

Apuntes y comentarios sobre la reducción de la pobreza 2005 - 2009¹

Enrique Velasco Reckling - Fundación INASET

El Ensayo busca factores macroeconómicos que habrían incidido en la gran reducción de la incidencia de la pobreza que reportan las evaluaciones sobre ODMs. Encuentra errores y faltas de consistencia en los datos oficiales sobre perfiles de la pobreza publicados por UDAPE, en especial desde 2007; incluso si los errores fueran subsanables, no encuentra evidencia de las correlaciones que pre-supone el ODM1 entre la reducción de la pobreza y empleo/ingreso productivo. Los aportes del mayor ingreso nacional a reducir la pobreza no serían de carácter estructural sino que estarían asociados a condiciones y a coyunturas como las remesas y la economía informal (contrabando y narcotráfico) vinculada a factores externos. El Ensayo sugiere revisar críticamente los indicadores de incidencia de la pobreza y su cálculo.

1 Antecedentes y Marco General

En las recientes evaluaciones y publicaciones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, hay el casi consenso de que Bolivia habría alcanzado el ODM-1 porque habría superado la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza (cuyos ingresos sean inferiores a los de una canasta básica de alimentos).

Con los datos del INE/UDAPE, la incidencia de la pobreza habría caído de 66,4 en el año 2000 al 44,9 en 2011, mientras que la pobreza extrema, bajó de 45,2 en 2000 al 20,9 en 2011; las siguientes Figuras muestran esta evolución entre 2005 y 2011. Hasta el año 2007, las incidencias de la pobreza habían permanecido prácticamente inalterables en los niveles observados para ese año, por lo que es muy significativa la caída a partir de 2008.

Fig 1a: Incidencia de pobreza moderada

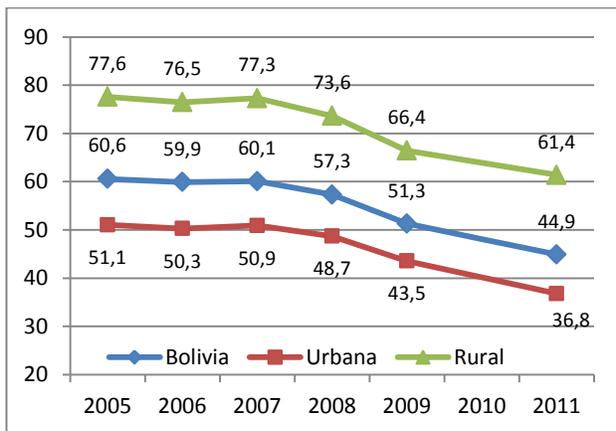
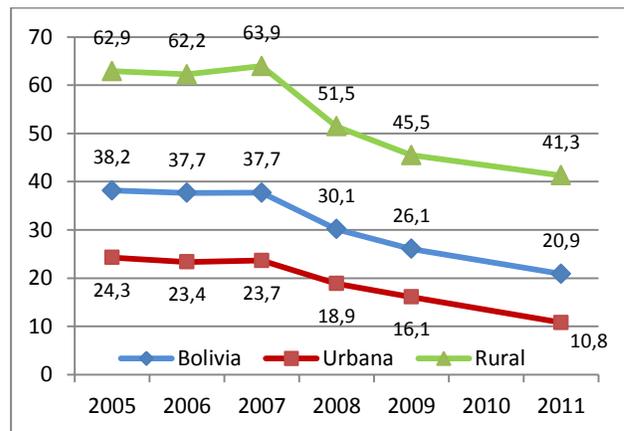


Fig 1b: Incidencia de pobreza extrema



Fuente: Los datos 2005 al 2009 son de los "Perfiles de Pobreza" de UDAPE para los años indicados; los datos para el 2011 corresponden al "Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares, 2011", del INE.

¹ Este Ensayo para el debate fue analizado en la Tertulia Académica de la Fundación INASET realizada el 28.08.13; la presente versión incorpora los aportes de José Luis Carvajal y los comentarios de participantes en esa Tertulia.

Efectivamente, los datos implican que en cuatro años (2007 al 2011) Bolivia redujo la pobreza en un tercio y la pobreza extrema en la mitad; estas metas han sido totalmente elusivas a todos los modelos de crecimiento, a las políticas y estrategias de desarrollo en los últimos 60 años. Siendo el propósito final declarado de la economía (en los modelos de crecimiento) el superar la pobreza y la desigualdad para lograr el bienestar de la población, entonces, identificar las causas de estos significativos avances debería ser un material fundamental para ajustar los modelos y para revisar las teorías de desarrollo que habían fracasado hasta ahora en ese propósito.

Como, para la gente, el crecimiento no es suficiente y la economía sólo es saludable si ofrece, a todos, calidad en el empleo, dignidad en los ingresos, confianza en una vejez segura y la tranquilidad de legar un medio ambiente sostenible, la reducción de la pobreza debería expresarse en la mejora de indicadores relacionados a esas condiciones. Mientras estas condiciones no sean el rasgo distintivo de la economía, el nivel de las RIN, la estabilidad económica o la profundización financiera, no pasarán de ser indicadores técnicos sin mayor correspondencia con la existencia cotidiana.

De hecho, en concordancia con esta expectativa de la ciudadanía, el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM1) *“manifiesta el compromiso de los países que suscribieron la Declaración del Milenio en disminuir la extrema pobreza, **lograr el empleo pleno y productivo**² y reducir el hambre hasta el año 2015”*, y está expresado en tres metas:

- **Meta 1A:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de pobreza extrema.
- **Meta 1B:** Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos.
- **Meta 1C:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padece hambre.

En consecuencia, el primer objetivo reconoce explícitamente *“la relación existente entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas, y reconoce la importancia del empleo como mecanismo que potencia el progreso en los restantes ODM.”* Es decir, concibe que la mejora en el ingreso de los hogares y de las personas, se origina en el trabajo humano y en el empleo dignamente remunerado.

Desde esta perspectiva, la reducción estructural y sostenida de la pobreza y la desigualdad, debería estar fundamentada en la mejora de la calidad y del nivel del empleo, y en el de los ingresos, sean en relación de dependencia o no. Estas condiciones, a su vez, se deberían reflejar en: mejor distribución del ingreso (aumento de la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso); en mayor aporte al PIB de las actividades que generan empleo más productivo y mayor valor agregado; y, en general, en la diversificación articulada del aparato productivo que permita superar la severa precariedad del empleo y de los ingresos.

Como muestra el panel siguiente, el comportamiento del PIB no muestra (entre 2005 y 2010) cambios estructurales que pudieran asociarse a la abrupta reducción de la pobreza desde 2007.

