



Crisis y pobreza rural en Bolivia

Noviembre 2009

Luis F. Baudoin

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- ▶ En Bolivia, las exportaciones de minerales, junto a los productos agrícolas industriales, serán los segmentos en los que la crisis tendrá mayor impacto, afectando el PIB y el empleo sectorial.
- ▶ Bolivia es eminentemente un país exportador de materias primas. Eso lo convierte en una economía extremadamente vulnerable.
- ▶ Los efectos de la crisis afectarán en particular al segundo quintil de pobreza, y contribuirán a ampliar el universo de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.
- ▶ La crisis generará importantes variaciones en el empleo rural, sobre todo un traslado de la masa laboral minera hacia la agricultura de autoconsumo.
- ▶ Los flujos de remesas podrían caer en el año 2009 hasta en un 30% respecto del año anterior.

Para mitigar los impactos de la actual crisis económica mundial en el sector rural boliviano, se requiere de medidas encaminadas principalmente a:

- ▶ **Generar un nuevo ordenamiento de la institucionalidad pública para atender de forma integral las prioridades territoriales, sociales y sectoriales.**
- ▶ **Enfatizar la patrimonialización de las poblaciones más vulnerables en materia de tierras, tecnología, equipamiento, capital de inversión y operaciones.**
- ▶ **Orientar esfuerzos a fortalecer las capacidades de las poblaciones más pobres para generar medios de vida sostenibles.**
- ▶ **Mejorar el acceso a los mercados, con condiciones más ventajosas para el intercambio e incrementando la escala y la productividad.**
- ▶ **Anticiparse a los impactos de la crisis en la seguridad alimentaria, acelerando la producción de alimentos básicos, especialmente en los territorios más pobres.**
- ▶ **Ordenar las asignaciones de recursos de los cooperantes internacionales.**

Dimensiones de la crisis en Bolivia

En Bolivia se considera que, a pesar de que no existen fuertes correas de transmisión de la crisis, habrá un impacto generado por la crisis del sector exportador (principalmente minero y agroindustrial) que repercutirá especialmente en el segundo quintil de pobreza y producirá una ampliación de la pobreza en el país. Esta crisis podrá ser más profunda en la medida en que se exprese con mayor severidad en Argentina y Brasil.

Las principales manifestaciones en el sector real de la economía se verán a través del comercio internacional, el flujo de remesas y el flujo de capitales.

► Las cifras del año 2008 e inicios de 2009 muestran algunas evidencias de la crisis:

- Un descenso abrupto del precio de las materias primas que exporta Bolivia, especialmente minerales e hidrocarburos. Ello genera una disminución del flujo positivo de divisas que podría revertir la apreciación de la moneda nacional.
- En comparación con octubre de 2008, los precios del gas natural se redujeron en un 7%, los del estaño en un 26%, los del zinc en un 45% y los del antimonio en un 25%.
- A pesar de haber crecido en el año 2008, los flujos de remesas correspondientes a los primeros meses de 2009 mostraron un descenso.
- El ritmo de crecimiento de la industria fue disminuyendo durante el segundo semestre de 2008, fruto de la desaceleración económica. La reducción de los precios internacionales en los últimos tres meses del año 2008 golpeó a algunos sectores importantes. En el grupo de productos tradicionales, el sector minero disminuyó sus exportaciones en un 63% en este periodo con relación al año 2007; y en el sector no tradicional, la soya y sus derivados sufrieron una reducción de precios de un 40% en promedio.
- Se ha observado un reemplazo de la fuente de financiamiento de la deuda pública hacia la cooperación sur (bilateral: Brasil, Venezuela y Argentina), ya que estos países incrementaron su

participación en la deuda externa de un 15% a un 25%. Esta deuda trae consigo una mayor tasa de interés.

► Entre los potenciales efectos y proyecciones de la crisis, se visualizan los siguientes:

- Las exportaciones de minerales serán, junto con las de los productos agrícolas industriales, las más afectadas por la crisis.
- La caída de los minerales, en especial de los hidrocarburos, repercutirá de manera directa en los impuestos y regalías que cobra el Estado a estas actividades.

