



Fotografía: Luis Mauricio Aguilar Machicado

P - Pobreza

Autores:

Beatriz Muriel H.
Carmen Gabriela Olivarez C.
Ernesto Bernal M.

Palabras clave:

Pobreza monetaria, línea de pobreza

Códigos JEL:

I31, I32, I38

La pobreza no es natural, es creada por el hombre y puede ser superada y erradicada por las acciones de los seres humanos. Erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.

Nelson Mandela

Erradicación de la pobreza: meta central del desarrollo

La pobreza puede ser concebida como la carencia de un nivel mínimo de satisfacción de los seres humanos respecto a sus diversas necesidades; las cuales incluyen alimentación, vestimenta, salud, educación, vivienda y servicios básicos (para una discusión, ver Muriel, *et al.*, 2015). No obstante, algunos autores la especifican a partir de factores no solamente objetivos sino también subjetivos. En este sentido, Sen (1999) define la pobreza como la privación de capacidades básicas, entendidas como las libertades fundamentales de que disfrutaban los individuos para tener una vida valorable; la que incluye, por ejemplo, buena salud y felicidad.

Bajo estos conceptos, la erradicación de la pobreza o, alternativamente, el alcance de un nivel mínimo de bienestar para toda la sociedad, se constituye en la “razón de ser” de los progresos socioeconómicos que componen el desarrollo. Por un lado, la búsqueda del crecimiento económico —*i.e.* aumento del Producto Interno Bruto, PIB per cápita en un largo plazo— a tasas elevadas permite la acumulación de ingresos nacionales y personales; lo cual se asocia con mejores y mayores niveles de consumo de bienes y servicios, así como con la apertura de oportunidades para construir las capacidades básicas apuntadas por Sen (1999). Por otro lado, los avances sociales hacen posible que la

riqueza generada a través de la producción sea mejor distribuida al interior de la población; ya sea a través de subsidios en la provisión de servicios fundamentales —salud, educación, vivienda y servicios básicos, entre otros—, en la creación de oportunidades socioeconómicas o en las transferencias de recursos.

Desde los últimos años, la supresión de la pobreza en todas sus formas ha sido declarada como meta primordial a nivel mundial y para toda la humanidad. En el año 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta 2015, siendo el primer propósito disminuir la extrema pobreza monetaria —*i.e.* reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos menores respecto de un nivel mínimo establecido— y el hambre. Aún más, los Objetivos incluyeron metas de mejoras en educación, salud y servicios básicos; aspectos que forman parte de la conceptualización multidimensional de la pobreza. A finales del año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible buscando poner fin a la pobreza como primera meta, y determinando aspiraciones adicionales que forman parte de un desarrollo social, económico e institucional para alcanzar el bienestar en todas sus dimensiones.

Medida de pobreza monetaria

Como se señaló anteriormente, la pobreza es asociada con la carencia de bienes y servicios, entre otros. Una de las formas de medirla —ciertamente imperfecta— es a través del ingreso per cápita, que representa una base de recursos que condiciona el

nivel de vida. Según esta medida, las personas son consideradas pobres cuando su ingreso per cápita es menor a un mínimo aceptable durante un periodo dado. A partir de la información proporcionada por el Banco Mundial (2016a) es posible comparar la pobreza entre las regiones, considerando un ingreso per cápita mínimo aceptable de USD 1,9 diarios, tomando en cuenta las diferencias en la paridad del poder adquisitivo de los países (es decir, en las diferencias entre los precios de los bienes y servicios de consumo). Este monto es ciertamente muy bajo, por lo que los datos corresponden a casos de pobreza muy extrema; sin embargo, el indicador es útil para evaluar el desempeño de las regiones estudiadas y ha sido utilizado en la comparación entre Bolivia, América Latina y el Caribe y el mundo.