² Énfasis añadido

Fig 2a: Aportes al PIB, 1990 – 2010

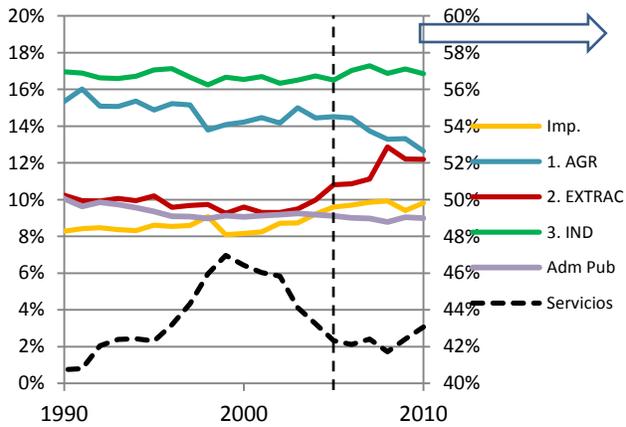
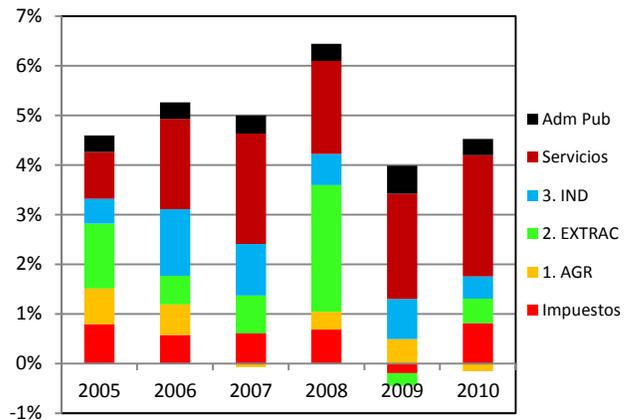


Fig 2b: Incidencia Sectorial al PIB 2005 - 2010

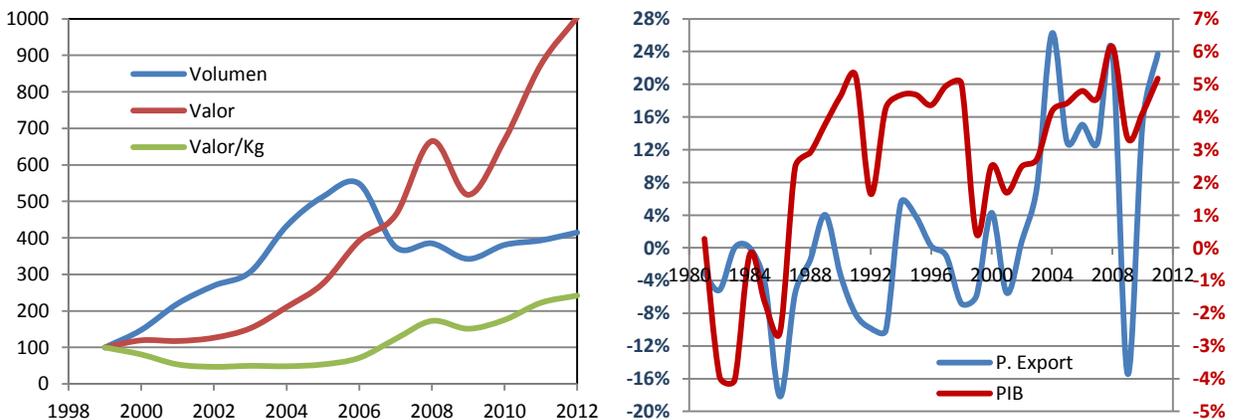


Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Tampoco hay evidencia de un alto y sostenido crecimiento económico, que es la condición necesaria para la reducción de la pobreza según los modelos económicos tradicionales; de manera puntual, en 2008 se logra un 6,1% de crecimiento, que se explica fundamentalmente por el proyecto minero San Cristóbal, que ese año aporta más de la mitad del crecimiento del sector minero que, a su vez, tiene una incidencia de 2,2% en el PIB. Sin embargo, la crisis externa derrumba este crecimiento en 2009 arrastrado por la caída en el sector extractivo y en las recaudaciones de impuestos. La recuperación en 2010, se asienta en el sector extractivo (minería e hidrocarburos), y la recaudación interna y de la relacionada a la exportación de recursos naturales.

Existe, sin duda, una obvia vinculación entre el crecimiento económico y el valor de las exportaciones (panel siguiente); pero el sector extractivo no se caracteriza precisamente por la creación de empleo y, menos, por conducir “al pleno empleo productivo” con distribución del ingreso.

Fig 3: a. Indices Relativos de Exportaciones; b. Tasas de Crecimiento PIB y Precios Exp.



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y UDAPE

2 Objetivos y Metodología

En este marco, el Ensayo busca identificar factores que podrían estar influyendo significativamente en la reducción de la incidencia de la pobreza, y estimar su importancia relativa a partir del análisis del comportamiento de variables y de indicadores relevantes sobre las condiciones del empleo, de los ingresos laborales (en relación de dependencia o no) y de la diversificación del aparato productivo.

Como una primera aproximación al análisis, busca establecer si hay una posible correlación entre la reducción en la incidencia de la pobreza, con el comportamiento de los aportes de las principales ramas de actividad económica y de las categorías ocupacionales a la población ocupada y al ingreso.

El Cuadro siguiente sintetiza datos del INE y UDAPE sobre las contribuciones a la Población Ocupada y al Ingreso Familiar per cápita, de las principales agrupaciones por rama de actividad, por categoría ocupacional, y por ocupación (formal o informal). Se aprecia que, en cuanto a las ramas de actividad, la agricultura, el comercio, los servicios y la manufactura, aportan el 80% del empleo y el 75% de los ingresos; incluyendo la construcción y el transporte, los aportes representan prácticamente el 90%. Considerando las categorías ocupacionales, el trabajo por cuenta propia y familiar, los empleados y obreros explican más del 90% del empleo y de los ingresos.

Cuadro 1: Contribuciones Promedio al Empleo y al Ingreso Familiar per cápita

4

	A la Estructura del Empleo			A la Estructura del Ingreso		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Por Rama de Actividad						
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	36,4%	5,4%	79,0%	14,2%	3,6%	53,6%
Comercio	19,5%	29,9%	5,2%	23,9%	26,9%	12,5%
Servicios	15,1%	22,3%	5,4%	24,7%	27,4%	12,6%
Industria Manufacturera	11,0%	16,0%	4,2%	11,4%	12,7%	6,6%
Construcción	6,6%	9,1%	3,1%	7,6%	8,3%	5,0%
Transporte y Almacenamiento	6,2%	9,5%	1,7%	8,2%	9,5%	3,7%
Finanzas	3,5%	5,9%	0,3%	7,0%	8,6%	1,2%
Extracción de Minas y Canteras	1,3%	1,5%	1,1%	2,3%	2,3%	2,2%
Electricidad, Gas y Agua	0,3%	0,4%	0,2%	0,8%	0,8%	0,7%
Por Categoría Ocupacional						
Cuenta Propia	34,0%	32,6%	35,9%	26,7%	24,9%	27,2%
Empleado	24,7%	38,0%	6,3%	42,5%	49,3%	13,4%
Trabajador Familiar	24,4%	8,5%	46,2%	10,6%	5,9%	22,5%
Obrero	9,8%	12,0%	6,9%	8,6%	8,3%	11,2%
Patrón Empleador o Socio	5,1%	5,9%	4,0%	9,8%	9,6%	8,9%
Empleada del Hogar	2,0%	3,0%	0,6%	1,8%	2,0%	0,9%
Por Ocupación Formal o Informal						
Informal	71,5%	57,5%	90,9%	52,1%	60,1%	58,2%
Formal	26,5%	36,7%	13,0%	46,1%	40,1%	19,0%
Empleada de Hogar	2,0%	3,0%	0,5%	1,8%	2,0%	0,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y UDAPE

Dada esta estructura del empleo y del ingreso familiar, sería de esperar que un cambio significativo en la incidencia de la pobreza estaría reflejado en cambios medibles en las categorías y subcategorías en las que se concentra mayormente la pobreza extrema y que se caracterizan por ser actividades en las que los aportes al empleo son mayores que al ingreso familiar (actividades con remuneraciones más bajas, como son la agrícola tradicional, el trabajo familiar y por cuenta propia). A su vez, estos cambios deberían afectar y reflejarse en la estructura del PIB y en el crecimiento relativo de sectores más productivos.