Debilidades del sector exportador

- La estructura económica boliviana se ha caracterizado por ser de enclave, con un sector exportador fuertemente desvinculado del resto de la economía. El bajo valor agregado de las exportaciones muestra la poca dependencia de otros sectores respecto del enclave.
- La concentración en pocos productos de exportación y en pocos mercados genera una vulnerabilidad económica en el contexto crisis. Bolivia es esencialmente un país exportador de materia prima. De los diez principales productos de exportación, solo tres corresponden al grupo de productos no tradicionales (el sector oleaginoso, principalmente). Existe también una alta concentración en pocos productos de exportación: del total exportado, los diez primeros productos constituyen el 81%. Esto implica que es muy dependiente de los cambios internacionales de precios, demandas, etc. Además, el 88% del total exportado está concentrado en diez países, de los cuales solo Estados Unidos y Venezuela compran productos manufacturados. Perder uno de ellos totalmente implicaría la reducción del 20% de las exportaciones.

- Los flujos de remesas podrían caer este año hasta en un 30% respecto del año anterior, aunque según cómo prospere el tipo de cambio, la disminución podría ser mitigada por el mayor poder adquisitivo de la moneda.
- Podría verificarse un efecto de contagio en la economía boliviana ante el colapso de las economías de Brasil y Argentina, las que en un contexto de crisis,

tal como ocurrió en 1999, empezarían a depreciar su moneda aceleradamente, debido a la ausencia de divisas y para promover sus ventas externas.

- La recesión financiera y la crisis subprime no afectarán a la banca boliviana, dado su bajo nivel de internacionalización. Y aunque esta entrara en crisis, su vinculación con los sectores rurales más pobres es tan baja, que no habría transmisión de impactos.

Impacto sobre la pobreza

La pobreza en Bolivia es un fenómeno focalizado geográficamente, cuyas dimensiones principales cruzan de manera crítica la ruralidad, la etnicidad y el género.

En el año 2006, el Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia hizo un experimento de agrupación de los municipios en territorios según el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y los niveles de pobreza, correspondiendo el Territorio 1 (T1) al área de muy alta vulnerabilidad, con la casi absoluta insatisfacción de las necesidades básicas; el T2, a una alta vulnerabilidad; el T3, a una mediana vulnerabilidad; el T4, a una baja vulnerabilidad; y el T5 a una muy baja

vulnerabilidad. En todos estos territorios hay personas con distintos grados de pobreza (ver recuadro). De acuerdo a esa clasificación:

- En los territorios 1, 2 y 3 la mayor parte de la población se encuentra en la indigencia; en el Territorio 4, en pobreza moderada; y en el 5, en el umbral de pobreza.
- Más del 50% de todos los habitantes en marginalidad se encuentran en el Territorio 1, y más del 25% en el Territorio 2. Casi el 55% de los que están en indigencia se concentran en los territorios 1, 2 y 3.

Segmentación del territorio nacional según índice de necesidades básicas insatisfechas y niveles de pobreza

TERRITORIO	% de pobres por NBI	Cantidad de municipios	Población total	Población con NBS	Población en umbral de pobreza	Población en pobreza moderada	Población en indigencia	Población marginal
ÁREA TERRITORIAL 1 MUY ALTA VULNERABILIDAD	100-98	77	600,254.00	654.00	5,368.00	103,291.00	386,418.00	104,523.00
ÁREA TERRITORIAL 2 ALTA VULNERABILIDAD	97-95	51	526,895.00	2,065.00	14,868.00	154,319.00	302,575.00	53,068.00
ÁREA TERRITORIAL 3 MEDIANA VULNERABILIDAD	94-90	45	618,322.00	4,542.00	38,204.00	269,888.00	279,538.00	26,150.00
ÁREA TERRITORIAL 4 BAJA VULNERABILIDAD	89-74	80	1,065,503.00	26,329.00	147,316.00	535,857.00	345,711.00	10,290.00
ÁREA TERRITORIAL 5 MUY BAJA VULNERABILIDAD	75-19	73	5,261,397	1,267,854	1,785,327.00	1,734,273.00	461,268.00	12,675.00
TOTALES		326	8,072,371.00	1,301,444.00	1,991,083	2,797,628.00	1,775,510.00	206,706

- En el Territorio 5, con un patrón en el que predomina el sector terciario de la economía, se concentra casi el 90% de los habitantes en el umbral de pobreza y más del 97% de todos los pobladores de Bolivia que tienen satisfechas sus necesidades básicas.

