

**Foro Económico de la Fundación
Vicente Pazos Kanki**

(Cuarta sesión, realizada el 10 de agosto de 2021)

**Los pobres en tiempos del COVID:
Algunos apuntes desde Bolivia**

Armando Ortuño Yañez

**Foro
Económico**

**FUNDACIÓN
VICENTE
PAZOS
KANKI**

Foro Económico de la Fundación Vicente Pazos Kanki

(Cuarta sesión, realizada el 10 de agosto de 2021)

Los pobres en tiempos del COVID:

Algunos apuntes desde Bolivia

Armando Ortuño Yáñez

Los pobres en tiempos del COVID: Algunos apuntes desde Bolivia

Edición: Fundación Pazos Kanki

Diseño y Diagramación: Omar Gabriel Hidalgo R.

La Paz, Bolivia 2021

Contenido

Presentación del Foro Económico de la FVPK	5
Los pobres en tiempos del COVID: Algunos apuntes desde Bolivia	7
Los pobres durante la pandemia, más y desigualmente afectados	8
Empeoramiento de los factores que determinan la pobreza en el mediano plazo	13
Las demandas de los pobres en la post-crisis: educación, salud y emprendimientos personales	14
A modo de conclusión: las desigualdades y la pandemia	15
Debate entre los miembros del Foro Económico	17

Presentación del Foro Económico de la FVPK

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

- Lykke Andersen
- José Luis Carvajal
- Samuel Doria Medina
- Luis Carlos Jemio
- Juan Antonio Morales
- Beatriz Muriel
- Armando Ortuño

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.

Los documentos y una relación de las sesiones del Foro Económico se publican para conocimiento de los interesados en la discusión económica nacional. Las posiciones expresadas en estas publicaciones no necesariamente corresponden con las de la FVPK, así como las posiciones de la FVPK, reflejadas en otros espacios y actividades, no comprometen a los miembros del Foro, que conforman un grupo pluralista en cuanto a sus ideas políticas y las escuelas económicas a las que se adscriben.

Los pobres en tiempos del COVID:

Algunos apuntes desde Bolivia

Armando Ortuño Yáñez

La aparición y rápida expansión del coronavirus desde fines de 2019 ha provocado grandes desequilibrios globales en casi todas las dimensiones de la vida humana. La expansión del contagio, acompañado de la generalización de medidas de restricción de movilidad para detener su crecimiento, desaceleraron bruscamente la actividad económica, limitando severamente las interacciones humanas, fundamento de muchas instituciones y prácticas sociales, aumentando la angustia sociopolítica y desencadenado una crisis en varios servicios públicos básicos, como el sanitario o el educativo.

Aunque esta crisis concierne prácticamente a todos los habitantes del planeta, sus impactos han sido desiguales, dependiendo de los ingresos de las personas, la calidad de las prestaciones sociales privadas y públicas a las que tienen acceso, la localización de su vivienda y un largo etcétera de variables socioeconómicas, geográficas y culturales. La crisis es, pues, la misma para todos los seres humanos, pero su capacidad disruptiva en la vida de las personas y sus secuelas se determinan a partir de la interacción de ese quiebre exógeno con los contextos sociales e individuales específicos de cada uno de los ciudadanos.

El impacto de la pandemia entre las personas y familias con mayores carencias es uno de los aspectos que más preocupan desde una perspectiva ética, pero igualmente por su potencial influencia futura en la estabilidad política, en el tipo de modelo socioeconómico que se ira (re) configurando en los próximos años y en la convivencia pacífica en una sociedad diversa.

Algunas preguntas en este ámbito se refieren a la intensidad y desigualdad de las afectaciones, económicas y sociales, que han experimentado esas poblaciones en este periodo, a la capacidad de los estados y las instituciones sociales para mitigar esas pérdidas de bienestar, al debilitamiento de sus capacidades individuales y sociales en el largo plazo, a sus expectativas personales y a lo que el estado tendría que priorizar en el tiempo post pandémico.

Este ensayo recopila algunas evidencias iniciales sobre algunas de esas cuestiones para el caso de Bolivia, un país con un nivel de desarrollo humano medio y con niveles de pobreza y desigualdad, previos a la crisis del COVID-19 por encima de los promedios latinoamericanos. Se utilizan informaciones y estadísticas que requerirán, sin embargo, de una mayor profundización y métodos más robustos de evaluación en futuros análisis. Por tanto, los elementos expuestos en este documento requerirán de mayor profundización. El propósito del presente texto consiste entonces en plantear algunas hipótesis y reflexiones preliminares sobre la problemática.

Los pobres durante la pandemia, más y desigualmente afectados

La sociedad boliviana, a fines de 2019, venía de experimentar un largo periodo de mejora de ingresos, que benefició de manera significativa a los pobres. Se había producido además cierta modernización social e infraestructural. Procesos que no habían logrado, sin embargo, resolver problemas estructurales como la alta incidencia de la informalidad y el empleo de baja productividad en el mercado de trabajo. Por otro lado, aunque mejoraron algunas prestaciones sociales y aumentó la cobertura de algunos de ellos, particularmente en educación y acceso a agua y electricidad, las deficiencias persistían con particular intensidad en los servicios de salud y en las políticas de protección social.

Es en ese contexto en el que aparecen los primeros contagios de COVID-19 a fines de febrero de 2020. La reacción del gobierno fue precipitada: desde el 17 de marzo se inician las restricciones y el cierre de fronteras. El 21 de marzo se decreta la “cuarentena total” en todo el país con limitaciones estrictas de movilidad personal y transporte, y autorización de funcionamiento únicamente de actividades económicas esenciales.

Estas medidas estuvieron en vigencia hasta el 10 de mayo, cuando comenzaron a ser flexibilizadas formalmente, aunque de facto se habían ido debilitando desde fines de abril. Con todo, las restricciones, en versiones parciales o focalizadas en alguna región o localidad, continuaron siendo importantes hasta julio de 2020. El 2 de agosto siguiente, se clausura del año escolar, cancelando bruscamente cualquier posibilidad organizada de seguir prestando servicios educativos públicos en el país.

Desde su inicio, intuitivamente se podía pensar que los impactos del contagio y del repentino parón de actividades económicas entre los grupos de población con menores ingresos iban a ser muy grandes, considerando que el 77% de los ocupados son informales, buena parte de ellos en actividades por cuenta propia y de servicios comerciales, y que la cobertura de los sistemas de seguro social apenas alcanza al 37% de la población.