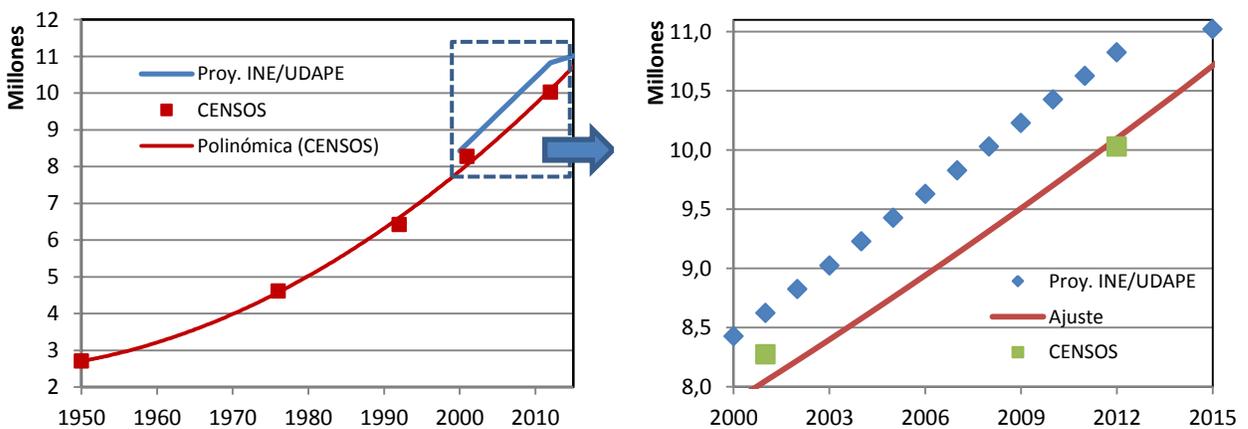
El Ensayo analiza el comportamiento de estas contribuciones al empleo y al ingreso para el período 2005 – 2009 respecto al de la incidencia de la pobreza, moderada y extrema; hacemos notar que, en los períodos precedentes (cuando menos desde 1995 al 2005), todos los indicadores pertinentes son relativamente constantes. Dada esta constancia, para el análisis, en general, se toma el promedio 2005 al 2007 para cada categoría de clasificación como valores de referencia,³ y se estiman las tasas de crecimiento al 2008 y 2009 respecto a los promedios de referencia.

3 Los datos del INE y UDAPE

3.1 Población (INE)

Las Figuras siguientes muestran los datos de los Censos Nacionales, la curva de ajuste a estos datos y las proyecciones del INE. En la Figura B, esta información está acotada al período 2000 al 2015 y en ella es posible apreciar que las proyecciones del INE son sistemáticamente superiores a los resultados censales en medio millón de personas/año, sobre-estimación que alcanza en promedio un 8% entre 2003 y 2009, y que se reflejaría en una subestimación proporcional de la incidencia de la pobreza.

Figura 4: Datos Censales y Proyecciones de la Población Total



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

³ Esta aproximación es razonable dados los márgenes de error de los resultados de las Encuestas Continuas de Hogares, y del cambio de metodología de cálculo de las Líneas de Pobreza a partir de 2008.

3.2 Perfiles de la Pobreza (UDAPE)

El Dossier de Estadísticas de UDAPE, contiene en las estadísticas sociales de Pobreza y Desigualdad Cuadros sobre Perfiles de Pobreza que cubren los años 1996 al 2009.⁴ Con base en esos datos, hemos elaborado el Cuadro siguiente que sintetiza los datos oficiales sobre población e ingreso familiar per cápita en el área rural para el periodo 2006 al 2009.

Cuadro 2: Datos Oficiales de Perfiles de Pobreza de UDAPE, Área Rural

	Población Ocupada				Ingreso Familiar per cápita, Bs.			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total Área Rural	3.535.313	3.432.063	3.453.308	3.483.782	271	358	406	411
Condición de Actividad/Total	72,5%	73,3%	75,3%	74,1%				
Ocupado	2.026.533	1.987.987	1.999.132	1.919.076	289	392	446	451
Desocupado	24.488	32.409	8.627	12.383	263	216	471	459
Inactivo	513.234	495.107	592.005	651.492	333	397	425	416
Por Rama de Actividad								
Agricultura, Silvicultura,...	1.680.805	1.541.214	1.530.166	1.463.767	190	252	335	338
Extracción Minas y Canteras	20.713	21.817	27.286	16.687	779	897	729	509
Industria Manufacturera	63.708	92.502	86.201	108.527	414	565	590	627
Electricidad, Gas y Agua	2.676	6.057	7.565	60.253	841	704	2.886	0
Construcción	47.542	62.508	75.642	101.681	571	688	591	733
Comercio	77.045	110.434	134.271	44.088	923	1.270	623	696
Transporte y Almacenamiento	27.026	31.228	30.013	4.036	520	712	913	774
Finanzas	2.646	14.340	2.972	120.037	1.441	1.531	4.483	1.179
Servicios	104.372	107.887	105.016	1.919.076	1.011	805	1.122	451
Transabilidad del Sector								
No transables	261.307	332.454	355.479	1.588.981	857	958	869	360
Transables	1.765.226	1.655.533	1.643.653	1.919.076	205	278	355	451
Por Categoría Ocupacional								
Obrero	89.453	164.208	155.998	162.444	433	499	569	1.210
Empleado	119.862	105.229	136.317	712.154	976	955	1.193	1
Cuenta Propia	751.878	706.388	681.409	80.704	259	369	410	1
Patrón Empleador o Socio	53.729	72.138	109.133	811.190	1.458	1.162	865	1
Socio cooperativista								
Trabajador Familiar	995.579	927.588	903.958	11.239	149	267	283	1
Empleada del Hogar	16.032	12.436	12.317	1.919.076	505	373	937	451
Ocupación Formal o Informal								
Informal	1.858.610	1.761.312	1.761.312	11.239	227	339	339	1
Formal	0	214.239	214.239	1.668.395	1.026	830	830	1
Empleada de Hogar	16.032	12.436	12.436	1.919.076	505	373	373	451

Fuente: Elaboración propia con datos de los "Perfiles de Pobreza" de UDAPE; las celdas sombreadas resaltan posibles errores e inconsistencias en los datos publicados.

⁴ Excepto para 1998 y 2004.

