

REPENSAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.

VOLUMEN III

AUTORES

Natasha Morales¹, Joaquín Morales², Erika Soliz² y Santiago Albarracín²

RESUMEN

Bolivia atraviesa una crisis económica que amenaza la sostenibilidad de su protección social. El sistema, fragmentado y con baja inversión per cápita, combina alta cobertura con beneficios erosionados por la inflación. Programas como el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad, tienen un carácter redistributivo, pero carecen de articulación, evaluación y actualización.

Las políticas de empleo, como el PAE II, han promovido inserción laboral y formalización, aunque con cobertura muy limitada. En contraste, los fondos de inversión social muestran baja eficacia y escasa sostenibilidad.

Ante la alta informalidad, multilocalidad y débil capacidad institucional, se propone mantener esquemas simples y cuasi universales —excluyendo a los quintiles más altos— por un mayor costo-efectividad, alcance y bajos costos administrativos. La protección social debe entenderse como una inversión en estabilidad macroeconómica y cohesión social. El país requiere un Sistema Integrado de Protección Social que articule asistencia, seguridad social y empleo, y que preserve el enfoque de ciclo de vida.

Este documento busca contribuir al debate sobre un nuevo modelo de protección social más efectivo, capaz de combinar equidad, sostenibilidad fiscal y resiliencia económica frente a las crisis.

¹ OXFAM en Bolivia.

² Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Privada Boliviana (CIEE-UPB).

Este documento fue elaborado por Oxfam en Bolivia y en alianza con el Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Privada Boliviana (CIEE-UPB).

Los Documentos de Debate se elaboran para contribuir al debate público e invitan a la retroalimentación sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	04
2. DESCRIPCIÓN DEL MODELO BOLIVIANO DE PROTECCIÓN SOCIAL	05
3. EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA EN BOLIVIA	08
4. EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y PROGRAMAS DE INCENTIVO PRODUCTIVO	14
5. ¿FOCALIZAR O NO FOCALIZAR?	19
6. HACIA UNA RUTA DE PROTECCIÓN SOCIAL	21

1. INTRODUCCIÓN

Bolivia atraviesa un momento económico decisivo. La combinación de tensiones fiscales, la erosión de las reservas internacionales y la inflación en bienes esenciales está poniendo a prueba la resiliencia de los hogares, las empresas y el propio Estado. En este escenario, la protección social deja de ser un simple amortiguador ante los shocks: se convierte en una inversión estratégica para la estabilidad económica, la cohesión social y el futuro del país.

Las políticas de protección social buscan reducir riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida, mediante distintos instrumentos de apoyo económico y social. De acuerdo con la OIT (2016), abarcan tres grandes pilares: la asistencia social, orientada a los grupos en situación de pobreza o exclusión; la seguridad social, que protege frente a riesgos laborales y vitales; y la promoción del empleo, que impulsa la inclusión productiva y la generación de ingresos sostenibles. En contextos de crisis, su relevancia aumenta al convertirse en la principal defensa frente al deterioro del bienestar y la desigualdad.

Durante las últimas dos décadas, Bolivia ha desplegado una arquitectura diversa de programas sociales. Desde el auge de los precios de los hidrocarburos en los 2000 hasta la pandemia de COVID-19, estos programas han combinado transferencias monetarias y en especie con políticas activas de empleo. La mayoría se financió con ingresos de los hidrocarburos, del Tesoro General de la Nación (TGN) y crédito externo. Sin embargo, desde 2015 la economía muestra signos de agotamiento: el déficit fiscal se ha disparado, las reservas internacionales se reducen, y la escasez de divisas genera un mercado paralelo con tensiones inflacionarias. Esta fragilidad financiera amenaza la sostenibilidad de las políticas de protección social, justo cuando más se necesitan.