Las estadísticas gubernamentales publicadas en 2021 indican que la pobreza moderada habría aumentado de 37,1% a 39% entre 2019 y 2020, y de 12,9% a 13,6% en el caso de la pobreza extrema. Habría 300.000 nuevos pobres después del primer año de pandemia. Según estos datos, la incidencia de este aumento sería más fuerte en las zonas rurales. Estas estimaciones, que consideran ingresos promedio recogidos en diciembre del 2020,¹ nos aportan una primera idea de la dimensión del problema, aunque parecen algo insuficientes para entender la dinámica de las pérdidas de bienestar experimentadas por los pobres durante las primeras olas de la pandemia.

Mediante las encuestas mensuales de empleo (ECE-INE) que recopilan información sobre

¹ Hay un debate sobre la precisión de estas estimaciones obtenidas mediante la Encuesta Anual de Hogares del INE (2020), por haber sido realizado en medio de restricciones y con un diseño de boleta que no consideraba las particularidades de un año extremadamente irregular en los flujos de ingresos de todas las personas.

las condiciones laborales y de ingresos por ese concepto de los ciudadanos se pueda analizar la comprensión de los comportamientos de los pobres urbanos² en el año de pandemia. Esa información muestra las siguientes tendencias:

CUADRO 1. INDICADORES DE OCUPACIÓN Y DE INGRESO LABORAL (DESDE EL 4TO. TRIMESTRE 2019 AL 4TO. TRIMESTRE 2020)

NÚMERO DE OCUPADOS		NIVEL CON RELACIÓN AL PROMEDIO		
GRUPOS OCUPACIÓN	Promedio (4T19-1T20)	2T-2020	3T-2020	4T-2020
INGRESOS MEDIOS/ALTOS	469.778	-7,4%	-9,5%	-7,7%
INGRESOS MEDIOS	847.923	-12,2%	-14,5%	-5,0%
INGRESOS BAJOS	2.455.889	-15,1%	-9,4%	2,5%
TOTAL	3.773.590	-13,5%	-10,6%	-0,5%
INGRESOS LABORALES MENSUALES PROMEDIO (BS. X MES)		NIVEL CON RELACIÓN AL PROMEDIO		
GRUPOS OCUPACIÓN	Promedio (4T19-1T20)	2T-2020	3T-2020	4T-2020
INGRESOS MEDIOS/ALTOS	5.218	-8,5%	-14,0%	-9,8%
INGRESOS MEDIOS	3.563	-7,7%	-16,1%	-10,6%
INGRESOS BAJOS	2.650	-13,1%	-19,3%	-13,3%
INGRESOS LABORALES TOTALES DE TODOS LOS OCUPADOS (BS. X MES)		NIVEL CON RELACIÓN AL PROMEDIO		
GRUPOS OCUPACIÓN	Promedio (4T19-1T20)	2T-2020	3T-2020	4T-2020
INGRESOS MEDIOS/ALTOS	2.383.374.519	-15,6%	-21,7%	-16,1%
INGRESOS MEDIOS	2.940.009.589	-18,7%	-28,2%	-14,9%
INGRESOS BAJOS	5.466.622.548	-26,7%	-28,1%	-12,2%
TOTAL	10.790.006.655	-22,0%	-26,7%	-13,8%

Elaboración propia. En base a la ECE-INE (2019-2020)

2 Las Encuestas Continuas de Empleo del INE (ECE-INE) dejaron de hacerse en zonas rurales a partir del segundo trimestre de 2020 debido a las restricciones por la pandemia.

- A partir de datos de la ECE-INE de 2019 y 2020, se ha calculado en primer lugar los promedios de personas ocupadas, de sus ingresos laborales³ mensuales y del total de ingresos laborales de todos esos trabajadores de los dos trimestres anteriores al inicio de la pandemia (4to. trimestre de 2019 y 1er. trimestre de 2020). Luego se ha estimado el nivel que alcanzaron esas variables (en términos de porcentaje) en el segundo, tercer y cuarto trimestre del 2020 con relación a los promedios prevalecientes antes de la pandemia.

Esos indicadores han sido construidos para tres grupos ocupacionales de trabajadores. Se consideró personas con ingresos medios-altos a los directivos públicos y privados y profesionales, con ingresos medios a los técnicos de nivel medio, operadores de instalaciones y maquinarias, militares y empleados de oficina, y con ingresos bajos a los trabajadores de servicios, vendedores, con actividades agrícolas, trabajadores de construcción, obreros industriales y trabajadores no calificados.

- En un primer momento (segundo trimestre de 2020 /periodo de la “cuarentena rígida”), los trabajadores con ingresos bajos enfrentaron una doble contracción (Ver Cuadro 1): una severa caída de su participación en el mercado laboral (-15% mensual con relación al promedio del semestre anterior a la crisis) y en sus ingresos promedio (-13,1% menos que el promedio del semestre anterior). Ambos fenómenos produjeron una reducción del 27% en el total de ingresos laborales totales que ese grupo recibía usualmente cada mes en una situación relativamente normal. Esa enorme pérdida de ingresos y riqueza (por todo un trimestre, de abril a junio) entre los trabajadores con menores ingresos fue relativamente mucho más grande a la experimentada por los sectores con ingresos medios y medios altos.
- A partir el tercer trimestre del 2020 (julio-septiembre 2020), las personas con ingresos bajos van retornando paulatinamente a la actividad, incluso a un ritmo más rápido que otros segmentos, lo cual se explica quizás por la gran contracción que sufrieron en los meses anteriores de “cuarentena rígida”. Había necesidad de volver a trabajar sin importar el contexto sanitario, que justamente en ese trimestre fue el más mortífero del 2020. Sin embargo, ese retorno no estuvo acompañado de mejoras en los ingresos; al contrario, en ese trimestre la contracción se profundiza (-19,3% menos al promedio precrisis en ingresos laborales y -28,1% en total de ingresos del segmento).
- Recién en el cuarto trimestre del 2020, la situación empieza a estabilizarse, con un crecimiento inusitado de la actividad y el retorno al trabajo, sobre todo entre los más pobres, acompañado de una mejora leve en los ingresos promedio (que siguen sin embargo por debajo del nivel precrisis, al menos en -13%). Considerando el total de ingresos laborales de cada segmento, los sectores con más cantidad de trabajadores pobres experimentan una mayor recuperación de sus ingresos con relación a lo que aconteció en los dos trimestres

3 Una de las principales limitaciones del presente análisis es que se ha realizado la evaluación únicamente considerando los ingresos laborales de las personas, pues la ECE-INE no levanta información acerca de los ingresos no laborales de los encuestados. El análisis de impacto de la pandemia en los ingresos de las personas tendría que considerar tanto los relacionados con actividades laborales como con los que provienen de otras fuentes (rentas, transferencias, etc.).

anteriores, debido sobre todo a que más gente de ese grupo volvió a trabajar y no por a una mejora sustancial de los ingresos y salarios.

