

Medición de la pobreza multidimensional Bolivia 2017

Silvia Escóbar de Pabón

Walter Arteaga Aguilar

Giovanna Hurtado Aponte

**Medición de la pobreza
multidimensional
Bolivia 2017**



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA / Escóbar de Pabón, Silvia;
Arteaga Aguilar, Walter; Hurtado Aponte, Giovanna.

Medición de la pobreza multidimensional Bolivia 2017 / Escóbar de Pabón, Silvia; Arteaga
Aguilar, Walter; Hurtado Aponte, Giovanna. / 2019

Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional

La Paz: CEDLA, julio de 2019; 82 p.

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<DESIGUALDAD> <POBREZA> <POBREZA MULTIDIMENSIONAL> <DESARROLLO> <HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL> <DERECHOS HUMANOS> <DERECHOS COLECTIVOS> <CLASE SOCIAL> <ESTADO> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <POLÍTICA SOCIAL> <MEDIO AMBIENTE> <RIQUEZA> <INGRESOS> <ACUMULACIÓN> <EXCEDENTE ECONÓMICO> <DISTRIBUCIÓN> <REDISTRIBUCIÓN> <CONFLICTO> <EMPLEO> <EMPLEO URBANO> <EMPLEO RURAL> <MERCADO LABORAL> <DERECHOS LABORALES> <CONDICIONES LABORALES> <PROTECCIÓN SOCIAL> <RECURSOS> <OPORTUNIDADES> <PODER> <PARTICIPACIÓN> <SEGURIDAD HUMANA> <DIFERENCIACIÓN SOCIAL> <PLURIACTIVIDAD> <SECTOR AGROPECUARIO> <MIGRACIÓN> <URBANIZACIÓN> <GASTO SOCIAL> <MEDICIÓN> <DATOS> <INDICADORES> <ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <URBANO> <RURAL>

©2019, CEDLA

Primera Edición, julio 2019

Depósito Legal: 4-1-1975-19
ISBN: 978-99974-310-4-2
Director Ejecutivo: Javier Gomez Aguilar
Producción Editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)
Edición: Patricia Montes
Diseño y Armado: Jorge Olmos Durán
Impresión: Hebrón Impresores
Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11 N° 100
Entre García Lanza y Alexander
Telfs. 2794740 / 2799848 / 2791075
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz – Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: “CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural resources”.

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por la institución o agencia que ha apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Enfoque de aproximación	11
3. Contextos de las desigualdades y la pobreza	15
3.1 Contexto político institucional	15
3.2 Contexto económico y social	16
3.3 Contexto paz-conflicto	17
3.4 Contexto medioambiental	19
4. La medición de la pobreza multidimensional (PM)	21
4.1 Unidad de análisis	24
4.2 Dimensiones y subdimensiones	24
4.3 Selección de indicadores	26
4.4 Estructura de ponderaciones y umbral de pobreza	31
5. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Bolivia 2017	35
5.1 Incidencia de pobreza multidimensional	35
5.2 Comparación del IPM de Bolivia y América Latina	36
5.3 Contribución de las dimensiones al índice de pobreza multidimensional	41

6. Desigualdad y pobreza multidimensional	49
6.1 Desigualdad a causa de la heterogeneidad estructural	49
Estructura económica urbana y segmentación del mercado laboral	49
Empleo urbano y precariedad laboral	51
Desigualdad rural: expansión capitalista y diferenciación social	52
Empleo rural y pluriactividad	54
6.2 Acumulación y control del excedente económico	55
6.3 Explotación del trabajo y desigualdad social	56
6.4 Desigualdad en la redistribución del ingreso	57
7. Conclusiones	61
Bibliografía	63
Anexo. Nota metodológica	67

Índice de gráficos

Gráfico 1. Pasos para la medición de la pobreza multidimensional (método de Alkire y Foster)	23
Gráfico 2. Estructura de ponderaciones de las dimensiones, subdimensiones e indicadores, 2017	32
Gráfico 3. Desviación estándar de los IPM-M0 entre área y departamento según valor de k, 2017	33
Gráfico 4. Tasas de incidencia de la pobreza (H) e IPM-M0 de los países de Latinoamérica, alrededor de 2012 (en porcentaje)	38
Gráfico 5. Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017	42
Gráfico 6. Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según área urbana y rural, 2017 (en porcentaje)	43
Gráfico 7. Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)	43
Gráfico 8. Contribución de cada indicador al IPM-AL, alrededor de 2012	44
Gráfico 9. Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017	46
Gráfico 10. Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)	47

Gráfico 11.	Área urbana: unidades económicas según tamaño y empleo, 2015 (en porcentaje).....	51
Gráfico 12.	Unidades productivas agropecuarias (UPA) y superficie en propiedad o usufructo (en porcentaje).....	53
Gráfico 13.	Estimaciones de pobreza con y sin inclusión de transferencias monetarias, 2006-2014 (en porcentaje)	58
Gráfico 14.	Gasto social per cápita de gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2000-2014 (en dólares americanos).....	59
Gráfico A1.	Desviación estándar entre área y departamento, según valor de k.....	70
Gráfico A2.	Desviación estándar entre edad y autopertenencia a pueblos indígenas, según valor de k.....	70
Gráfico A3.	Correlación de los indicadores de logro con el ingreso per cápita del hogar.....	75

Índice de cuadros

Cuadro 1.	IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones operativas.....	29
Cuadro 2.	Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2017.....	36
Cuadro 3.	Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2012-2017.....	37
Cuadro 4.	Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) en zonas urbanas y rurales, 2012-2017 (en porcentaje).....	37
Cuadro 5.	Bolivia: Comparación de la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional de las personas, 2012-2017.....	39
Cuadro 6.	Bolivia: incidencia (H), intensidad (A), incidencia ajustada (IPM-M0), brecha (M1) y severidad (M2) de la pobreza multidimensional, 2017 (en porcentaje).....	40
Cuadro A1.	Estadístico V de Cramer de tablas de contingencia de indicadores de privación respecto al indicador de pobreza monetaria.....	80

Listado de siglas y abreviaturas

AF	Akire y Foster
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comité Internacional de Derechos Humanos
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPM-M0	Índice de Pobreza Multidimensional o Tasa de Recuento Ajustada (M0)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OPHI	Oxford Poverty & Human Development Initiative
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PM	Pobreza multidimensional
UPA	Unidad productiva agropecuaria

Presentación

Este informe entrega los primeros resultados de una nueva medición de la pobreza multidimensional en Bolivia basada en la perspectiva de derechos humanos. Tiene como referencia el marco conceptual sobre las dimensiones de la pobreza de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional – ASDI (Sida, 2017), además de las experiencias recientes de la investigación sobre el tema en América Latina y en Bolivia.

Como señala el Comité Internacional de Derechos Humanos (CIDH, 2017), en contextos de pobreza las violaciones a los derechos humanos se van sumando, y cada una de ellas incide de forma negativa sobre las otras, causando un círculo vicioso de situaciones interrelacionadas sobre la base de la discriminación multisectorial, con gravísimas consecuencias en la dignidad de las personas.

En la medición de la pobreza multidimensional, la identificación de los derechos negados a las personas permite indagar sobre las estructuras sociales que favorecen o limitan el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades, a la participación política y a la seguridad humana, así como preguntarse sobre los caminos posibles para la acción colectiva en favor de una mayor igualdad social, que está indisolublemente ligada a la construcción de una sociedad democrática. El estudio de la pobreza multidimensional se inscribe en esta perspectiva, que interrelaciona dimensiones del contexto político institucional, económico, social y político con las que provienen de las desigualdades

en el acceso a recursos, oportunidades, poder y voz, y seguridad humana, pero también de las discriminaciones por razones de género, adscripción étnica y generación. Es decir, con el conjunto de factores estructurales que explican la persistencia de este fenómeno en nuestras sociedades.

Este abordaje de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos conduce a la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la atención de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas, para garantizar condiciones de igualdad real y no solo políticas asistenciales.

En este primer número de la Serie Desigualdades y Pobreza Multidimensional se resume el marco conceptual y metodológico aplicado en el estudio, y se presentan las principales dimensiones e indicadores utilizados para conocer quiénes son las y los pobres, cómo les afecta la pobreza y cuáles son las principales causas que explican las situaciones encontradas. Su elaboración ha estado a cargo del equipo de investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) conformado por Silvia Escóbar, Walter Arteaga y Giovanna Hurtado, con el apoyo de Wilson Jiménez en la aplicación del método de medición y de Raciél Ávila en el diseño de gráficos. Recoge los aportes de Elina Scheja, economista principal de ASDI, y de Arturo Beltrán, oficial de programas de la Embajada de Suecia en Bolivia, así como las reflexiones de las contrapartes de ASDI-Bolivia en el taller sobre pobreza multidimensional y conflictos

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

1.

Introducción

En su plan quinquenal de desarrollo —Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES, 2016-2020)—, el Estado boliviano define programáticamente la pobreza (y la extrema pobreza en especial) como una condición que articula las dimensiones material, social y espiritual. Sin embargo, los enfoques nacionales de medición de la pobreza continúan siendo principalmente dos: el monetario o línea de pobreza (LP), basado en encuestas de hogares, y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), basado en censos decenales de población y vivienda. En este marco, las acciones previstas en el PDES enfatizan el logro de resultados positivos, como la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza moderada, la reducción de las NBI, la disminución de la desigualdad del ingreso entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población y un mayor impacto de las transferencias monetarias condicionadas, todas vinculadas a privaciones económicas, mensurables con los enfoques señalados.

En este primer número de la Serie Desigualdades y pobreza multidimensional se presenta una aproximación que recupera la noción de pobreza como negación o ausencia de los derechos humanos individuales y colectivos fundamentales, noción que ha orientado la construcción de un indicador que refleje el estado de situación de los derechos en todas las dimensiones relevantes de la pobreza para analizar su incidencia, características y evolución en el país. En este tenor, y con distintos enfoques, las mediciones recientes de la pobreza van más allá de los indicadores de NBI e incluyen los recursos monetarios y no monetarios, el empleo y la protección social como otras dimensiones relevantes para la comprensión de este fenómeno social, tal como lo subraya el estudio elaborado por Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) y la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre América Latina, y que incluye a Bolivia (Santos et al., 2015).

Este documento entrega la metodología aplicada para la construcción de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), orientado a conocer la incidencia (H), la intensidad (A), la brecha (M1) y la severidad (M2) de la pobreza multidimensional en el país con referencia al año 2017. El índice identifica quiénes son los pobres y cómo les afecta la pobreza en las distintas dimensiones del bienestar, lo que contribuye a enriquecer el análisis de cómo se produce la pobreza y la interrelación de sus determinantes con las desigualdades (económica, social, política, cultural).

El abordaje de la pobreza con una perspectiva multidimensional permite reflexionar y cuestionar las políticas públicas que generan y/o mantienen las estructuras de desigualdad y los procesos de discriminación que llevan a perpetuar esta condición en nuestra sociedad, con efectos diferenciados sobre las personas, grupos y colectividades, dependiendo de su posición en la estructura social, sus relaciones de género, su adscripción étnica y sus interacciones.

En general, la pobreza lleva a que se produzcan situaciones de conflicto entre grupos sociales, sectores económicos y regiones, movilizadas en función de intereses antagónicos. De esta manera, cobra relevancia la consideración de otras perspectivas temáticas —como medio ambiente, igualdad de género y cuestiones de conflicto-paz propuestas por el marco conceptual de la ASDI— para el análisis de la desigualdad y la pobreza con un enfoque multidimensional.

En esta primera entrega, se comienza resumiendo los contextos —político institucional, económico y social, conflicto-paz, y medioambiental— en los que se desenvuelven las desigualdades y la pobreza en el país. Más adelante se detalla el enfoque, los objetivos y el método de medición del IPM-M0, especificando las dimensiones, subdimensiones e indicadores que lo componen y en qué se diferencia de otras medidas de la pobreza. A continuación se informa acerca de los principales indicadores de la pobreza multidimensional que identifican quiénes son los pobres y cómo son pobres, considerando las dimensiones que los afectan. Finalmente, se concluye apuntando a las causas estructurales que generan la pobreza y la orientación de las políticas públicas que limitan o impiden su remoción ■

2.

Enfoque de aproximación

La condición de pobreza debe ser analizada desde los factores que la generan. En consecuencia, nuestro enfoque de abordaje busca responder a cómo se produce la pobreza desde distintas perspectivas y dimensiones y sus múltiples interacciones, para identificar las causas estructurales y afrontarlas desde las políticas públicas.

En el punto de partida se plantea que la condición de pobreza se origina en una dinámica social que produce desigualdades, y no solo en la falta de capacidades, habilidades o destrezas de los individuos para aprovechar o usar los bienes y servicios con los que podrían contar. La desigualdad remite a condiciones estructurales, enraizadas en las formas históricas que asumen las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que generan formas particulares de discriminación y exclusión que afectan de manera específica a los diferentes grupos de la sociedad, en función de la clase social, el género y la adscripción étnica. En esta perspectiva, la desigualdad debe ser vista como el resultado de la concentración de las fuentes de acumulación y de las relaciones de explotación que definen los procesos de producción, distribución y consumo del ingreso social.

En este mismo sentido, la pobreza debe entenderse como una cuestión social, y no individual, de violación estructural de los derechos humanos de grupos sociales específicos. Esta perspectiva que mira a la pobreza como ausencia

o negación de los derechos humanos tiene implicaciones sobre las políticas públicas, por cuanto guarda una relación fundamental con la democracia y el desarrollo. Como indica la Declaración y el Programa de Acción de Viena, los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos, y son los Estados los que tienen la obligación de su protección y promoción. De esta manera, la reducción de la pobreza es más que una obligación moral; es, primordialmente, una obligación legal, cuyo cumplimiento generalmente está subordinado a las relaciones de poder y a las correlaciones de fuerza predominantes en la sociedad en diferentes momentos históricos.

En una perspectiva de los derechos humanos, las decisiones de política pública son tributarias de un enfoque de desarrollo sostenible: se guían por principios de igualdad, de participación social y de transparencia o rendición de cuentas. En la realidad, las políticas públicas con frecuencia generan estructuras de desigualdad y procesos de discriminación que llevan a perpetuar la pobreza en sus múltiples dimensiones, con efectos diferenciados sobre las personas, grupos y colectividades, dependiendo de su posición en la estructura social, sus relaciones de género y sus interacciones. En general, esto conduce a situaciones de conflicto entre grupos sociales, sectores económicos y regiones, movilizados en función de intereses antagónicos. Desde la perspectiva de los pobres, los derechos humanos deben estar en el centro de las decisiones políticas para lograr su vigencia y su garantía, así como la mejora progresiva de su calidad de vida.

De esta manera, cobran relevancia otras perspectivas temáticas asociadas con el medio ambiente, la igualdad de género y cuestiones de conflicto-paz propuestas por ASDI para el análisis de la desigualdad y la pobreza con un enfoque multidimensional. Por un lado, el predominio de las relaciones mercantiles que representan los intereses del capital por sobre los derechos sociales y ambientales deriva en la degradación de los recursos naturales, contribuyendo al aumento de las desigualdades, lo que afecta la sostenibilidad del medio ambiente y el acceso a medios de vida suficientes para asegurar condiciones adecuadas de reproducción; por otro, la falta de reconocimiento y los estereotipos que definen roles diferenciados para hombres y mujeres, junto a la violencia asociada a múltiples formas de discriminación y dominación, limitan el derecho a voz y a participación de las mujeres en las decisiones políticas.

Por último, la voz, la participación efectiva y la acción colectiva son tres dimensiones reconocidas por los estudiosos de los derechos humanos como constitutivas del concepto de igualdad sustantiva y de justicia que acompañan las luchas por la redistribución (trabajo, ingresos, protección social), reconocimiento (no discriminación) y representación (poder y voz). En definitiva, las desigualdades de acceso, tanto a recursos y oportunidades como a la participación y representación, tienen efectos diferenciados sobre las condiciones de vida y reproducción social, lo que da lugar a conflictos entre y dentro de clases y grupos sociales, que se manifiestan en protestas, inestabilidad política y violencia. No obstante, el conflicto, unas veces latente y otras veces manifiesto, es una expresión de las luchas por el ejercicio de derechos humanos y la búsqueda de alternativas para una mejor distribución de la riqueza, el ingreso y el poder.

Entonces, la comprensión de las desigualdades y la pobreza como negación de los derechos humanos tiene implicaciones para conocer quiénes son los pobres y cómo les afecta la pobreza, así como para analizar las causas de su situación de pobreza; asimismo, para debatir en torno a políticas públicas capaces de mejorar las condiciones de vida de mujeres, hombres, niños y niñas, pueblos indígenas y grupos sociales diferenciados por su posición en la estructura de clases ■

3.

Contextos de las desigualdades y la pobreza

A continuación se presentan los contextos en los que se desenvuelven las desigualdades y la pobreza multidimensional. Estos permiten analizar las oportunidades y las restricciones para un desarrollo inclusivo y sostenible, además de brindar elementos para la comprensión de la pobreza desde una perspectiva estructural.

3.1

Contexto político institucional

Bolivia cuenta con una Constitución Política del Estado promotora de la participación y que reconoce las formas representativas (elección de representantes por voto universal, directo y secreto), participativas (referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa) y comunitarias (nominación de autoridades mediante procedimientos propios). No obstante, en la práctica predomina el presidencialismo, que se efectiviza gracias a la concentración de poder en el Órgano Ejecutivo y que tiene un impacto negativo en la sociedad y en sus organizaciones sociales. Estas están divididas, lo que debilita la trama organizativa de la sociedad, en especial la agregación de demandas y la politización de los sectores más vulnerables. Asociada a esta situación se presenta la negación de la crítica plural y la partidización de los órganos que tienen la función de administrar e impartir justicia.

