



## EVALUACIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA: SENTANDO LAS BASES PARA UN CRECIMIENTO A FAVOR DE LOS POBRES

*Omar S. Arias y Magdalena Bendini*

### Antecedentes – Pobreza y desigualdad en Bolivia

Bolivia enfrenta grandes niveles de persistente pobreza y desigualdad. Durante el período 1993 a 1999, las tasas de crecimiento —que promediaban 4,7% anual y superaban las de otros países andinos— dieron lugar a una disminución de la pobreza urbana de 52% a 46%. Este logro se vio rápidamente revertido debido a la crisis económica de fines de los años noventa. Ya en 2002, 65% de la población vivía nuevamente en condiciones de pobreza y 40%, en pobreza extrema. Además, la desigualdad de ingreso aumentó de manera significativa durante los años 1997 a 2002, situación que transformó a Bolivia, junto a Brasil y Chile, en uno de los países de mayor desigualdad de ingreso de la región. Esta alta desigualdad de ingreso refleja disparidades significativas en los activos (por ej., en educación y tenencia de tierras), el tamaño del hogar y las diferencias de ingreso por género, origen étnico, ubicación geográfica y tipo de empleo.

La gran pobreza y desigualdad de Bolivia trasciende los límites rurales-urbanos y regionales. Si bien una porción abrumadora de la población rural vive en condiciones de pobreza, también existen grandes bolsones de pobreza urbana. La pobreza se concentra en los valles y las mesetas centrales, particularmente en Potosí y Chuquisaca, seguidos de El Beni, La Paz y Oruro. Y si bien las tasas de pobreza de Santa Cruz y Cochabamba son menores, debido al tamaño de sus poblaciones también tienen muchos pobres. Aproximadamente 40% de la población del departamento de Santa Cruz es pobre, aunque la tasa de pobreza sólo alcanza el 20% en la ciudad.

Los indicadores sociales relacionados con las Necesidades Básicas Insatisfechas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mejoraron ostensiblemente durante los años 1992 a 2001. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez disminuyeron en 30%, la matrícula neta en la educación primaria se acerca al 100% y los hogares sin agua potable ni saneamiento adecuado disminuyeron de 50% a 30%. No obstante, Bolivia aún se encuentra entre los peores países de

la región en cuanto a malnutrición y tasas de mortalidad materno-infantiles y está lejos de cumplir el ODM relativo a educación básica universal completa.

Tanto la percepción de los bolivianos de su propia pobreza como las medidas de la pobreza de ingreso están ampliamente determinadas por el empleo, la educación, el acceso a activos y servicios básicos, la etnia y la ubicación geográfica. Los bolivianos tienden a caer en la pobreza de ingreso —y a considerarse pobres— cuando son más jóvenes, están desempleados o subempleados, son indígenas y residentes rurales y carecen de educación y servicios básicos.

No obstante, la etnia y la ubicación geográfica determinan ciertas diferencias en la autopercepción de pobreza de ingreso y de condición de pobre. Por ejemplo, los quechuas bolivianos tienden a considerarse a sí mismos más pobres de lo que sugieren los perfiles de pobreza de ingreso, mientras lo opuesto ocurre con los aymarás. A igual acceso a servicios básicos, los residentes rurales se perciben a sí mismos como menos pobres que los habitantes de las zonas urbanas, aunque tienen mayores probabilidades de ser pobres de ingreso. En consecuencia, la exclusión y/o los factores culturales (como el sentido de habilitación o identidad), al igual que las características propias de la localidad geográfica (como la desigualdad, el capital social) pueden afectar la autopercepción de los bolivianos respecto de su bienestar.

### ¿Por qué la pobreza y desigualdad son tan significativas en Bolivia?

Tres razones explican la persistente alta pobreza y desigualdad de Bolivia. En primer lugar, los beneficios efímeros de los años de mayor apogeo a mediados del decenio de 1990 reflejan las debilidades en el tipo de proceso de crecimiento que vivió el país. El crecimiento de esta época se concentró en las exportaciones basadas en recursos naturales (por ejemplo, hidrocarburos), cuya demanda de mano de obra no calificada es relativamente baja. Las crisis negativas —como el abrupto cambio de tendencia en las entradas de capital, el deterioro de los términos de intercambio y el programa de erradicación de la coca— limitaron el crecimiento y anularon los logros anteriores

en la lucha contra la pobreza. Además, la alta rentabilidad del capital y la baja rentabilidad comparativa de la mano de obra acentuaron la ya alta desigualdad de ingreso.