- Durante la pandemia, el Estado ejecutó políticas de compensación para enfrentar la reducción de ingresos de la población: transferencias monetarias a las familias (Bono Familia, Canasta Familiar y Bono Universal en 2020 y el Bono Hambre a inicios del 2021), subvenciones a los servicios públicos esenciales, suspensión del pago de créditos bancarios, etc. Los instrumentos más importantes y masivos fueron los bonos; en conjunto significaron una transferencia a los hogares de alrededor de Bs. 3.700 millones en 2020 y de Bs. 4.000 millones en 2021.

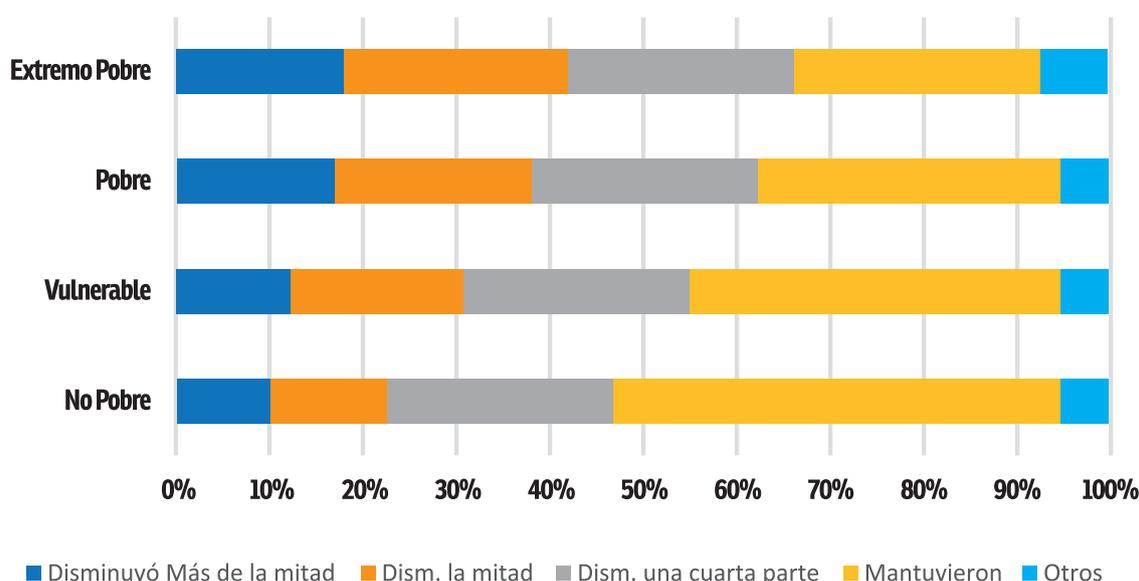
Fue un esfuerzo importante pero que compensó solo una fracción de las pérdidas totales de ingresos y salarios de los hogares. Como referencia, según las estimaciones calculadas a partir de la ECE-INE, solo para el área urbana, el total de las pérdidas de ingresos laborales de todos los trabajadores de las ciudades alcanzó a Bs. 20.254 millones entre abril y diciembre de 2020. Los trabajadores en los sectores con menores ingresos/salarios habrían dejado de ganar alrededor de Bs. 11.000 millones. Esos valores son evidentemente muy superiores al total de bonos otorgados por el estado a los ciudadanos.

Estudios más minuciosos (con simulaciones) sobre el impacto de los bonos⁴ en los ingresos de las familias coinciden en sus impactos beneficiosos sobre todo entre los grupos con ingresos más bajos, pero también en sus limitaciones, en particular porque, como se ha visto, el parón de la actividad y la contracción de ingresos laborales se extendió prácticamente por seis meses, superando las previsiones que inicialmente se tenía sobre el tiempo que podía durar la crisis.

- El balance de este episodio crítico nos sugiere algunas hipótesis relevantes sobre la manera en la que los pobres enfrentaron la crisis y se vieron afectados. En primer lugar, ratifica la presunción de que el saldo de esta situación implicará posiblemente un aumento de la desigualdad: todos los sectores vieron mermados sus ingresos durante la pandemia, pero este fenómeno fue particularmente intenso y masivo entre los pobres, no únicamente en pérdida de ingresos coyunturales, sino posiblemente también en su acumulación de ahorro y activos productivos. Esta hipótesis es ratificada por el Gráfico 1, en el cual se observa cómo los impactos regresivos de la crisis pandémica se van amplificando a medida que la condición social de la persona es más vulnerable.

4 Fundación Aru (2020) "Bolivia: Protección de la niñez y la adolescencia frente a la crisis del COVID", mayo de 2020.

GRÁFICO 1: MANTENIMIENTO/DISMINUCIÓN DE INGRESOS POR PANDEMIA (SEGÚN NIVEL DE POBREZA) - ECH-2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares 2020.

En segundo lugar, las dinámicas analizadas sugieren que las restricciones de movilidad son particularmente dañinas para los pobres, por las características precarias y poco protegidas de su inserción en el mercado, y son de muy lenta recuperación incluso cuando son luego flexibilizadas de facto o formalmente.

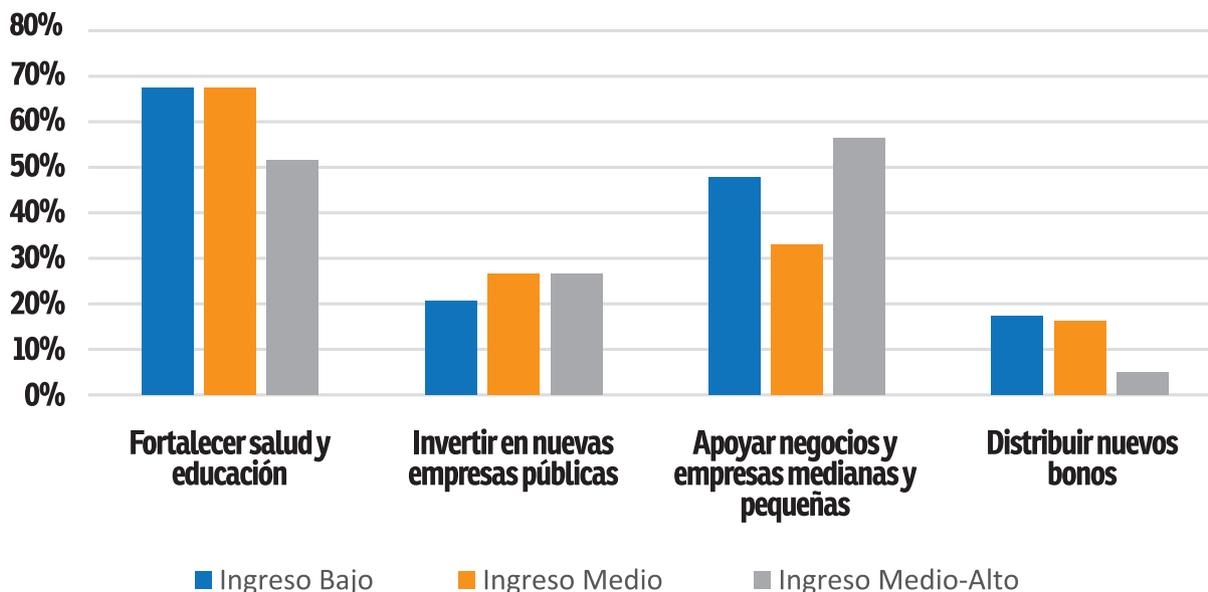
En tercer lugar, el panorama en diciembre de 2020 era que cierta normalización había sido lograda en lo que se refiere a la recuperación de la actividad y del empleo, tendencia que se habría consolidado en el primer semestre de 2021 según datos preliminares del INE. Pero, hay indicios de que esa regularización no ha sido similar en los ingresos y estos se mantienen por debajo de lo que preveía antes de la pandemia.⁵