En esta perspectiva, la posibilidad cierta de aplicación de las reformas constitucionales es restringida debido al monopolio del poder que resta autonomía de propuesta y decisión a las organizaciones sociales y hace funcional sus formas organizativas a la agenda gubernamental. La situación actual de las organizaciones laborales y sociales representativas de los sectores que viven la desigualdad es compleja, en tanto que su propuesta de transformación del Estado, recogida en el texto constitucional, se limita —en el mejor de los casos— a la elaboración de leyes específicas y a la formulación de políticas públicas que no tienen presupuesto suficiente para su concreción. En muchos casos, prima la incertidumbre e incluso el pesimismo sobre el futuro que esperaría a los trabajadores en el país. Un correlato de esta situación es el debilitamiento de la ideología basada en los principios del sindicalismo.

3.2

Contexto económico y social

En Bolivia, como en otras economías capitalistas atrasadas y desiguales, se consolidó un patrón de inserción internacional primario-exportador, cuya dinámica contrasta con un proceso de desindustrialización y estancamiento de la producción orientada al mercado interno, con efectos sobre un limitado crecimiento del empleo y la mayor explotación del trabajo.

En un escenario internacional caracterizado por el aumento de la demanda y los precios de las materias primas, las políticas públicas impulsaron un modelo económico basado en una lógica rentista dirigida a la mayor explotación de los recursos naturales no renovables y a su exportación, con resultados positivos para el financiamiento de la inversión pública, el crecimiento, la estabilidad de precios e incluso la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, este modelo no consiguió transformar las condiciones estructurales para el progreso económico y social, ni para disminuir la distribución desigual de la riqueza y del ingreso nacional.

Si bien la disponibilidad de recursos fiscales permitió ampliar significativamente la inversión pública, esta mantuvo un mayor peso relativo en infraestructura y en los sectores extractivos (megaproyectos y empresas dirigidas a hidrocarburos, minería, energía) y, en forma restringida, tuvo como destino a

los sectores productivos generadores de empleo (agricultura e industria manufacturera). Asimismo, si bien aumentó la participación de la inversión y el gasto social con efectos en la mejora de algunos indicadores sociales, los recursos fueron insuficientes para lograr un verdadero impacto redistributivo. La política social ha continuado el enfoque de los programas de reducción de la pobreza impulsado por los organismos internacionales, priorizando las transferencias condicionadas con una mayor cobertura, pero manteniendo su carácter asistencial. Mientras tanto, las políticas y acciones redistributivas por las que lucha la población boliviana todavía son parte de una agenda pendiente. De esta manera, la solución de los problemas vinculados con el empleo, los derechos laborales y la seguridad social (salud y pensiones), entre otros, se ha trasladado a la esfera del mercado, para favorecer la acumulación de capital en desmedro del bienestar de los trabajadores.

Hasta 2014 Bolivia disfrutó de una bonanza macroeconómica sin precedentes. Este panorama comenzó a cambiar a partir de entonces por la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, minerales y commodities agroindustriales y por el bajo desempeño de otros sectores productivos, agravado por las políticas de apertura comercial y el contrabando que provocaron la desaceleración del crecimiento económico y redujeron la disponibilidad de ingresos fiscales. A esto se suma la falta de inversiones para diversificar la economía, mejorar la productividad y potenciar la oferta exportable, lo que crea un ambiente de incertidumbre en el mediano plazo.

Entretanto, se han seguido aplicando las mismas políticas de la etapa previa al auge exportador —relegando la inversión productiva y social— mientras que la inversión pública y el gasto corriente se financian con el uso de las reservas internacionales y con un mayor endeudamiento externo, lo que postergará nuevamente las posibilidades de un desarrollo sostenible con equidad y una verdadera integración social y, por lo tanto, la reducción de la pobreza.

3.3

Contexto paz-conflicto

En sentido genérico, Bolivia es un país que se caracteriza por la protesta social y el conflicto, debido a su condición de atraso, sus contradicciones sociales

muy marcadas y la capacidad organizativa de su sociedad. Las protestas y los conflictos abarcan desde pronunciamientos, pasando por manifestaciones públicas —usualmente asociadas a marchas y movilizaciones— hasta momentos de beligerancia con escaladas de violencia estatal y enfrentamientos violentos entre grupos sociales. En la última década (2007-2017), el incremento de la explotación de recursos naturales no renovables conllevó un incremento de la conflictividad social en distintas regiones del país con enclaves extractivos, tanto en hidrocarburos como en minería. Asociadas a estas, se ubican las conflictividades que radican en las disputas por la apropiación de las rentas de los recursos naturales, en especial la explotación de hidrocarburos como principal fuente de ingresos corrientes del sector público.

Otro campo de conflictividad tiene que ver con la limitada creación de empleos socialmente protegidos y la progresiva pérdida de calidad de los empleos existentes, tanto por la desregulación del mercado de trabajo —a causa del generalizado incumplimiento de los derechos laborales, que conlleva la falta de acceso a la seguridad social de corto y largo plazo—, como por la limitación del ejercicio de los derechos colectivos, como la sindicalización y el derecho a la huelga, en un marco de correlación de fuerzas cada vez más desfavorable para los trabajadores. Es necesario subrayar las conflictividades latentes debidas al desempleo y a la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo en condiciones precarias y de elevada explotación, así como a que se mantengan las desigualdades de género —tanto ocupacionales como salariales— en el trabajo.

Cabe mencionar también las conflictividades debidas a las transformaciones del sector agropecuario, ya sea por la afectación de medios de vida de los campesinos pobres y comunidades indígenas a causa de la deforestación y/o degradación de las tierras de producción forestal, o a la situación de precariedad laboral de los trabajadores agrícolas. Y, por último, las conflictividades en el contexto urbano debido a los mayores requerimientos de servicios básicos para las urbanizaciones emergentes —en especial las periurbanas, aunque no solamente—, pero también por el inequitativo acceso a la vivienda, por la ocupación de nuevos espacios urbanos para la realización de actividades económicas y por la creciente inseguridad ciudadana.

Contexto medioambiental

Si bien la legislación nos presenta los recursos ambientales como parte de los derechos de la Madre Tierra, y el sistema de planificación tiene un enfoque de gestión de sistemas de vida, su aplicación formal en programas no asegura que los problemas ambientales clave se solucionen en términos de equilibrar las dimensiones ambiental (uso racional de los recursos ambientales), social (necesidades básicas satisfechas) y económica (crecimiento diversificado y sostenido de la economía). Estos siguen vinculados con los sectores que generan mayor crecimiento económico y/o rentas para el país. La minería, los hidrocarburos y el agronegocio, a los que se suma en los últimos años el sector energético, no llegan a articular un manejo ambiental racional y participativo con un crecimiento sostenible e inclusivo y con la reducción de la pobreza y la desigualdad en las localidades y regiones donde operan.

Asimismo, debido a la intensificación de la emigración rural, las dinámicas de urbanización presentan desafíos para la sostenibilidad ambiental en las ciudades y centros poblados. Estos desafíos conllevan presiones sobre recursos hídricos, contaminación del agua y conflictos por su uso y/o administración, contaminación y polución del aire, a lo que se suman, tanto en las ciudades intermedias como en las áreas metropolitanas, la calidad del aire, el manejo de residuos y la disponibilidad y el uso de energía ■

4.

La medición de la pobreza multidimensional (PM)

En la medición de la pobreza multidimensional destaca la metodología propuesta por Alkire y Foster (AF), que otorga una comprensión integral del fenómeno puesto que permite identificar a los hogares pobres multidimensionales y cuantificar la incidencia de la negación de derechos, así como medir la intensidad y profundidad de la pobreza.

Este enfoque incluye un método de identificación y otro de agregación. En el método de identificación se aplica un criterio de corte dual que tiene dos etapas; la primera, incorpora la construcción de un conjunto de indicadores agrupados en un número definido de dimensiones de la pobreza. Para cada indicador se establece un punto de corte o umbral que permite identificar a los hogares que no superan el mismo (derechos negados); la segunda etapa define un umbral o punto de corte que determina la proporción de indicadores (derechos negados) que requiere un hogar para ser identificado como pobre multidimensional.

En el método de agregación se construyen los indicadores de pobreza, como la tasa de incidencia, la intensidad de los derechos negados, la tasa de incidencia ajustada —conocida también como IPM— la brecha ajustada y la severidad ajustada de la pobreza.

En la serie de aplicaciones registradas en diferentes países, a nivel latinoamericano sobresalen los trabajos de Alkire y Santos (2010) y de Santos et al. (2015),

que presentan un ejercicio para toda la región. Un resumen del método —que fue utilizado en todos sus componentes en el marco de esta investigación— se presenta en el siguiente recuadro y en el Anexo: Nota Metodológica.

El método de Alkire y Foster

En el método de Alkire y Foster se vincula la tradición de conteo, que identifica a los pobres contando las privaciones que los afectan, con la tradición axiomática, que establece un conjunto de propiedades deseables que deben cumplir las medidas de pobreza en las etapas de identificación y agregación. En este enfoque, se propone: i) un método de identificación que vincula y extiende los enfoques tradicionales de intersección y unión, y ii) una familia de mediciones de pobreza M_0 , que son extensiones de las medidas clásicas propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (índice FGT), pero ajustadas al ámbito multidimensional, y que satisfacen una variedad de axiomas. Este método de identificación y de agregación, así como las medidas básicas que resultan de ambos pasos (el índice de recuento, la tasa de intensidad y el índice de recuento ajustado), son muy adecuados para datos ordinales. La función de identificación (k) clasifica a la persona i como pobre cuando la cantidad de dimensiones j en las que experimenta privaciones es por lo menos k . Como (k) depende tanto de las líneas de corte z_j dentro de las dimensiones como de la línea de corte k entre las dimensiones, (k) es un método de identificación de línea de corte dual. Aun cuando el método por sí mismo no obliga a usar un valor particular de k , los autores proponen una línea de corte intermedia, que estaría en algún punto entre el enfoque de unión ($k = 1$) y el de intersección ($k = \text{total de privaciones analizadas}$). El insumo básico de la metodología de Alkire y Foster es una matriz de privaciones $g_0 = [g_{ij}0]$, donde a cada individuo/dimensión se le asigna el valor cero cuando no hay una carencia en aquella dimensión, y el valor uno cuando sí la hay ($y_{ij} < z_j$). Luego la matriz se censura (g_0k), es decir que se ignoran las privaciones de los no pobres (se les asigna un valor igual a cero).

A continuación, se construyen los puntajes de privaciones de los individuos a partir de la suma (ponderada) de éstas en las distintas dimensiones. Los indicadores básicos que se calculan en el método de Alkire y Foster son el índice de recuento de pobreza (H), la tasa de intensidad de la pobreza (A) y el índice de recuento ajustado (M_0). El índice de recuento (H) corresponde a la proporción de las personas identificadas como pobres ($H = q/n$) donde q es el número de pobres y n la población total. La tasa de intensidad de la pobreza (A) es el promedio (ponderado) de las privaciones o carencias que sufre la población identificada como pobre ($A = \sum C_i(k)/dq$). Para la estimación de A se requiere calcular la proporción de privaciones que experimentan las personas, tomando como referencia el vector de conteo censurado (se ignoran las privaciones de los no pobres), esto es $C_i(k)/d$. Luego, este valor se divide por el número de pobres (q). El índice de recuento ajustado (M_0) resulta de la multiplicación de H por A . Las medidas H , A y M_0 satisfacen el axioma de monotonicidad dimensional, lo que implica que, si una persona pobre sufre una privación adicional, la medida de pobreza aumenta. También cumplen con el axioma de foco en la privación (una adaptación del axioma de foco en pobreza), que implica que la medida de pobreza no varía si es que aumentan o disminuyen las carencias en la población no pobre. Igualmente cumplen con la propiedad de “descomponibilidad”, que requiere que la pobreza total sea el promedio ponderado de la pobreza de los subgrupos.

Sin embargo, H, A y M0 no son sensibles a la profundidad de las privaciones y, por tanto, no cumplen con el axioma de monotonicidad, que establece que, si las privaciones de una persona se hacen más profundas, la pobreza total debe aumentar. Para cumplir con este axioma, se ocupa una matriz censurada $g_1(k)$ de brechas normalizadas y se estima una brecha de pobreza promedio G. Luego se calcula M1, donde $M1 = HAG$. Sin embargo, todavía el aumento en una privación tiene el mismo impacto, independientemente de que la persona sufra una privación moderada o grave en la dimensión, con lo cual no se cumple con el axioma de transferencia. Para resolver este problema, se calcula un índice de severidad media de las privaciones (S). Luego se estima M2, donde $M2 = M0 * S$. Cabe destacar que idealmente M1 y M2 requieren de datos cardinales. En el caso de que no se cuente con este tipo de datos, se han sugerido caminos alternativos, como una matriz de privación híbrida y las reponderaciones.

Fuente: CEPAL, 2013 (pp.66).

Los pasos para la medición del Índice de Pobreza Multidimensional se muestran en el gráfico 1.

Gráfico 1 Pasos para la medición de la pobreza multidimensional (método Alkire y Foster)

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Definición del umbral de pobreza (k) | Combinación lineal de derechos no ejercidos ponderados por el peso asignado a cada uno (1-100%). El umbral seleccionado $k = 40\%$ |
| 2 | Tasa de incidencia (H) | Porcentaje de personas pobres considerando un umbral de derechos no ejercidos $k = 40\%$ |
| 3 | Tasa de intensidad del incumplimiento de derechos (A) | Promedio ponderado de todos los derechos no ejercidos por los pobres |
| 4 | Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o tasa de recuento ajustada (M0)
$IPM = M0 = H \times A$ | Combina la incidencia (H) y la intensidad del incumplimiento de los derechos no ejercidos por los pobres (A) |
| 5 | Brecha de la pobreza multidimensional (M1) | Expresa la profundidad de la negación de derechos de los pobres (qué tan lejos se encuentran los pobres de ser multidimensionalmente no pobres) |
| 6 | Severidad de la pobreza multidimensional (M2) | Identifica a los más pobres entre los pobres |
| 7 | Desagregación de la pobreza multidimensional | Contribución de cada uno de los derechos negados al IPM-M0 ¿Cómo se manifiesta la pobreza en cada dimensión y entre grupos poblacionales? |

Fuente: elaborado por el CEDLA.

Para la medición del IPM-M0 se requiere una base de información con las características socioeconómicas de los hogares y de individuos típicamente contenida en una encuesta de hogares con varios módulos, principalmente: educación, salud, empleo, vivienda y servicios, ingresos, equipamiento del hogar y, en este caso, seguridad alimentaria y seguridad física de las personas. Para este análisis, la fuente única de datos ha sido la Encuesta de Hogares del INE, levantada en noviembre de 2017 (INE, 2017). Adicionalmente, se tomaron previsiones para contar con información que proviene de fuentes complementarias (indicadores macro, sectoriales, opiniones y percepciones), para el análisis del contexto de desarrollo y, sobre todo, para la explicación de las causas estructurales del fenómeno.

4.1

Unidad de análisis

Todos los indicadores de la pobreza multidimensional se definen a nivel de los hogares, lo cual supone una distribución de los recursos y externalidades dentro del hogar. Es decir, la unidad de análisis de los pobres es el hogar, y todos los miembros del hogar son considerados pobres si su hogar ha sido identificado como tal.

En otras palabras, la ausencia de derechos es experimentada de manera simultánea por las personas que conforman un hogar y no por personas aisladas. Por ejemplo, si un derecho negado es la estabilidad laboral (asalariados del hogar de 15 años y más que tienen contrato por tiempo indefinido), la ausencia en el ejercicio de este derecho no solo afectará a las personas asalariadas sin estabilidad laboral, sino a todo el hogar.

4.2

Dimensiones y subdimensiones

La pobreza multidimensional (PM) se define aquí como una condición humana que se origina en el acceso desigual a recursos, a oportunidades, a la participación informada, a la seguridad y justicia, entre otras dimensiones que afectan el ejercicio de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos.

Las dimensiones y subdimensiones, y en particular los indicadores seleccionados, deben ser aquellos que mejor expresen el logro de derechos que se busca medir y, por lo tanto, que reflejen adecuadamente la situación de los hogares y las personas desde una perspectiva multidimensional.

Siguiendo la selección propuesta por la ASDI, las dimensiones consideradas en el análisis son las siguientes:

Recursos

Significa tener o no tener acceso o poder sobre los recursos que pueden utilizarse para mantener un nivel adecuado de vida y asegurar su sostenibilidad. Los recursos pueden ser tanto materiales como no materiales, por ejemplo, tierra, ingresos, capital; conocimientos (educación, capacitación, habilidades profesionales); o tener buen estado de salud, etc.

Oportunidad

Se refiere a la posibilidad que tienen las personas, familias y grupos de la sociedad para desarrollar y/o utilizar sus recursos para salir de la pobreza. Las condiciones del entorno para el acceso a los servicios sociales, al trabajo o empleo de calidad, a la vivienda y servicios básicos mejorados, a la infraestructura, tierra o recursos naturales, entre otros factores, afectan a las oportunidades.