La principal enseñanza general que nos deja la *Evaluación de la Pobreza en Bolivia 2005* es que el crecimiento de base amplia y sostenido en el largo plazo es una condición fundamental para reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esto requiere el respaldo de políticas que busquen mejorar la productividad laboral y la creación de empleos, lo que se puede lograr: (i) derribando los obstáculos que dificultan la modernización y el crecimiento de la empresa y su integración a la economía mundial; (ii) mejorando las leyes empresariales y laborales para facilitar la modernización de la empresa y su sostenibilidad y ofreciéndole el marco y los incentivos adecuados para que participe del sector formal y no lo abandone, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, y (iii) fortaleciendo el capital humano y la protección social de los pobres para así mejorar su productividad y habilidad para negociar su mano de obra.

En segundo lugar, la baja productividad de las empresas, particularmente las del sector informal con gran intensidad de mano de obra, frena el crecimiento tanto del empleo como de los salarios. Las complejas y gravosas leyes que regulan la empresa y el mercado laboral impiden la innovación y desincentivan la participación de las pequeñas empresas en la economía formal, su crecimiento y el mejoramiento de su productividad.

En tercer lugar, pese al reciente avance en cuanto al acceso a la educación básica, las oportunidades de los pobres para mejorar su capital humano son inadecuadas. Ello ha reducido su productividad laboral y restringido su acceso a trabajos mejor remunerados. Es más, ante altos costos de oportunidad y una inadecuada protección social, muchos de los pobres abandonan la escuela muy tempranamente y terminan desempeñándose en empleos mal remunerados.

### Los obstáculos que inhiben la creación de empleos: la demanda de mano de obra

El débil entorno empresarial de Bolivia inhibe la inversión, la productividad y la creación de empleos. El aumento y perfeccionamiento del capital físico (asociado a la adopción de nuevas tecnologías) contribuyó poco al crecimiento. De hecho, la productividad laboral general (PIB por trabajador) creció tan sólo 0,5% al año durante el período de auge económico, lo cual refleja escasas ganancias en cuanto a productividad laboral incluso en los sectores más productivos (como el del petróleo, la industria alimentaria y la textil).

Muy pocas pequeñas y medianas empresas (PYME) lograron crecer. Las pequeñas empresas (de 10 empleados o menos) proveen 83% del empleo —en su mayoría no calificado— y 25% de la producción, mientras que unas pocas empresas grandes (de 50 o más empleados) generan dos tercios de la

producción y sólo 9% del empleo, en su mayoría calificado. Para las empresas más pequeñas, los factores más restrictivos son el alto costo en tiempo y dinero que implica registrarse y obtener autorización para operar, las severas exigencias en materia de garantías para obtener créditos y la escasez de mano de obra calificada. Para las empresas mayores, los principales impedimentos son los costos de los insumos, incluidos el crédito y el acceso a la tecnología, y el tamaño de los mercados. A continuación, se especifican los obstáculos que enfrentan las empresas bolivianas para mejorar su productividad y su crecimiento (Banco Mundial 2001):

*Un mercado poco activo y localizado.* El comercio nacional está sumamente concentrado y son pocas las empresas que exportan (aproximadamente 50% de las grandes empresas y sólo 20% de las PYME realizan exportaciones).

*Complejas y gravosas normas para el funcionamiento de las empresas e instituciones débiles.*

- Registrar una empresa es un trámite costoso sujeto a largas esperas, pese a ciertas mejoras recientes.
- No es fácil inscribir una propiedad y existe cierta incertidumbre respecto del cumplimiento de los contratos o los derechos de propiedad.
- Los costos de transacción e información son altos, particularmente en el caso de los créditos, la tecnología y la información sobre mercados externos y nacionales, acreditación y disputa de contratos.