Con todo, una medida más adecuada es aquella basada en líneas de pobreza; que corresponde al indicador utilizado por el Gobierno de Bolivia para evaluar el estado de la pobreza. Estas líneas son usualmente calculadas estableciendo una canasta básica mínima que satisfaga el consumo de bienes y servicios (alimentos, transporte, vestimenta, vivienda, etc.) para un país dado, y cuyo costo total se valora a precios de mercado. Las personas pobres son, entonces, las que viven en hogares cuyo ingreso no es suficiente para adquirir dicha canasta y, por lo tanto, sufren privaciones (Muriel, *et al.*, 2015).

Bajo las características apuntadas, las líneas de pobreza difieren entre los países dadas sus diferentes estructuras de consumo. Aquellos con niveles de Producto Interno Bruto, PIB, consumo, o ingreso per cápita superiores tienden, en promedio, a elegir líneas

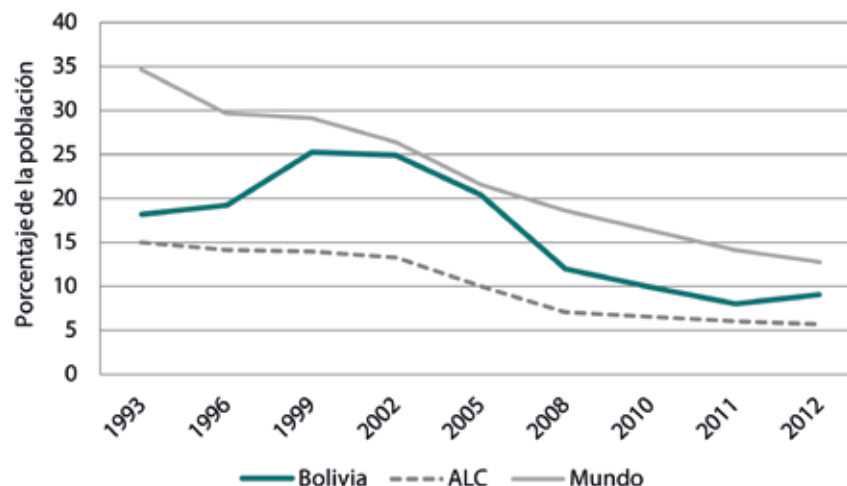
de pobreza más altas. Sin embargo, la metodología está generalmente asistida por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Gasparini, *et al.*, 2013).

La pobreza, medida por líneas de pobreza, ha sido utilizada para comparar Bolivia con otros países de América del Sur. Al respecto, cabe notar que no han sido considerados los países incluidos en los otros capítulos por falta de información.

Situación actual de la pobreza monetaria en Bolivia y el mundo

El Gráfico P.1.1 presenta el porcentaje de la población extremadamente pobre para los años con información entre 1993 y 2012. Como se observa, la extrema pobreza a nivel mundial disminuyó en 63% en ese período, siendo el porcentaje mayor comparativamente con Bolivia (-50%) y América Latina y el Caribe (-62%). De manera general, este desempeño responde, como señala el Banco Mundial (2016a), con factores como la creación de empleos, la ampliación de las redes de protección social, la disminución de la malnutrición infantil, la mejora en la educación y la reducción en la tasa de alfabetismo.

Gráfico P.1.1: Evolución de la pobreza extrema monetaria en Bolivia, ALC y el mundo, 1993 - 2012