Finalmente, hay también evidencias que indican que el esfuerzo compensatorio del Estado fue muy limitado, considerando la dimensión de la contracción, la lentitud de la recuperación incluso después de la flexibilización de las restricciones, y el largo periodo (casi seis meses) que finalmente duró la contracción de ingresos.

⁵ No se cuenta con datos abiertos de los niveles de ingreso laboral en las ECE del primer semestre del 2021; solo hay información sobre actividad y participación laboral, los cuales han vuelto a niveles similares o incluso superiores a los de fines del 2019.

Empeoramiento de los factores que determinan la pobreza en el mediano plazo

GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE PERSONAS QUE SE HICIERON UNA PRUEBA COVID-19 TENIENDO SÍNTOMAS (ECH-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares 2020.

Un aspecto igualmente relevante es el notable deterioro y desigualdad en el acceso a servicios sociales básicos que enfrentaron las personas con menos ingresos durante la pandemia. Los costos humanos y económicos de esa situación fueron muy elevados: provocaron posiblemente una mortalidad más elevada que el promedio entre los pobres y erosionaron severamente los ahorros y activos que muchos tuvieron que liquidar para financiar los costos del tratamiento de la enfermedad.

La combinación de menos ingresos/salarios y de una mayor probabilidad de shocks que desestabilizan la situación económica y bienestar de las familias debido al contagio de algún miembro del hogar, configuró escenarios de gran precariedad en las condiciones de vida de muchos hogares con escasos recursos.

De hecho, un alto porcentaje de ciudadanos en situación de extrema pobreza (36%) y pobreza (40%) ni siquiera tuvieron acceso a una prueba para ver si tenían la enfermedad cuando tuvieron algún síntoma de la enfermedad. En cambio, el 91% de las personas “no pobres” accedieron a esa prueba cuando enfrentaron esa situación (Ver Gráfico 2).

A esos impactos de corto plazo se debe además agregar el notable efecto que está teniendo la semiparalización de los servicios públicos de educación por más de un año en las condiciones de vida, productividad laboral y posibilidades futuras de superar la pobreza. Situación que además afecta con particular intensidad a los más pobres y que exacerbara posiblemente

las desigualdades ya existentes en la sociedad boliviana.

Esta tendencia preocupante se puede ilustrar con dos datos obtenidos de la Encuestas de Hogares del INE de 2020: el porcentaje de estudiantes que no pasaron clases por falta de computadora, servicio de Internet o simplemente porque su centro educativo no prestó ningún servicio (44% en los hogares en extrema pobreza frente a 12% en los “no pobres”) y el uso del Internet entre las personas de 5-20 años (edad escolar), 35% en las personas en hogares en extrema pobreza frente a 81% entre los no pobres (Cuadro 2).

CUADRO 2.

	Pasó clases (durante la primera ola de la pandemia - Antes de la clausura del año escolar)		Usó Internet (en tres meses) 5-20 años		
	Sí	No	Internet + computadora	Internet + solo celular	No Internet
No Pobre	87,4%	12,6%	46,5%	34,2%	19,3%
Vulnerable	79,5%	20,5%	29,0%	36,8%	34,2%
Pobre	71,8%	28,2%	18,8%	37,4%	43,8%
Extremo Pobre	55,8%	44,2%	6,2%	29,3%	64,5%

Fuente: Elaboración propia en base ECH 2020.

Parece evidente que las condiciones para implementar una enseñanza a distancia masiva y que preserve la equidad fueron extremadamente frágiles, si no inexistentes en ciertos segmentos de la población. Por tanto, los retrocesos en cobertura, calidad y equidad educativa serán enormes y sus impactos de mediano plazo en el bienestar y desarrollo del país muy preocupantes. Las necesidades de recuperación de capital humano perdido durante la pandemia deberían ser uno de los mayores retos de la política social futura en Bolivia.

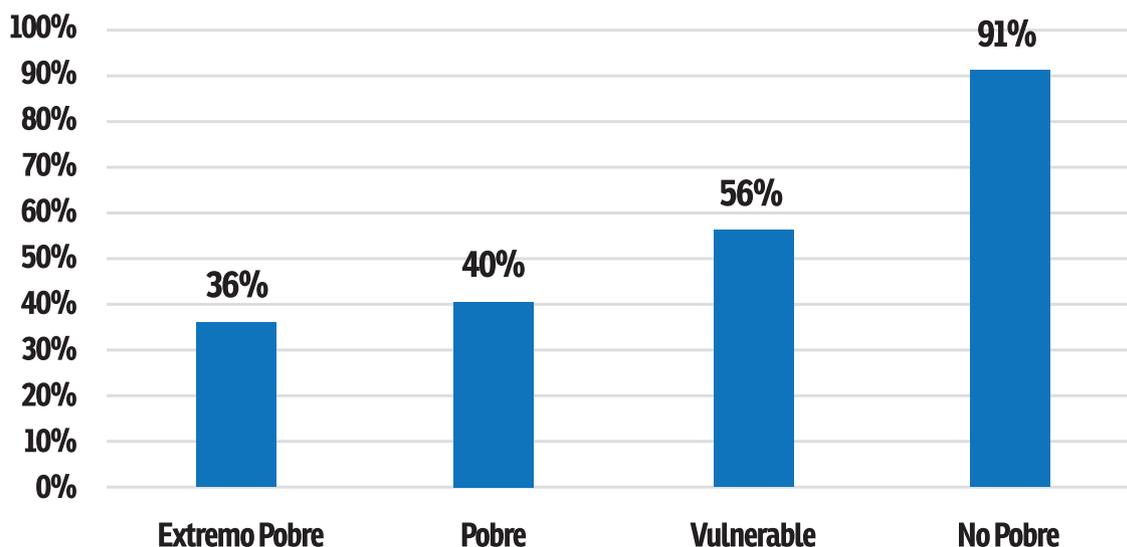
En síntesis, los datos presentados muestran la gran precariedad de los servicios sociales públicos y su enorme dificultad para atender a las poblaciones con mayores carencias. El saldo del shock social de 2020 no es únicamente complejo por el sufrimiento y desatención que muchos experimentaron durante la crisis, sino porque sus secuelas en términos de acumulación de capacidades humanas van a impactar mucho más a las personas y familias que ya acumulaban desventajas antes de la crisis.

