



Gobierno del Estado Plurinacional de

BOLIVIA

Ministerio de
Economía y Finanzas
Públicas

Análisis Social: Proyecto de Redes de Protección Social para la Emergencia en la Crisis del COVID-19 en Bolivia

Análisis Social: Proyecto de Redes de Protección Social para la Emergencia en la Crisis del COVID-19 en Bolivia

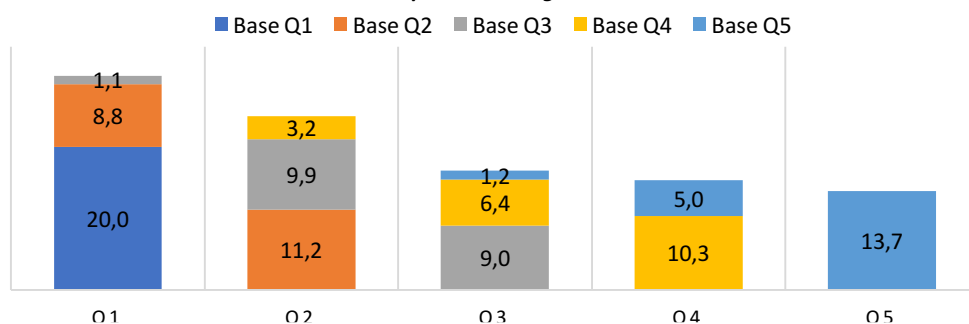
El Gobierno de Bolivia (GdB) declaró emergencia sanitaria nacional el 17 de marzo de 2020, seis días después de que la Organización Mundial de la Salud declarara pandemia al virus COVID-19. El brote de COVID-19 y las medidas de contención para frenar su expansión han tenido un impacto significativo en el bienestar, ya que ha provocado una considerable caída de la actividad económica en el país, afectando a una gran parte de la población. Con el fin de mitigar los efectos empobrecedores, el GdB introdujo tres nuevos programas de transferencia de efectivo para apoyar temporalmente a la población vulnerable afectada por la pandemia del COVID-19.

El propósito de este análisis es evaluar las implicaciones sociales de los nuevos programas temporales de transferencia de efectivo. En primer lugar, el análisis procura comprender el impacto del COVID-19 en el mercado laboral boliviano e ilustrar las redes de protección social preexistentes en Bolivia. A partir de ello, busca describir los tres nuevos programas de transferencia de efectivo en términos de cobertura, superposición e impacto. Por último, se realizará un análisis de la cobertura de subgrupos específicos de la población.

Características del mercado laboral e impacto del COVID-19

Debido a la naturaleza del shock y las medidas de contención, se considera que los trabajadores del sector manufacturero y de servicios serán los más afectados. Se prevé que las estrictas medidas de contención tendrán impactos negativos en los ingresos de las personas y de las empresas, y especialmente en los sectores que tienen relación con el comercio, la manufactura y los servicios de contacto directo con el cliente. Las simulaciones basadas en la encuesta de hogares más reciente¹ indican que si las personas cuya fuente de ingresos depende de los sectores potencialmente más afectados perdieran solo dos semanas de ingresos, el shock aumentaría el porcentaje de personas que viven en las condiciones económicas del primer quintil del 20% al 29,9%.

Figura 1: Movimiento de los hogares a través de los quintiles de ingreso si sufrieran un shock económico de dos semanas de pérdida de ingresos