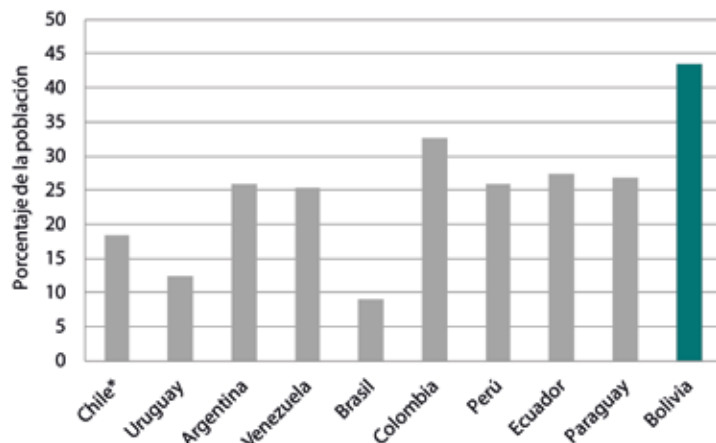


Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2016a).
Notas: (i) América Latina y el Caribe incluye solamente a los países en desarrollo de la región; (ii) la extrema pobreza es medida como el porcentaje de la población con un ingreso per cápita menor a USD 1,9 diarios, ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

En el caso de Bolivia, la extrema pobreza presenta una tendencia variable. En 1999 y 2002 alcanza sus valores más altos y se asocia, aparentemente, con el periodo de recesión económica. Posteriormente cae hasta el año 2011 en coincidencia con el periodo de recuperación y expansión económica, aunque se incrementa levemente en el año 2012.

El Gráfico P.1.2 muestra el porcentaje de la población pobre, medida por líneas de pobreza, para los países de América del Sur, ordenados de acuerdo a sus niveles de ingresos per cápita, de menor a mayor. Brasil resalta por contar con el porcentaje más bajo de población inmersa en la pobreza, lo cual responde a una fuerte disminución del indicador en los últimos años; alcanzando -64% entre 2001 y 2012. Según Paes de Barros (2013), las razones principales de este buen desempeño responden a los programas de transferencias condicionadas (por ejemplo, el Programa "Bolsa Familia") y las políticas de inclusión productiva (por ejemplo, capacitación, acceso al crédito y comercialización).

Gráfico P.1.2: Porcentaje de la población en pobreza monetaria en Bolivia y países seleccionados, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2016b).

Notas: (i) El dato de Chile corresponde al promedio entre 2011 y 2013, (ii) La pobreza es medida a partir de líneas de pobreza asociadas a las estructuras de consumo de cada país.

En contraste, Bolivia presenta el porcentaje de pobreza más alto, pese a la importante disminución de los últimos años que, de acuerdo con información de la Encuesta de Hogares 2012 (Bolivia. INE, 2013), llegó a -31% entre 2001 y 2012. La pobreza en el país responde a sus características socioeconómicas, con una buena parte de la población trabajadora inmersa en actividades agropecuarias y de comercio que generan bajos retornos, y con una mayor población dependiente —niños, ancianos, etc— en los estratos más pobres, entre otros (Muriel, et al., 2015). No obstante, las mejoras en el indicador pueden asociarse, entre otros, a los procesos de migración campo-ciudad que han significado mejoras en los ingresos laborales; a la reducción del número de miembros dependientes al interior del hogar, y a