Las demandas de los pobres en la post-crisis: educación, salud y emprendimientos personales

Después de una crisis tan profunda que además sigue afectando a muchas familias, debido a que la pandemia ha tenido dos oleadas de contagios en 2021, y la actividad no se ha recupera-

do totalmente, y cuyas desiguales secuelas seguirán siendo relevantes por muchos años más, es interesante explorar las demandas de política pública que emergen entre los diferentes segmentos de la población.

GRÁFICO 3: PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA (JULIO 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de Diagnóstico-FES (de julio de 2021).

En una encuesta de opinión pública reciente (de julio de 2021) se puede apreciar que la mayor demanda al Estado se refiere al fortalecimiento de los servicios de salud y educación y al apoyo a negocios y empresas medianas y pequeñas (ver Gráfico 3). Esta expectativa es particularmente fuerte entre las personas con ingresos bajos, incluso superior a su deseo de contar con nuevos bonos o aumentar las inversiones del Estado en empresas públicas.

Aunque se precisan más indagaciones, estas son señales de que los ciudadanos con mayores necesidades aspiran a una agenda prioritaria en la que, por un lado, se aumente la provisión de servicios públicos de salud y educación, que tantos problemas tuvieron durante la pandemia, y por la otra se les facilite sus propios emprendimientos y negocios individuales para mejorar sus ingresos. Al parecer, la aspiración distributiva de estas personas no se concentra únicamente en pedir nuevas transferencias de ingresos del Estado, sino en contar o reconstruir algunas capacidades básicas para mejorar por sí mismos sus condiciones de vida.

A modo de conclusión: las desigualdades y la pandemia

Las evidencias que se han discutido en este documento sugieren que la desigualdad es un factor esencial para entender cómo las crisis múltiples que trajo la pandemia afectaron de manera

diferenciada a los ciudadanos bolivianos. Los ciudadanos pobres no solo tuvieron pérdidas relativamente más grandes, en comparación con otros segmentos sociales, de ingresos laborales, sino también se vieron sensiblemente más afectados por el deterioro de sus condiciones de educación y de salud.

Estos agudos desequilibrios configuran escenarios futuros en los que la pobreza tenderá a aumentar y en los que las brechas entre ricos y pobres, no solo en términos monetarios sino sobre todo de capacidades humanas, también se acrecentarán. Es decir, la pandemia nos dejara una sociedad mucho más desigual en ingresos, capacidades y oportunidades. El reto de la política pública es, por tanto, inmenso, no solo para seguir compensando las pérdidas coyunturales, sino sobre todo para responder estructuralmente y por un largo periodo a esa gran profundización de las desigualdades que nos está dejando la crisis.

Debate entre los miembros del Foro Económico

Beatriz Muriel

Estoy de acuerdo con Armando Ortuño en que la medición de la pobreza por medio de las encuestas de hogares entre octubre y diciembre de 2020 recoge sobre todo los ingresos laborales y obviamente no mide un período previo que era muy importante (abril, mayo, junio). Acotaría tres cosas más a esta observación sobre la medición de la pobreza.

Primero, que el incremento de la canasta de consumo básica no va a la par del incremento del índice de precios al consumidor. Si así fuera, habría un porcentaje más alto de pobres. Por otro lado, el sector agropecuario ha tenido una tasa de crecimiento positiva durante la pandemia. Y, justamente, este es el sector que concentra a los trabajadores de familias pobres y extremadamente pobres. Esto es importante. Por último, los ingresos no laborales.

Como se sabe, estos componen la otra parte del ingreso del hogar, a partir del cual se mide la pobreza. Y en realidad los ingresos no laborales han crecido el año 2019-2020 (en una tasa de 6,7%). Tal vez esto es lo que explica por qué no ha caído tanto la pobreza como uno esperaría.

No quiero decir que los ingresos laborales no sean un indicador de la pobreza. Me parece un dato bien razonable para evaluar cómo está el país en términos de pobreza monetaria, pues representan el 80% de los ingresos del hogar.

Son muy interesantes los resultados de Armando. Me parece que solo son urbanos, ¿no?

Armando Ortuño

Sí, son urbanos.

Beatriz Muriel

Sí, porque mi percepción también es que el periodo de cuarentena ha afectado más a los pobres urbanos. Como decía, en las áreas rurales, el sector agropecuario, si bien no ha tenido un rendimiento muy alto, sí ha tenido un desempeño positivo. Esa es una buena noticia. Y puede explicar también por qué los pobres extremos no se han vacunado. La mayor parte de ellos está en las zonas rurales. Claro que la situación ha cambiado recientemente y el covid se ha disparado a toda Bolivia; antes estaba más concentrado en las zonas urbanas. Pero tal vez valdría la pena dividir el análisis de la vacunación en urbano y rural.

Tengo dos observaciones más. Creo que cuando se contabiliza la masa salarial se mide dos efectos al mismo tiempo: no solo ingresos, sino también la variación de la cantidad de ocupados.

Mi última observación es que se debe tomar en cuenta que buena parte de los ingresos laborales no son salarios propiamente dichos, sino utilidades, cuando se trata de los trabajadores independientes. Estos ingresos pueden tener comportamientos cíclicos. Entonces, las variaciones deberían mostrarse para el mismo trimestre en un año dado con relación al trimestre del año anterior, para evitar alguna posible ciclicidad.

Para terminar, quisiera decir que comparto plenamente con Armando que las desigualdades están aumentando en áreas tan importantes como la educación. Yo también he analizado algunos datos sobre el comportamiento de la economía en la pandemia. Mi conclusión es que, en Bolivia, es una tarea pendiente hacer políticas focalizadas. Las transferencias que tenemos son para todos; no focalizamos qué grupos de la sociedad las necesitan. Hablo por ejemplo del bono Juancito Pinto. Es interesante, pero probablemente no todos lo necesitan. El apoyo en el acceso a Internet también debería focalizarse, porque si hay familias y hogares que pueden acceder, otros no pueden. Es a estos a los que hay que llegar para promover una mayor equidad social. Creo que este es un ejemplo clásico de políticas que requieren focalización.