Poder y voz

Remite a los espacios creados en la sociedad para que las personas puedan expresar sus intereses, exigir sus derechos y participar en la toma de decisiones de manera informada. El poder es un concepto relacional que nos permite entender mejor las jerarquías socioculturales y relaciones de las cuales son parte el género, la edad, la clase, la religión, la adscripción étnica y la identidad sexual. Reforzar las formas de discriminación basadas en esas relaciones puede aumentar la pobreza de un individuo en esta dimensión.

Seguridad humana

Implica que la violencia y la inseguridad, como expresión de un entorno inseguro, pueden amenazar el ejercicio de derechos y la posibilidad de encontrar caminos para salir de la pobreza. La seguridad humana pue-

de diferir radicalmente dependiendo de los atributos personales, así como de la región, el área de residencia o la clase social de las personas.

Cada una de las dimensiones fue desagregada en subdimensiones: (i) recursos monetarios, (ii) recursos no monetarios, (iii) educación y salud, (iv) disponibilidad de empleo/trabajo, (v) calidad del empleo/trabajo, (vi) calidad de la vivienda y medio ambiente sano, (vii) participación política, (viii) seguridad alimentaria y (ix) seguridad de las personas. De esta manera se puede conocer la valoración del grado de logro o negación de los derechos concernidos en cada subdimensión, pero también su contribución al IPM. En estos términos, el IPM no es solo una medida de pobreza que entrega información estadística sobre el grado de vulneraciones de derechos en la población; también es un instrumento útil para la política pública, pues permite identificar las necesidades prioritarias de la población con el objetivo de incrementar los niveles de bienestar.

4.3

Selección de indicadores

La selección de indicadores es una tarea compleja que requiere la definición previa del conjunto de variables que tienen influencia y describen o explican la pobreza en cada subdimensión y dimensión. En este caso, se ha tomado como referencia el marco normativo relacionado con los derechos. Los criterios provienen, por un lado, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado en 1966, en vigor en 1976) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado en 1966, y en vigor desde 1976), así como de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009, que los ha incorporado sin exclusiones en el bloque de constitucionalidad (CPE, art. 410 II).

En estos marcos normativos se reconocen los derechos a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la seguridad social, al trabajo en condiciones dignas, a la libertad de reunión, de expresión, de movimiento, a los derechos políticos y a la vida cultural, entre otros. La selección se hizo bajo este enfoque de integralidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y asumiendo

que el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros, como lo establece la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993.

El proceso de selección se ha nutrido de las propuestas de autores como Sen (2010) y Alkire y Foster (2008), entre otros, y de experiencias recientes como las desarrolladas por la CEPAL (Santos et al., 2015) y el propio CEDLA (VV AA, 2013), en que los indicadores de necesidades básicas insatisfechas se integran con indicadores monetarios y otros relativos al empleo/trabajo y la seguridad social, recuperando su centralidad para el bienestar de los hogares.

A pesar de las limitaciones encontradas en la información, luego de un riguroso análisis estadístico de los datos (correlaciones, redundancia, robustez y otros), se seleccionó un conjunto de 23 indicadores reagrupados en las cuatro dimensiones previamente definidas —recursos, oportunidades, poder y voz y seguridad humana— y ordenados en las nueve subdimensiones: (i) recursos monetarios, (ii) recursos no monetarios, (iii) educación y salud, (iv) disponibilidad de empleo/trabajo, (v) calidad del empleo/trabajo, (vi) calidad de la vivienda y medio ambiente sano, (vii) participación política, (viii) seguridad alimentaria y (ix) seguridad de las personas.

Cabe destacar la inclusión de algunos indicadores que marcan una diferencia cualitativa respecto a otras experiencias de medición y que contribuyen a enriquecer la medición de la pobreza en sus múltiples dimensiones.

- (i) Un indicador monetario suficiente para asegurar un nivel de vida adecuado, considerando el ingreso per cápita del hogar con referencia al costo de la canasta básica familiar (CBF), estimada a partir del costo de la canasta normativa alimentaria (CNA), la ponderación promedio del rubro de alimentos en el Índice de Precios al Consumidor-IPC (42%) y el coeficiente de Engel correspondiente (2,38).
- (ii) Indicadores no monetarios que incluyen bienes duraderos del hogar que señalan condiciones diferenciadas de acceso a recursos, al mismo tiempo que son potenciales recursos productivos (computadora, lavadora, automotores). Además, se considera el conocimiento —el logro educativo y el acceso/uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación— como otro recurso que movilizan las personas para ejercer sus derechos.

- (iii) Indicadores sobre empleo/trabajo y su calidad, reconociendo su centralidad para sustentar los medios de vida y su contribución promedio al ingreso familiar, que en el país alcanza el 80%. Además del acceso al empleo, se incluyen indicadores relativos a las condiciones laborales (estabilidad, jornadas, salarios y seguridad social).
- (iv) Indicadores de calidad de la vivienda y medioambiente mejorado, que presentan alta correlación con el nivel de vida de los hogares, además de los servicios básicos.
- (v) Indicadores de seguridad humana referidos a la seguridad física de las personas y a la percepción del ambiente general de (in)seguridad ciudadana.

Por último, es importante hacer notar la insuficiencia de indicadores para medir la influencia de la dimensión de poder y voz. A pesar de su relevancia para el ejercicio integral de los derechos y la participación en las decisiones, la única variable disponible en la encuesta de referencia (INE, 2017) es la participación sindical o gremial (organizaciones y asociaciones sectoriales que agrupan a los trabajadores independientes), variable que fue incorporada en calidad de dimensión, subdimensión e indicador, asignándole un peso específico en la medición.

En el cuadro 1 se presenta la estructura de las dimensiones, subdimensiones e indicadores con las definiciones utilizadas para medir el logro de los derechos en cada uno de estos. Como se verá luego, este conjunto contiene todos los indicadores que exige el método utilizado para la identificación de los pobres multidimensionales.

No obstante, se recomienda realizar algunos ajustes y complementaciones en el instrumento de recolección de datos de la encuesta de hogares del INE, para perfeccionar la medición del índice a futuro. Las variables a considerar son: (i) afiliación/atención de la salud; (ii) afiliación/cotización al seguro de largo plazo; (iii) usos de internet diferenciando actividades productivas y sociales; (iv) estabilidad laboral según criterios OIT; (v) participación en organizaciones sociales y no solo laborales, agregando formas de participación en organizaciones, acciones colectivas y beneficios alcanzados. También se requiere incorporar información sobre (vi) trabajo productivo en el hogar y uso del tiempo.

Cuadro 1

IPM Bolivia. Dimensiones, subdimensiones, indicadores y definiciones operativas

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Definición operativa
Recursos	1. Recursos monetarios	1.1 Suficiencia de recursos monetarios	Hogares con ingresos per cápita suficientes para cubrir el costo de la canasta básica familiar (alimentación, educación, salud, vivienda, transporte, servicios, recreación, etc.)
	2. Recursos no monetarios	1.2 Bienes duraderos del hogar	Hogares que cuentan con uno o más de los siguientes bienes duraderos: computadora; lavadora; vehículo (automotor o motocicleta) para uso del hogar
		1.3 Logro educativo	Escolaridad (años de estudio) de las personas de 19 años o más en el hogar: igual o mayor al promedio (9,9 años)
		1.4 Acceso a servicios de internet	Proporción de personas de los hogares de 15 años y más con acceso a servicios de internet dentro y fuera del hogar
Oportunidades	3. Educación y salud	2.1 Asistencia escolar	Proporción de personas del hogar entre 6 y 19 años que asisten a la escuela o colegio
		2.2 Rezago escolar	Proporción de personas del hogar entre 8 y 19 años sin rezago escolar: personas que no presentan desfase avanzado entre la edad normativa y el grado educativo que cursan (2 años)
		2.3 Salud	Proporción de personas del hogar afiliadas a un seguro o sistema de salud público o privado (mayores de 5 años)
	4. Acceso a trabajo/empleo	3.1 Acceso a empleo / trabajo	Proporción de personas del hogar 15 años y más ocupadas, sobre el total de la población en edad de trabajar (PET 15+)
	5. Calidad de trabajo/empleo	3.2 Estabilidad laboral	Proporción de asalariados del hogar que tienen contrato por tiempo indefinido sobre el total de asalariados
		3.3 Jornada semanal normativa	Proporción de ocupados del hogar con jornada semanal entre 40 y 48 horas (normativa) y con jornada parcial voluntaria sobre el total de ocupados
		3.4 Trabajo con remuneración	Proporción de ocupados del hogar que recibe un ingreso propio sobre el total de ocupados
		3.5 Ingreso laboral con relación al costo de la CNA	Proporción de ocupados del hogar con ingresos iguales o mayores al costo de la canasta normativa alimenticia (Bs 2.556 en 2017)
		3.6 Pensiones	Proporción de ocupados del hogar afiliados al sistema de pensiones (AFP)

Dimensión	Subdimensión	Indicador	Definición operativa
Oportunidades	6. Calidad de vivienda y medio ambiente sano	4.1 Hacinamiento	Proporción de hogares con menos de tres personas por dormitorio (no hacinamiento) (excluye empleada del hogar)
		4.2 Material de los pisos y revoque de paredes interiores	Proporción de hogares que habitan viviendas con pisos mejorados o distintos a tierra y paredes interiores revocadas
		4.3 Agua mejorada	Proporción de hogares con acceso a fuentes de agua mejorada (urbana: cañería de red dentro de la vivienda o del predio donde se ubica la vivienda; rural: pozo perforado o entubado con bomba; pozo excavado cubierto con bomba)
		4.4 Saneamiento mejorado	Proporción de hogares con un sistema de saneamiento mejorado (vivienda conectada a la red pública de alcantarillado + cámara séptica)
		4.5 Energía utilizada	Proporción de hogares que utilizan gas natural o electricidad para cocinar (excluye a hogares que no cocinan)
		4.6 Eliminación de basura	Proporción de hogares que elimina la basura mediante carro basurero o contenedor
Poder y voz	7. Participación política	5.1 Participación sindical/gremial	Proporción de trabajadores asalariados e independientes del hogar que participan en organizaciones sindicales, asociaciones laborales u organizaciones gremiales (tasa de sindicalización)
Seguridad humana	8. Seguridad alimentaria	6.1 Seguridad alimentaria	Proporción de hogares cuyos miembros no dejaron de comer alguna vez por falta de dinero u otros recursos en los últimos tres meses
		9. Seguridad de las personas	6.2 Seguridad de las personas
	6.3 Percepción de seguridad de las personas		Proporción de personas de los hogares que se sienten seguras al caminar solas en su zona de residencia

Estructura de ponderaciones y umbral de pobreza

En casi todas las experiencias analizadas, existe una clara opción a favor de una estructura de ponderaciones iguales para cada una de las dimensiones consideradas. Así, por ejemplo, si las dimensiones son cuatro, cada una pesa 25%, porcentaje que se distribuye la mayoría de las veces en proporciones iguales para cada indicador. En el caso del IPM-AL (Santos et al., 2015), se muestra que el método AF es robusto frente al uso de distintos esquemas de ponderaciones.

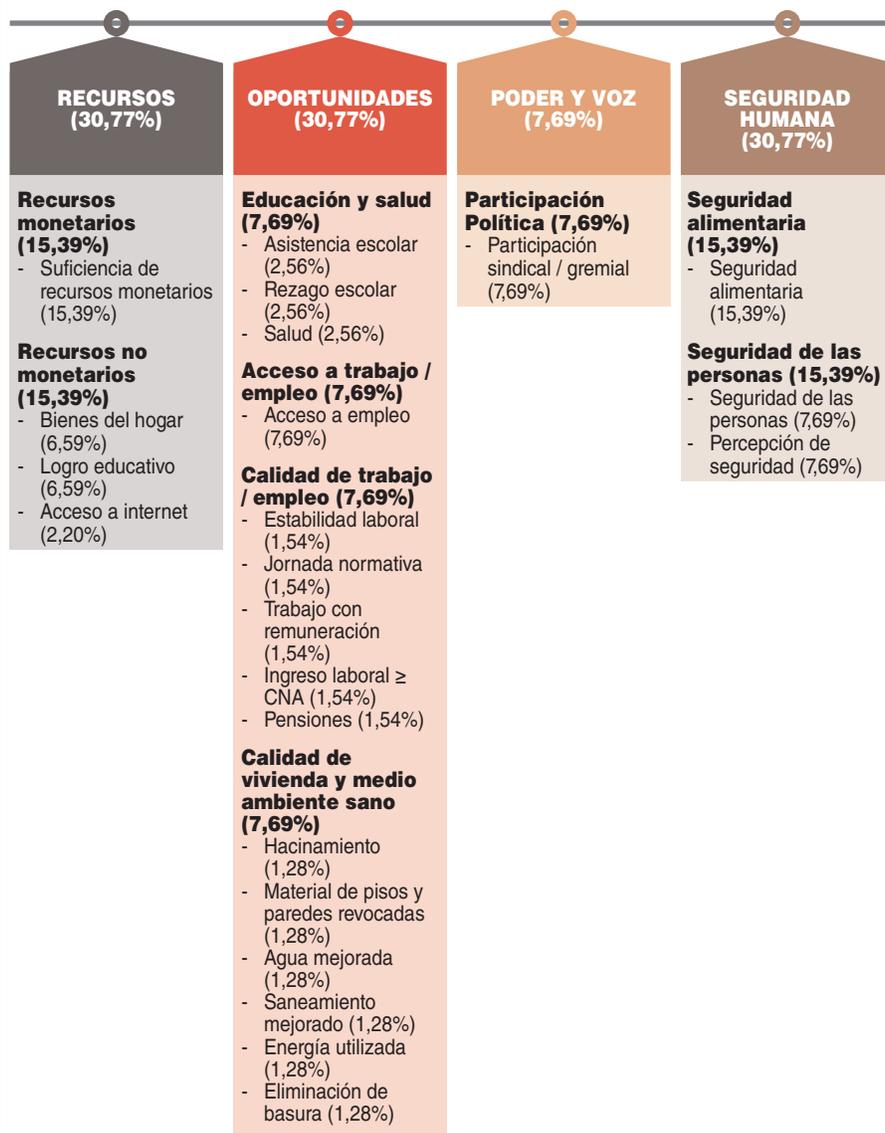
Para la presente aplicación se definieron ponderadores que otorgan un balance entre la importancia de los derechos y la disponibilidad de información, de manera que una sola dimensión, subdimensión o indicador no concentre la carga sobre el indicador final. En resumen, tres dimensiones tienen un peso similar de 30,77% y la cuarta, referida a poder y voz, y que tiene limitación de datos, solo 7,69% (el equivalente al peso de una subdimensión de oportunidades). Excepto en esta última dimensión, las subdimensiones tienen en general ponderaciones iguales, y el peso de cada una también se distribuye por igual entre los indicadores que las componen (véase gráfico 2).

Un aspecto clave en este enfoque es la definición de un umbral o punto de corte para medir la pobreza multidimensional; este parámetro, denominado k , mide la proporción ponderada de las privaciones —en este caso, de los derechos negados— para que un hogar sea considerado pobre. Si bien el parámetro es exógeno, para la presente aplicación se definió el valor de k , que maximiza la variación de los índices de pobreza entre diferentes características de los hogares, tales como área, departamento, edad y condición étnica del jefe de hogar (véase gráfico 3).

Siguiendo ese criterio estadístico, se ha optado por un umbral o punto de corte $k = 40$. Esto significa que, para que un hogar sea identificado como pobre, debe experimentar de manera simultánea la ausencia o negación de derechos que equivalen a una dimensión completa (recursos, oportunidades, seguridad humana, u otra), más alguna subdimensión (acceso al trabajo/empleo, seguridad alimentaria, recursos no monetarios u otra). El valor $k = 40$ en términos de indi-

Gráfico 2

Estructura de ponderaciones de las dimensiones, subdimensiones e indicadores, 2017

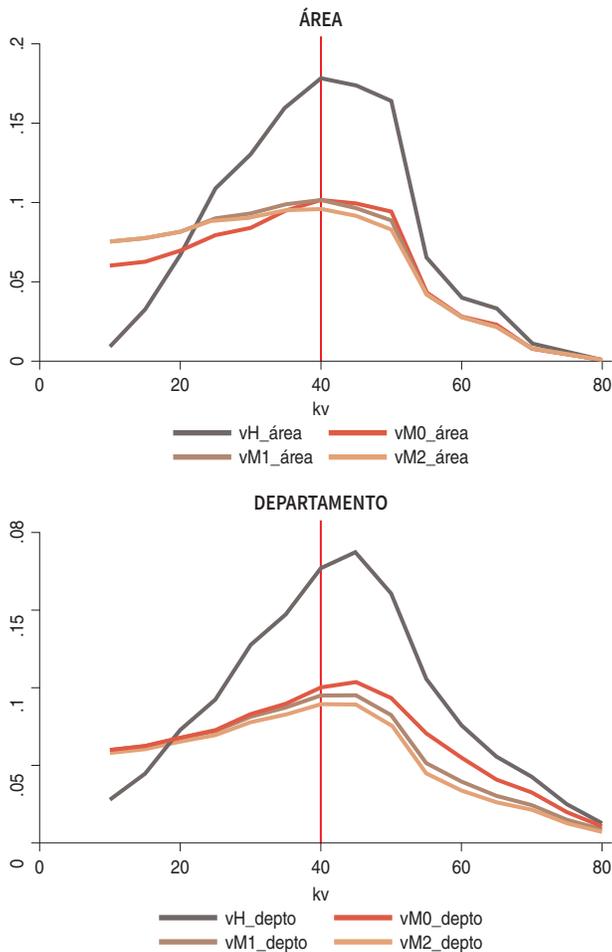


Fuente: elaborado por el CEDLA.

cadores equivale a nueve de los 23 seleccionados, es decir, a nueve derechos vulnerados. Parafraseando a Santos et al. (2015), con este umbral los pobres son verdaderamente multidimensionales, en tanto que la negación de derechos en una sola dimensión completa no alcanza para que sean identificados como pobres.