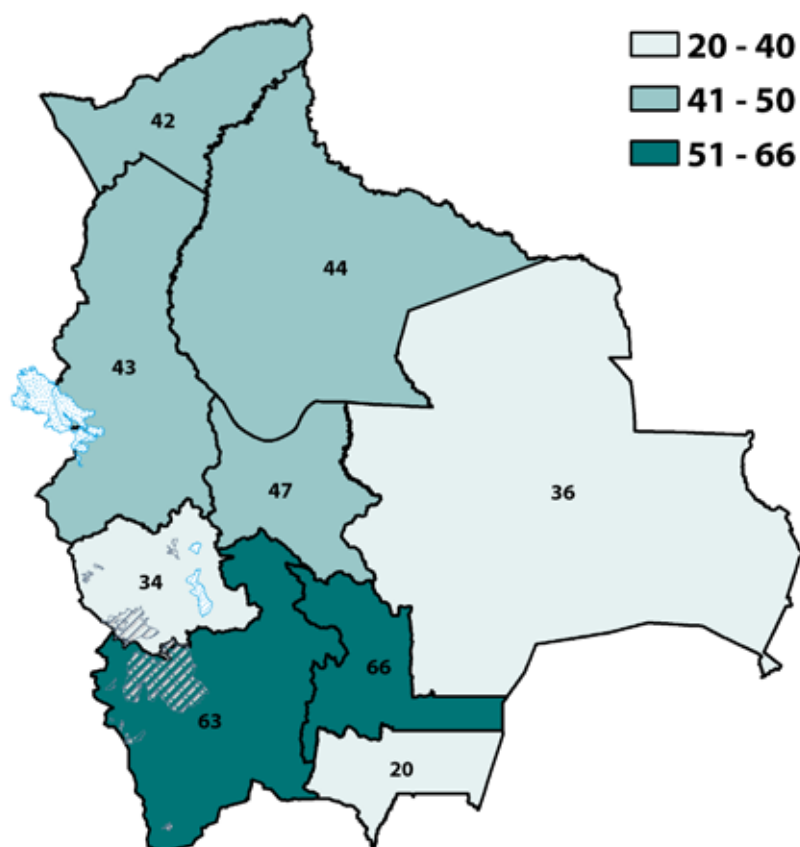
mayores recursos provenientes del aumento de las exportaciones, remesas y transferencias, que han dinamizado de manera importante la economía en la última década.

En los restantes países de América del Sur, la pobreza es menor aunque abarca todavía un porcentaje significativo de la población; de 12% en Uruguay a 33% en Colombia. En estos casos, Gasparini, et al. (2012) señalan que la reducción del indicador responde al periodo económico expansivo que ha experimentado la región en los últimos años y a los programas sociales, entre otros.

Tipología de la pobreza monetaria regional boliviana

El Mapa P.1 presenta la pobreza, medida por la línea de pobreza a nivel departamental y de acuerdo a las zonas urbana y rural. Tarija, Oruro y Santa Cruz sobresalen por los porcentajes más bajos de población pobre, lo cual se asocia, en alguna medida, a que estas regiones han concentrado la producción de los rubros líderes en la economía como hidrocarburos, minerales y agroindustria. En el otro extremo se sitúan Potosí y Chuquisaca donde, pese a las mejoras en los últimos años, aproximadamente dos tercios de su población continuaban viviendo en situación de pobreza el 2012 (66% en Chuquisaca y 63% en Potosí). Cabe notar que la pobreza monetaria se asocia en buena medida con los resultados laborales, toda vez que los ingresos laborales explican cerca del 90% de los ingresos del hogar (Muriel, et al., 2015). En particular, Chuquisaca y Potosí tienen también, en promedio, los menores ingresos laborales de todo el país.

Mapa P.1: Bolivia. Tasa de pobreza monetaria, por departamento, 2012 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares 2012 (Bolivia. INE, 2013).
Nota: La pobreza ha sido estimada a partir de las líneas de pobreza determinadas por el Gobierno de Bolivia a nivel urbano (departamental) y rural (nacional).

Cuadro P.1: Bolivia. Tasa de pobreza monetaria por departamento y área geográfica, 2012

Departamento	Urbano	Rural
Chuquisaca	54	80
La Paz	34	64
Cochabamba	41	59
Oruro	20	58
Potosí	38	77
Tarija	19	21
Santa Cruz	32	51
Beni	40	54
Pando	36	50

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares 2012 (Bolivia. INE, 2013).
Nota: La pobreza ha sido estimada a partir de las líneas de pobreza determinadas por el Gobierno de Bolivia a nivel urbano (departamental) y rural (nacional).

La comparación por regiones muestra, en todos los casos, que la pobreza se concentra en las zonas rurales. Al respecto, una de las razones que explica este resultado son los bajos retornos de la actividad agropecuaria en la que trabaja la mayor parte de la población ocupada rural.