Juan Antonio Morales

Quiero tocar un par de puntos, en coincidencia con lo que Beatriz Muriel acaba de decir. Una primera cosa: hay que medir los ingresos familiares completos, incluyendo las subvenciones estatales. Los mil bolivianos [del Bono contra el Hambre] son significativos para una familia pobre que antes de la pandemia tenía como ingreso 2.450 bolivianos, pero representan mucho menos para alguien que esté en el grupo de ingreso más alto.

Esto también apunta a la focalización de las políticas sociales. Como la focalización no existe, la gente rica también ha recibido el subsidio. Probablemente lo ha ahorrado, pues no lo necesitaba. En cambio, para la gente más pobre un apoyo de esta magnitud era sumamente importante.

El segundo comentario que quisiera hacer se refiere al debate que había al principio de la pandemia entre priorizar el control de la enfermedad o el desempeño de la economía. Sería interesante ver cuál ha sido el impacto de la enfermedad, en términos de infectados, decesos y hospitalizados, en los mismos grupos de ingreso que aquí se han tomando en cuenta. Hay que ver cómo se realiza en cada grupo social el argumento de que si bien el costo económico iba a ser inmenso, el costo de salud (infectados y decesos) podía terminar siendo más alto.

Quisiera hacer otro comentario sobre los efectos de largo plazo de la pandemia. Armando tiene absolutamente la razón en que pueden ir más allá de 10 años, por lo menos. Creo que esto es grave y se ha manifestado sobre todo en la desigualdad en el acceso a la educación. En los lindos colegios donde los chicos tenían acceso a Internet probablemente algo han sufrido, porque los mataba de aburrimiento el Internet; recuerden esa manifestación francesa en la que unos chicos salieron con unas pancartas:

“Estamos hasta la coronilla del computador”; pero esto es anecdótico. En cambio, aquellos que no han tenido ningún tipo de educación en este tiempo, porque no tenían acceso a Internet, van a quedar muy rezagados por muchísimo tiempo. Pienso, en suma, que el más grave efecto de la pandemia a largo plazo es lo que pasó con la educación.

Samuel Doria Medina

Este es el tema económico más importante, qué ha pasado durante la pandemia con la gente, con los sectores más vulnerables. Está claro que es un fenómeno mundial (no como el gobierno actual quiere mostrarlo, como si hasta la pandemia fuera culpa del anterior gobierno).

Si comparamos nuestra situación con lo que ha pasado en otros países, no nos ha ido tan mal; fundamentalmente porque no hemos alargado la paralización de la economía. El mérito lo tienen los norteamericanos. Había un momento, en abril, mayo, en que había una especie de consenso en el mundo de que deberían alargarse las cuarentenas, de que no había que salir, de que primero la salud. Fueron los norteamericanos los que, contra viento y marea, se impusieron para que la economía vuelva a operar. Y, viendo los resultados, creo que hicieron lo correcto.

Nuestro país tampoco ha tenido una cuarentena muy larga. Si vemos lo que ha pasado en Argentina, por ejemplo, donde los resultados son calamitosos, y también en otros países, podemos concluir que Bolivia ha manejado razonablemente el dilema de poner en la balanza la salud y la economía.

Coincido con los que me antecedieron en que el problema más serio por resolver es el efecto de mediano y largo plazo de la pandemia. Creo que son optimistas los que piensan que será un efecto de diez años; para cierto grupo de niños que han perdido el tren de la educación en el momento más importante del aprendizaje, el efecto posiblemente les dure toda la vida. Entonces, estamos hablando de que habrá toda una generación afectada. Este año tampoco hay escuela, especialmente para los que no tienen computadora o teléfono. Con eso, van a ser dos años que cierto grupo de la población no recibe educación. Es muy difícil que más adelante pueda remontar eso. Esta es mi mayor preocupación.

También quisiera hablar de las soluciones. Debemos tener claro que si no logramos que el Estado dedique la mayor parte de sus recursos a la salud y la educación durante los próximos 10 años, el efecto de la pandemia será definitivo. No es necesario que les explique la importancia de la salud, que todos hemos visto en este tiempo. Hoy parecería que el país no necesita nada, pero estamos todavía en una precariedad increíble. Me comentaba una compañera de trabajo que en Sucre no hay suficientes pruebas PCR, así que solamente cuando una persona tiene muchos problemas le hacen la prueba y le entregan los resultados cinco días después. De modo que hay personas que ya están muertas cuando les entregan el resultado.

Hay una serie de carencias, como el ritmo de vacunación, que es muy lento. En este momento estamos entre los últimos países del continente, con solo un 15% de personas que se han vacunado con las dos dosis; solamente superamos a Venezuela y el Paraguay. Todos los otros países del continente están mucho mejor.

Si vemos el balance oriente-occidente, tenemos que en el oriente del país lo están haciendo mejor, mientras que en el occidente estamos mucho más rezagados. Esto es grave porque, como decía alguien, si no hay un tratamiento de shock, el problema continuará el próximo año. Entonces, creo que la inversión en salud es fundamental. Se necesita más recursos, más gente, más compromiso de parte de las autoridades. Yo ando reclamando que se vacune el vicepresidente [David Choquehuanca], porque el peor problema de la vacunación se da en occidente y el vicepresidente podría ayudar, pero parece que esto no le preocupa mucho.

En cuanto a la educación, hay que tratar de reparar el daño haciendo una inversión en la calidad de la educación y en la posibilidad de llevarla a los niños que no la han tenido.

En conclusión: Si no hay un cambio radical en la acción del Estado, si no se redirige la inversión y el gasto público hacia salud y educación, el crecimiento de la pobreza va a ser realmente catastrófico.

Luis Carlos Jemio

Me parece muy relevante el trabajo sobre un tema que es prioritario en el momento actual, cuando la pandemia está golpeando la economía. Como dijo Samuel, estamos muy rezagados en la vacunación. Hay otros países, por ejemplo, Chile, que están iniciando la aplicación de la tercera dosis de la vacuna, mientras nosotros no hemos terminado ni siquiera la segunda. Además, el acceso a la vacuna ha sido muy desigual. Esta es una de las variables que se podría introducir en el análisis de Armando: el acceso a las vacunas no solo ha estado diferenciado regionalmente, sino que ha sido desigual para los diferentes estratos socioeconómicos. Lo más probable es que los segmentos más pobres hayan sido los que han tenido menos acceso a la vacuna. La gente de clase media y alta se las arregla de alguna forma; incluso salen del país y se vacunan fuera; siempre encuentran una forma de acceder a la vacuna. En esta coyuntura, la vacuna es básicamente un activo; ya que es una garantía que permite a las personas salir a la calle a trabajar y generar ingresos, sin el peligro de contagiarse o sin el peligro de que ese contagio vaya a derivar en una enfermedad mucho más grave, que incluso termine en la muerte. Entonces, el acceso desigual a la vacuna por parte de diferentes grupos sociales posiblemente haya afectado más a los grupos más pobres, como enfatiza el estudio.