La población indígena es mayoritariamente predominante en los territorios más pobres, al extremo de que es visible la correlación entre ser extremadamente pobre, rural e indígena. Si a estas tres características le agregamos la de ser mujer, la probabilidad de ser extremadamente pobre aumenta.

De acuerdo a los índices de pobreza FGT (Foster, Greer y Thorbecke), el porcentaje de la población boliviana que se encuentra por debajo de la línea de pobreza es del 23% (FGT0); el déficit de ingreso total de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza con respecto a dicha línea es del 27.8% (FGT1), y la desigualdad de los ingresos entre la población pobre (FGT2) llega al 18.2%.

- ▶ **La crisis tendrá un fuerte impacto en el empleo.**

Se verá afectado el empleo generado por la agricultura empresarial, cuyo desempeño se verifica principalmente en el Territorio 5. Este desempleo afectará los niveles de marginalidad periurbana, incrementando el trabajo por cuenta propia, y contribuirá a que se amplíe la precarización del empleo, afectando al segundo quintil

Crisis y pobreza rural

En Bolivia se observa un creciente proceso de urbanización que ha determinado una disminución progresiva de la participación de la población rural en la población total, que actualmente llega a un 34%. Se trata de una población de marcado carácter indígena.

Los pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas viven en una situación de marginalidad excepcional y ocupan los Territorios más pobres del país (1 a 3). En tales territorios, las capacidades y competencias productivas se ven obstaculizadas por un bajo acceso a la tierra, por la ausencia del Estado y de condiciones sistémicas, por un déficit patrimonial estructural (tecnología, equipamiento, capital de inversión y operaciones, capacidad de gestión) y por la ausencia de una red comercial o de desarrollo de proveedores, así como de un precio justo.

de ingresos. La masa salarial del sector observará una disminución adicional a la pérdida de empleos, principalmente por la caída de los precios unitarios de los salarios rurales en la actividad agropecuaria empresarial.

- ▶ **El efecto mayor se registrará en los territorios 1, 2 y 3, de economía basada en la minería.**

La disminución de las exportaciones mineras provocará un retorno de los mineros a la actividad agropecuaria principalmente en los territorios 1 a 3, que se destina principalmente al autoconsumo, ya que los productos agropecuarios de exportación no se producen en las zonas mineras.

- ▶ **La reducción de las exportaciones afectará principalmente a las familias del primer y segundo quintil de ingresos.**

Se producirá una merma de familias en el segundo quintil de ingresos y una ampliación en el primer quintil de ingresos. Esto podría ser mitigado por la política de inversión pública que está preparando el gobierno, que pretende generar fuentes de empleo.



Foto: Szeke / Flickr

Los productos agrícolas relacionados con las áreas de mayor pobreza son la papa, maíz, cítricos, cebada, quinua, alfalfa, trigo, oca, avena, arroz, haba, pimentón, yuca, durazno, maní, cebolla, vid-uva y arveja. Todos estos productos se orientan principalmente al mercado interno y al autoconsumo, con excepción del maíz en grano. Tanto la producción de papa como la de maíz, que son productos principales, han presentado un crecimiento. La producción de papa ha tenido un crecimiento sostenido, pero no tan fuerte como la del maíz en grano.

En cuanto a los agricultores de productos de exportación, se estima que son altamente vulnerables a los cambios en las condiciones de exportación de sus productos.

► La crisis generará importantes variaciones en el empleo rural.

Dados los cambios en las condiciones del comercio exterior, se prevén variaciones en el empleo rural, debido a la disminución de las exportaciones de productos agroindustriales (principalmente oleaginosas) y de las exportaciones mineras.

► Los quintiles 1 y 2 son los más vulnerables a una disminución de sus ingresos.