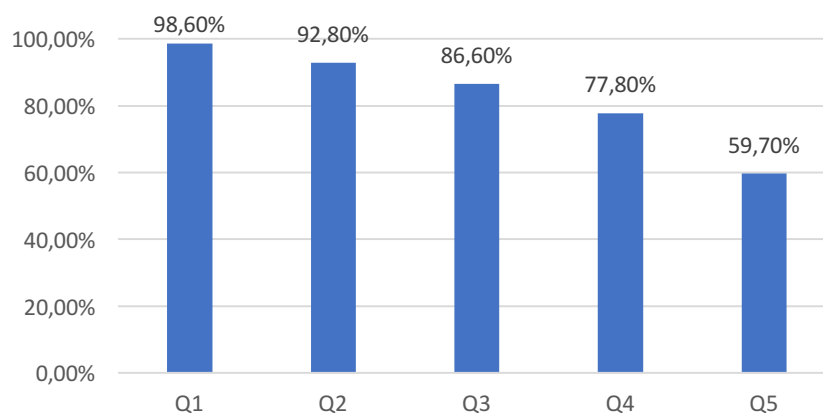
Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

¹ El análisis de este documento se basa en la encuesta de hogares más reciente de Bolivia, Encuesta de Hogares (2018) y proyectada para 2020: <https://www.ine.gob.bo/index.php/herramientas/bases-de-datos-catalogo-anda/bases-de-datos-encuestas-sociales/>

Este aumento es provocado por los hogares que pertenecen al segundo y tercer quintil en la distribución anterior al shock, pero cuyos ingresos caerían al nivel de los del primer quintil después del shock. Luego de esta pérdida de ingresos, el 49,5 por ciento de la población que vivía en las condiciones del quintil tres pasaría ahora a formar parte del 40 por ciento inferior. (consulte la Figura 1).²

Con una alta tasa de informalidad entre los trabajadores del sector privado y una proporción creciente de trabajadores por cuenta propia, la mayoría de los trabajadores en Bolivia se encuentra fuera de los esquemas de seguro social existentes. La informalidad en Bolivia es alta, especialmente en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso (consulte la Figura 2). En total, el 80 por ciento de los trabajadores en Bolivia trabaja en el sector informal. Además, la calidad del empleo ha disminuido en los últimos dos años con el aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia del 36 al 44 por ciento entre 2014 y 2018. Estos segmentos de la población - que no solo comprenden hogares pobres y vulnerables, sino también una gran parte de la clase media - carecen de acceso a medidas de protección social o protección contra despidos y son altamente vulnerables a la pérdida de ingresos por el impacto del COVID-19.

Figura 2: Tasa de informalidad por quintil



Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

Estado anterior a la crisis de las redes de protección social

Los programas de asistencia social existentes en Bolivia no están diseñados para responder a un shock repentino en los ingresos. Los principales programas de asistencia social son el programa de pensión social universal Renta Dignidad; dos transferencias monetarias condicionadas focalizadas por categorías, el Bono Juancito Pinto, dirigido a la población en edad escolar que asiste a escuelas públicas y el Bono Juana Azurduy de Padilla, dirigido a mujeres embarazadas y madres de niños menores de dos años sin seguro social de salud; y dos programas de transferencia de efectivo focalizados en personas con discapacidad, Bono para Discapacitados y Bono para Ciegos (consulte la

Tabla 1). Bolivia gasta alrededor del 1,3 por ciento del PIB en programas de asistencia social y, en conjunto, la mayor parte del gasto se focaliza en las personas mayores. Los programas sociales de Bolivia no están diseñados para abordar la pobreza monetaria ni actuar como una red de protección real contra shocks de

² La simulación no considera mecanismos de afrontamiento como la venta de activos o el uso de ahorros, y no intenta estimar la magnitud real del shock de COVID-19, sino más bien probar qué tan sensibles son los hogares a este tipo de pérdida de ingresos.

ingresos, ya que los niveles de transferencia son bajos y no se ajustan a la inflación y ninguno de los programas utiliza una focalización basada en la pobreza a nivel de hogares.