Principales desafíos a futuro

Sin duda, la erradicación de la pobreza es un fin primordial del desarrollo socioeconómico de los países. En el caso de Bolivia, la información muestra mejoras en el tiempo; aunque el porcentaje es todavía alto respecto a América del Sur. Aún más, es importante mencionar que la desaceleración que enfrenta la economía mundial, aparentemente, persistirá en el mediano plazo, según proyecciones de la CEPAL (2014). En Bolivia ya se ha sentido esta desaceleración desde 2012, afectando la tendencia de reducción de la pobreza. La caída de los precios de las materias primas constituye una alerta, pues los ingresos fiscales del país dependen en buena medida de productos no renovables (hidrocarburos y minerales). En este contexto, los desafíos a futuro deben dimensionarse para el corto, mediano y largo plazo.

En un corto plazo cabe pensar en la necesidad de recurrir a medidas fiscales que aseguren el gasto social necesario para financiar políticas que reduzcan los niveles de pobreza (y extrema pobreza), y medidas que dinamicen el sector productivo intensivo en el uso de trabajo –por ejemplo, disminución de cargas de formalización y otras–.

En el largo plazo es importante plantear reformas profundas en torno a las estructuras productivas e institucionales vigentes para que generen mejores oportunidades económicas; principalmente para los más desfavorecidos y para el rubro agropecuario rural de baja escala. Además, cabe trabajar en la dinámica virtuosa entre mayores ingresos familiares y mejores servicios sociales; es decir, mejorando el acceso y la

calidad de la educación, de la salud y de los servicios básicos, entre otros.

Finalmente, es importante notar que las transferencias monetarias deben ser focalizadas en los estratos pobres de la población, y condicionadas a factores que puedan, en el futuro, mejorar el contexto socioeconómico de las familias beneficiadas.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2016a) Tasa de incidencia de pobreza a \$1,90 al día (2011 PPP), (% de la población), Indicadores del Desarrollo Mundial. [Base de datos] Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.DDAY&country=> [Consultado el 7 de julio de 2016].
- (2016b) Tasa de incidencia de la pobreza en las líneas de pobreza nacional, (% de la población), Indicadores del Desarrollo Mundial. [Base de datos] Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.NAHC&country=> Consultado el 7 de julio de 2016].
- Bolivia, Estado Plurinacional de. INE (2013) Encuesta de Hogares 2012. [Base de datos] Disponible en: <http://www.ine.gob.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx> [Consultado el 6 de junio de 2016].
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) *Social Panorama of Latin America 2014*. [En línea]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf
- Gasparini, L.; Cruces, G.; Jaume, D. (2012) Reducing Poverty in Latin America through Social Protection and Growth. Assessment and projections. IDRC y CEDLAS, *Labour markets for inclusive growth in Latin America* [En línea]. Disponible en: <http://www.labor-al.org/images/>

pdfs/gasparini-cruces-jaume.pdf [Consultado el 28 de agosto de 2016].

Gasparini, L., Cicowiez, M.; Escudero, W. (2013) Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones. CEDLAS, Documento de Trabajo [En línea]. Disponible en: cedlas.econo.unlp.edu.ar/download.php?file=archivos_upload/doc_cedlas171.pdf [Consultado el 28 de agosto de 2016].

Muriel Hernández, B., Bernal, E., y Olivarez, G. (2015) Pobreza, Ingresos Laborales y Trabajo en Bolivia.

INESAD, *Development Research Working Papers*. [En línea]. Disponible en: <http://www.inesad.edu.bo/web/en/2015/09/21/english-pobreza-ingresos-laborales-y-trabajo-en-bolivia/> [Consultado el 7 de julio de 2016].

Paes de Barros, R. (2013) *How Brazil Turned the Corner on Inequality*. Banco Mundial. [Video]. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/video/2013/07/30/how-brazil-turned-the-corner-on-inequality> [Consultado el 7 de julio de 2016].

Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad* (reimpresión en español). Buenos Aires: Planeta Argentina S.A.