Gráfico 3

Desviación estándar de los IPM-M0 entre área y departamento según valor de k, 2017



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a EH-INE, 2017.

5.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Bolivia 2017

5.1

Incidencia de pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional o tasa de recuento ajustada (IPM-M0) es una medida agregada compuesta por dos indicadores que miden: (i) la incidencia (H) o proporción de personas pobres respecto a la población total con un umbral k , y (ii) la intensidad (A) o amplitud de la ausencia o negación de derechos que tienen los pobres. Recordemos que el índice ha sido definido considerando a los hogares como unidad de análisis.

En 2017, el IPM-M0 era del 29,7% para el umbral de derechos no ejercidos $k = 40\%$. La proporción de pobres (H) y la proporción de derechos no ejercidos (A) superaban el 50%, reflejando la persistencia de elevados niveles de pobreza asociados con el grado que alcanza el incumplimiento de derechos económicos, sociales y políticos en nuestra sociedad.

Para dar cuenta de la profundidad y la magnitud de la ausencia de derechos, se utilizaron otras medidas que permiten aumentar la información del IPM-M0, como la brecha (G) y la severidad (S) de la pobreza multidimensional. La brecha mide qué tan lejos se encuentran los pobres de ser multidimensionalmente no

pobres¹; la severidad mide las negaciones más graves, asignando mayor peso a los hogares con restricciones más amplias para el ejercicio de derechos. Ambas medidas son ponderadas por la incidencia y la intensidad para medir la brecha y la severidad ajustadas.

La brecha ajustada M1 indica la profundidad de la distancia que separa a los pobres de los no pobres multidimensionales. La severidad ajustada M2 refleja la magnitud de la brecha, identificando a los más pobres entre los pobres. El nivel que adoptan ambos indicadores expresa claramente que los hogares están muy lejos de ser multidimensionalmente no pobres, debido a la intensidad de los derechos no ejercidos por las personas que pertenecen a los hogares pobres (véase cuadro 2). En general, la brecha y la severidad de la pobreza son más elevadas cuando el IPM-M0 es mayor al promedio, considerando tanto distintas áreas geográficas como grupos de población, como se verá más adelante.

Fuente de información		Año	Umbral K	Incidencia H	Intensidad A	IPM M0	Brecha M1	Severidad M2
EH-INE		2017	40,0%	55,0%	54,1%	29,7%	22,2%	18,9%

Fuente: elaborado por el CEDLA.

5.2

Comparación del IPM de Bolivia y América Latina

La comparación de estos indicadores de pobreza multidimensional con los observados por la CEPAL alrededor de 2012 en los países de la región muestra resultados relativamente similares con los encontrados para el caso de Bolivia. Salvando la diferencia temporal y el corte o umbral (k), el índice de pobreza multidimensional en el país se sitúa alrededor del 30% en ambas mediciones. Esta convergencia cobra relevancia debido a que las dos aproximaciones utilizan la

1 Por ejemplo, si un hogar pobre tiene solo el 60% de sus trabajadores asalariados con empleo estable, la brecha estará dada por $(100\% - 60\%) / 100\% = 0,40$.

misma fuente (encuestas de hogares) y coinciden en gran medida en la selección de dimensiones e indicadores, lo que contribuye a validar el IPM-M0 obtenido en esta aplicación. A diferencia de la medición de la CEPAL en 2012, actualmente pesa más la intensidad (A) que la incidencia (H) mostrando una mayor amplitud en la vulneración de derechos en nuestra sociedad (véase cuadro 3).

Cuadro 3		Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0), 2012-2017			
Fuente de información	Año	Umbral K	Incidencia H	Intensidad A	IPM M0
IPM-Bolivia 2017 (CEDLA)	2017	40,0%	55,0%	54,1%	29,7%
IPM-Bolivia 2012 (CEPAL)	2012	25,0%	58,0%	48,3%	28,0%

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015.

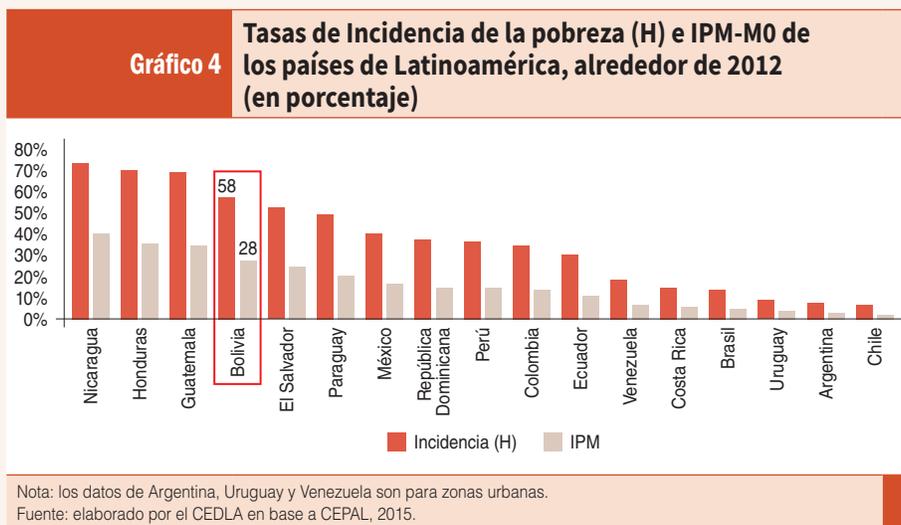
Por otra parte, la comparación de la pobreza multidimensional con los datos de la CEPAL muestra que en las áreas urbanas el IPM-M0 aumentó en casi 10 puntos porcentuales con relación a 2017 y disminuyó en cerca de ocho puntos porcentuales en las zonas rurales del país. Al parecer, en un momento de intensa migración interna, los pobres del campo reproducen la misma situación al llegar a las ciudades (véase cuadro 4).

Cuadro 4		Bolivia: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-M0) en zonas urbanas y rurales, 2012-2017 (en porcentaje)		
Fuente	IPM Bolivia	IPM Urbano	IPM Rural	
IPM-M0 Bolivia 2017 (CEDLA)	29,7	26,5	40,5	
Incidencia (H)	55,0	48,2	73,4	
Intensidad (A)	54,1	54,4	55,2	
IPM-M0 Bolivia 2012 (CEPAL)	28,0	17,0	48,0	
Incidencia (H)	58,0	44,0	87,0	
Intensidad (A)	48,3	38,6	55,2	

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015.

La información desagregada por países también deja ver que en 2012 el país ocupaba el cuarto lugar en la región en incidencia bruta (H) y ajustada (M0)

de pobreza multidimensional, muy cerca de los países centroamericanos, y en el otro extremo de los países limítrofes, como Chile, Argentina y Brasil (véase gráfico 4).



La información oficial disponible también permite comparar la incidencia de la pobreza en Bolivia medida por ingresos y por el Índice de Pobreza Multidimensional. En 2012, con datos del INE y CEPAL², en Bolivia el 37% de la población era pobre por ingresos, mientras que el 58% era pobre multidimensional. En 2017, con datos de INE y CEDLA, los pobres por ingresos eran el 34%, mientras que los pobres multidimensionales llegaban al 61% (véase cuadro 5). Todo apunta a la convergencia de los resultados de esta aplicación con la experiencia pionera de la CEPAL para la región y el país.

Por otro lado, la información deja ver como un hecho significativo la ventaja de medir la pobreza a través de un enfoque multidimensional. En 2017, la proporción de pobres multidimensionales en el país superaba en 27% a la de pobres por ingresos. Queda claro que cuando las estadísticas oficiales priorizan solamente el enfoque de la línea de pobreza, se tiende a ignorar otro conjunto de

2 El INE construyó el índice de pobreza por ingresos en 2012 y 2017. La CEPAL construyó el Índice de Pobreza Multidimensional en 2012 y el CEDLA lo construyó en 2017.

Cuadro 5**Bolivia: Comparación de la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional de las personas, 2012-2017**

2017					
Pobreza por ingresos (PI)		Pobreza Multidimensional (PM)		Diferencia (PM - PI)	
POBRE	34%	POBRE	61%	POBRE	27%
NO POBRE	66%	NO POBRE	39%	NO POBRE	-27%
TOTAL	100%	TOTAL	100%		

2012					
Pobreza por ingresos (PI)		Pobreza Multidimensional (PM)		Diferencia (PM - PI)	
POBRE	37%	POBRE	58%	POBRE	21%
NO POBRE	63%	NO POBRE	42%	NO POBRE	-21%
TOTAL	100%	TOTAL	100%		

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Santos et al., 2015 e INE, 2017.

derechos que inciden en la calidad de vida de las personas y cuya situación debería considerarse con la misma importancia en las decisiones de política pública. En esta aplicación se enfatiza en la especificación de esos otros derechos.

El IPM-M0 permite desagregaciones territoriales³ para ver cómo difiere la pobreza a nivel urbano y rural, entre departamento o entre ciudades capitales y el resto urbano; también se pueden realizar desagregaciones por grupos de población tomando como referencia algunos atributos de los jefes de hogar, como el sexo, la edad, la adscripción étnica o la clase social a la que pertenecen, así como ciertas características del hogar, como el tamaño de este o la edad del jefe (véase el cuadro 6).

3 El país está estructurado política y administrativamente en nueve departamentos, 112 provincias, 327 municipios urbanos y rurales; nueve ciudades capitales y El Alto de La Paz como parte de las ciudades grandes, además de un número determinado de centros poblados.

Cuadro 6

Bolivia: incidencia (H), intensidad (A), incidencia ajustada (IPM-M0), brecha (M1) y severidad (M2) de la pobreza multidimensional, 2017 (en porcentaje)

	H	A	IPM-M0	M1	M2
BOLIVIA	55,0	54,1	29,7	22,2	18,9
Departamento					
Chuquisaca	58,1	53,7	31,2	23,5	20,1
La Paz	60,5	55,7	33,7	24,4	20,7
Cochabamba	58,7	55,9	32,8	23,4	19,9
Oruro	62,0	54,4	33,7	24,7	21,1
Potosí	67,7	53,5	36,2	28,8	25,5
Tarija	49,0	53,1	26,0	18,0	14,9
Santa Cruz	47,6	53,8	25,6	17,3	14,4
Beni	63,9	55,2	35,3	24,9	20,9
Pando	50,2	54,8	27,5	18,9	15,8
Área					
Urbana	48,2	54,4	26,2	17,5	14,4
Rural	73,4	55,2	40,5	31,8	28,0
Estrato geográfico					
Ciudad capital	47,0	54,5	25,6	17,0	14,0
Resto urbano	51,5	54,2	27,9	18,7	15,4
Rural	73,4	55,2	40,5	31,8	28,0
Tamaño del hogar					
Unipersonal	36,4	51,4	18,7	15,8	14,6
De 2 a 3 personas	52,4	54,2	28,4	21,1	18,2
De 4 a 5 personas	63,1	54,8	34,6	23,4	19,3
6 o más personas	83,3	58,1	48,4	32,5	26,5
Edad del jefe de hogar					
Hasta 29 años	49,2	54,3	26,7	18,6	15,8
De 30 a 49 años	56,6	55,1	31,2	21,6	17,9
De 50 años y más	59,1	54,5	32,2	24,1	20,9
Sexo del jefe de hogar					
Hombre	56,5	52,6	29,7	21,9	18,5
Mujer	56,1	53,1	29,8	23,1	20,0

	H	A	IPM-M0	M1	M2
Adscripción étnica del jefe de hogar					
Indígena	69,6	55,3	38,5	28,9	25,0
No indígena	47,8	54,2	25,9	17,7	14,7
Clase social del jefe de hogar					
Empresariado agrícola	52,1	54,7	28,5	20,5	17,2
Asalariado agrícola	70,0	55,4	38,8	27,7	23,7
Campeño y colono	84,9	55,8	47,4	37,9	33,6
Empresariado no agrícola	35,1	48,4	17,0	11,0	8,7
Pequeña burguesía	40,7	51,4	20,9	13,4	10,8
Clase media asalariada	22,6	52,2	11,8	7,6	6,2
Clase media asalariada baja	51,0	55,1	28,1	19,1	16,0
Trabajador independiente	59,8	54,7	32,7	22,2	18,4
Clase obrera urbana	60,8	55,3	33,6	22,1	18,1
Profesional liberal	20,1	50,7	10,2	6,3	5,0

Fuente: elaborado por el CEDLA.

5.3

Contribución de las dimensiones al índice de pobreza multidimensional

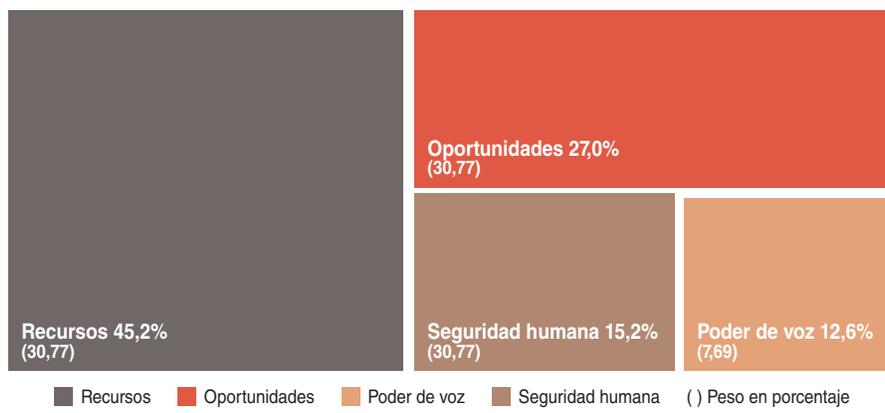
Una de las ventajas del índice de pobreza multidimensional, IPM-M0, es que se puede descomponer por dimensiones e indicadores, lo que permite analizar la influencia que tiene cada uno en la medida de pobreza.

En el gráfico 5, que recoge la contribución de cada dimensión, se observa que la que tiene más influencia en 2017 es la de recursos monetarios y no monetarios con el 45% del valor del índice, seguida de lejos por las dimensiones de oportunidades, seguridad humana y poder y voz; sin embargo, destaca el aporte significativo de esta última dimensión, a pesar del menor peso que le fue otorgado en la medición. Este rasgo expresa la exclusión de la mayor parte de la población del derecho a la sindicalización y asociación gremial como condición para la acción colectiva y participación en decisiones que les competen.

Este comportamiento general de las contribuciones es, además, robusto para diferentes valores del umbral de pobreza multidimensional. Asimismo, la pauta

Gráfico 5

Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017



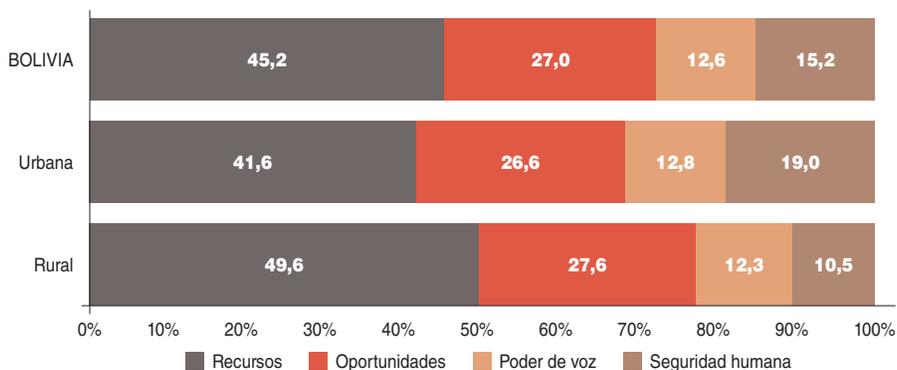
Fuente: elaborado por el CEDLA.

general del agregado nacional es extensible a las distintas áreas geográficas y departamentos, aunque resulta importante señalar un mayor aporte de la dimensión de recursos en el área rural (véase gráfico 6).

De acuerdo con la contribución de las dimensiones según la clase social de los jefes de hogar⁴, en todos los grupos prima la dimensión de recursos, pero su incidencia es mayor cuando se trata de campesinos y asalariados agrícolas. A su vez, la falta de oportunidades contribuye más a la pobreza de las clases propietarias del campo, a la clase obrera agrícola y no agrícola, a la pequeña burguesía urbana e incluso a los profesionales liberales. El aporte de la dimensión de poder y voz —que en este caso remite a la falta de participación gremial— tiene mayor peso entre el empresariado no agrícola vinculado en particular a la micro y pequeña empresa, un rasgo que es compartido con los profesionales liberales. Por último, la incidencia de la dimensión de seguridad humana en la pobreza es proporcionalmente mayor en las ciudades y afecta más a las clases medias asalariadas e independientes, a la clase empresarial y a la pequeña burguesía (véase gráfico 7).