Tabla 1: Detalles de los Programas de Protección Social Existentes

Nombre del Programa	Monto de Transferencia Anual	Grupo Objetivo	Receptores Directos (2019)	Cobertura del 40% inferior (2018)	Institución Administradora
Bono Juana Azurduy Padilla	Bs. 1.820 en 33 meses (US\$263)	Mujeres embarazadas y madres de niños menores de 2 años sin seguro social de salud	216.619	57%	Ministerio de Salud
Bono Juancito Pinto	Bs. 200 (US\$29)	Estudiantes de los primeros cinco años de la escuela primaria en escuelas públicas, incluidos los estudiantes de educación especial	2.568.831	61%	Ministerio de Educación
Renta Dignidad	Bs. 2.400 (US\$343)	Bolivianos que tienen 60 años o más y residen en Bolivia	1.083.198	38%	GESTORA
Bono para Discapacitados	Bs. 3.000 (US\$435)	Personas con discapacidades de severas a muy graves que no pueden ingresar al mercado laboral	85.206	<i>Faltan datos</i>	Ministerio de Salud
Bono para Ciegos	<i>Faltan datos</i>	Personas con discapacidad visual	6.089	<i>Faltan dato</i>	Ministerio de Salud, a través del Instituto Boliviano de la Ceguera

La cobertura del Bono Canasta, Bono Familia y Bono Universal

Las transferencias de efectivo temporales son clave para posibilitar la respuesta sanitaria general de Bolivia.

No solo las familias en el 40 por ciento inferior, sino también las familias de clase media (tercer quintil) estarán en riesgo de tener que enfrentar grandes pérdidas de ingresos, lo cual significa que la definición de “vulnerable” es más amplia de cómo se mide tradicionalmente (consulte la Figura 1). Por lo tanto, se requieren transferencias de efectivo temporales ampliamente distribuidas para compensar a estos hogares vulnerables en suficiente medida como para permitirles quedarse en casa y cumplir las medidas de distanciamiento social. Un estudio reciente de las medidas de COVID-19 adoptadas en todo el mundo muestra que 150 países introdujeron medidas temporales de apoyo a los ingresos mediante la expansión de las redes de protección social³.

³ Gentilini et. al. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*.

Como la mayoría de los países, Bolivia ha adoptado un abordaje de focalización amplio que combina la expansión de los programas existentes y la creación de nuevos programas temporales. El GdB ha creado tres nuevos programas temporales de transferencia de efectivo *Bono Familia (BF)*, *Bono Canasta Familiar (BFC)* y *Bono Universal (BU)* que, en conjunto, proveen apoyo económico a los hogares afectados por la pandemia del COVID-19⁴. Inicialmente, fueron diseñados dos programas de transferencia de efectivo - BF y BCF – que se basan en un aumento temporal del valor de los programas de asistencia social existentes descritos en la Tabla 1 para satisfacer las necesidades adicionales de los beneficiarios actuales (expansión vertical). En primer lugar, se prevé que el BF llegue a 3.117.667 receptores directos y cubra directa e indirectamente al 65,3 por ciento de la población. En segundo lugar, se prevé que el BCF llegue a 1.195.132 receptores directos y cubra directa e indirectamente al 23,9 por ciento de la población. Por su diseño, llega predominantemente a las personas mayores (86,2 por ciento de la población de 65 años o más), pero también a mujeres embarazadas, madres de niños menores de 2 años y personas con discapacidad que acceden a subsidios.

El GdB introdujo un tercer programa, el Bono Universal, para minimizar el error de exclusión del BF y BCF en los primeros tres quintiles. En conjunto, el BF y el BCF llegan al 78 por ciento de la población y al 85 por ciento del 40 por ciento inferior. Para no excluir a ese 15 por ciento del 40 por ciento inferior y para proteger los hogares con trabajadores informales y por cuenta propia no cubiertos por el BF y BCF, se introdujo un tercer programa, el Bono Universal. Se estima que el Bono Universal llegará a 2.672.450 beneficiarios y cubrirá directa e indirectamente al 46,5 por ciento de la población. Se prevé que, en conjunto, el BF, el BCF y el BU llegarán a 3,3 millones de hogares y sus 11,1 millones de miembros (que comprenden tanto los receptores directos como los indirectos, que son los otros miembros del hogar), o el 97,9 por ciento de la población total. Debido a los esfuerzos por minimizar los errores de exclusión, los tres programas se superponen entre sí. De hecho, el 34 por ciento de la población está cubierta por al menos 2 de los tres programas. El BF y el BU representan la mayoría de estos duplicados, ya que el 16 por ciento de la población recibiría transferencias de ambos programas (consultar la Tabla 4 en el Anexo).

