

Impacto de la inversión pública en la reducción de la pobreza en Bolivia*

Gustavo Javier Canavire Bacarreza

La pobreza es uno de los principales problemas en países en desarrollo y, por tanto, su reducción es uno de los principales objetivos de los gobiernos y de los organismos internacionales. El presente trabajo pretende analizar el efecto de la inversión pública sobre la reducción de la pobreza.

La pobreza, su conceptualización y el método de línea de pobreza

La pobreza no es una fatalidad, se explica por causas estructurales acumuladas en un largo proceso histórico. La conceptualización de la pobreza no es sencilla, debido al carácter multidimensional que tiene, además de la existencia de limitaciones en los métodos de medición.

La metodología de la línea de pobreza relaciona el estándar de vida de una persona con el nivel de consumo de bienes privados, dejando de lado el acceso a bienes públicos. Para ello se utiliza el nivel de consumo o ingreso corriente como indicador del bienestar. En una primera instancia se toma el costo de una canasta básica de alimentos contra la cual se comparan los ingresos; ésta se denomina línea de pobreza extrema. Adicionalmente se realiza otra comparación de los ingresos con otra línea que comprende el costo de una canasta de alimentos y no alimentos, la cual se denomina

* El presente trabajo corresponde al resumen de la Tesis de Licenciatura en Economía N° 659 de la Colección de Tesis de Economía de la Universidad Católica Boliviana.

línea de pobreza. En este sentido, serán pobres los que se encuentren por debajo de la línea de pobreza y no pobres los que se encuentren por encima de la misma.

La inversión pública, su definición, eficiencia y equidad

En general los gobiernos son los encargados de proveer la mayor parte de la infraestructura física, la formación de capital humano y, hasta hace algún tiempo, también eran encargados de atender una parte del sector productivo. Uno de los componentes más importantes de las políticas con que cuenta el Estado es el uso de la inversión pública.

En el presente trabajo se adopta la definición de inversión pública presentada en las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (1997), según la cual, inversión pública es “todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes”.

La pobreza en Bolivia

Bolivia presenta uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina, significativamente más elevado que el promedio de la región, y tiene una incidencia aproximadamente tres veces mayor a la que presentan países con menores niveles de pobreza. El área urbana concentra cerca del 60% de la población boliviana, mientras que el 40% vive en comunidades rurales. De acuerdo al Mapa de Pobreza de Bolivia correspondiente al año 2001, 58.6% de la población presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y 21.7% de los hogares constituían el segmento de extrema pobreza.

Impacto de un programa de inversión en generación de empleo en el corto plazo

Luego del programa de ajuste macroeconómico (1985) se dio un proceso de fortalecimiento de la inversión pública, lo que permitió destinar mayores recursos para inversiones en los sectores sociales y de infraestructura. Las reformas de segunda generación (1993–1997), mediante las leyes de Participación Popular y de Descentralización, hicieron posible que los recursos de la inversión pública llegaran hasta donde antes no lo habían hecho. En este cometido, el rol de los Fondos de

Inversión Social fue muy importante, especialmente en los sectores de salud, educación y saneamiento básico. Y actualmente, uno de los intentos por reducir el desempleo existente es el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), que se inició en el año 2001.

Metodología. La metodología que utiliza este estudio se basa en modelos de microsimulaciones contrafactuales que sirven para explicar el posible impacto del PLANE (impacto de corto plazo) sobre los ingresos de las personas. Esta modelación parte de la igualdad de composición de los ingresos de las familias.

$$Y = \sum_{i=1}^n L_i^o w_i + \sum_{i=1}^n L_i^p x_i + Y_0$$

donde:

Y = Ingreso total del hogar

n = Número de personas en la familia

w_i = Ingresos laborales de los trabajadores obreros, para el individuo i

x_i = Ingresos laborales de los trabajadores profesionales, para el individuo i .

L_i^o = Variable *dummy* que toma el valor 1 cuando el individuo participa en el mercado laboral como obrero.

L_i^p = Variable *dummy* que toma el valor 1 cuando el individuo participa en el mercado laboral como profesional.

Y_0 = Otras fuentes de ingreso exógenas, dentro de las cuales se incluye el ingreso no laboral de los miembros de la familia.