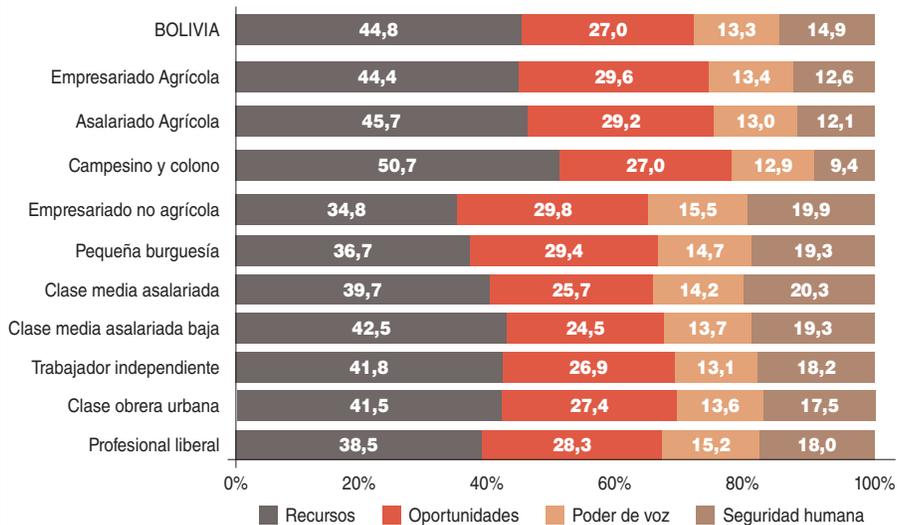
4 El indicador de clase social ha sido construido considerando la propiedad de medios de producción, las relaciones de producción y la posición de las personas en la estructura ocupacional.

Gráfico 6 Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según área urbana y rural, 2017 (en porcentaje)



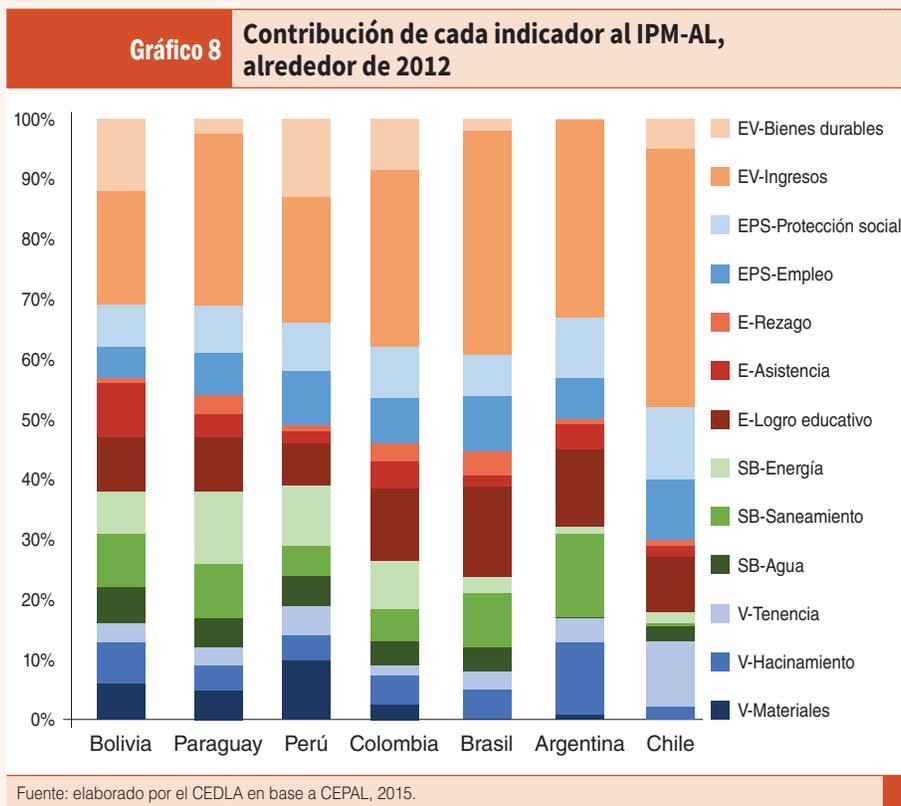
Fuente: elaborado por el CEDLA.

Gráfico 7 Contribución de las dimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)



Nota: los totales presentan diferencias debido a los casos sin respuesta.
Fuente: elaborado por el CEDLA.

Nuevamente, la comparación de la composición del IPM-M0 según el aporte de las cuatro dimensiones consideradas con las mediciones realizadas por la CEPAL muestra que la dimensión de recursos monetarios y no monetarios (bienes durables) presenta la mayor contribución en toda la región, incluso con proporciones mayores a las que registra Bolivia (véase gráfico 8). A juzgar por la similitud de los indicadores incluidos en esta dimensión en ambas aplicaciones del método AF, el aporte de dicha dimensión habría aumentado significativamente desde 2012 en nuestro país.



El análisis de la composición del IPM-M0 según el aporte de las subdimensiones es particularmente relevante. Primero, debido a que en la dimensión de recursos, el aporte de los recursos monetarios (ingreso per cápita del hogar) supera en dos puntos porcentuales a aquel que proviene de los no

monetarios o bienes duraderos del hogar (23,6%). Segundo, porque en la dimensión de oportunidades, el acceso al empleo/trabajo y la calidad del empleo están siete puntos porcentuales por encima de las subdimensiones de calidad de la vivienda y medio ambiente, educación y salud en conjunto, marcando otro ámbito de desigualdades con gran incidencia en el empobrecimiento de la población. En particular, dependiendo de tener o no tener trabajo y del tipo de trabajo que se tiene se puede ser más o menos pobre multidimensional; si esto es así, no sorprende la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres, la misma que está doblemente influenciada por las múltiples discriminaciones y la violación de derechos que ellas enfrentan en el mundo del trabajo.

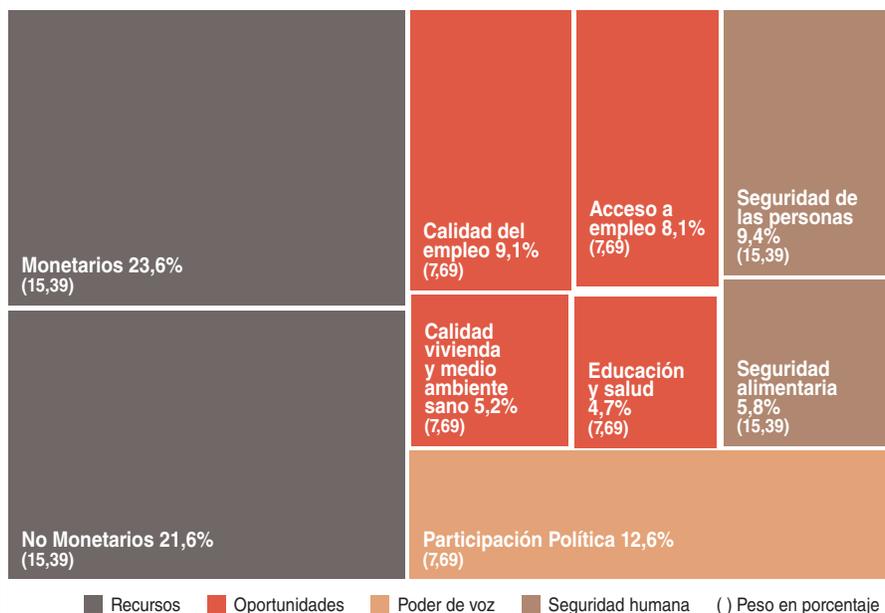
Finalmente, por el significativo aporte de las subdimensiones de seguridad física de las personas y de poder y voz, ambos reflejan ciertos cambios negativos experimentados en nuestra sociedad en los últimos años: por un lado, la ampliación de distintas formas de violencia dentro y fuera del hogar que afectan a la calidad de vida de las personas⁵; por otro, la división y fragmentación de las organizaciones sociales, así como su menor influencia en las decisiones políticas, lo que ha llevado a su pérdida de legitimidad y a la caída de la afiliación. En este resultado tiene mucho que ver la política de cooptación de las dirigencias sindicales y gremiales por parte del Gobierno para asegurar su lealtad y apoyo vía prebendas y coerción extraeconómica. Otro factor que limita la participación y voz es la pérdida de independencia política, en particular entre la clase trabajadora, con efectos sobre la persistencia de altos niveles de pobreza multidimensional (véase gráfico 9).

La descomposición del IPM-M0 por estrato geográfico muestra algunas diferencias que conviene señalar por su relevancia para la política pública. En las ciudades grandes, en las pequeñas y en el campo, el aporte de las dos subdimensiones de recursos es relativamente similar, lo cual es un reflejo de las desigualdades en la distribución del ingreso familiar y en el acceso limitado a bienes patrimoniales, a un mejor logro educativo y al uso de recursos digitales, como el internet dentro o fuera del hogar. La falta de acceso al empleo y la precariedad laboral hacen que el aporte de esta subdimensión difiera en las ciu-

5 Cada año aumentan los casos de feminicidio, de violación de niños, niñas y adolescentes, de asaltos y robos con muerte, de asesinatos vinculados con ajuste de cuentas en circuitos de narcotráfico, trata y tráfico de personas, etc., y que son reportados por la Fiscalía General del Estado.

Gráfico 9

Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, 2017



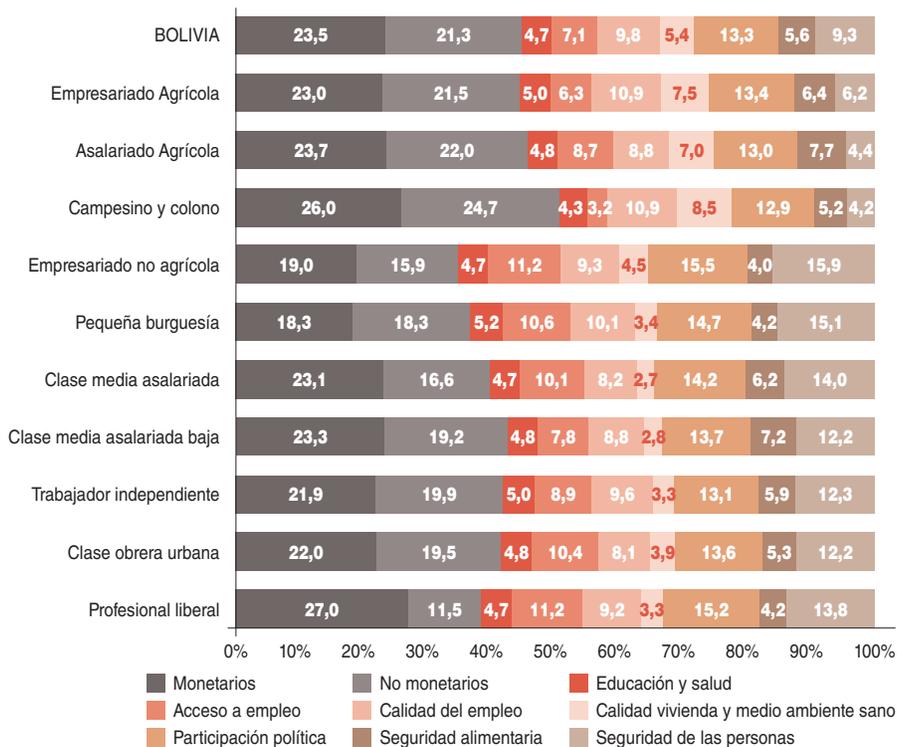
Fuente: elaborado por el CEDLA.

dades y en el campo: en las primeras pesan más las limitaciones de acceso, y en las segundas, la pérdida de calidad. Asimismo, mientras que la calidad de la vivienda y medioambiente sano y la inseguridad alimentaria influyen más en la PM rural, en la PM urbana pesa más la inseguridad física de las personas, tanto por los hechos de violencia de los que fueron víctimas, como por la sensación de inseguridad que perciben al movilizarse en sus áreas de residencia.

Es interesante observar que la contribución de las subdimensiones cuando el jefe de hogar es una mujer o una persona que tiene adscripción indígena es muy similar a la que presenta el área rural como pauta general. Por último, buscando identificar a los sujetos sociales a los que se debieran dirigir prioritariamente las decisiones de política pública, en el gráfico 10 se reporta la contribución de las subdimensiones al IPM-M0, según la clase social del jefe de hogar.

Gráfico 10

Contribución de las subdimensiones al IPM-M0 de los hogares, según clase social del jefe de hogar, 2017 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA.

6.

Desigualdad y pobreza multidimensional

A continuación, se analiza la persistencia de múltiples desigualdades, sus causas e incidencia en la pobreza multidimensional, con énfasis en la heterogeneidad estructural, la acumulación y control del excedente económico, la explotación del trabajo y la redistribución del ingreso.

6.1

Desigualdad a causa de la heterogeneidad estructural

Como señala la CEPAL (2016), la desigualdad social en América Latina está fuertemente condicionada por su matriz productiva. En el caso boliviano, mientras las políticas públicas han profundizado el patrón de acumulación primario exportador, la expansión de las relaciones capitalistas ha permeado todos los sectores económicos, en medio de una persistente heterogeneidad estructural que se caracteriza por el predominio de actividades de baja productividad⁶.

Estructura económica urbana y segmentación del mercado laboral

En la configuración del aparato productivo coexisten formas de organización de la producción y del trabajo típicamente capitalistas o empresariales, junto a

⁶ La heterogeneidad estructural se constituye por la coexistencia de sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta, con otras en que la productividad es mucho más baja. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional. Véase CEPAL, 2016.

otras donde no existe una clara división entre los propietarios del capital y del trabajo —semiempresariales— y a formas de organización basadas exclusivamente en la fuerza de trabajo familiar⁷. Estas formas organizativas conforman estratos tecnológicos que se diferencian entre sí por las desigualdades en la dotación de capital por hombre ocupado, en la infraestructura y las economías externas disponibles, en el tipo de tecnologías y en el acervo de conocimientos; en consecuencia, se distinguen por la productividad, los ingresos y las condiciones laborales imperantes en cada uno de ellos.

En la última década, la reducida inversión productiva y la falta de competitividad con la producción externa han consolidado la “pequeñez relativa” del sector empresarial, dejando espacio a la reproducción de las formas organizativas más atrasadas que operan con limitados recursos complementarios al trabajo.

La creciente presencia y la reproducción de estas formas de organización implican, por un lado, procesos de diferenciación social de los pequeños productores y prácticas de subcontratación y tercerización que los subordinan a la acumulación empresarial. Por otro, implican el aumento sostenido del excedente estructural de mano de obra, que no logra incorporarse a los sectores empresariales público y privado y que busca otras formas de inserción laboral para reproducir su fuerza de trabajo, lo que lleva a perpetuar el desarrollo desigual y combinado de la economía nacional y la precarización del trabajo⁸.

No existe información actualizada para determinar el peso de las distintas formas organizativas en la estructura económica y el empleo urbano siguiendo criterios cualitativos de diferenciación. Sin embargo, datos sobre el aporte a la producción y el empleo según el tamaño de las empresas (UDAPE, 2003) mostraba que, a comienzos de este siglo, las grandes aportaban con el 65% del valor del producto, generando solo el 8,7% del empleo urbano nacional. En el otro extremo, las pequeñas empresas (con menos de 10 trabajadores) contribuían solo con el 25,5% del producto, pero generaban el 83,1% del empleo nacional, lo que denotaba su bajo contenido tecnológico y productividad. Esta

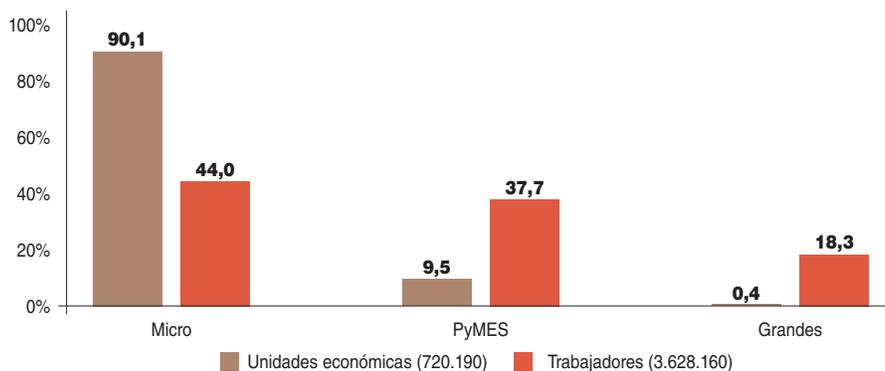
7 A diferencia del sector empresarial, en el sector semiempresarial el titular de las unidades económicas es, a la vez, un trabajador directo.

8 Al respecto pueden consultarse los estudios realizados por el CEDLA desde 1989 sobre los temas de empleo y mercados laborales, y que están disponibles en: <http://www.cedla.org/udoc/catalogo>

polarización y atraso en la estructura productiva está todavía presente en todas las áreas urbanas del país.

Una aproximación a partir del tamaño de las unidades económicas muestra que, a nivel urbano nacional, el 90,1% de las unidades económicas tiene menos de cinco personas ocupadas, mientras que, en el otro extremo, las empresas con 50 y más ocupados apenas conforman el 0,4% (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2017), casi sin variaciones en los últimos 30 años⁹. Por inverosímil que parezca, esta estructura es similar en todos los rubros, y apenas difiere en la manufactura y en los servicios modernos, donde el estrato con menos de cinco ocupados concentra un porcentaje algo menor de establecimientos (véase gráfico 11).