Impacto de los programas temporales de transferencia de efectivo

Las transferencias deberían contrarrestar parcialmente los efectos del shock, pero su impacto mitigador está estrechamente relacionado con la duración de la crisis. El tamaño de la transferencia (400 o 500 bolivianos, dependiendo del programa), representa entre el 48,2 y el 60,2 por ciento de la línea de pobreza mensual y, para los hogares pobres, entre el 94,5 y el 118,2 por ciento del ingreso per cápita mensual promedio del hogar antes de la crisis⁵. Las Figura 3 y Figura 4 a continuación muestran simulaciones del impacto de las transferencias de efectivo en los ingresos de los hogares. Si la crisis se traduce en pérdidas de ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de pequeñas empresas en la industria y los servicios (grupo que se considera altamente, pero no exclusivamente, afectado) correspondientes a dos semanas, 1,7 millones de personas (14,6 por ciento de la población) caerían en la pobreza en un mes. Las tres transferencias pueden mitigar parcialmente este impacto, permitiendo que 1 millón de personas permanezcan temporalmente fuera de la pobreza y limitando el número de personas que caerían en la pobreza sin beneficiarse de una transferencia a solo 2,000. Sin embargo, alrededor de 109.000 aún caerían en la pobreza

⁴ Para más detalles sobre los criterios de elegibilidad y el supuesto subyacente de la simulación económica de los tres programas, consulte la Tabla 3 en el anexo 1 más adelante.

⁵ La línea de pobreza de Bolivia cambia según la ubicación geográfica y varía de 567,6 a 894,9 bolivianos per cápita por mes. Para este cálculo utilizamos la línea de pobreza aplicada al individuo mediano en Bolivia (830 bolivianos).

porque la transferencia no es suficiente para compensar el impacto. Como resultado del intento de minimizar el error de exclusión, 1,1 millones de personas que no son afectadas por el shock y por lo tanto que no están en riesgo de pobreza, recibirían la transferencia. Si el shock fuera más prolongado y correspondiera a la pérdida de ingresos laborales de tres semanas, 1,2 millones de personas caerían en la pobreza, para quienes la transferencia no sería lo suficientemente grande. Por lo tanto, si bien las transferencias son importantes para compensar parcialmente los shocks, su tamaño es limitado cuando se asumen shocks más prolongados.

Figura 3: Impactos de las transferencias en un potencial shock de ingresos

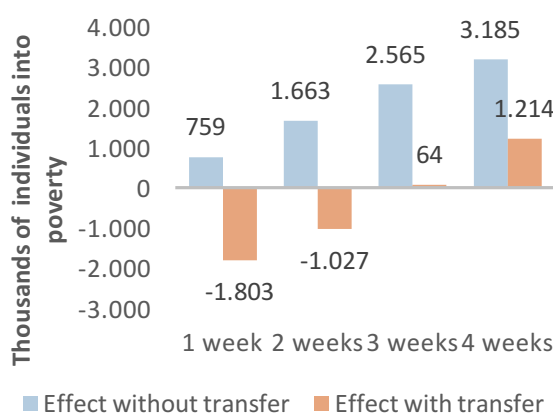
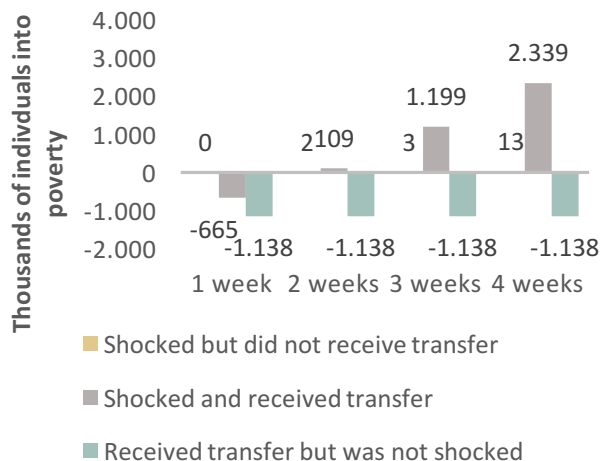


