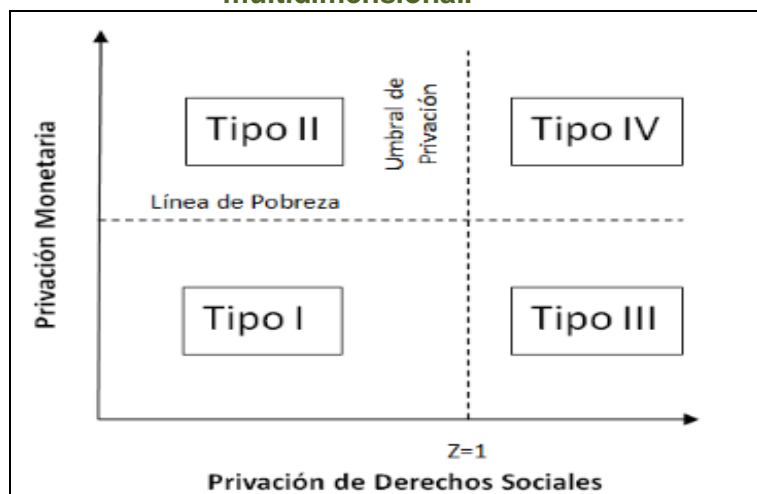
- **Pobreza monetaria.-** *considera la dimensión de ingresos -acceso a comida- citada anteriormente, utilizando como corte la línea de pobreza y línea de pobreza extrema.*
- **Pobreza por derechos sociales.-** *considera los primeros cinco derechos fundamentales mencionados anteriormente.*

Una vez identificadas las personas privadas en cada meso dimensión se combinan las dos meso dimensiones para agrupar a los individuos en cuatro tipos. En el Gráfico 3, se señalan estos grupos, tomando en cuenta a las dos meso dimensiones como ejes del gráfico.

- **Tipo I Pobre Multidimensional.-** *agrupa a toda la población con un ingreso per cápita menor a la línea de pobreza y que presenta la privación de al menos un derecho social.*
- **Tipo II Vulnerable por Derechos Sociales.-** *agrupa a toda la población con un ingreso per cápita mayor a la línea de pobreza pero que presenta la privación de al menos un derecho social.*
- **Tipo III Vulnerable por Ingresos.-** *agrupa a toda la población que no presenta privación de ningún derecho social pero tiene un ingreso per cápita menor a la línea de pobreza.*

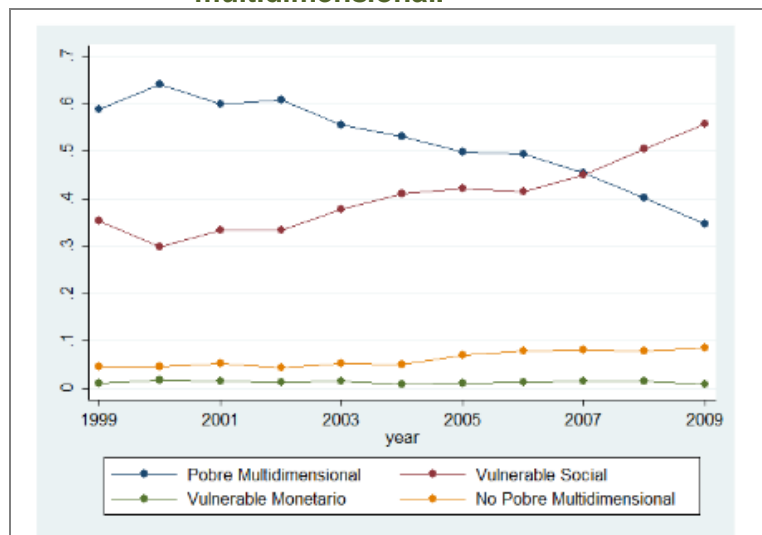
- **Tipo IV No Pobre Multidimensional.-** *agrupa a toda la población con un ingreso per cápita mayor a la línea de pobreza y no presenta privación de ningún derecho social.*

**Gráfico 3. Escenarios de pobreza multidimensional.**



Fuente.- Hernani-Lamario et. Al. (2012)

**Gráfico 4. Evolución de los tipos de pobreza multidimensional.**



Fuente.- Hernani-Lamario Et. Al. (2012)

En el Gráfico 4, se pueden observar que Hernani-Lamario, Et. Al. (2012), adoptando la metodología antes descrita, obtienen que el porcentaje de personas clasificadas como pobres multidimensionales pasa de alrededor

# Políticas Públicas para la Libertad

---

del 60% en 1999 a cerca de 35% en 2009. Sin embargo, los individuos clasificados como vulnerables sociales aumentaron en una proporción similar, pasando de 35% en 1999 a 60% en 2009. Los vulnerables monetarios se mantuvieron relativamente constantes y los no pobres multidimensionales se incrementaron levemente pasando del 5% a cerca del 10%.