Gráfico 11 Área urbana: unidades económicas según tamaño y empleo, 2015 (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a MTEPS, 2017.

Empleo urbano y precariedad laboral

Con la desaceleración económica a partir de 2014, la fuerza de trabajo urbana ha descendido ya tres puntos porcentuales, llegando al 56,8%. Las mujeres perdieron más oportunidades laborales, al bajar su participación a menos de la mitad de su población en edad activa (47,1%) (UDAPE, 2018); los jóvenes

9 El primer censo de establecimientos económicos (INE, 1983) reportó un porcentaje incluso menor (90%).

—hombres y mujeres— afectados por tasas de desempleo que duplican la de los adultos, continuaron migrando en busca de mejores oportunidades de trabajo dentro y fuera del país.

Con una tendencia creciente, el 65% de la ocupación y el empleo urbano se concentran en los sectores familiar y semiempresarial —una aproximación al llamado sector informal—, donde las relaciones salariales, cuando existen, suelen estar al margen de los derechos laborales. Este es un rasgo común en las principales actividades económicas urbanas que, en orden de importancia, son el comercio, los servicios sociales y comunales, el transporte y la manufactura.

En general, las mejoras en materia de formalización de las relaciones laborales han sido escasas en todos los sectores del mercado de trabajo, por lo que ya no es posible asociar empleos de calidad con el sector formal y empleos precarios con el sector informal, lo que ha llevado a profundizar la precariedad laboral. Esta es una cuestión importante, puesto que las desigualdades en el mundo del trabajo, en términos del tipo y la calidad de los empleos —contratos de trabajo, estabilidad laboral, jornadas normativas, ingresos suficientes y cobertura de las prestaciones sociales (salud y pensiones)— suponen también condiciones diferenciadas de reproducción de la fuerza de trabajo durante y al final de la vida laboral.

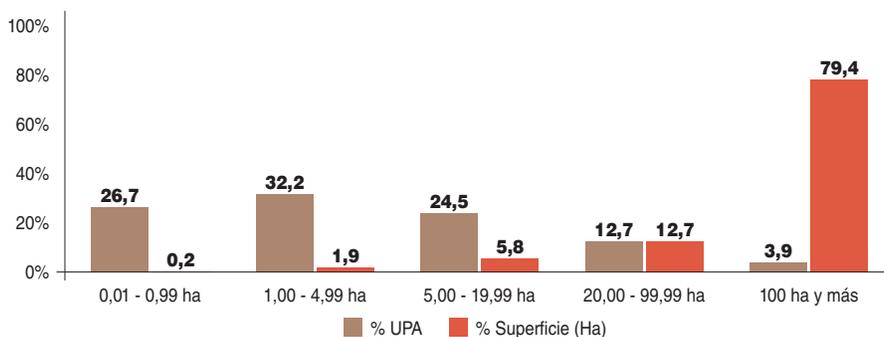
Desigualdad rural: expansión capitalista y diferenciación social

De la misma manera, se ha profundizado la heterogeneidad de la estructura productiva rural, con un sector agroindustrial-forestal dinámico en el oriente del país conformado por empresas intensivas en capital y tecnología, cuyo desarrollo fue ampliamente favorecido por las políticas públicas. Junto a él se ubica un amplio sector de agricultura de base familiar cada vez más articulado al mercado, pero con limitadas capacidades de acumulación; es decir que su reproducción tiende a darse casi en las mismas condiciones iniciales. Complejiza esta estructura la intensificación de los procesos de diferenciación social que dieron lugar a la consolidación de sectores de campesinos ricos y medios, que vienen impulsando relaciones capitalistas de producción en todas las regiones (oriente, valles y Altiplano) y, por lo tanto, ampliando las relaciones salariales que antes se concentraban en el oriente. En este contexto, para asegurar la subsistencia, la sociedad rural experimenta transformaciones en las formas de trabajo y en las estrategias de sus hogares (Escóbar, 2014).

Las condiciones para generar excedentes con destino a la acumulación se han diferenciado, y dejan a los pequeños productores como los perdedores. La producción agropecuaria campesina ha ido disminuyendo su importancia por falta de políticas e inversiones suficientes para revertir los factores que inciden en su baja productividad y por la creciente competencia de los alimentos importados a bajo precio; esto es agravado por las políticas de apertura comercial. De acuerdo con el último censo agropecuario, hacia el año 2013 el volumen de producción agrícola de cientos de miles de productores campesinos se había reducido al 10% del total nacional; mientras que la participación de la agropecuaria capitalista (agroindustrial, pecuaria y forestal) en el producto sectorial ha sido creciente, en particular en el oriente del país (véase Ormachea, 2018).

Debe destacarse que la coexistencia de formas de organización productiva (capitalista, mercantil capitalista, mercantil simple, etc.) está acompañada por una enorme desigualdad en el acceso a recursos productivos (tierra, capital, tecnología, nuevos conocimientos), en los ingresos, salarios y condiciones de trabajo, tanto en las actividades agropecuarias como en las no agropecuarias, desde donde se nutren los procesos de empobrecimiento de la población. En lo que hace a la tierra, por ejemplo, solo el 3,9% de las unidades productivas agropecuarias (UPA) concentra casi el 80% de toda la superficie en propiedad o usufructo, mientras que cerca del 60% de las UPA apenas accede al 2,1% de superficie de la tierra (véase gráfico 12).

Gráfico 12 Unidades productivas agropecuarias (UPA) y superficie en propiedad o usufructo (en porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEDLA en base a Ormachea, 2018.

Empleo rural y pluriactividad

En los últimos años, la disminución de la fuerza de trabajo rural fue progresiva y proporcional a la pérdida de población en las edades potencialmente más activas, pues hombres y mujeres emigran buscando mejores oportunidades de trabajo en las ciudades o fuera del país. En solo tres años, la población económicamente activa se redujo en cinco puntos porcentuales (75,1%), sin diferencias por sexo (UDAPE, 2018). El sector agropecuario mantiene su centralidad en el empleo respecto a otras actividades como los servicios, la manufactura, el comercio o la construcción. Considerando la ocupación, tanto en unidades económicas campesinas —pequeñas explotaciones que combinan el trabajo familiar con la contratación de mano de obra temporal—, como en las explotaciones capitalistas, casi ocho de cada diez trabajadores rurales (hombres y mujeres) estaban ocupados en el sector agropecuario en 2017. Otra rama importante en el empleo rural son los servicios, asociados a la gestión pública (educación, salud, administración descentralizada), seguida de lejos por la manufactura artesanal como actividad derivada de la producción agropecuaria. Los mercados de trabajo no agrícola se ubican generalmente cerca de las localidades urbanas.

A causa de los bajos ingresos que genera la economía campesina, la venta de fuerza de trabajo dentro y fuera de la localidad de residencia se combina por lo general con el trabajo en la parcela, y se ha convertido en uno de los mecanismos cada vez más utilizados por los trabajadores —en particular por los más jóvenes y los de mediana edad— para generar ingresos monetarios extraprediales destinados a la compra de los insumos, bienes industriales y servicios que componen su canasta de consumo.

En lo que hace a las condiciones de trabajo, los asalariados del campo son parte de los grupos peor remunerados de la fuerza laboral, y excepto por su inserción en algunos rubros (caña, algodón), están excluidos de la legislación laboral, lo que repercute en su mayor explotación laboral¹⁰.

Estos rasgos de la estructura productiva nacional —urbana y rural— corresponden a un desarrollo capitalista atrasado con el que se asocian

10 Las luchas sociales de los asalariados del campo para su incorporación a la Ley General del Trabajo en los últimos 30 años tampoco han tenido eco en el Gobierno del MAS, aunque este se define como socialista comunitario.

tanto el acaparamiento de las oportunidades de acumulación, como las formas de uso, consumo y condiciones laborales específicas de la fuerza de trabajo. Es decir que, independientemente de los contextos macroeconómicos, existen factores estructurales que limitan la generación de empleos suficientes para absorber una oferta de trabajo creciente y, sobre todo, para mejorar la calidad de los empleos existentes y, cada vez más, de los nuevos empleos.

6.2

Acumulación y control del excedente económico

La orientación de la política pública favorece la concentración de la riqueza y el poder en actores transnacionales. Las empresas estatales y la burguesía nacional son todavía altamente dependientes de socios y capitales extranjeros, específicamente en las actividades extractivas, agroindustriales y agropecuarias que lideran la acumulación. Como indica la CEPAL, para el año 2017 “los recursos naturales son un fuerte atractivo para los capitales extranjeros, y los sectores primario extractivos (hidrocarburos y minería) recibieron la mitad de los flujos brutos (sin incluir la desinversión), con un 31,6% y un 20,7%, respectivamente” (CEPAL, 2018: 52).

La influencia económica y política de las empresas extranjeras tiende a enmarcarse en las denominadas alianzas estratégicas para exploración y explotación de recursos naturales no renovables que comportan las formas de asociación mixta y/o empresas mixtas que operan en áreas tradicionales y no tradicionales. Con este tipo de acuerdos, las grandes empresas extranjeras y nacionales del sector primario exportador aumentan su influencia sobre el Gobierno, en detrimento del sector industrial y de los medianos y pequeños productores que atienden la demanda interna y generan la mayor parte del empleo en las ciudades y el campo.

En este sentido, la concentración sectorial y geográfica de la inversión dirigida a las actividades extractivas del sector primario agudizará las desigualdades regionales y, por el carácter mismo de la actividad, no generará empleo productivo.

Explotación del trabajo y desigualdad social

Frente a la situación de heterogeneidad estructural, es necesario ubicar también la desigualdad y la pobreza en el circuito de la producción, la distribución y el consumo, para trascender el análisis de la “situación de los pobres” e intentar una mejor comprensión de los procesos que llevan a perpetuar las inequidades sociales.

La desigualdad en el ámbito de las relaciones de producción, específicamente de los ingresos laborales¹¹, muestra que en el área urbana el 20% peor remunerado solo se apropia del 5,2% de la masa de ingresos, apenas por encima de su participación hace cinco años (INE, 2017). Si el indicador reflejara lo que le corresponde al 40% de los trabajadores con menores remuneraciones, dejaría al descubierto que estos apenas participan con el 16,8% del ingreso laboral. Más aún, la mitad de la población ocupada que percibe los menores ingresos, apenas recibe el 24,5% de toda la masa de ingresos; la discriminación y desigualdad de trato hacia las mujeres y los jóvenes de ambos sexos en el mundo del trabajo hacen que estén sobrerrepresentados en los quintiles de menores ingresos.

Este indicador remite también a la desigualdad en el ámbito de las relaciones de distribución, es decir, de la apropiación diferenciada de la renta generada por el esfuerzo colectivo. En 2017, el 20% más rico se apropiaba del 44% del ingreso, casi nueve veces más que el 20% más pobre, aunque esta diferencia ha venido disminuyendo en los últimos años. Al respecto, las estimaciones oficiales del Índice de Gini para el 2017 muestran un leve descenso de los niveles de inequidad (0,46), debido a una cierta mejora del salario mínimo y de los ingresos de los trabajadores no calificados vinculados con la construcción y los servicios. En el área rural, la desigualdad permanece elevada (0,54) (UDAPE, 2018).

La desigualdad es mayor cuando el referente es la distribución del ingreso nacional disponible entre capital y trabajo. Un número cada vez mayor de trabajadores recibe apenas el 29% del ingreso generado en la producción,

11 Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso basadas en datos de las encuestas de hogares subestiman la incidencia del fenómeno. Esta fuente es más adecuada para medir los ingresos del trabajo.

solo 2,5 puntos porcentuales más que en 2006, mientras que los empleadores se siguen apropiando del 51% y el Estado mantiene su participación en torno al 20% (INE, 2016: 559). Este dato evidencia que la política neoliberal de explotación laboral a favor de la mayor rentabilidad del capital sigue vigente, con efectos sobre el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de los trabajadores.

6.4

Desigualdad en la redistribución del ingreso

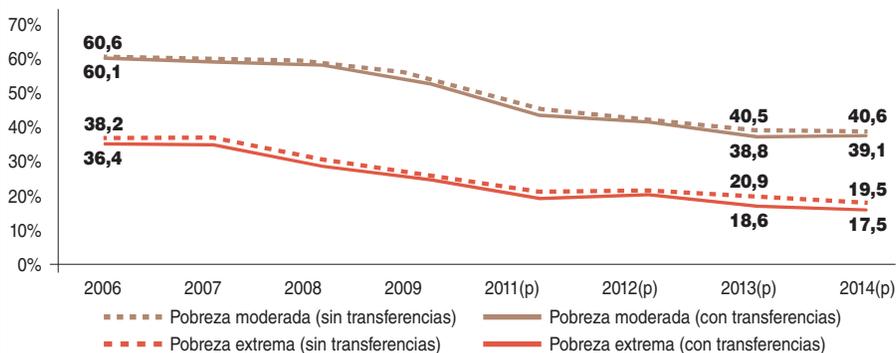
El gasto público social como porcentaje del PIB se incrementó entre 2007 y 2017, del 17% al 22%. Con algunas variaciones en la priorización funcional, el último año se repartió de la siguiente forma: 8,7% a educación, 5,5% a salud, 4,7% a protección social, 1,8 % a vivienda y servicios comunitarios, 0,7% a las actividades recreativas y cultura, además de 0,9% a protección ambiental. La principal fuente de financiamiento fue interna, tanto a través de los recursos del Tesoro General de la Nación, de las transferencias por concepto de coparticipación tributaria a gobernaciones, municipios y universidades, y del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) (70% del total), como de recursos específicos que provienen de los ingresos propios de cada entidad y de los ingresos por regalías de la explotación de recursos naturales (20%), entre otras fuentes.

La composición del gasto social muestra que más de la mitad corresponde a gastos corrientes: servicios personales, no personales, materiales y suministros. Otra cuarta parte son los gastos por transferencias condicionadas o bonos, y otro 20%, aproximadamente, se distribuye en gastos de activos reales, básicamente construcciones (UDAPE, 2015). Es decir que los recursos destinados a la inversión en infraestructura, equipamiento, insumos, investigación e innovación siempre fueron escasos —en particular en salud, educación, medioambiente y servicios básicos—, lo que ha generado déficits crónicos en la cobertura y la calidad, provocando movilizaciones y conflictos permanentes en todas las regiones del país.

Cabe recalcar que la retórica gubernamental sobre el impacto de las transferencias condicionadas para reducir la pobreza ya no seduce a la población; la

realidad se impone para demostrar que, siendo el centro de la política social, no explican la reducción de la pobreza monetaria, como se quiere hacer creer a la población (véase gráfico 13).

Gráfico 13 Estimaciones de pobreza con y sin inclusión de transferencias monetarias, 2006-2014 (en porcentaje)

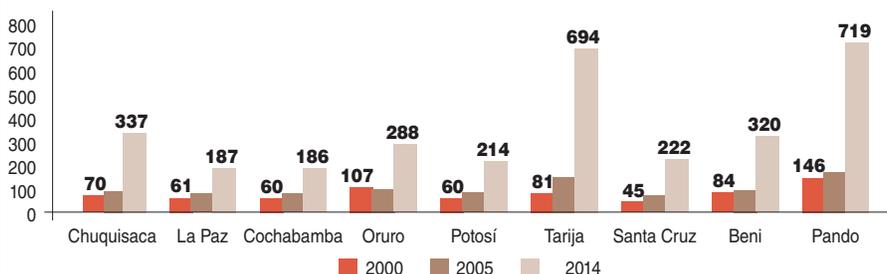


Nota: (p)=preliminar.

Fuente: elaborado por el CEDLA en base a "La política social en Bolivia", UDAPE, 2016.

En general, el gasto social tiende a disminuir —debido a la caída de los ingresos por exportaciones— a un promedio de 668 dólares per cápita en 2016, 30 dólares menos que en 2014, en medio de una fuerte desigualdad en la disponibilidad de recursos entre departamentos o regiones del país. Esta tendencia se profundiza cada año en ausencia de un nuevo pacto fiscal entre el gobierno central y las entidades subnacionales, y que no pudo concretarse en casi dos años de diálogo por falta de voluntad política del primero para impulsar las autonomías regionales, tal como establece la CPE. Las regiones más afectadas son las que no cuentan con recursos naturales renovables y no renovables, razón por la cual no sorprende que sean aquellas con mayor incidencia de pobreza multidimensional (véase gráfico 14).

Como se observa en el gráfico 14, hubo un aumento sustancial en los volúmenes de recursos disponibles para el gasto social per cápita desde el año 2000, sobre todo en las regiones que concentran los recursos hidrocarburíferos. Sin embargo, tanto su asignación funcional como el objeto del gasto centrado en servicios personales o gasto corriente —debido a factores políticos clientelares

Gráfico 14**Gasto Social per cápita de gobiernos autónomos departamentales y municipales, 2000-2014 (en dólares americanos)**

Nota: el Gasto Público Social corresponden al gasto del Gobierno General y de Empresas Municipales relacionadas con alguna de las funciones sociales. El Gasto Social fue estimado y armonizado con base a la nueva metodología de UDAPE. Fuente: elaborado por el CEDLA en base a "Bolivia: Estimaciones de gasto Público Social y gasto en Infancia, Niñez y Adolescencia" UDAPE, 2017.

de reproducción en el poder antes que sociales- no ha permitido alcanzar un efecto verdaderamente redistributivo del gasto social. Esto tiene un costo alto en términos de la negación de los derechos sociales. Posiblemente los últimos 10 años de bonanza económica no se volverán a repetir en el corto ni en el mediano plazo, y mientras tanto se ha perdido la oportunidad para lograr una mejora sostenible en la calidad de vida de gran parte de la población ■

7.