Los hallazgos del Costo Social del Ajuste, Volumen I, confirman que la inacción ante los desequilibrios macroeconómicos puede ser más costosa que los propios ajustes. No obstante, evidencian una paradoja distributiva: las políticas de subsidios a los hidrocarburos y al tipo de cambio fijo, actualmente son altamente regresivas. Sin embargo, su eliminación abrupta, sin medidas compensatorias, afectaría principalmente a los estratos más pobres, aumentando la pobreza y la desigualdad. Los datos muestran que las y los trabajadores agrícolas y las microempresas o empresas unipersonales son los que más perderían si se eliminara el subsidio a los hidrocarburos o se liberara el tipo de cambio. En términos territoriales, las áreas rurales de todos los departamentos del país se verían mucho más en riesgo de aumentar el número de pobres y de extremadamente pobres, siendo Beni, Pando y Chuquisaca los departamentos más afectados en su conjunto.

El Volumen II amplía la mirada al tejido productivo. Revela que la crisis impacta con mayor severidad en el sector informal y en las microempresas lideradas por mujeres, quienes además sostienen con trabajo no remunerado a sus familias, actuando como la red de protección más efectiva ante la ausencia del Estado. La depreciación del boliviano ha generado una transmisión asimétrica de precios: mientras los grandes productores pueden ajustar sus precios al mercado paralelo, los pequeños absorben los mayores costos reduciendo sus ingresos. Esta erosión progresiva empobrece día a día a quienes menos capacidad tienen de protegerse.

El estudio también demuestra que la fragmentación y el aparente estancamiento del sector de las MyPES no reflejan falta de capacidad empresarial, sino una respuesta racional a un entorno adverso, caracterizado por altos costos de transacción y bajo capital social. En contextos de crisis, se refuerzan estrategias de “familiarización” e informalidad como mecanismos de supervivencia. En este marco, apoyar a las mujeres emprendedoras no solo es una medida de equidad, sino también una estrategia económica eficiente: fortalece los ingresos familiares, preserva el capital humano y reduce los efectos sociales del ajuste.

Por otro lado, el Censo 2024 confirma un cambio estructural en la pirámide poblacional: Bolivia experimenta un bono demográfico caracterizado por una menor relación de dependencia infantil y un progresivo envejecimiento de la población. Esta transición genera tensiones en la sostenibilidad fiscal. Por un lado, la mayor proporción de población en edad productiva representa una oportunidad para impulsar el crecimiento inclusivo mediante programas de empleo y capacitación. Por otro lado, el aumento del grupo etario mayor exige reajustar la asignación presupuestaria para cubrir pensiones, cuidados y servicios de salud de larga duración.

Frente a este panorama, se requiere repensar el sistema de protección social boliviano, dotándolo de mayor integralidad, sostenibilidad y costo-efectividad. Las políticas deben ir más allá de la mitigación temporal de la pobreza para constituirse en un verdadero pacto social que garantice resiliencia económica y cohesión territorial.

Este documento ofrece un diagnóstico actualizado de la protección social en Bolivia, integrando los hallazgos de los dos estudios previos; “El Costo Social del Ajuste” Volumen I y II (Morales et al., OXFAM, 2025). Su objetivo es delinear una ruta mínima de reformas orientadas a construir una red de protección social moderna, eficiente y sostenible, que combine equidad con estabilidad macroeconómica.

Este documento se estructura de la siguiente manera: en la sección 2, se describe el modelo boliviano de protección social. En la sección 3 se analiza la efectividad de los programas de transferencia monetarias. La sección 4, analiza la efectividad de los programas de empleo y las políticas de apoyo productivo. La sección 5, discute los programas focalizados y los universales. Y la sección 6 plantea una ruta hacia la protección social efectiva.

2. DESCRIPCIÓN DEL MODELO BOLIVIANO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El modelo boliviano de protección social se ha configurado de forma fragmentada, a partir de múltiples iniciativas y programas sectoriales más que de un sistema unificado y coherente. A lo largo de las últimas décadas, el Estado ha mostrado un compromiso sostenido con la atención de poblaciones vulnerables, a través de planes, leyes y programas que responden a coyunturas específicas, aunque persiste la ausencia de una política nacional integral y articulada.

Entre los principales hitos normativos, la Agenda Patriótica 2025 (Ley N.º 650) estableció los lineamientos estratégicos hacia el horizonte del “Vivir Bien”, mientras que la Ley N.º 777 creó el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), con el objetivo de coordinar la planificación sectorial e interinstitucional. A ello se suman el Plan Multisectorial de Desarrollo Integral de la Niña, Niño y Adolescente y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), que incorporan componentes de protección y bienestar social. Un antecedente relevante fue el Decreto Supremo N.º 29246 (2007), que intentó consolidar la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, pero cuya aplicación resultó limitada debido a la discontinuidad institucional y la falta de implementación de los mecanismos previstos.