Figura 4: Descomposición del efecto con transferencia



Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

Cobertura de los subgrupos relevantes

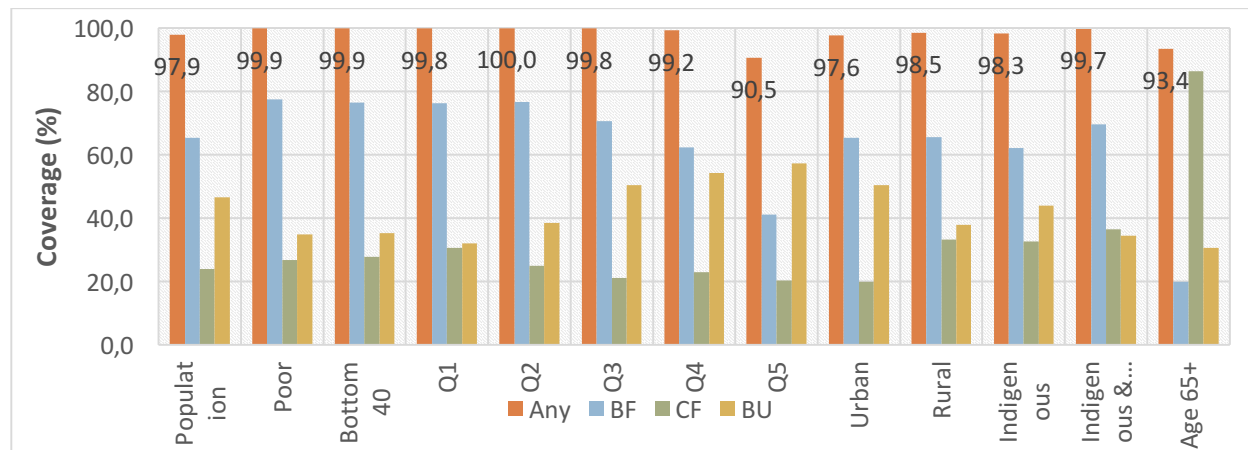
Dado que la combinación de las tres transferencias cubre casi toda la población, el riesgo de exclusión de subgrupos relevantes es bajo. Como resultado del diseño de las tres transferencias, la cobertura de subgrupos específicos de la población en términos de etnicidad, riqueza, residencia rural/urbana y género es amplia. La Figura 5 muestra que casi la totalidad del 40 por ciento inferior de la población (primer y segundo quintil) se beneficiarán de los programas (99,9 por ciento). De los tres programas, el BF tiene una mayor cobertura entre los quintiles pobres y de menores ingresos (alrededor del 76 por ciento).

Los pueblos indígenas están bien integrados en los criterios de elegibilidad. Aproximadamente el 48 por ciento de la población de Bolivia es Población Indígena (5,58 millones). La alta cobertura del 40 por ciento inferior ya comprende muchos de los indígenas y las personas que viven en áreas rurales, ya que las tasas de pobreza siguen siendo más altas entre estas subpoblaciones (45 por ciento y 54 por ciento, respectivamente). El 79% de las personas que se declaran indígenas ya vive en un hogar receptor de la red de protección social, e incluye el 88% de las personas que son indígenas y pobres. Las simulaciones indican que luego de la implementación del Bono Universal, la tasa de cobertura de personas indígenas aumenta del 77 al 98 por ciento. Específicamente, el proyecto entregará beneficios a pueblos indígenas que viven en las ecorregiones de la Amazonia, Chiquitania, Oriente-Llanos, Trópico, Valles, Altiplano y Chaco donde se encuentran las diversas comunidades indígenas.