En este Cuadro resaltan una serie de errores e incongruencias que impiden emplearlos para los fines del presente Ensayo. Por ejemplo, es muy evidente que los datos de población del 2009 por Rama de Actividad, por Transabilidad, por Categoría Ocupacional y por Ocupación Informal/Formal, no son congruentes con los de los años precedentes; por otra parte, los datos para 2007 y 2008 sobre Ocupación Informal/Formal son exactamente iguales.

En la serie de ingreso familiar, resalta que el ingreso per cápita de desocupados e inactivos en 2008 y 2009 sea superior al de los ocupados y al propio ingreso medio del área rural. También es evidente algún problema en los datos relativos al ingreso en el sector de Electricidad, Gas y Agua; finalmente, es muy obvio que los datos del 2009 para todas las categorías ocupacionales e Informal/formal, no pueden ser los valores correctos.

Una revisión más detenida de los datos sobre población ocupada rural para el 2009, sugiere que los errores resaltados en el Cuadro 2 se originan en el desplazamiento (una casilla hacia arriba) de todos los datos y resultados por categoría a partir de Electricidad, Gas y Agua; haciendo esta corrección –al desplazar los datos una casilla hacia abajo dejando en blanco la correspondiente a Electricidad...–, se obtiene una serie que sería coherente con las series de años precedentes. Sin embargo, persisten las incongruencias y errores en las series de ingresos y en las de incidencia de la pobreza, moderada y extrema, cuyo origen sólo podría identificarse accediendo a datos originales (encuesta de hogares).

7

4 Análisis Indicativo

4.1 La Meta ODM 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Iniciamos este Ensayo destacando que el primer ODM-1 expresa “*el compromiso de los países que suscribieron la Declaración del Milenio en disminuir la extrema pobreza, **lograr el empleo pleno y productivo**⁵ y reducir el hambre hasta el año 2015*”, y está expresado en tres metas:

- **Meta 1A:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de pobreza extrema.
- **Meta 1B:** Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos.
- **Meta 1C:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padece hambre.

El ODM-1 reconoce explícitamente que el mercado de trabajo es determinante para el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas, y reconoce la importancia del empleo como el mecanismo que potencia el progreso de todos los ODM. Es decir, al concebir que la mejora en el ingreso de los hogares y de las personas, se origina en el trabajo humano y en el empleo dignamente remunerado, la segunda meta no establece mejorar el empleo o reducir el desempleo sino, con total claridad, “**lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos al 2015**”.

⁵ Énfasis añadido

Sin embargo, cuando se sugiere que Bolivia ha alcanzado el ODM1 (o que estaría a punto de lograrlo), se incide solamente en la mejora que tendrían el ingreso familiar per cápita y la desnutrición infantil, sin establecer relaciones explícitas con el empleo, su calidad y los ingresos laborales.

Existe abundante evidencia sobre la severidad y *persistencia* de la precariedad el empleo. Desde 2001 el crecimiento del PIB se ha concentrado en los sectores productores de bienes y, dentro de éstos, particularmente en actividades extractivas que duplican su aporte (del 18,5% al 38,4%) al valor de la producción de bienes. Estas son, por amplia mayoría, actividades formales que están reflejadas en las cuentas nacionales. La contribución de la agricultura –el sector con mayor pobreza e intensidad en empleo informal entre las actividades productivas–, muestra dos comportamientos diferentes. Por un lado, el aporte de los productos agrícolas no industriales, la coca y la silvicultura al PIB, cae del 10,7% en 1991 al 7,5% en 2010; por otro, la agricultura industrial y los productos pecuarios, se mantiene en niveles relativamente constantes (6,8% en 1991 y 6,9% del PIB en 2010). Implica que la caída en los aportes está en las actividades con mayor grado de informalidad y precariedad.

Los servicios concentran la mayor proporción de empleo por cuenta propia e informal, y muestra una ligera diferencia en las tasas interanuales de crecimiento (27 millones de bolivianos más entre 2001-2010 respecto a 1990-2000), pero con un crecimiento muy alto en cantidad de personas ocupadas desde el 2000. El CEDLA estima que el 70% del empleo creado en el 2010, fue empleo informal. Esto significa que el aumento del ingreso p.c. en servicios, ha tenido que ser negativo o nulo, conclusión que es consistente con estudios de la OIT que encuentran que los ingresos de los sectores informales han caído significativamente en la segunda mitad de los años 2000. En consecuencia, las actividades informales y el autoempleo que caracterizan la precariedad del empleo y de los ingresos, contribuyen a la pobreza y la inequidad en la distribución del producto. En todo caso, actividades de cuenta propia y de baja productividad (*“microactividades” en comercio, servicios y en agricultura de subsistencia, en particular*), difícilmente aportarían a reducir estructuralmente la pobreza.

4.2 Perfiles de Pobreza

Los datos disponibles no son suficientemente confiables para un análisis del que se puedan extraer sólidas conclusiones. A título estrictamente indicativo, analizamos someramente la evolución de la incidencia de la pobreza en relación a los cambios en las estructuras del empleo y del ingreso familiar per cápita. Por la naturaleza del ejercicio, está restringido al período 2005 – 2009 porque es en este período –concretamente después de 2007– que se verifica la reducción significativa de la pobreza, y sólo se cuenta con los “perfiles de pobreza” de UDAPE hasta el 2009.

Para evaluar la incidencia de la pobreza en 2008 y en 2009, tomamos como referencia el promedio 2005 a 2007 para todos los indicadores considerados, dada la constancia de los niveles de pobreza hasta el 2007 (Figura 1). El Ensayo evalúa básicamente los cambios en la incidencia de la pobreza en relación a los cambios en la contribución a la estructura de la población ocupada, a la contribución ponderada al ingreso y a la contribución al ingreso por persona ocupada.

En el Cuadro 3 mostramos los valores de los indicadores del sector de Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca, usados para esta evaluación. A nivel nacional, entre 2005 – 2007, el sector contribuyó el 38,4% del empleo y el 14,0% del ingreso; el ingreso por persona ocupada, “Ingreso/PO”, significa que cada persona ocupada en este sector, contribuía con sólo un 37% del ingreso que genera una persona ocupada promedio en el sector. La incidencia de la pobreza moderada era 83,7 mientras que la de la pobreza extrema llegó al 71,4.