En 2016, mediante la Ley N.º 777, se estableció la Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales (PREGIPS) como herramienta para integrar la información sobre beneficiarios y programas sociales. Su funcionamiento fue reglamentado por el Decreto Supremo N.º 2783, y se creó la Unidad Técnica de Coordinación bajo la tutela del Ministerio de Planificación del Desarrollo (Banco Mundial, 2019). Hasta 2019 se firmaron convenios con cuatro programas sociales —Plan de Generación de Empleo, Agencia Estatal de Vivienda, Bono de Discapacidad y Desarrollo Infantil Temprano—, pero los programas de transferencias monetarias condicionadas no fueron incorporados. Con el cambio de autoridades en 2020, la unidad técnica dejó de operar, truncando el proceso de consolidación de un sistema integrado de información social.

La crisis sanitaria de 2020 evidenció la debilidad estructural del aparato institucional. En diciembre de ese año se aprobaron medidas excepcionales de financiamiento externo: la Ley N.º 1345 autorizó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 450 millones de dólares para el Proyecto de Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus, y la Ley N.º 1346 aprobó un contrato con el Banco Mundial por 54,3 millones de dólares para el Proyecto de Redes de Protección Social de Emergencia. A ello se añadió el Contrato de Préstamo N.º 9115-B0 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por hasta 200 millones de dólares. Estos recursos se destinaron a transferencias monetarias de emergencia durante los meses de confinamiento, sin constituir una política estructural ni articularse con los programas sociales existentes.

En términos institucionales, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) lidera la formulación de políticas sociales y coordina el Gabinete Social; sin embargo, no existe una entidad encargada de administrar, monitorear y evaluar de manera integral todos los programas. En la práctica, cada programa se rige por su propio decreto supremo y depende de diferentes entidades rectoras, lo que refuerza la fragmentación, la falta de articulación normativa y la limitada sostenibilidad financiera, a pesar de avances puntuales dirigidos a grupos vulnerables específicos.

Desde 2006, el Estado ha implementado programas nacionales y locales que acompañan el ciclo de vida familiar, que responden a vulnerabilidades y necesidades específicas según la edad de las personas (Figura 1), con programas que empiezan en el inicio de la vida hasta la vejez. Estos se ejecutan tanto por el nivel central como por gobiernos municipales. Las personas acceden a apoyos según su etapa vital, más que por nivel de ingreso, lo que determina que una familia pueda acceder a varios tipos de transferencias de acuerdo con las características de sus miembros. Al igual que otros países de Latinoamérica, existen dos regímenes complementarios: uno contributivo, vinculado al empleo formal y a la seguridad social, y otro no contributivo, dirigido a trabajadores informales y hogares sin cobertura laboral.

Figura 1. Bolivia: Matriz de Protección Social

Pequeña Infancia Desde Gestación hasta 5 años)	Edad escolar (6 a 18 años)	Jóvenes (14 a 28 años)	Adulto Mayor y Personas en situación de discapacidad
• Desnutrición Cero: Complementos Nutricionales • Bono Juana Azurduy de Padilla • Subsidio pre-natal y de lactancia • Programas Desarrollo Infantil Temprano a nivel local	• Bono Juancito Pinto • Programas de Alimentación Escolar, y material escolar • Prevención para la Erradicación del Trabajo Infantil (LP, Sta Cruz)	• Programas de Inserción laboral • Escuelas públicas para jóvenes y adultos rezagados. • Bono "Bachiller Destacado" • Programas Locales, ej: Programa Prevención para la Erradicación del Trabajo Infantil.	• Renta Dignidad • Pensiones de jubilación • Pensiones por discapacidad "Moto Méndez" • Subsidio electricidad: Tarifa Dignidad (-25%) • Complemento Nutricional "Carmelo"
Vulnerabilidad; Mortalidad materna y neonatal. Desnutrición infantil. Rezago cognitivo.	Vulnerabilidad; Deserción escolar, carencia de acceso a servicios de educación, salud. Desnutrición y déficit alimenticio. Trabajo infantil	Vulnerabilidad; Deserción escolar Desnutrición. Embarazo adolescente. Carencia de acceso a un empleo decente.	Vulnerabilidad; Déficit alimenticio, carencia de acceso a servicios de salud y de seguridad social.
A todos los grupos de edad			
Sistema Unico de Salud (SUS)			
Programa de Transferencias a personas en situación de discapacidad "Moto Mendez" y a personas no videntes			