Conclusiones

Como se mencionó más arriba, las políticas públicas han consolidado el patrón de acumulación primario-exportador, mientras que la expansión de las relaciones capitalistas ha permeado todas las actividades económicas en medio de un persistente atraso tecnológico, profundizando la heterogeneidad estructural.

En este sentido, encontramos un país con una estructura productiva que demanda pocas capacidades técnicas a la mayoría de los trabajadores, que genera empleos de baja calidad, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Así, la heterogeneidad estructural potencia la precariedad laboral y otras desigualdades en la sociedad boliviana. Justamente la pérdida tendencial de la calidad del empleo explica la importancia que adquieren las subdimensiones de recursos monetarios, acceso y calidad del empleo, salud y pensiones en la persistencia de la pobreza multidimensional, así como su incidencia diferenciada por género, edad, adscripción étnica o clase social.

Definitivamente, no parece haber espacio para el optimismo cuando de pobreza se habla en Bolivia: lo que se vive es una situación polarizada donde la mitad de la población se beneficia con una mejora de los ingresos, mientras que la otra mitad sigue viviendo igual o peor que antes. Desde 2015, el país enfrenta un entorno económico distinto al que hubo en el periodo de bonanza inmediatamente anterior; sin embargo, muchas de las políticas aplicadas por

el gobierno del MAS continúan siendo diseñadas teniendo como referencia una economía en auge, con elevada disponibilidad de recursos externos, altos precios de materias primas y expansión de la actividad económica.

Por lo tanto, no será posible revertir las pérdidas recientes en producción, empleo, salarios e ingresos fiscales, ni responder a las demandas postergadas en salud, educación, vivienda y servicios básicos que crecientemente movilizan la población. Como en otros momentos de desaceleración y crisis económica, las políticas públicas solo tienden a restaurar ciertos equilibrios fiscales, postergando nuevamente cambios estructurales que frenen el mayor empobrecimiento de la población. Como señala la CEPAL con referencia a la región, cada vez será más compleja la integración de los segmentos más pobres, así como la satisfacción de las expectativas de mejoras continuas en los niveles de vida de las crecientes clases medias.

El mejor futuro del país está comprometido por las condiciones de acaparamiento de las oportunidades de acumulación que privilegian la generación, apropiación y uso desigual del excedente económico en manos de capitales transnacionales y de la burguesía nacional. Con una política fiscal regresiva y con un gasto social condicionado por los precios de las materias primas exportadas, se prevé situaciones de reforzamiento de las desigualdades y el mayor empobrecimiento multidimensional de la población.

En esta perspectiva, el abordaje multidimensional de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos determina la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la atención de las demandas de los grupos sociales que viven los efectos de la desigualdad y sus necesidades particulares, para garantizar condiciones de igualdad real y no solo políticas asistenciales.

En otras palabras, para afrontar las causas de la pobreza es importante que las políticas públicas cambien la estructura productiva con mayor diversificación, progreso técnico y creación de empleos de calidad, y que promuevan mejoras en el ejercicio de los derechos económicos sociales y políticos de la población. La condición fundamental es recuperar la participación de la población en las decisiones políticas, es decir, recuperar el poder y la voz como derecho colectivo de la población, en una perspectiva que garantice la integración social y la seguridad humana en todas sus dimensiones ■

Bibliografía

Alkire, S. & M.E. Santos 2010 “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries.” *OPHI Working Papers Series N° 38* (Oxford, UK: Oxford University Press). Disponible en: <https://ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/>

Alkire, S. y J. Foster 2008 “Recuento y medición multidimensional de la pobreza”. *OPHI Working Papers Series N° 7* (Oxford, UK: Oxford University Press). Disponible en: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2018 *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2016 *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2013 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL)

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017 *Informe sobre pobreza y DD HH en las Américas* (Washington, D.C.: OEA/Ser. L/V/II. Doc.147)

Escóbar, Silvia 2014 *Trabajando de por vida. Los adultos mayores en el mundo del trabajo rural* (La Paz: CEDLA y Help Age Internacional)

Foster, J., J. Greer & E. Thorbecke 1984 “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica* Vol. 52. Disponible en: <https://are.berkeley.edu/courses/ARE251/fall2008/Papers/foster-et-al84.pdf>

INE – Instituto Nacional de Estadísticas. 2017 *Encuesta de Hogares 2017 (EH-INE)*. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/banco/base-de-datos-sociales>

INE 2016 *Anuario Estadístico* (La Paz: INE)

INE 1983 *Primer Censo de Establecimientos Económicos* (La Paz: INE)

Kakwani, N. & J. Silber 2008 “Quantitative Approach to Multidimensional Poverty Measurement”. (Nueva York: United Nations Development Programme-UNDP). Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-0-230-58235-4%2F1.pdf>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social 2017 *Plan Integral de Empleo* (La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social)

Ormachea S., Enrique 2018 *Bolivia: Nuevos datos acerca del capitalismo en la agricultura* (La Paz: CEDLA)

Pacífico, D. & F. Poege 2017 “Estimating measures of multidimensional poverty with stata.” *The Stata Journal* 17 Number 3, pp. 687-703. Disponible en: http://155.185.68.2/campusone/web_dep/CappPaper/Capp_p131.pdf

Santos, M. Emma et al. 2015 “Un índice de pobreza multidimensional para AL”. *Estudios Estadísticos* núm. 92 (Santiago de Chile: CEPAL). Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN95823.pdf>

Sen, Amartya 2010 *La idea de justicia* (México: Taurus)

Sen, Amartya 1995 *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza Editorial)

SIDA – Swedish International Development Cooperation Agency 2018. *Poverty Toolbox* (Stockholm: SIDA). Disponible en: <https://www.sida.se/contentas>

sets/90754846017c4afe830dc697331bd338/poverty_toolbox_extern_mars-2018.pdf

SIDA 2017 *Dimensions of Poverty. SIDAs Conceptual Framework* (Stockholm: SIDA). Disponible en: <https://www.sida.se/contentassets/f3e30b6727e8450887950e-db891c05af/22161.pdf>

VV AA 2013 *Pobreza y caminos de cambio: visiones desde los sujetos. Investigación participativa en siete municipios de Bolivia* (La Paz: CEDLA, IIADI y UNITAS)

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas 2018 *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Indicadores de empleo según área geográfica, 2014-2017* (La Paz: UDAPE)

UDAPE 2017 *Bolivia: Estimaciones de gasto público social y gasto en infancia, niñez y adolescencia* (La Paz: UDAPE)

UDAPE 2015 *Bolivia: Estimaciones de gasto Público Social y gasto en Infancia, Niñez y Adolescencia* (La Paz: UDAPE)

UDAPE 2003 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Informe de Avance y Perspectiva* (La Paz: UDAPE)

Anexo

Nota metodológica*

Introducción

Para la medición de la pobreza multidimensional en Bolivia, el presente trabajo aplica la propuesta de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). De acuerdo con este enfoque, las personas experimentan la pobreza de una manera más amplia que solamente la carencia de ingresos, de manera que pueden sufrir problemas de salud o malnutrición y, al mismo tiempo, presentar privaciones en servicios como agua y electricidad, baja calidad del empleo o acumular pocos años de educación (Multidimensional Poverty Peer network).

Una aproximación multidimensional de la pobreza revela quién es pobre, el rango de múltiples combinaciones o desventajas y el grado de pobreza que sufren las personas en esta situación. ASDI identifica las siguientes cuatro dimensiones de pobreza multidimensional:

- (i) **Recursos**, como el acceso o control que las personas pueden tener sobre los recursos para mantener niveles de vida adecuados o mejorarlos;
- (ii) **Oportunidades**, como las posibilidades para desarrollar o utilizar recursos;

* Preparada por Wilson Jiménez Pozo y Silvia Escóbar, con la colaboración de Giovanna Hurtado y Walter Arteaga.

- (iii) **Agencia y voz**, como la capacidad de las personas para articular intereses, expresar necesidades y derechos de manera informada, a objeto de tomar decisiones de manera adecuada; y,
- (iv) **Seguridad humana**, como la expresión de un entorno inseguro —incluso violento— que podría amenazar el ejercicio de sus derechos por la gente.

Para la aplicación del enfoque, se define un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a partir de 23 indicadores que provienen de la encuesta de hogares de 2017. Esta nota metodológica presenta consideraciones y criterios para: (i) la identificación de la pobreza, (ii) las medidas agregadas de la pobreza, y (iii) el análisis estadístico de las variables y los parámetros del IPM.

Identificación de la pobreza

Aunque hay un extenso acuerdo sobre la naturaleza multidimensional del bienestar, todavía no existe consenso sobre los atributos y componentes que debería incluir una medida multidimensional de pobreza. Aproximaciones como las de OPHI ganaron terreno a partir de la propuesta de medición basada en los índices de Alkire y Foster (OPHI); sin embargo, también existen otras opciones ampliamente divulgadas, entre ellas, medidas axiomáticas, difusas y multivariadas (Kakwani y Silber, 2008).

Para la medición del IPM se requiere una base informacional con las características socioeconómicas de hogares e individuos, típicamente contenida en una encuesta de hogares con varios módulos, principalmente: educación, salud, empleo, vivienda y servicios, ingresos, equipamiento del hogar y, además, seguridad alimentaria y seguridad física de las personas.

En la aplicación se considera una muestra de N individuos y $D \geq 2$ indicadores que expresan privación de derechos; entonces, dichos indicadores pueden agruparse en áreas o dominios de privación en tanto expresan derechos similares. Por ejemplo, la dimensión de seguridad humana incluye seguridad alimentaria, percepciones de seguridad ciudadana y eventos de (in)seguridad física; cada uno de estos constituye un indicador.

Además, se define como “ Y ” a una matriz $N \times D$, cuyas entradas son y_{ij} , que denotan el nivel del indicador j para el individuo i . Además, un vector $z(1 \times D) = (z_1 \dots z_D)$, que contiene puntos de corte para cada indicador y define si una persona sufre alguna privación en el indicador o dimensión D . Se supone que para cada indicador j e individuo i , la privación ocurre cuando el valor de y_{ij} es menor a z_j ($y_{ij} < z_j$).

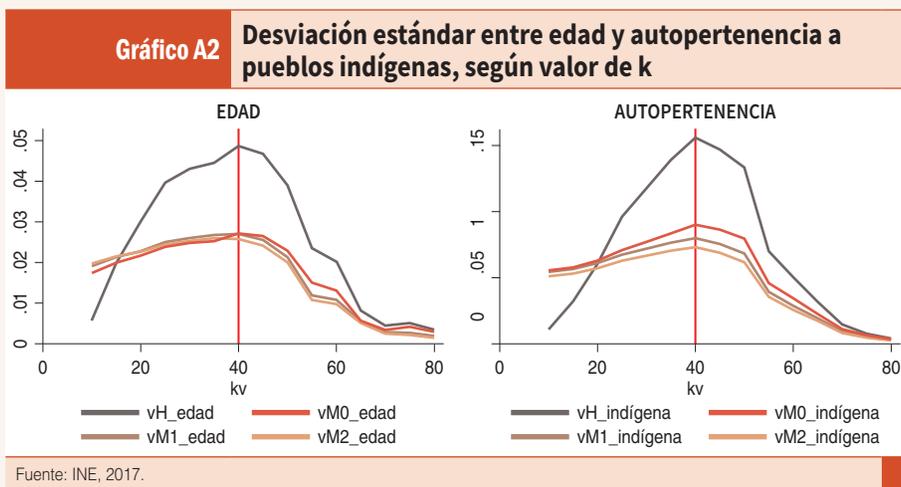
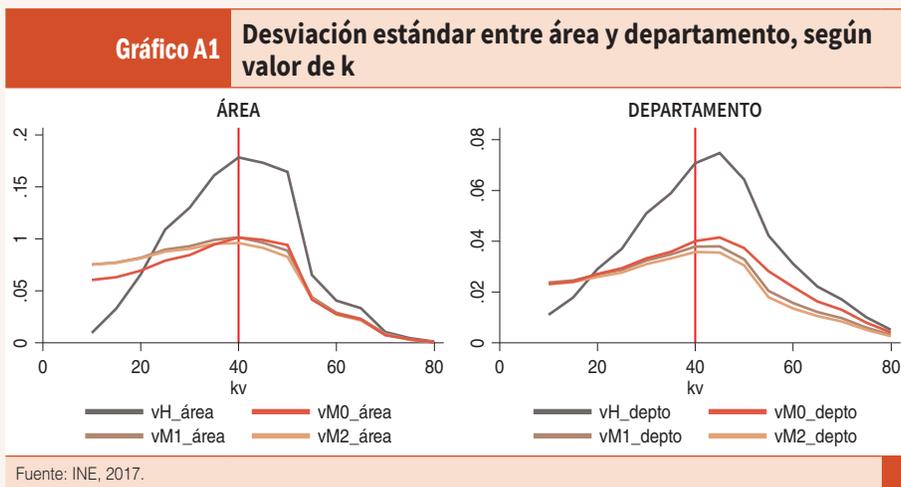
Asimismo, se consideran diferentes pesos para los indicadores y dimensiones; dichos pesos expresan la relevancia sobre las políticas en cada dimensión. Los pesos son parámetros exógenos creados en un vector $w = (w_1 \dots w_D)$, con $0 < w_j < 1$ y $\sum w_j = 1$. De manera que, si cada indicador tuviese igual importancia, todos los pesos serían iguales a $1/D$. Para la presente aplicación se definieron ponderadores que otorgan un balance entre la importancia de las políticas y la disponibilidad de información, de manera que un solo indicador no concentre la carga sobre el indicador final.

Para cada indicador se crea un valor de brecha dada por la matriz g^0 ($N \times D$) con valores $g_{ij}^0 = w_{ij}$ si $y_{ij} < z_j$ y 0 en otro caso. Dicha matriz es compatible con el marco propuesto por Alkire y Foster (AF), dado que para cada individuo se observa la importancia de las políticas cuando se presentan los eventos de privación. La suma de la fila g^0 representa el valor de las privaciones ponderadas que muestra el hogar i : $c_i = \sum_1^d g_{ij}^0$ (Pacífico & Poege, 2017). Una de las ventajas de la aplicación propuesta por estos autores es que puede extenderse fácilmente a medidas cardinales e índices de brecha y severidad.

Para ilustrar lo anterior, si un hogar tiene tres miembros adultos y solo uno de ellos presenta nivel de escolaridad superior a la media, entonces el hogar presenta una privación de 2/3; este valor representa la medida en que un hogar tiene una brecha respecto a las oportunidades educativas. En la medición, este valor entra a formar parte del IPM con la ponderación otorgada a dicho indicador.

Una vez obtenido el vector c_i , la medición de la pobreza multidimensional requiere de la definición de un parámetro k , que representa un punto de corte de pobreza y es clave en el enfoque de AF. Este mide la proporción de las privaciones ponderadas para que un hogar sea considerado pobre. Este método es una extensión del denominado enfoque dual conocido ampliamente en la literatura de pobreza multidimensional. Si bien este parámetro es exógeno, en la

presente aplicación se definió aquel valor de k que maximiza la variación de los índices de pobreza entre diferentes características de los hogares, como área, departamento, edad y condición étnica del jefe de hogar (gráficos A1 y A2)¹².



12 Se considera usar un valor apropiado de k , aquel que presenta una desviación estándar máxima entre unidades geográficas y características de los hogares. Dada la recurrencia de valores entre 0,40 y 0,45, que presentan las mayores diferencias en las medidas de pobreza según las características del hogar, se adopta el valor redondeado de 0,40.

Se define una función de identificación $\rho_k(y_i, z) = 1$ si $c_i > k$ y 0 en otro caso. Esta función es importante toda vez que modifica la matriz g^0 como $g_{ij} \rho_k(y_i, z)$; así, si el hogar i es considerado no pobre, entonces todo el vector g_i se convierte en cero. Esta se denomina matriz censurada de privaciones.

Medidas de pobreza multidimensional (agregación)

Los índices más simples de pobreza multidimensional son similares a los propuestos hace más de tres décadas por Foster, Greer y Thoebecke (FGT)¹³: incidencia, brecha y severidad. Para el caso de la incidencia, esta se obtiene mediante la siguiente relación:

$$H = \frac{\sum_{i=1}^N \rho_k(y_i, z)}{N} = \frac{q}{p}$$

Donde el numerador cuenta la cantidad de hogares o unidades que son pobres multidimensionales y en el denominador la cantidad de hogares o unidades totales evaluadas.

El índice H señala el porcentaje de unidades (hogares o individuos) en situación de pobreza multidimensional.

El índice propuesto por AF (denominado M_0) aumenta con el número de privaciones experimentadas por los hogares pobres y, por tanto, puede utilizar la matriz de privaciones censuradas:

$$M_0 = H \cdot A = \frac{|g^0(k)|}{N}$$

13 FGT (iniciales de los autores de la propuesta) se denomina a la familia de índices de pobreza usados en la mayoría de los informes de pobreza monetaria. El índice FGT2, equivalente a la severidad o brecha cuadrática, cumple los principios de monotonidad, anonimidad, escala invariante, población invariante y principio de transferencia.