Cuadro 3: Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca

	Valores			Variación Resp. Prom	
	Prom 05-07	2008	2009	2008	2009
NACIONAL					
N° de Personas	38,4%	34,6%	32,2%	-9,9%	-16,1%
Ingreso per cápita	14,0%	15,7%	13,3%	12,4%	-4,6%
Ingreso/Población Ocupada	0,37	0,45	0,41	24,4%	13,4%
Pobreza Moderada	83,7	81,2	72,5	-3,0%	-13,4%
Pobreza Extrema	71,4	61,1	51,5	-14,4%	-27,8%
URBANO					
N° de Personas	5,6%	5,5%	4,6%	-0,2%	-17,0%
Ingreso per cápita	3,9%	3,4%	2,8%	-12,4%	-29,0%
Ingreso/Población Ocupada	0,70	0,61	0,60	-12,4%	-14,6%
Pobreza Moderada	64,6	70,1	63,4	8,5%	-2,0%
Pobreza Extrema	38,7	49,2	26,2	27,0%	-32,4%
RURAL					
N° de Personas	80,7%	76,5%	76,3%	-5,2%	-5,5%
Ingreso per cápita	51,1%	57,5%	57,3%	12,5%	12,1%
Ingreso/Población Ocupada	0,63	0,75	0,75	18,6%	18,6%
Pobreza Moderada	85,4	82,4	73,4	-3,6%	-14,1%
Pobreza Extrema	74,2	62,3	54,0	-16,1%	-27,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Respecto a estos niveles, en 2008 la cantidad de personas ocupadas cae del 38,4% del total al 34,6% (una caída del 9,9%); el aporte de este sector al ingreso aumenta del 14% al 15,7% (un 12,4%) y el ingreso por persona ocupada pasa de 0,37 al 0,45 (un 24,4%); la incidencia de pobreza moderada baja un 3% (de 83,7 a 81,2) mientras que la de la pobreza extrema baja 14,4%, de 71,4 a 61,1. En el 2009, otra vez respecto al promedio 2005-2007, la población ocupada cae aún más a 32,2% (el 16,1% respecto al promedio 05-07), el ingreso retrocede casi un 5% (a 13,3%) y el ingreso por ocupado sube un 13% (a 0,41); pero la pobreza moderada se reduce el 13,4% –baja 11 puntos, del 83,7 al 72,5– y la pobreza extrema en casi 30% (20 puntos, de 71,4 cae a 51,5).

Considerando el componente urbano del sector, al 2008 el aporte a la población ocupada no cambia, pero el aporte al ingreso y el ingreso por persona ocupada caen en 12,4%; en consecuencia, parece natural que la incidencia de la pobreza moderada suba en 8,5% y de la extrema en 27%. Al 2009, la

población ocupada cae en 17%, el aporte al ingreso en 29% y el ingreso por ocupado en casi 15%, pero la incidencia de la pobreza moderada baja en 2% y de la extrema en 32,4%! Conciliar estos resultados de cambios al 2008 y al 2009 (respecto al promedio 2005-2007), requiere una explicación para el hecho de que menos personas, con menos ingreso y con un menor aporte al ingreso medio, en lugar de aumentar la pobreza, aporten a reducirla significativamente.

Por último, considerando el componente rural, los cambios al 2008 y al 2009 son prácticamente de la misma magnitud; así, la población ocupada cae en 5,2% y 5,5%, respectivamente, el ingreso p.c. sube en 12% y el ingreso por ocupado en 18,6%. Sin embargo, la pobreza moderada cae 4 veces más en 2009 que en 2008 (14,1% frente a 3,6% en 2008), y la pobreza extrema en casi el doble (27,3% y 16,1%, respectivamente). En este caso, sería necesario analizar qué factores incidieron para que el aporte a la reducción de la pobreza del ingreso y del ingreso por ocupado sea tan diferentes entre 2008 y 2009 a pesar de que los cambios en todas las variables relevantes son iguales: ¿productos?, ¿precios?, ¿productividades?, ¿ingresos no laborales?, ¿otros?

Este no es un comportamiento aislado, como muestran, por ejemplo, los resultados para el Comercio en área rural, Cuadro siguiente. En este caso, respecto al promedio 2005-2007, la población ocupada en comercio aumenta tanto en 2008 como en 2009: en el período 2005-2007, un 4,6% de la población rural estaba ocupada en el comercio, aumentando al 6,7% y al 5,3% en 2008 y 2009, respectivamente, lo que significa un aumento del 46% y del 15% respecto al promedio 05-07; en ambos años caen significativamente tanto el ingreso per cápita (en 37% y 45%) como el ingreso generado por persona ocupada (en 57% y 53%).

Sin embargo, en 2008 esto resulta en un incremento del 40% en la pobreza moderada y del 23% en la extrema, mientras que en 2009 la incidencia de la pobreza moderada se reduce en 32% y la de la extrema en un 96% (!).

Cuadro 4: Comercio, Área Rural

	Valores			Variación Resp. Prom	
	Prom 05-07	2008	2009	2008	2009
N° de Personas	4,6%	6,7%	5,3%	46,0%	15,2%
Ingreso per cápita	15,0%	9,4%	8,2%	-37,5%	-45,5%
Ingreso/Población Ocupada	3,26	1,40	1,54	-57,2%	-52,6%
Pobreza Moderada	34,0	47,3	23,1	39,1%	-32,2%
Pobreza Extrema	17,2	21,1	0,8	22,7%	-95,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Finalmente, otro rasgo llamativo que surge de esta somera evaluación de los datos sobre la incidencia de la pobreza es que, con excepción de la Agricultura hasta el 2007, el ingreso que genera cada persona ocupada en área rural es significativamente mayor que la que genera un ocupado en áreas urbanas, como muestra el Cuadro siguiente.

Cuadro 5: Ingreso/PO Rural respecto al Urbano

	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura, Silvicultura,...	0,91	0,99	0,83	1,22	1,26
Industria Manufacturera	3,69	1,81	1,86	1,56	1,54
Construcción	1,57	2,65	1,89	1,36	1,84
Comercio	3,61	4,01	3,62	1,64	1,50
Transporte y Almacenamiento	3,84	1,61	1,95	1,96	1,79
Servicios	2,32	2,72	1,68	2,00	

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Los datos del Cuadro precedente no son intuitivamente obvios. Podría darse que algunas industrias o ciertos (mega) proyectos de construcción ofrezcan mayores remuneraciones por trabajador en áreas rurales que los promedios sectoriales; pero que, consistentemente, todas las personas ocupadas en área rural generen mayores ingresos que las contrapartes urbanas, implicaría una significativamente mayor productividad (o menores excedentes brutos de explotación, utilidades e impuestos) en áreas rurales que en las urbanas, lo que ciertamente no es el caso en Bolivia.

4.3 Comportamiento macroeconómico y Pobreza

11

Los datos e indicadores macroeconómicos no parecen ser compatibles con la abrupta reducción de la incidencia de la pobreza. Con los datos oficiales del INE, podemos estimar la distribución del PIB entre la Remuneración a los Empleados (REM), el Excedente Bruto de las Empresas (EBE) y los impuestos (y subsidios) a la producción y las importaciones (IMP):

$$\text{PIB} = \text{REM} + \text{EBE} + \text{IMP}$$

El comportamiento de REM respecto al PIB (REM/PIB) es un indicador de la distribución primaria del ingreso. En el Cuadro siguiente actualizamos⁶ al 2010 la magnitud de estos aportes y la estructura en valores corrientes (%) de la cuenta del producto (ingreso) para tres años (1990, 2000 y 2010).

Cuadro 6: Estructura de la Cuenta del Producto, Millones de Bs.