Como lo señala Hernanio-Limario Et. Al. (2012), “este comportamiento muestra claramente que la disminución en la meso dimensión monetaria ha permitido la reducción de pobres multidimensionales, sin embargo este cambio solo generó un aumento de las personas vulnerables sociales por la permanencia de derechos sociales en privación y el comportamiento elusivo de esta meso dimensión durante el periodo.” Lo que permite concluir que “...a pesar de la reducción observada en la pobreza monetaria, la pobreza no monetaria ha permanecido alta y elusiva durante la última década en Bolivia.”

## 4. La pobreza y las políticas públicas.

### 4.1. El crecimiento económico.

El crecimiento económico a tasas elevadas y sostenidas en el tiempo es la principal vía para superar la pobreza y alcanzar un mayor bienestar (POPULI 2012). Un estudio realizado en Chile por P. Henoch, Et. Al. (2010), señala que el crecimiento ha sido el factor principal para reducir la pobreza en ese país entre la década de los noventa y los dos mil. Dicha investigación encuentra que entre los años 1990 al 2009 un 75% de la reducción de la pobreza en Chile se debe a crecimiento económico. En ese sentido, las políticas económicas favorables al empleo y la productividad son las herramientas más efectivas para derrotar la pobreza.

### 4.2. Flexibilidad del mercado laboral.

De acuerdo a POPULI (2012), la incidencia de pobreza 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.

Adicionalmente, otra forma en la que el empleo juega un rol importante en la determinación de la pobreza es en los hogares vulnerables sociales, ya que estos son más propensos a caer rápidamente en la pobreza cuando uno de sus miembros pierde su empleo (P. Henoch, Et. Al. 2010). Una vez un individuo pierde su empleo, es bastante complicado que vuelva a reinsertarse al mercado laboral, debido principalmente a la rigidez existente en el mismo; la cual ocasiona que la probabilidad de creación de fuentes de empleo disminuya y tienda a incrementarse el desempleo, fomentando la contratación informal.

Es así que se considera fundamental que las políticas laborales, las cuales obstaculizan en vez de fomentar la contratación formal de los trabajadores, disminuyan su rigidez, se vuelvan más flexibles y permitan a los trabajadores con menor educación y menos productivos, usualmente los trabajadores provenientes de familias de bajos recursos, incrementar su productividad a través de mayor experiencia laboral.

### 4.3. Focalización del gasto social.

Finalmente, respecto a la política de gasto social puesta en marcha por el gobierno, se debe trabajar para que estos programas sean más eficientes y estén mejor focalizados para asistir así a las personas que realmente los necesitan.

Como lo señala POPULI (2011 a), la focalización se refiere a que el gasto público social debe estar diseñado para asistir efectivamente a los grupos más pobres de la población, con el fin de brindarles la igualdad de oportunidades que les permita insertarse a

# Políticas Públicas para la Libertad

---

las redes económicas y sociales. La importancia de este aspecto radica en que, como se sabe, los recursos del Estado son limitados, por ende, deben ser utilizados de la mejor forma posible, esto es, ser destinados a las personas realmente pobres. La importancia del principio de focalización del gasto social se hace evidente en el estudio realizado por P. Henoch, Et. Al. (2010) en Chile, el cual encuentra que en periodos en los que el gasto social se incrementó fuertemente, pero no fue focalizado; la pobreza aumentó en dicho país.

En conclusión, como lo señala claramente P. Henoch, Et. Al. (2010), para derrotar la pobreza, “la política social más efectiva es el crecimiento económico que puede ser complementada con otro tipo de iniciativas [como una mayor flexibilización del mercado laboral y una mayor focalización del gasto social] Sin embargo, cualquier política que signifique sacrificar crecimiento termina perjudicando a los más pobres.”

## Bibliografía.

- Hernani-Limario, Et. Al. (2012). *La Evolución de la Pobreza en Bolivia: Un Enfoque Multidimensional*. Fundación ARU. Working paper 01/2012.
- P. Henoch, Et. Al. (2010). *Evolución de la Pobreza y Focalización de los Subsidios. ¿Por qué hay más Pobres en Chile?* Serie Informe Social. Libertad y Desarrollo. Diciembre 2010.
- POPULI (2011): Aumento en el precio de los Alimentos ¿Cuáles son sus verdaderas Causas? Asunto Público N° 111. Marzo de 2011.
- POPULI (2011 a). *El Gasto Público Social en Bolivia: ¿Está realmente Cumpliendo su Función?* Asunto Público No. 113. Abril de 2011.
- POPULI (2012). *Superación de la Pobreza en Bolivia: Políticas Públicas para Lograrlo*. Asunto Público No. 123. Enero de 2012.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (2010). *Sexto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2011). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de Bolivia*.