*Un limitado acceso a créditos.* Las costosas y elevadas garantías exigidas para obtener préstamos, especialmente a las empresas más pequeñas (más de dos veces la cantidad prestada y en su mayoría mediante garantías inmobiliarias) son el reflejo de mercados de créditos de pocas transacciones, registros de bienes poco eficientes y una costosa e incierta recuperación de la deuda.

*Costosas condiciones logísticas y un riesgoso mercado de insumos y productos.* Las cadenas de suministro son poco eficientes debido al alto costo y la lentitud del transporte (por unidad, 20 veces más caro que Brasil), los despachos de aduana siguen siendo engorrosos y onerosos, la calidad de los servicios y productos nacionales es deficiente (por ejemplo, un suministro eléctrico poco confiable) y, producto de lo anterior, conseguir existencias de materiales tarda mucho (36-50 días).

*Leyes laborales restrictivas.* Bolivia posee leyes laborales bien intencionadas, pero anacrónicas (de 1943), que en comparación con las de otros países de la región y del mundo establecen condiciones generosas para los trabajadores. Estas leyes —cuyo objetivo es proteger a los trabajadores— terminan aumentando el costo total de la mano de obra. Lo anterior significa que las empresas, particularmente las más pequeñas, se vuelven menos competitivas, lo que a su vez desalienta la contratación equitativa dentro del mercado formal. Ello incentiva la informalidad e impide la productividad y la creación de empleos. Más específicamente:

- Las indemnizaciones por despido sin tope se traducen en un costo por despido 2 a 3 veces mayor que el de la mayoría de sus vecinos de la zona andina y los países

pobres de la región.

- Los beneficios no salariales (por ejemplo, jubilación, salud) representan aproximadamente 50% de los costos de mano de obra.
- Las leyes imperantes restringen los ajustes laborales (incluidos aquellos que dicen relación con las fluctuaciones de los ciclos económicos, el trabajo estacional y las horas extraordinarias) y la longitud de la semana laboral y trabajo nocturno de las mujeres.

Con escasos incentivos para cumplir con las leyes que regulan el inicio y la operación de una empresa, muchas de ellas, particularmente las micro y pequeñas empresas, quedan fuera del sector formal y no pueden acceder a las instituciones formales (como créditos y mercados externos).

### Las limitaciones a la acumulación de capital humano: la oferta de mano de obra

La combinación de altos costos de oportunidad y baja rentabilidad de la educación desincentiva a los niños provenientes de familias pobres a seguir asistiendo a la escuela. La educación pública, particularmente en la enseñanza secundaria y en las zonas rurales, es de baja calidad. Además, las familias pobres enfrentan altos costos de oportunidad y suelen no estar en condiciones de mantener a sus hijos en la escuela, pues necesitan que apoyen a la familia ya sea a través de actividades que generan ingreso o en las tareas domésticas y agrícolas.

La rentabilidad de la educación es baja: 6 de 10 egresados de la enseñanza secundaria arriesgan caer en la pobreza debido a esta baja rentabilidad. En las zonas rurales, sólo una educación superior a la de nivel secundario ofrece un aumento significativo en los ingresos. Por otra parte, la educación no implica una rentabilidad pareja para todos los trabajadores. Aquellos que provienen de familias pobres tienden a obtener menores tasas de retorno de la educación, probablemente debido a los deficientes resultados de la enseñanza producto de la baja calidad de la instrucción en las zonas pobres, las deficiencias nutricionales y de salud que limitan el desarrollo en la primera infancia y el acceso limitado a empleos mejor remunerados acorde con sus habilidades.

El sector urbano informal de Bolivia es amplio y heterogéneo. En 2002, más de 55% de la mano de obra se desempeñaba en el sector informal como trabajadores por cuenta propia (40%) o asalariados (15%). Otro 10% de los trabajadores no obtenían remuneraciones, pues se desempeñaban principalmente en empresas familiares o como aprendices.