	1990	2000	2010		1990	2000	2010
PIB	15.459	51.928	137.876		100,0%	100,0%	100,0%
REM	5.402	18.727	36.477		34,9%	36,1%	26,5%
EBE	8.731	25.948	76.362		56,5%	50,0%	55,4%
IMP	1.326	7.253	26.991		8,6%	14,0%	19,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

⁶ a) "La 'Economía para la Gente', camino hacia el vivir bien", Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, diciembre de 2012;
 b) "Propuesta de Agenda Social Productiva", Confederación General de Trabajadores Fabriles (CGTFB), Cámara Nacional de Industria (CNI) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS), INASET, 2009

Los datos muestran que, entre 1990 y 2010, en Bs. corrientes el PIB aumentó en nueve veces, las remuneraciones (REM) en siete veces, el excedente bruto (EBE) en nueve veces y los impuestos (IMP) en veinte veces. A su vez, la estructura porcentual del PIB (lado derecho del Cuadro), resalta que entre 1990 y 2000 la participación de la remuneración al trabajo en el PIB tuvo un ligero aumento (del 34,9% al 36,1%) y los impuestos aumentaron del 8,6% al 14%, de manera que el excedente de las empresas (privadas y públicas) cayó del 56,5% al 50% del PIB. Sin embargo, esta ligera mejora en la distribución del ingreso, se revierte fuertemente entre 2000 y 2010, período en el que la participación de las remuneraciones en el PIB cae a un 26,5% a la vez que aumentan las participaciones del EBE y el de los impuestos.

En economías que muestran mayores éxitos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la participación efectiva de las remuneraciones en el ingreso puede superar el 50% del PIB. En Bolivia, los datos precedentes muestran que la “tajada” de las remuneraciones, en lugar de aumentar en la misma proporción que crece el PIB, se ha reducido en casi un 30% respecto al 2000. Para explicar esta contradicción, se podría argumentar que en Bolivia el empleo asalariado es minoritario y decreciente frente al autoempleo y el empleo informal, por lo que la mejora del ingreso se da en los sectores de cuenta-propia y este ingreso estaría contabilizado en el “ingreso mixto” como parte del EBE.

Si bien el autoempleo informal constituye una alta proporción del empleo en Bolivia, en un Ensayo precedente hemos mostrado que este factor no atenuaría significativamente el creciente desigualdad en la distribución primaria. El Cuadro siguiente muestra, para los períodos 1991-2000 y 2001-2010, el promedio de la tasa de crecimiento interanual para el PIB (a precios de mercado), de los impuestos, y de actividades extractivas y no extractivas a precios básicos.

12

Cuadro 7: Tasa interanual promedio de crecimiento, %

	1991-2000	2001-2010	Var, %
PIB a precios de mercado	3,8	3,8	2%
IPI (Impuestos a producción e importaciones)	3,8	5,8	55%
PIB Actividades No-Extractivas, precios básicos	3,9	3,3	-15%
PIB Actividades Extractivas, precios básicos	3,2	6,6	108%

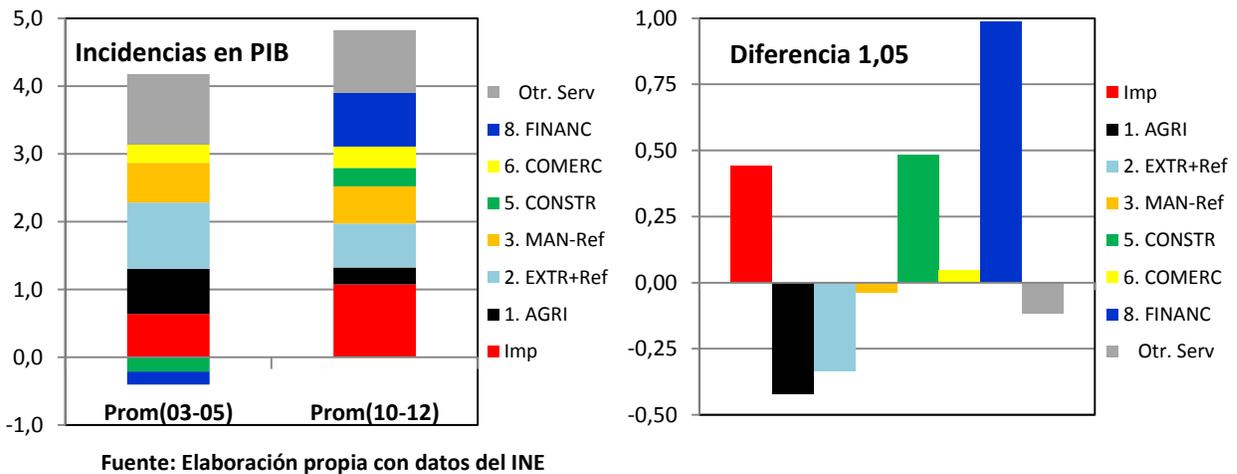
Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Aunque el crecimiento promedio es el mismo en los dos períodos, a partir del 2000, las actividades extractivas y los impuestos (que reflejan también crecimiento del sector extractivo, por el IEHD/IDH e IUE, por ejemplo) tienen un crecimiento significativamente superior al de los no extractivos. En los sectores extractivos, las actividades formales superan ampliamente a las informales, de manera que este crecimiento estaría reflejado en los tres sectores considerados en las cuentas del producto.

Por otra parte, si el autoempleo informal fuera el responsable de la reducción de la pobreza, habría un mayor aumento relativo en aportes al PIB (y al empleo agregado) de sectores con igual o mayor

productividad que los sectores asalariados (que bajan su participación en la distribución del ingreso). Entre 2010 y 2012 el PIB creció en promedio 1,05% más que entre 2003 y 2005 (4,82% frente a 3,77%); sin embargo, la diferencia en crecimiento se explica casi totalmente por el crecimiento de los Servicios Financieros (que no genera empleo), aportes menores de la Construcción (participa con 7% en la estructura del empleo) y las recaudaciones tributarias (los Impuestos limitan el empleo formal); por el contrario, cae la incidencia de sectores clave para el empleo y la distribución, como son la agricultura, los servicios y la manufactura. La incidencia del comercio prácticamente no cambia.

Figura 5: Incidencias Sectoriales en Crecimiento del PIB



Otros análisis sobre el comportamiento de los sectores extractivos y no extractivos, del efecto del tipo de cambio y de los precios de intercambio, sugieren que la diferencia del crecimiento en realidad fue más nominal que real.⁷ Finalmente, el acelerado crecimiento del sector financiero desde 2006, es una señal negativa. Según los reportes sobre Salarios (2012/2013) y el Mundo del Trabajo (2012) de OIT, la *financiarización* de la economía es la causa principal del aumento generalizado de la desigualdad.

En consecuencia, y como síntesis general, la estructura y las incidencias sectoriales al PIB no parecen ser consistentes con una reducción *estructural* de la pobreza y de la desigualdad.

4.4 La influencia de otros posibles factores

En ausencia de fuentes identificables de ingreso laboral en las cuentas nacionales que expliquen la abrupta caída en la incidencia de la pobreza, y asumiendo que los indicadores de pobreza se miden con profesionalidad, la Tertulia sugirió profundizar el análisis de otras fuentes posibles de ingreso. En primer lugar, entre posibles fuentes “visibles”, la estructura de distribución secundaria del ingreso a través de impuestos directos al ingreso y de transferencias focalizadas; las remesas desde el exterior de bolivianos migrantes temporales o permanentes; y el gasto público. En segundo lugar, estimar los ingresos posibles de actividades ilegales: el contrabando y el narcotráfico (y la corrupción).