Si bien más de la mitad de los pobres vive en áreas rurales, las áreas urbanas se verán más afectadas que las rurales debido a la naturaleza del shock, al menos en el plazo inmediato. El 94,7 por ciento de la población

urbana vive en hogares donde al menos un individuo depende de una actividad generadora de ingresos en los sectores más afectados (por ejemplo, manufactura y servicios). La simulación muestra que los programas llegan al 97,6 por ciento de la población en áreas urbanas y al 98,3 por ciento en áreas rurales.

Figura 5 : Cobertura de las Transferencias Temporales de Efectivo de subgrupos de población relevantes



Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

Existe evidencia de que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la actual crisis del COVID-19. Las mujeres tienden a trabajar en sectores donde la pérdida de empleo o ingresos como resultado de la crisis es más probable⁶. Por tanto, es de gran importancia que las tres transferencias monetarias temporales logren llegar a una proporción sustancial de las mujeres en Bolivia. Algo más de la mitad de todos los beneficiarios directos e indirectos son mujeres (consultar la *Tabla 2*). Combinados, los tres programas beneficiarán a 3,6 millones de mujeres.

Tabla 2: Proporción de mujeres cubiertas por el programa temporal de transferencia de efectivo

Programa	Proporción de Mujeres
Bono Familia	0.51
Canasta Familiar	0.52
Bono Universal	0.51
Cualquier Programa	0.51

Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

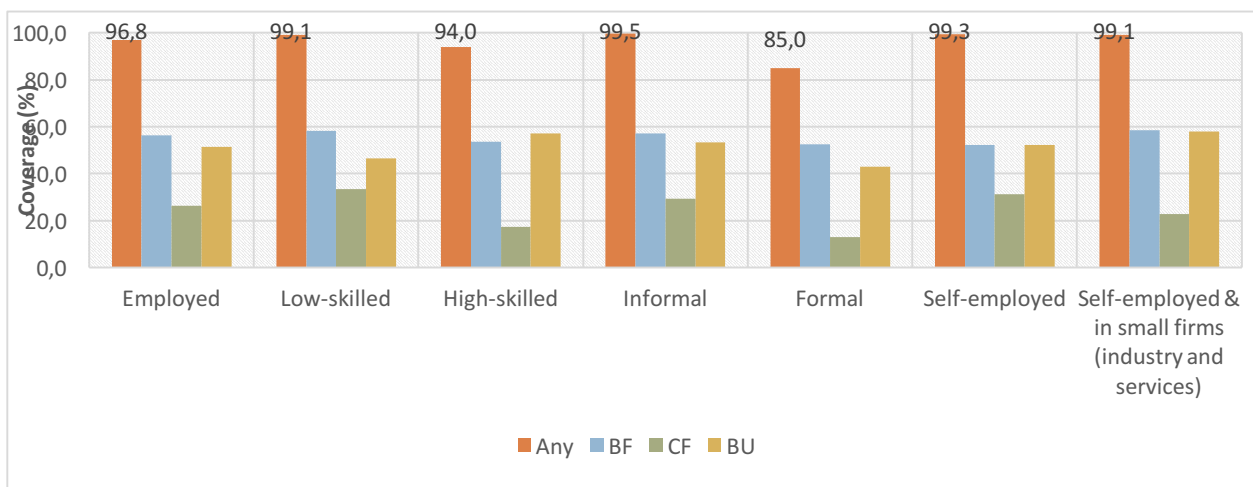
La informalidad y la tasa de trabajo por cuenta propia en Bolivia son altas, lo que deja a muchos trabajadores fuera de los esquemas de seguro social existentes. Las medidas de confinamiento y la caída de la demanda tendrán un efecto devastador sobre estos trabajadores e incluso podrían tener consecuencias negativas para sectores económicos enteros. Esto exige la necesidad de proteger a estos dos subgrupos de trabajadores. La