Donde: $|g^0(k)| = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^D g_{ij}^0(k)$, $A = \frac{|g^0(k)|}{q}$, que es una medida de incidencia de pobreza ajustada por el número de privaciones que muestran los individuos u hogares pobres.

El índice A es una medida de la extensión o amplitud de las privaciones de los hogares o individuos pobres.

El índice M0 es una medida de incidencia de pobreza ajustada por la amplitud de carencias o privaciones de los hogares o individuos pobres.

Cuando se dispone de una matriz de brechas reales, en contraposición a variables dicotómicas, el índice M0 puede ser complementado por medidas que indican profundidad y severidad de cada indicador de privación. Por ejemplo, se define $|g^1(k)|$ como la suma de las brechas de los individuos pobres, entonces el promedio de la brecha de pobreza entre toda la extensión de posibles privaciones de los individuos pobres será igual a:

$$G = \frac{\{|g^1(k)|\}}{\{|g^0(k)|\}}$$

Una medida que considera de manera conjunta la incidencia de pobreza (H), el rango promedio de privaciones (A) y la profundidad promedio entre dimensiones de privación (G), está dada por:

$$M_1 = M_0 \cdot G = \frac{|g^1(k)|}{N}$$

El índice M1 es una medida de brechas agregada de pobreza que considera la extensión, el promedio de privaciones y la profundidad de las privaciones.

La ventaja de M_1 es que incrementa en cuanto una persona pobre presenta más privaciones en una dimensión dada; de manera que cumple con el principio de monotonicidad (Foster et al., 1984).

Mas aún, una medida ideal de pobreza debería respetar también el principio de transferencia, esto es, que debería incrementar tan pronto como la profundidad de la privación empeore para aquellos individuos u hogares que ya tenían alta privación. Bajo el enfoque de AF, fácilmente puede sustituirse $|g^1(k)|$ con $|g^2(k)|$ en el cálculo del índice G. Entonces se convierte en una medida de severidad de privación:

$$S = \frac{\{|g^2(k)|\}}{\{|g^0(k)|\}}$$

Finalmente, la medida multidimensional que considera de manera conjunta todos los aspectos definidos anteriormente puede ser computada por el producto de $M_0 * S$:

$$M_2 = M_0 \cdot S = \frac{|g^2(k)|}{N}$$

El índice M2 es una medida de severidad agregada de pobreza que considera la extensión, promedio de privaciones y profundidad al cuadrado de las privaciones. Por esta razón, este índice respeta el principio de transferencia.

De manera general, los índices de AF pueden expresarse como la familia de M_α donde α es un parámetro de aversión a la pobreza, y toma valores de 0, 1 y 2, dando lugar a los índices ya expuestos.

$$M_\alpha = \frac{|g^\alpha(k)|}{N}$$

Las medidas propuestas tienen una ventaja adicional, y es que son aditivas entre “ q ” grupos de la población (por departamento, área de residencia, edad, sexo o condición étnica del jefe de hogar u otro). Esto significa que los índices M_{α} pueden expresarse como la suma ponderada de los niveles de pobreza de los diferentes “ q ” grupos de población:

$$M_{\alpha} = \sum_{q=1}^Q \frac{N_q}{N} M_{\alpha,q}$$

A objeto de incorporar indicadores que reflejen las privaciones en las cuatro dimensiones del enfoque de ASDI, se realizó el análisis estadístico y la correlación de cada indicador respecto al ingreso del hogar per cápita y del indicador de privación de recursos monetarios.

Tanto en la versión gráfica (gráfico A3) como en la relación señalada por el indicador V de Cramer (cuadro A1) de las tablas de contingencia¹⁴, los indicadores seleccionados no señalan problemas de redundancia.

Recursos

Los indicadores de equipamiento del hogar (suma de activos o bienes durables más correlacionados con el ingreso), el logro educativo (adultos que tienen años de educación mayores al promedio) y el acceso a internet muestran correlación positiva y casi lineal con el ingreso per cápita del hogar. Sin embargo, no son redundantes debido a que no tienen correlación perfecta con el ingreso, de manera que existen hogares o individuos que, con bajos ingresos, tienen alguno de estos elementos que inciden en su capacidad productiva real o potencial.

Oportunidades

Aunque la asistencia escolar y el rezago educativo tienen menor relación con el ingreso, se advierten brechas en los extremos de la distribución, de manera que aportan a la identificación de privaciones que sufre una gran proporción de hogares.

14 También incorporado por CEPAL en el análisis de consistencia (véase Santos et al., 2015).

Respecto a la afiliación al sistema de salud, existe una mayor relación con el ingreso del hogar; sin embargo, alrededor del 50%, incluso en el decil superior, carece de este derecho.

Con relación al empleo, únicamente el empleo remunerado y la afiliación al sistema de pensiones tienen relación con el ingreso, mientras que el resto generaliza una situación de ocupación de baja calidad, por tanto, es relevante para incluirse en el IPM.

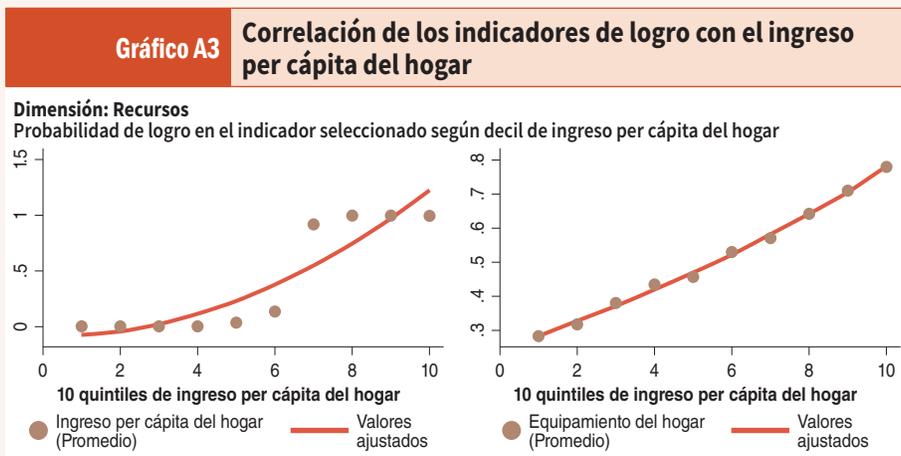
Los indicadores de oportunidades de vivienda son los que mejor se asocian con el ingreso y muestran brechas significativas entre hogares de distintas características respecto a la vivienda y el acceso a servicios.

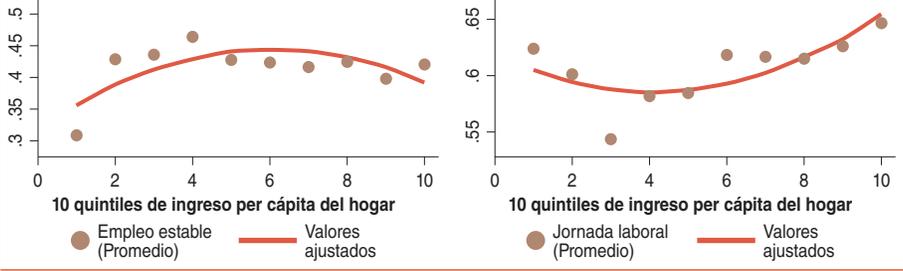
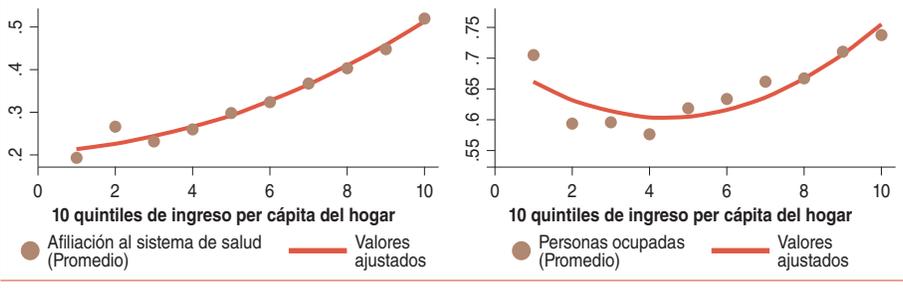
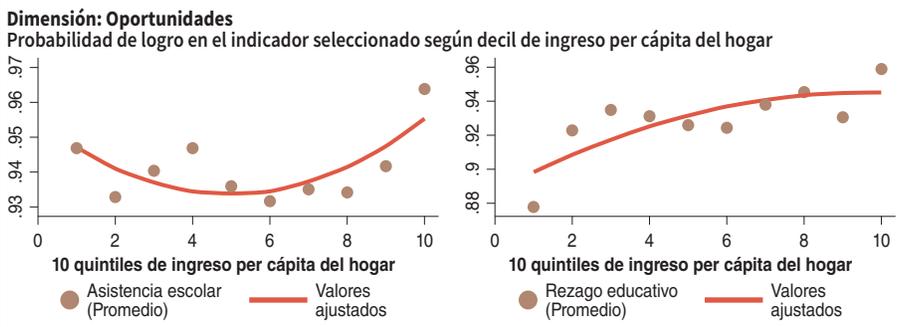
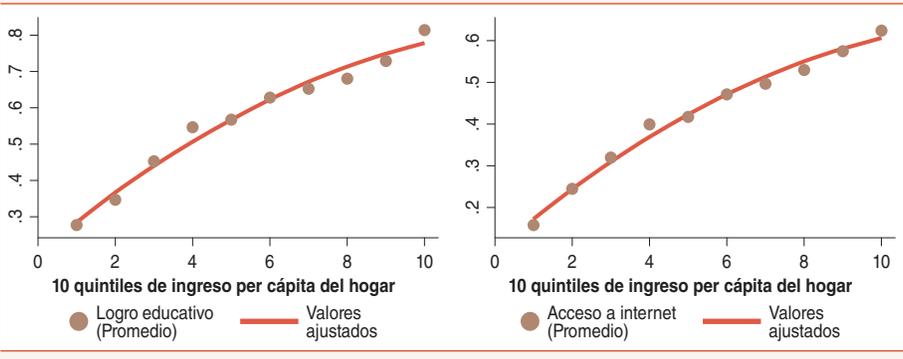
Poder y voz

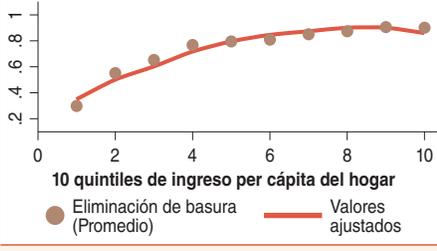
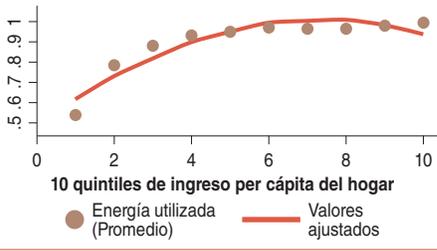
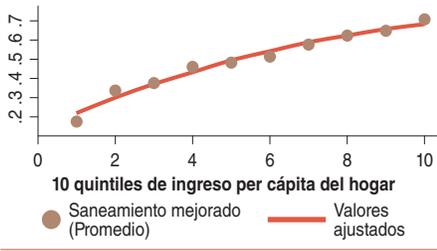
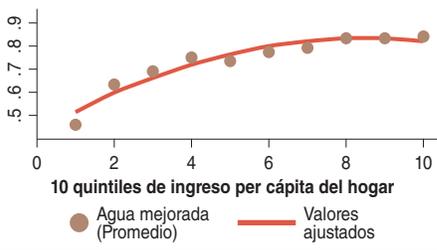
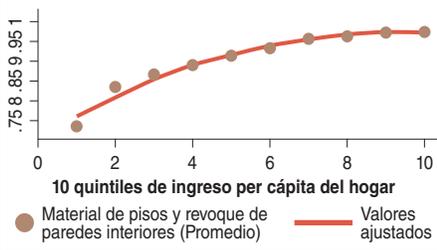
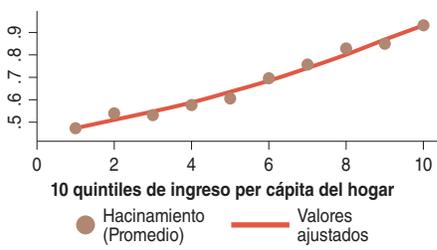
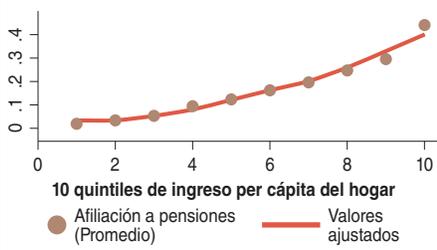
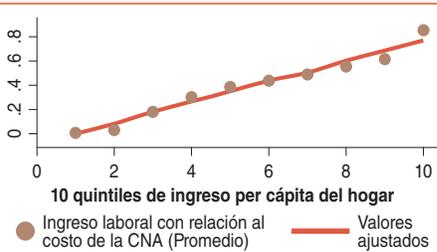
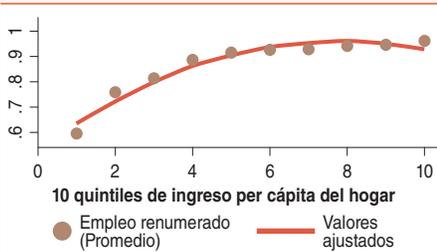
El único indicador de este componente, referido a la pertenencia a sindicato o gremio, muestra una débil relación (no lineal) con el ingreso. Incluso en el decil alto, únicamente el 18% de los hogares está vinculado a sindicatos o gremios.

Seguridad humana

El indicador de seguridad alimentaria tiene relación directa con el ingreso; sin embargo, los componentes de seguridad de las personas presentan relación inversa. Se admiten estos resultados toda vez que expresan riesgos y/o eventos de inseguridad inversamente proporcionales al ingreso monetario.

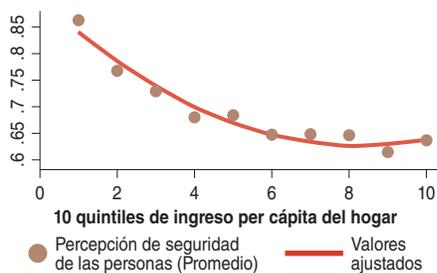
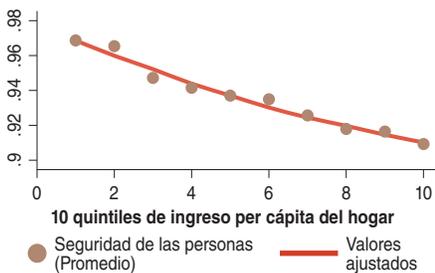
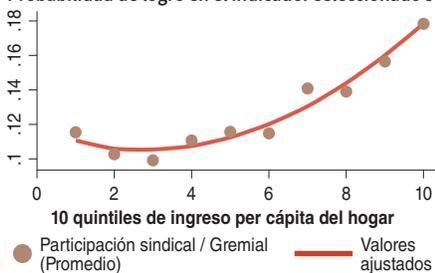






Dimensión: Poder y voz, Seguridad humana

Probabilidad de logro en el indicador seleccionado según decil de ingreso per cápita del hogar



Fuente: INE, 2017.

Cuadro A1**Estadístico V de Cramer de tablas de contingencia de indicadores de privación respecto al indicador de pobreza monetaria**

	Indicador	Estadístico V de Cramer
xRec_v12	Equipamiento del hogar	0,2446
xRec_v13	Logro educativo	0,2559
xRec_v14	Acceso a internet	0,2260
xOp_v21	Asistencia escolar	0,0691
xOp_v22	Rezag educativo	0,0935
xOp_v23	Afiliación al sistema de salud	0,1315
xOp_v31	Disponibilidad de trabajo	0,1573
xOp_v32	Estabilidad en la ocupación	0,0743
xOp_v33	Jornada de trabajo	0,0117
xOp_v34	Ocupación remunerada	0,1619
xOp_v35	Ingresos laborales suficientes	0,2700
xOp_v36	Afiliación al sistema de pensiones	0,1628
xOp_v41	Espacios de la vivienda	0,2564
xOp_v42	Pisos y pared revocadas	0,1575
xOp_v43	Agua mejorada	0,1517
xOp_v44	Combustible para cocinar	0,2014
xOp_v45	Saneamiento básico	0,2114
xOp_v46	Eliminación de basura	0,2044
xPv_v51	Afiliación a sindicato	0,0304
xSeg_v61	Seguridad alimentaria	0,1353
xSeg_v62	Seguridad ciudadana	-0,0288
xSeg_v63	Percepción de seguridad	-0,0088

Fuente: INE, 2017

Este informe entrega los primeros resultados de una nueva medición de la pobreza multidimensional en Bolivia basada en la perspectiva de derechos humanos.

La identificación de los derechos negados a las personas permite indagar sobre las estructuras sociales que favorecen o limitan el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades, a la participación política y a la seguridad humana, así como preguntarse sobre los caminos posibles para la acción colectiva en favor de una mayor igualdad social, que está indisolublemente ligada a la construcción de una sociedad democrática.

Este abordaje de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos conduce a la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la atención de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas, para garantizar condiciones de igualdad real y no solo políticas asistenciales.

En este primer número de la Serie Desigualdades y Pobreza Multidimensional se resume el marco conceptual y metodológico aplicado en el estudio, y se presentan las principales dimensiones e indicadores utilizados para conocer quiénes son las y los pobres, cómo les afecta la pobreza y cuáles son las principales causas que explican las situaciones encontradas.



Suecia
Sverige