⁷ Luis Carlos Jemio, “La economía boliviana, evolución y perspectivas”, INESAD, 2013

4.4.1 Distribución secundaria: impuestos y transferencias (bonos)

La distribución secundaria del ingreso es normalmente uno de los objetivos de la política tributaria que busca corregir la inequidad en la distribución primaria, o promover una más acelerada reducción de las desigualdades en el ingreso o en el acceso a las oportunidades. En consecuencia, considerar únicamente la Cuenta del Ingreso en las cuentas nacionales, podría llevar a identificar desigualdades que, en la práctica, son eliminadas mediante impuestos y transferencias diseñadas para transferir la parte justa de los recursos, desde los más beneficiados hacia los más injustamente tratados en la primera distribución del ingreso.

Uno de los mecanismos más empleados en las estructuras de distribución secundaria, son impuestos al ingreso y a la riqueza, con los que se financian estructuras y redes de protección social en ámbitos como la salud o las jubilaciones. En Bolivia no se aplican este tipo de impuestos ni existen las redes de protección social, por lo que no se tiene, en la práctica, un sistema de distribución secundaria. Al igual que en varios países de América Latina, sin embargo, se han difundido sistemas de transferencias condicionadas (bonos) entre los que destacan la Renta Dignidad, el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy de Padilla y la Tarifa Dignidad al consumo de energía eléctrica.

Los datos disponibles permiten también descartar a las transferencias condicionadas y a los bonos como factores decisivos de la reducción de la pobreza. Entre 2006 y 2011, la Renta Dignidad, el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy han desembolsado unos 11.000 millones de Bs. En el mismo período, por la menor participación de las remuneraciones en la distribución del PIB, los asalariados han dejado de percibir más de 72.000 millones de Bs.: habrían, en realidad, dejado de percibir unos 60.000 millones de bolivianos!

Específicamente, un reciente estudio⁸ de UDAPE con el apoyo del UNFPA y HelpAge International, ha evaluado el impacto de la Renta Dignidad, que es la mayor transferencia en términos del monto y de la cantidad de beneficiarios; encuentra que, en las áreas urbanas,⁹ el impacto de la Renta Dignidad representa una reducción de 13.5% en la incidencia de pobreza monetaria en relación al total de los hogares con población de adultos mayores (PAM). En términos absolutos, sobre un estimado de unos 800.000 beneficiarios anuales, si aplicamos los promedios de población urbana/rural y la incidencia de pobreza al 2011 (37%), significaría que esta renta eleva a unos 25,000 adultos mayores sobre la línea de pobreza: tal cantidad representa menos del 1% de la población pobre.

Dos apuntes conclusivos. Primero, el impacto cuantitativo de estas transferencias sobre la reducción de la pobreza es relativamente modesto; y, segundo, la Renta Dignidad no es un factor que se hubiera introducido a partir de 2007: ha estado vigente bajo diferentes nombres muchos años antes, por lo que no podría ser suficiente para explicar la caída observada desde 2008.

⁸ "Impacto de la Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores", UDAPE/UNFPA, Agosto 26 de 2013.

⁹ Los resultados para áreas rurales no son concluyentes.

4.4.2 Remesas

Se estima que, desde 2006, en promedio las remesas de bolivianos trabajando en el exterior hacia familiares dentro de Bolivia serían del orden de los mil millones de dólares anuales, equivalente a un 3,7% del PIB (2012). Este monto se aproxima al 20% del total de las remuneraciones a los asalariados en el período (unos 36.000 millones de bolivianos en 2010), de manera que efectivamente puede ser un factor con fuerte influencia en la reducción de la pobreza si una mayoría de los receptores de estas remesas –como parece ser el caso– son personas (y familias) de ingresos bajos o, especialmente, con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Cuadro 8: Remesas hacia Bolivia (Millones de \$us.)

2006	2007	2008	2009	2010
1.030	1.050	1.097	1.023	964

Fuente: FOMIN-BID

Aunque puede ser un factor que contribuye efectivamente a reducir la pobreza (en tanto existan las condiciones externas favorables), como no hay evidencia que el monto de las remesas hubiera sufrido incrementos abruptos a partir de 2008, las remesas tampoco explican del comportamiento observado en la caída de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema.

15

4.4.3 Gasto Público

José Luis Carvajal resalta el acelerado crecimiento del gasto público como un factor contribuyente a la reducción de la pobreza.

Cuadro 9: Gasto Corriente del SPNF (Millones de Bs.)

DESCRIPCION	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	77.024	91.748	103.009	120.694	121.727	137.876	166.131	186.813
Gastos Corrientes (#)	13.511	18.288	25.842	33.549	32.389	37.867	44.591	49.215
Servicios Personales	8.007	8.715	9.984	11.398	13.205	14.050	16.726	18.083
Bienes y Servicios	2.394	6.289	12.371	18.351	14.871	19.273	22.764	25.785
Pensiones	3110	3284	3487	3800	4313	4544	5101	5347
Respecto al PIB								
Gastos Corrientes (#)	17,5%	19,9%	25,1%	27,8%	26,6%	27,5%	26,8%	26,3%
Servicios Personales	10,4%	9,5%	9,7%	9,4%	10,8%	10,2%	10,1%	9,7%
Bienes y Servicios	3,1%	6,9%	12,0%	15,2%	12,2%	14,0%	13,7%	13,8%

(#): No incluye intereses de deuda

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (PIB) y J. L. Carvajal

El Cuadro precedente muestra que, respecto a 2005, al 2012 el gasto corriente del SPNF aumentó en 3,6 veces; dentro de éste, los servicios personales crecieron en 2,3 veces, mientras que la compra de bienes y servicios se incrementó en casi 11 veces.

Expresados respecto al aumento nominal del PIB, los gastos corrientes (sin considerar el pago de intereses a la deuda) aumentaron un 9%, del 17,5% del PIB en 2005 al 26,3% en 2012; los gastos en servicios personales se mantuvieron relativamente constantes en un 10% del PIB. El aumento más importante se da en la compra de bienes y servicios, que pasa del 3,1% del PIB en 2005, a casi el 14% en 2012; en este caso, el aumento más acelerado se da hasta 2008 (se multiplica por 5 veces respecto a 2005), mostrando a partir de entonces una ligera caída que se estabiliza en un 14% del PIB. Pero el gasto en bienes y servicios no necesariamente significa ingresos para los sectores de mayor pobreza; de hecho, podrían beneficiar más a las clases con ingresos medios, manera que no hay una relación directa entre este tipo de gasto y los niveles de pobreza.

En conjunto, este aumento del gasto público podría, efectivamente, contribuir a reducir la pobreza, pero el posible impacto y su magnitud está condicionado por la naturaleza específica del gasto y de los sectores sociales que se benefician como receptores del ingreso privado que este gasto genera. De manera general, el análisis integral del impacto del incremento del gasto público debe considerar el gasto corriente, el gasto de inversión, el gasto que realizan los niveles sub-nacionales, los proyectos que lleva adelante el sector público y los bonos comentados líneas arriba (que significan menos del 6% del gasto corriente y no sobrepasan los 400 millones de dólares anuales).

En definitiva, para poder tener una mejor aproximación al impacto del gasto público en la reducción de la pobreza, será preciso realizar evaluaciones y estudios específicos, diferenciando la naturaleza particular del gasto y cuáles son los sectores sociales que se benefician.