Al comparar los ingresos necesarios con el ingreso total por quintiles, como muestra el gráfico, se aprecia que en el área rural, en el primer quintil, se reporta un ratio menor que 1 y el quintil 2 tiene un índice de 1. Este hecho

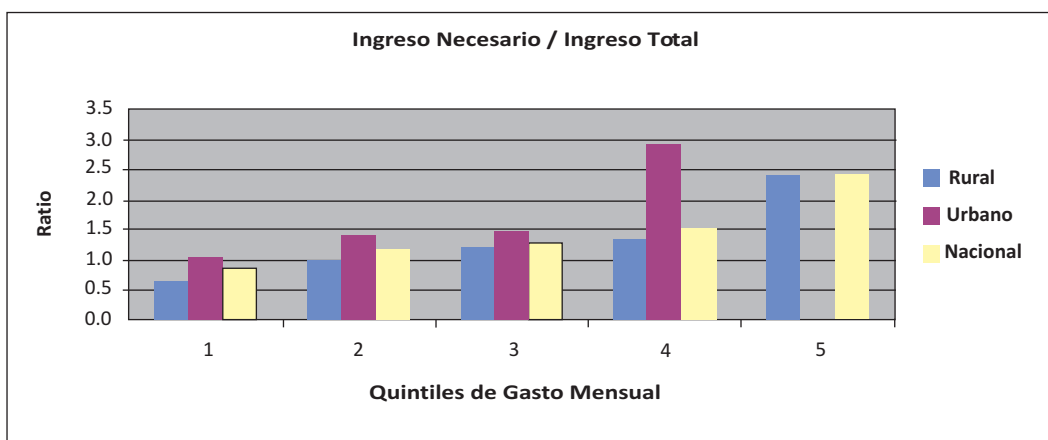
Población indígena como parte de la pobreza rural

- La población indígena del país representa el 50% de la población total, el 36% del área urbana y el 74% de las zonas rurales.
- La participación de la población indígena en los territorios 1, 2 y 3 respectivamente, es del 93%, del 87% y del 80%; en el Territorio 4 esta participación ya llega al 50% y en el Territorio 5 al 39%, demostrando que la población más concentrada en los territorios más pobres es precisamente la población indígena.

permite prever que este grupo sería el más vulnerable a una disminución en sus ingresos asociada a la crisis global. En el segundo quintil, los habitantes de Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Pando y Oruro serían los más afectados.

► La dimensión alimentaria de la crisis impone desafíos a la producción agrícola.

Bolivia necesita ganar espacio en seguridad alimentaria para evitar ser arrastrada por la depresión y la especulación del mercado internacional. Se requiere producir de manera acelerada alimentos básicos (trigo, maíz, papa, quinua, arroz, carnes y leche) y estos se producen principalmente en los territorios 1 a 3.



¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

► Acciones tomadas por el sector público.

El sector público boliviano ha tomado varias medidas que pretenden mitigar o adelantar los posibles efectos de la crisis, en especial porque Bolivia puede verse afectada por las acciones que tomen otros gobiernos, como Brasil y Argentina. De hecho, en 1999 el colapso de esas economías tuvo serias repercusiones en el país.

- Según una normativa reciente (diciembre 2008), la previsión genérica para la cartera en moneda extranjera fue incrementada de 1% a 2.5%, como previsión a la crisis internacional.
- Para la moneda nacional se mantendría una previsión de un 1%. Las previsiones también incluirían un 25% de previsiones cíclicas.
- En materia de política monetaria, se ha apuntado a una disminución del ritmo de absorción de liquidez mediante operaciones de mercado abierto (segundo semestre de 2008).
- Desde la perspectiva de la política fiscal, el gobierno sostuvo el precio del zinc para mantener la producción mediante una cuenta de estabilización de precios de minerales.
- La inversión pública llegará a 1.871 millones de dólares en el año 2009, un 20.6% más que en 2008. Esta cifra subiría a 2.871 millones de dólares en caso que el Congreso apruebe un crédito de mil millones de dólares para operaciones de yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

- Se invertirán 870 millones de dólares en el sector de infraestructura (47% del presupuesto total), de los cuales 690 millones de dólares se destinarán a la construcción de caminos.
- El presupuesto del sector energético se incrementará en un 51.8%, ya que recibirá 150 millones de dólares, que equivalen al 7.9% del total calculado para el 2009. Los proyectos hidrocarbúricos contarán con un presupuesto un 30.5% más elevado que el actual.
- Los proyectos agropecuarios productivos accederán a 150 millones de dólares, que equivalen al 8.1% del presupuesto. A la minería se le asignarán 110 millones de dólares, es decir, un 168.4% más que en el año 2008.
- El presupuesto de los proyectos multisectoriales se incrementará un 35.9% y llegará a un total de 105 millones de dólares.
- Los proyectos de urbanismo y vivienda recibirán un gran impulso, debido a que su presupuesto crecerá un 18% en relación con el año 2008, y llegará a un total de 200 millones de dólares.