El empleo informal refleja claramente los bajos costos de oportunidad y beneficios no salariales de la informalidad. Para muchos bolivianos, éste significa una alternativa competitiva a los empleos de baja productividad que ofrece el sector formal o al desempleo. De la misma manera, el trabajo por cuenta propia puede resultar más atractivo para ciertos grupos de la población, como las mujeres en busca de horarios flexibles de trabajo que les permitan equilibrar sus obligaciones laborales

con las familiares, o los indígenas que como trabajadores independientes podrían estar menos expuestos a la discriminación que como empleados de una empresa. En efecto, los trabajadores por cuenta propia se perciben a sí mismos como menos pobres que los asalariados de características similares, un indicador que apunta a la importancia de los beneficios no monetarios de este tipo de empleo.

Debido a la baja productividad de los trabajadores del sector informal, los trabajadores asalariados informales sí parecen tener una desventaja significativa en materia de ingresos si se los comparas con los trabajadores asalariados del sector formal con habilidades y empleos similares, particularmente aquellos en el nivel más bajo de la escala salarial. En parte, es posible que esta situación esté relacionada con el menor acceso de las empresas informales a los programas que promocionan la capacitación de los trabajadores, la adaptación tecnológica y otras intervenciones que estimulan la productividad.

Si bien existe cierta migración desde zonas menos desarrolladas hacia otras más desarrolladas, los flujos migratorios son de poca envergadura y no permiten que la migración se convierta realmente en una válvula de escape para los pobres rurales. Para quienes emigran del campo a la ciudad, los ingresos mejoran al migrar, especialmente para quienes se encuentran en el nivel más bajo de la escala de ingresos. Ello significa que, pese a la posible falta de contactos y conocimientos para desenvolverse en zonas urbanas, los inmigrantes consiguen empleos urbanos competitivos para sus habilidades. En consecuencia, es probable que la migración campo-ciudad contribuya a reducir la pobreza de manera directa y, posiblemente, también de manera indirecta a través de las remesas. No obstante, tanto las personas provenientes de las localidades más pobres como los jefes de hogares indígenas tienden a la migración intra-rural. Los jóvenes, las personas con mayor educación, las mujeres y las familias pequeñas, por otra parte, tienden a migrar hacia zonas urbanas. Así, mientras los mercados urbanos y rurales parecen estar conectados, el nivel de migración sigue siendo bajo y refleja los altos costos de la migración y posiblemente también la existencia de factores no-pecuniarios que afectan las decisiones de asentamiento.

### Selección de opciones de política para reducir la pobreza y la desigualdad

Restaurar un crecimiento económico sostenido y facilitar el desarrollo de sectores con gran intensidad de mano de obra son medidas esenciales para reducir la pobreza y la desigualdad de Bolivia. No obstante, para lograr un impacto significativo en la lucha contra la pobreza, estas medidas deben ir de la mano con políticas que promuevan, entre otras cosas, una inversión social más amplia, una mayor productividad y la creación de empleos. A continuación se presentan algunas opciones de política específicas:

#### Eliminar los obstáculos al crecimiento y a la modernización de las empresas y promover la integración a la economía mundial

- Mantener los esfuerzos actuales por simplificar los

procedimientos y reducir el costo de registro y operación de las empresas.

- Implementar incentivos (por ejemplo, créditos tributarios limitados) para adoptar nuevas tecnologías, incluso en las manufacturas, no sólo en equipos y programas computacionales, sino también en técnicas de gestión y capacitación laboral y, en agricultura, tecnología rural de pequeña escala y nuevas variedades de cultivos.
- Promover un mayor acceso a financiamiento prudente para las PYME.
- Aumentar la participación en los mercados mundiales, particularmente a través de la promulgación de acuerdos de libre comercio que profundicen las exportaciones y promuevan la inversión y la transferencia tecnológica.
- Promover la creación de asociaciones de productores/exportadores para reducir el costo de información y así aprovechar las oportunidades de mercado y de otra índole.