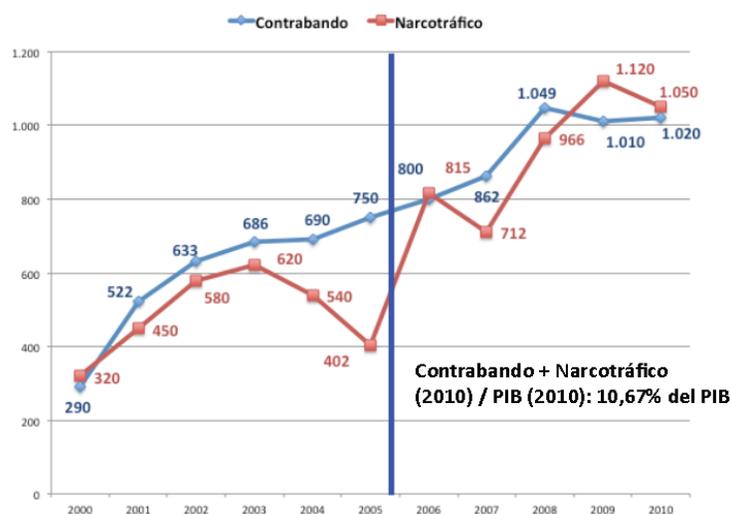
4.4.4 Otros factores

Finalmente, existe la posibilidad que los factores que habrían contribuido efectivamente a reducir la pobreza no estén considerados en las cuentas nacionales o, cuando menos, no estén *adecuadamente* considerados ni valorados por las metodologías de la contabilidad nacional. Estas serían actividades económicas “no formales” o expresamente ocultas de la economía formal, como son el contrabando y el narcotráfico sobre las que comentamos a continuación.

En principio, por su naturaleza y formas de organización, estas actividades son en esencia actividades que concentran la riqueza, distorsionan los mercados y, especialmente en el caso del contrabando, tienen una serie de efectos negativos reales en la creación interna de valor agregado, con directas consecuencias en el empleo, el ingreso y el consumo. Sin embargo, es evidente que han crecido tanto el número de personas que se dedican a estas actividades como el ingreso que perciben; desde una perspectiva estratégica –y en tanto sean actividades ilegales– los cálculos sobre el aporte de estas dos actividades a la economía y, especialmente, a la reducción de la pobreza, son muy poco precisos.

Con datos disponibles en informes oficiales y en evaluaciones de organismos internacionales, José Luis Carvajal estima que en 2010 la economía del narcotráfico y el contrabando sumarían unos 2.100 millones de dólares, es decir, casi un 11% del PIB.

Fig. 6: La Economía Subterránea: Contrabando y Narcotráfico



Fuente: José Luis Carvajal

17

El narcotráfico está estrechamente relacionado a la economía de la coca. Según el último informe de la oficina local de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) (agosto 2013), en 2012 el volumen de hoja de coca producida en 2012 habría sido de 45.000 toneladas; la comercializada en los mercados autorizados de Villa Fátima y Sacaba en La Paz y Cochabamba respectivamente, sumaron un volumen de 18.400 toneladas de coca, equivalentes a un 41 por ciento del total de la producción. El resto, el 59 por ciento, pasaría por el mercado ilegal.

Tomando los precios de los mercados legales de la Coca, el Informe estima que el ingreso por la venta de coca mueve unos 332 millones de dólares, monto que fácilmente puede llegar los 500 millones si se toma en cuenta el mayor precio del 60% de la coca desviada a la producción de cocaína y de la que se transporta fuera del país para acullico; tal ingreso podría sin duda elevar a los productores de coca sobre la línea de pobreza. Frente a esas cifras, el INE registra el PIB de la coca en Bs. 880 millones en 2012 (\$us. 125 millones), monto equivalente al 25% del estimado que se deriva del informe UNODC.

En relación al contrabando, se conoce por estudios empíricos sobre sus estructuras y metodologías, que los ingresos de estas actividades no se distribuyen tanto como los de la coca. Sin embargo, en ambos casos, los aportes a la reducción de la pobreza no serían de carácter estructural sino que podrían asociarse a una serie de condiciones y de coyunturas específicas: financiamiento y expansión del micro-comercio, ingreso de "autos chutos", contrabando de oro y otros materiales preciosos al exterior, expansión de los cultivos y descontrol del comercio de la coca, etc., condiciones que pueden (y deberán) cambiar conforme se fortalece la institucionalidad y se formaliza la economía.

5 Conclusiones

El presente Ensayo ha puesto en el debate la realidad sobre la reducción de la pobreza en Bolivia al identificar evidentes errores en los datos oficiales publicados sobre la incidencia de la pobreza, y por la falta de las correlaciones esperadas entre la reducción de la pobreza y el comportamiento de las tasas de crecimiento o de la estructura de los aportes sectoriales al PIB.

El análisis adopta 2 escenarios básicos. En primer lugar, se asume que las mediciones de la incidencia de la pobreza se realizan de manera muy profesional y se usan las metodologías técnicamente sólidas y adecuadas; en este escenario, los errores identificados en los datos publicados por UDAPE se deben a errores subsanables de transcripción que son criticables, no deberían haberse dado y deben ser prontamente corregidos.

En este escenario, la acelerada reducción de la incidencia de la pobreza se habría dado en el marco de un comportamiento macroeconómico que no refleja la estrecha *relación existente entre el mercado de trabajo y la mejora de los aspectos materiales del bienestar de las personas, ni la importancia del empleo como el mecanismo directo de reducción de la pobreza, aspectos fundamentales que reconoce la ONU al definir los ODM.*

Los factores contribuyentes a la reducción de la pobreza serían las remesas y actividades no formales como el narcotráfico y el contrabando; podría contribuir, aunque posiblemente en menor medida, el aumento en el gasto público, sobre todo en la partida de Compra de Bienes y Servicios. Tal situación implica que los aportes a la reducción de la pobreza no serían de carácter estructural sino que se podrían asociar a condiciones y coyunturas específicas vinculadas a realidades en mercados externos, lo que condiciona seriamente el significado de los indicadores con los que estamos midiendo el nivel y la incidencia de la pobreza.

Esto significa, naturalmente, que la reducción de la pobreza que mide UDAPE no sería el resultado de transformaciones estructurales sostenibles, porque no estaría cimentada en la mejora del ingreso de las personas y en el consumo de los hogares que se origina en el trabajo humano y en el empleo dignamente remunerado.

El segundo escenario asume que los errores en los datos básicos de las encuestas de hogares podrían estar siendo reflejados en las mediciones de los indicadores de incidencia de la pobreza. Si estos son errores de buena fe, y dados los supuestos y las aproximaciones empleadas en el presente análisis, las inferencias sobre niveles de pobreza podrían modificarse con los datos oficiales corregidos pero, en todo caso, significa que hay la necesidad de revisar críticamente los indicadores de pobreza.

En particular, el análisis plantea, como un tema central de reflexión, la necesidad de garantizar la consistencia y la pertinencia de los datos y de las estadísticas oficiales –sean las Cuentas Nacionales o datos sectoriales– como instrumentos confiables para el estudio del desarrollo económico y social.