⁶ https://www.jobsanddevelopment.org/how-are-the-incomes-of-women-and-men-affected-by-covid-19-coronavirus/?utm_source=campaignsource&utm_medium=email&utm_campaign=COVID19JobsSeries10&utm_source=Internal+List&utm_campaign=c7829a9050-COVID-19-Jobs-Series-Blog9_internal_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_3574b92c72-c7829a9050-362011025

Figura 6 muestra que casi todos los trabajadores en Bolivia fuera del seguro social preexistente se beneficiarán de al menos uno de los programas.

El principal riesgo social del proyecto está relacionado con posibles tensiones entre los trabajadores no incluidos en los esquemas de asistencia social existentes. Para aquellos beneficiarios no incluidos en los esquemas de asistencia social existentes, es necesaria la creación de un mecanismo de verificación rápida de la elegibilidad para reducir las potenciales tensiones que se originen por falta de claridad o malentendidos sobre los criterios de elegibilidad para recibir el beneficio. Además de ello, es necesario comunicar ampliamente información clara y simple sobre los tres programas temporales y que la información sea fácilmente accesible para la población de Bolivia.

Figura 6: Cobertura de las Transferencias Temporales de Efectivo de subgrupos de la fuerza laboral



Fuente: Elaboración del equipo, con base en la encuesta de hogares de 2018

Anexo

Tabla 3: Resumen de los programas temporales de transferencia de efectivo

Programa	Supuestos subyacentes de las simulaciones/criterios de elegibilidad	Beneficiarios Directos	Valor de la transferencia (Bs.)	Costo total (M. de Bs.)
Bono Familia (BF)	Niños en educación preescolar, primaria y secundaria matriculados en escuelas públicas o privadas o niños matriculados en educación alternativa o especial en una institución pública.	3.117.667	500	1.559
Bono Canasta Familiar (BCF)	<p>Para ser elegible, la persona debe ser beneficiaria de cualquiera de los siguientes programas de asistencia social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bono Juana Azurduy • Bono para Discapacitados • Bono para Ciegos • Renta Dignidad (y no recibir una Renta de Jubilación) <p>y cumplir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ser boliviana por nacionalidad • contar con una identificación nacional (Cédula de Identidad Vigente) • no ser servidor público • no ser auto-empleado que contribuya a la AFP 	1.195.132	400	478
Bono Universal (BU)	<p>Para ser elegible, la persona debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ser boliviana de 18 a 59 años con más de 2 años de residencia • no ser elegible para el Bono Canasta Familiar • no ser elegible para el Bono Familia • no trabajar en el sector público o el sector privado formal • no recibir pensiones 	2.672.450	500	1.336
Total		6.985.249		3.373

Tabla 4: Beneficiarios directos e indirectos y análisis de superposición

Beneficiarios directos e indirectos (miles)			
	Hogares	Individuos	Cobertura (% de la población total)
Bono Universal	1.644	5.285	46,5
Bono Familia	1.664	7.431	65,3
Bono Canasta Familiar	945	2.715	23,9
Análisis de Superposición			
Los tres	71	396	3,5
Solo BF	1.044	4.351	38,3
Ambos BF & BU	364	1.842	16,2
Ambos BF & BCF	184	842	7,4
Solo BU	935	2.219	19,5
Solo BCF	415	649	5,7
Ambos BCF & BU	274	829	7,3
Ninguno	177	244	2,1
Total cubierto	3.288	11.127	97,9
Total	3.465	11.371	100
<i>Total que recibe BCF o BF</i>	<i>2.354</i>	<i>8.908</i>	<i>78,3</i>