Resultados del impacto de corto plazo. Al realizar las microsimulaciones, con los datos de la MECOVI-2001, se encontró que existe un impacto reducido de la inversión pública en el desempleo y un mayor impacto sobre la pobreza. Se realizaron tres simulaciones para tres distintos escenarios, correspondientes a las implementaciones del PLANE en un 30%, 60% y 100%. Tanto en el área urbana como rural, la simulación muestra una pequeña reducción en la población desocupada. En el área rural del país la reducción en la Tasa de Desempleo Abierta (TDA) es prácticamente nula.

Al aplicar el PLANE se tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza en nuestro país. En el área rural el impacto es mayor debido a las características de los ingresos y del empleo. Las familias más numerosas (7 o más miembros) y que, por lo

tanto, son más pobres, reducen en mayor medida su pobreza. Por otro lado, los hogares con individuos con menores niveles de escolaridad presentan mayor incidencia en áreas urbanas, a diferencia de las áreas rurales, en las cuales individuos con niveles de escolaridad superiores presentan una mayor incidencia de pobreza. Esto puede ser justificado por la falta de requerimiento de mano de obra cualificada en el área rural, lo cual llega a ser un incentivo para la migración hacia las ciudades. El impacto más significativo se encuentra en sectores con menores niveles de escolaridad, presentando una reducción en los distintos escenarios. Una vez más, en áreas urbanas el impacto sobre la incidencia de la pobreza en los tres grupos es reducida. Al analizar los niveles de pobreza por condición de ocupación, se pudo observar que la mayor incidencia recae sobre los grupos de personas desocupadas, debido a la falta de ingresos. La incidencia de pobreza se reduce en ambos grupos aunque en mayor medida en el sector de desocupados.

Con relación al impacto sobre la distribución, tanto el índice de Gini como el de Theil presentan una mejor distribución, debido a que se ataca a los sectores de mayor pobreza, es decir, a aquéllos que representan los quintiles de ingresos más bajos. Finalmente, el impacto es un poco mayor en el área rural respecto al que se presenta en el área urbana.

Impacto de un programa de inversión en recursos humanos de largo plazo

Metodología. Para analizar el impacto de un programa de inversión en recursos humanos como es el de la inversión en educación realizada por el Fondo de Inversión Social (FIS), se utilizó como parámetro el indicador educativo más importante del estudio de evaluación de impacto del FIS, el cual es la reducción en la tasa de abandono, medida entre 3.9% y 5.1%. En relación con ello se estima una función de ingresos Mincer por niveles de educación y los residuos de la estimación son guardados en una variable para obtener los ingresos del contrafactual.

Resultados del impacto de largo plazo. Luego de realizar las microsimulaciones para evaluar el impacto de largo plazo de la inversión sobre la pobreza, vemos que existe una reducción en los indicadores de pobreza en el área rural, especialmente explicada por la inversión en capital humano. Sin embargo, a nivel nacional el impacto es reducido.

Se observa además un incremento en los ingresos de las personas en el área rural, producto de un aumento en los ingresos laborales y dados los niveles de educación.

Se debe tener en cuenta, sin embargo, que el único impacto considerado es el de finalización de la primaria, manteniéndose el resto de las variables constantes.

El programa de educación del FIS consistió en la inversión de 81.5 millones de dólares durante los años 1994 a 1998 en el área rural. Su impacto sobre la incidencia de pobreza está entre 8% y 10%. Al observar este impacto en relación al número de miembros del hogar, se puede concluir que aquél ha sido mayor en los hogares con mayor número de miembros, aunque afecta también positivamente a los demás hogares rurales. Con relación a los indicadores de pobreza por nivel de escolaridad, se presenta un escenario optimista, pues premia con mayor nivel de reducción de la pobreza a aquellas personas que tienen una escolaridad mayor al nivel primario. En efecto, según la ecuación de Mincer estimada, las personas que han completado el nivel primario tienen un mayor retorno, lo que se refleja en los niveles de reducción de la pobreza. Hay que señalar, por otro lado, que la reducción que se presenta en el área rural es mayor en el corte de secundaria, debido a que quienes completan primaria tienen la posibilidad de acceder a la secundaria. Con relación al impacto sobre la distribución del ingreso, se observa una leve mejoría en el área rural. En efecto, al igual que en el caso de la pobreza, las condiciones mejoran en el área rural, reduciendo el índice de Gini.

En síntesis, el análisis del impacto de la inversión de largo plazo sobre los indicadores nos permite ver que se presenta una mejoría en los distintos indicadores de pobreza en función a la inversión en capital humano que se realiza.