Estoy de acuerdo con lo que dice Juan Antonio, que es necesario tomar en cuenta el ingreso del grupo familiar. Por ejemplo, en la experiencia de El Salvador, donde estoy radicando actualmente, las remesas han jugado un rol importante para estabilizar los ingresos de los hogares. Las remesas representan más de un 20% del PIB; alcanzando los seis mil millones de dólares y este año van a superar los siete mil millones. Cuando comenzó la pandemia del covid, las remesas cayeron y todos pensaban que eso iba a ser un shock importante para la economía, porque al final del día, estas cubren la mitad del déficit comercial. Después se recuperaron significativamente y ahora están en su punto más alto. Esto ha hecho que la economía caiga menos; y ha evitado que los efectos de la crisis no sean aún más importantes sobre los ingresos y el consumo de los hogares.

Otro tema importante es la tasa de participación de las personas en edad de trabajar en el mercado laboral. Viendo los datos que ha publicado el INE para 2021 y para 2020, se observa que ha habido un aumento en la tasa de participación, lo que es bastante lógico, ya que las familias, que han visto reducidos sus ingresos, dado que algunos de sus miembros perdieron sus trabajos, han determinado que más miembros de la familia vayan a buscar trabajo. La mayor parte de estas personas que no estaban participando en el mercado laboral se han insertado en forma imperfecta. Por este motivo, se observa un aumento en el empleo informal, por cuenta propia y también el empleo de familiares no remunerados.

Con referencia al crecimiento de la economía, el ministro de Economía mostraba que hasta abril del año 2021 el PIB había crecido un 5%. Creo que ésta va a crecer a una mayor tasa durante todo el año por el efecto de “rebote”; pero esta recuperación de la economía, como se ha dicho, no ha podido reducir el desempleo, posiblemente por el hecho de que ahora la tasa de participación es mayor. Es decir, hay un mayor número de personas buscando trabajo para compensar la pérdida de ingresos del hogar. Sería interesante estudiar este tema en mayor profundidad.

Por otra parte, el buen comportamiento del sector agropecuario, como mencionó Beatriz, ayudó a que el efecto de la pandemia sobre los ingresos totales no fuera tan grande. La producción agrícola no ha caído y más bien se ha mantenido por las características del sector, que es eminentemente rural y, por lo tanto, con menor probabilidad de contagio ante la pandemia. Además, está el hecho de que, cuando cayeron sus ingresos, las familias priorizaron el consumo básico y por tanto la demanda por alimentos se mantuvo estable. La producción agrícola, por el hecho de que produce bienes de primera necesidad, no es pro cíclica, como sucede, en cambio, con la industria que no produce alimentos básicos. La gente dejó de comprar ropa, televisores y otro tipo de bienes durables, pero priorizó el consumo de alimentos y otros bienes y servicios básicos, lo que evitó que cayeran los ingresos en el área rural.

José Luis Carvajal

Básicamente tendría tres comentarios. El primero es que en la anterior gestión de gobierno se aprobaron varias medidas contra la covid-19. Una fue la transferencia de recursos, los bonos, que se han podido medir a través de las encuestas. Pero también ha habido otras medidas cuyo impacto todavía no se está pudiendo medir, pero hacerlo es un interesante desafío para los que hacen análisis y para los centros investigación. Por ejemplo, el diferimiento de los créditos, el diferimiento del pago de los servicios básicos, los otros beneficios tributarios y empresariales. Valdría la pena ahondar más. No he visto investigaciones sobre estos impactos. Pieso que estas medidas también han contribuido a evitar que la situación sea mucho más dura para la gente, especialmente la de menores ingresos. Ahora todos se han concentrado en el análisis de las transferencias directas, porque es mucho más sencillo y, además, las encuestas de hogares te permiten hacer eso.

El segundo tema es cómo reactivar la economía. Samuel plantea un shock de inversión para salir adelante. Creo que es clave, fundamentalmente priorizando el sector social: educación y salud. El otro día estuvimos en un coloquio con algunos analistas, aquí en Tarija, y nos pregun-

taron nuestra evaluación sobre el programa de reactivación del gobierno. Cuando me tocó hacer uso de la palabra sinteticé que el actual programa de reactivación del gobierno es uno de los programas más neoliberales que he visto a lo largo de mi carrera como economista, fundamentalmente porque el gobierno no ha hecho nada, está dejando que las fuerzas del mercado y los propios agentes económicos resuelvan su situación. En ese sentido, es el programa más neoliberal que se ha visto, está dejando todo a las fuerzas del mercado y a la iniciativa de los agentes económicos para que se reactiven ellos solos.

El gobierno debería adoptar un programa de reactivación económica. Probablemente, no sea el mismo que están aplicando en Estados Unidos, un plan millonario para construcción, pero el aporte y la presencia del Estado es clave. Obviamente, tiene que considerarse el sector de educación y salud, sin duda, pero también se tiene que inyectar recursos para el sector empresarial.

Mi tercer punto es la necesidad de hacer un seguimiento mucho más estricto a las encuestas de hogares. Como plantearon tanto Beatriz como Armando, las encuestas de empleo todavía tienen serias deficiencias. Y cuando vemos su representatividad a nivel departamental, son todavía menos efectivas y no están mostrando lo que está pasando. No sólo necesitamos encuestas de hogares con representatividad en el nivel nacional; necesitamos también ver qué ha pasado en cada departamento.

Con los datos del INE podemos ver que en algunos departamentos no ha subido la pobreza; es decir, el efecto de la pandemia ha sido muy diverso. En el grueso sí, han habido los mismos efectos: enorme pérdida de empleo y de los ingresos, pero hay algunos departamentos que no han sufrido lo mismo, aunque esto podría ser por la poca representatividad de las encuestas a nivel departamental. La foto nacional no nos permite tomar políticas acertadas. Para poder enfrentar los problemas necesitamos bajar al nivel departamental y lo ideal sería hacerlo a nivel municipal, aunque sea muy costoso.

Armando Ortuño

Bueno, primero muchas gracias por todos los comentarios; muy sugerentes. A ver, primero algunos temas técnicos y luego iré a las conclusiones y la discusión de políticas públicas. Evidentemente, si trabajamos con los ingresos laborales, que son los datos que nos da la encuesta de empleo, no captamos los ingresos no laborales, que, como decía Luis Carlos, son interesantes. Tanto si se los ve por el lado de las remesas y como por el de las transferencias o bonos. Evidentemente, hay indicios de que estos instrumentos han aumentado en la anterior gestión y esto evidentemente ha sido un plus para las familias, pues, aunque casi el 80% de los ingresos de las familias son nomás los ingresos laborales, como dijo Beatriz, las variaciones que hemos visto impactan fuerte.