#### **Modernizar las leyes comerciales y laborales y facilitar la participación en el sector formal**

- Reducir los costos de registro y expansión comercial para las micro empresas y las PYME. Esto podría lograrse a través de una mayor racionalización de la documentación exigida (por ejemplo, requisitos notariales anacrónicos) y de los derechos fiscales, además de la instalación de portales en línea para las empresas a fin de simplificar el registro y la obtención de autorizaciones en las oficinas municipales.
- Gestar iniciativas piloto que otorguen a las pequeñas empresas incentivos para que se formalicen, motivar a las pequeñas empresas y productores para que participen en la licitación de contratos fiscales, otorgar descuentos parciales para el impuesto al valor agregado a las empresas idóneas y ofrecer servicios de fomento empresarial (acceso a créditos a tasa de mercado, servicios legales, prácticas de gestión y contabilidad) que otorguen especial énfasis al apoyo de iniciativas innovadoras y a la producción de exportaciones.
- Racionalizar las leyes laborales que en la actualidad limitan la habilidad de las empresas para expandirse y cerrar contratos acorde con los ciclos económicos y, a la vez, reducir el costo de los beneficios laborales obligatorios.
- Propiciar una mayor transparencia en los procedimientos burocráticos gubernamentales necesarios para acceder a la tecnología, la certificación de calidad, la acreditación y la resolución de conflictos, así como simplificar y reducir el costo de tales procedimientos.
- Fortalecer las instituciones y coordinar los organismos públicos pertinentes (por ejemplo, la Superintendencia de Empresas y el Ministerio del Trabajo) para reducir la duplicación de esfuerzos y los costos de transacción.

#### **Fortalecer el capital humano y la protección social de los pobres de modo de aumentar su productividad y habilidad para negociar su mano de obra**

- Aumentar la calidad del sistema educacional, particularmente para los pobres.
- Cerrar las lagunas de cobertura en la educación básica universal, mejorar las transiciones a la educación

secundaria y el acceso de los estudiantes más pobres a una educación superior de calidad, además de abordar el problema de la deficiente calidad y las desigualdades en los resultados escolares en todos los niveles mediante una gestión basada en resultados, particularmente en los municipios con deficientes resultados educacionales.

- Implementar un programa de transferencias en efectivo condicionadas que ofrezca incentivos a las familias muy pobres con niños en riesgo, de modo de mantenerlos en la escuela y asegurar que utilicen los servicios nutricionales y de salud preventiva.

#### **Mejorar la equidad y las oportunidades del mercado laboral**

- Reducir los obstáculos al empleo mediante la expansión de los establecimientos pre-escolares y las guarderías infantiles, de modo de facilitar la participación de la mano de obra femenina y de los inmigrantes.
- Ofrecer capacitación a nivel de enseñanza secundaria y universitaria en las habilidades requeridas en el mercado laboral y fomentar servicios de intermediación del mercado laboral que se ajusten a las necesidades del mercado.
- Utilizar el recién elaborado mapa de pobreza de consumo para focalizar las intervenciones que apuntan a generar ingresos para los pobres.
- Fortalecer inversiones comunitarias y programas públicos de empleo a favor de los pobres.

### **Conclusiones**

Las perspectivas de crecimiento de Bolivia siguen siendo vulnerables a la inestabilidad nacional y a las circunstancias externas. Debido a la profundidad y amplitud de la pobreza en Bolivia y la sesgada distribución del ingreso, en el mediano y largo plazo se requieren tasas de crecimiento del PIB per cápita de 4% ó 5% anuales para reducir de manera significativa el nivel de pobreza del país. La meta nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la incidencia de la pobreza extrema a la mitad antes del año 2015 podría cumplirse con tasas de crecimiento de ese rango, junto con otras intervenciones normativas a favor de los pobres. Para cumplir el ODM de reducir la pobreza a la mitad, se necesita un crecimiento per cápita incluso mayor. Las simulaciones económicas indican que el país puede mejorar su potencial de crecimiento futuro mediante una estrategia integral de reformas que se potencien mutuamente y que incluyan estabilidad macroeconómica.

### **Notas**

Este artículo está basado en *2005 Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for Pro-Poor Growth. Report No. 28068-BO*, que fue elaborado por el equipo del Banco liderado por Omar Arias y contó con contribuciones de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) de Bolivia y su Instituto Nacional de Estadística, INE.

### **Acerca de los autores**

Omar Arias es Economista Principal y Magdalena Bendini fue Asociada Auxiliar Profesional en el Grupo de Pobreza de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.