► La cooperación internacional.

- La cooperación internacional bilateral y multilateral tiene, en general, la estrategia de apoyar al gobierno en sus políticas. Se estima que para mitigar los efectos de la crisis económica financiera mundial continuará con esta estrategia.



Foto: World Bank

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis en la población rural

El análisis de los programas y medidas de emergencia planteados por el gobierno concluye que si bien una política de mayor gasto público puede mitigar los efectos de la crisis, su eficacia depende de la capacidad de gestión estatal y de los recursos disponibles. Si bien la economía boliviana se comporta de manera sólida en términos macroeconómicos y existen recursos, la capacidad de ejecución pública demostrada puede reducir la efectividad de la política.

Un enfoque excesivamente orientado a la ampliación de la inversión pública será insuficiente, si no se orientan esfuerzos a fortalecer las capacidades de las poblaciones más pobres para generar medios de vida sostenibles. En este caso, las acciones deben tener mayor profundidad distributiva y exigen un ordenamiento del marco institucional, de cuya radicalidad depende la eficacia y la eficiencia de los esfuerzos.

La estrategia para mitigar los efectos de la crisis en las zonas rurales debe otorgar igualdad de oportunidades a los habitantes de los sectores más distantes de los centros urbanos de importancia, proporcionando capacitación, implementación y tecnologías. Se proponen las siguientes acciones:

► Al sector público y privado en el país.

- **Un nuevo ordenamiento institucional con enfoque sectorial.** Se necesita ordenar la institucionalidad pública según jerarquías, mandatos, misiones y especialidades y de acuerdo a las prioridades territoriales, sociales o sectoriales, y determinar los espacios de cobertura, los recursos disponibles y los problemas a ser atendidos. Asimismo, se deben establecer espacios de convergencia con el resto de la institucionalidad pública e interacciones con las distintas áreas de gestión del Estado en el ámbito nacional, prefectural y municipal, para un mejor aprovechamiento de los recursos y una atención integral e integrada a los territorios.
- **Una patrimonialización de las poblaciones más vulnerables.** Se requiere de un mecanismo de respuesta sistémica, eficaz, ágil y eficiente para la atención de los problemas nacionales, con énfasis en la patrimonialización de las poblaciones más vulnerables en materia de tierra, tecnología,

equipamiento, capital de inversión y operaciones. El marco debe ser el acompañamiento al ciclo de formación de capital, como un instrumento eficaz para asegurar la generación de medios de vida sostenibles.

- **Un mejoramiento del acceso a los mercados.** Es necesario ofrecer mejores condiciones para el intercambio, fomentando el incremento de la escala y el mejoramiento de la productividad, en el marco de una política general de desarrollo de proveedores que tenga como impacto el aumento de los ingresos de los productores, la seguridad alimentaria y el abaratamiento del costo de los bienes salario.
- **Una concentración de la ayuda pública en un sector.** Las políticas de apoyo al desarrollo basadas en proyectos han sido fragmentarias e insuficientes. Se recomienda una nueva política consistente en concentrar los recursos públicos y la ayuda externa de manera más efectiva en un sector.
- **Una integración vertical del gobierno con productores.** El concepto de integración vertical entre tres segmentos del sector público y las organizaciones de productores tiene el objetivo de asegurar en un primer movimiento ascendente que los planes de desarrollo municipal sean formulados participativamente e integren las demandas priorizadas de la población.
- **Ordenar las asignaciones de recursos de los cooperantes internacionales.** Esto se debe hacer considerando los niveles de intervención según sean macro, meso o micro, y estableciendo un conjunto de ejes programáticos que ordenen su gestión en agencias, pisos, programas y proyectos, determinando que la lógica de los mismos responda a la misma lógica de los esfuerzos del Estado, en el marco de las resoluciones de alineamiento y armonización emergentes de los Acuerdos de París.



Foto: World Bank

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Baudoin, L. F. 2009 "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Bolivia". Documento de Trabajo No. 40, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

www.rimisp.org/dtr/documentos

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza



IEP Instituto de Estudios Peruanos