Otro tema es la falta de datos, porque las encuestas de empleo no captaron lo sucedido en las zonas rurales. El gran ausente de mi análisis es el mundo rural, que es importante porque en él está una gran parte de los pobres. En esto tiendo a las hipótesis que varios de ustedes

mencionaron: que por sus características particulares el rural ha sido un grupo menos afectado por la pandemia: por su autoconsumo, porque tienen perfiles de consumo mucho más sobrios y porque no estuvo tan afectado por la aglomeración de personas y, entonces, los contagios en el sector fueron relativamente bajos.

De hecho, creo que uno de los grandes temas de aquí en adelante será tratar de ver qué pasó en el mundo rural en los tiempos de pandemia. No es un tema menor. Como dijo Beatriz, hay indicios de que el año pasado uno de los pocos sectores que no tuvo un crecimiento negativo fue el agropecuario; siguió trabajando e incluso se benefició de alguna manera.

Cuando comparaba los impactos de las políticas, lo hacía en grueso, pero evidentemente un trabajo pendiente es estudiar el impacto en las familias, haciendo un análisis mucho más micro. Estudiar cómo cada familia ha recibido el apoyo de las transferencias del Estado y otras cosas. Coincido con don Juan Antonio: he visto un par de estudios, de simulaciones, que muestran que en ciertos casos, en el quintil más alto, incluso ha habido aumento de los ingresos. En general, las familias de quintiles altos no han sido afectadas por las restricciones de ingresos a causa del tipo de empleo que tenían: empleos más formales, estables, que se han mantenido incluso en la pandemia. Y encima han recibido las transferencias del Estado. Entonces, en algunos quintiles hay mejoras de ingreso más que desmejoras.

Por otra parte, entre los pobres extremos las compensaciones del Estado han sido más eficientes que entre los pobres moderados. Como los pobres extremos ganan muy poquito, si les llegaba 400 bolivianos del gobierno entonces tenían, relativamente hablando, una compensación más grande que los grupos de pobreza moderada y con niveles de ingreso más alto. Evidentemente, aquí hay todo un ámbito nuevo; tendríamos que ver cómo han sido los efectos distributivos micro, en un análisis mucho más fino sobre el impacto en la pandemia.

Luis Carlos mencionaba un dato que me parece muy importante: la tasa de participación. Uno de los cuadros que presenté no muestra la tasa, pero sí el número de ocupados. Permite ver que su hipótesis funciona, por lo menos a nivel urbano. Hacia el tercer trimestre del año pasado los pobres empezaron a entrar en cualquier condición al mercado de trabajo, una tendencia que ha seguido este año. De hecho, los últimos datos de empleo muestran que el número de ocupados es bastante más elevado que el que había antes de la pandemia, lo que creo que valida lo que decía Luis Carlos.

Luis Carlos Jemio

Solo un comentario adicional: Se aumentó el número de ocupados pero no hubo un efecto tan grande sobre la tasa de desocupación. Eso solamente se puede explicar por un aumento de la tasa de participación.

Armando Ortuño

Correcto. Además, los datos preliminares validan lo que tú dices. Aumentó la tasa de participación pero con ingresos bajos, etc. La gente vuelve al mercado de trabajo en peores condiciones y no mejora en los ingresos globales ni en los ingresos promedio.

De hecho, esto también tiene impacto sobre la educación: ¿qué va a pasar cuando muchos muchachos y niños que ya han entrado al mercado de trabajo tengan que volver a la escuela? Volverlos a meter al sistema educativo no es tan automático y nos ratifica el impacto de largo plazo de la pandemia.

Un último tema técnico es el de las encuestas de hogar. Coincido totalmente con José Luis. De hecho, a mí me ha frustrado un poco la encuesta de hogares del año pasado, porque creo que ha sido un error, desde mi punto de vista, aplicar la misma boleta de levantamiento de ingresos que la que se usa en un año normal, cuando sabíamos que 2020 no lo fue. Probablemente se hubiera podido tener una mejor boleta, con algunos ajustes que nos habrían permitido obtener más información sobre las variaciones del ingreso a lo largo del año. Para el futuro tenemos que ir afinando estos datos.

Ahora, en términos de la muy interesante discusión que todos han planteado sobre las políticas públicas, han surgido ideas muy interesantes. La primera: todos estamos de acuerdo en que tenemos que trabajar fuerte en educación y salud. Dados los impactos desiguales de la pandemia en la educación de los niños y jóvenes debe haber un ‘shock de educación’ los próximos dos y tres años, para tratar de recuperar un poco lo perdido.

Claramente, por las propias desigualdades que hemos visto, las políticas universalistas probablemente no serán tan eficaces. Son grupos muy específicos los que han sido más impactados en términos de no poder asistir a clases, no tener ningún tipo de acceso. De ahora en adelante, estamos obligados a una política mucho más focalizada, que apunte a estos grupos más vulnerables y más impactados, a los que están saliendo peor del periodo pandémico.

Esto exige una innovación en la política social de los últimos diez o más años, durante el gobierno del MAS, que ha sido una política más bien universalista. En general yo estoy de acuerdo con eso, pero me parece que en la etapa post pandémica tenemos que volver a políticas, o reinventar políticas mucho más focalizadas, justamente porque tenemos que actuar en una sociedad golpeada por desigualdades más fuertes.

¿Qué políticas necesitamos para la reactivación económica? Por una parte, los instrumentos clásicos, pero también está la demanda de la gente de un pequeño negocio por cuenta propia, de una pequeña empresa. Creo que esta demanda nos plantea un universo nuevo.

Las políticas de oferta del año pasado que consistían en brindar préstamos, etc., sí han ayudado, pero ayudado al segmento más formalizado, con muchos trabajadores y demás; a los segmentos de más abajo, en cambio, no les ha ayudado; entonces, la gran pregunta es cómo impulsar a estos grupos a reactivarse, a volver a cierta estabilidad. No veo todavía qué instrumentos se puede usar. La gama de políticas públicas que solemos utilizar no incluye ninguna

medida precisa. El gran reto es reforzar la capacidad productiva y lograr una mejora de ingresos y empleo en estos segmentos informales pobres urbanos, que han sido tan golpeados.

Esto tiene una derivación que no hemos mencionado. Sospecho que las bajadas de ingresos tan fuertes y la pérdida de riqueza indican que estos grupos han perdido capacidad de ahorro; incluso que muchos han tenido que vender, por ejemplo, sus instrumentos de trabajo. Estas realidades de pérdida de capital productivo, otra vez, nos plantean la necesidad de nuevos tipos de políticas que apunten a cosas tan básicas como devolverle a la gente más pobre sus instrumentos de trabajo.

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

**Likke Andersen
José Luis Carvajal
Samuel Doria Medina
Luis Carlos Jemio
Juan Antonio Morales
Beatriz Muriel
Armando Ortuño**

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.