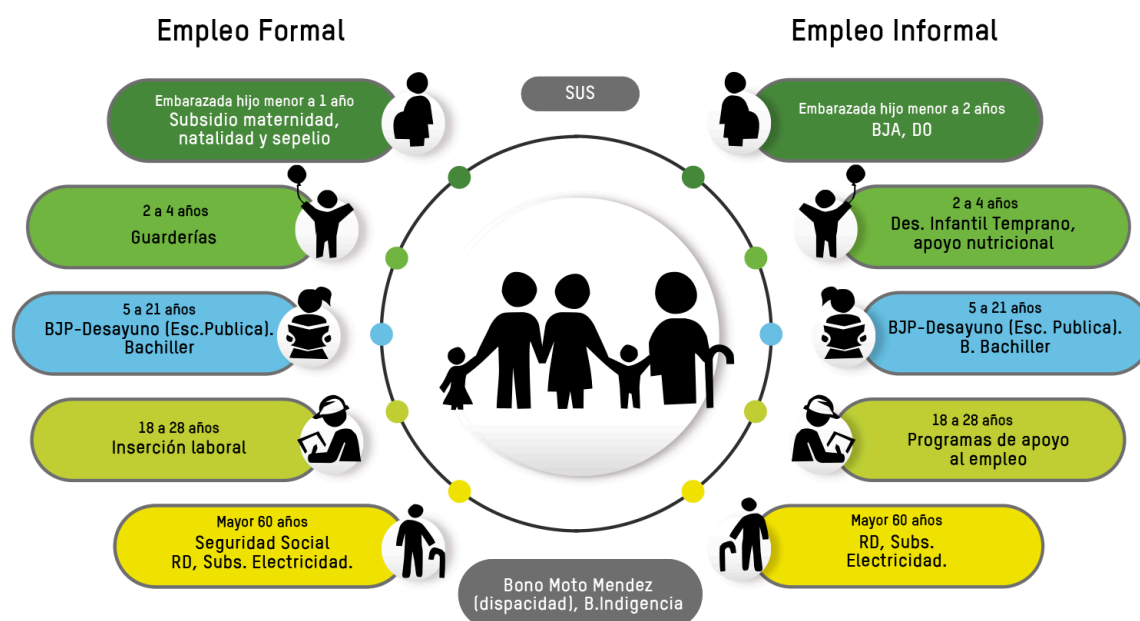
Fuente: Elaboración propia.

En el régimen no contributivo, las mujeres embarazadas y con hijos menores de dos años reciben el Bono Juana Azurduy (hasta 1.800 bolivianos en dos años) y subsidios alimentarios, mientras que los escolares acceden al Bono Juancito Pinto (200 bolivianos anuales) y, en la mayoría de los municipios, a alimentación escolar y materiales. Los adolescentes y jóvenes pueden participar en programas de capacitación y empleo, y los adultos mayores perciben la Renta Dignidad (350 bolivianos mensuales), subsidio a la electricidad y suplemento alimenticio, sin importar su historial contributivo. En el régimen contributivo, las familias con empleos formales acceden a subsidios de maternidad, natalidad y sepelio, seguros de salud privados, pensiones y programas de crédito de vivienda, además de los beneficios universales como la RD y el BJP, siempre y cuando los hijos/as asistan a un establecimiento educativo público o de convenio.

Todas las familias tienen derecho a atención gratuita mediante el Seguro Universal de Salud (SUS). Además, los hogares con personas con discapacidad grave o muy grave pueden acceder al Bono Moto Méndez (250 bolivianos mensuales), y las personas no videntes al Bono Anual de Indigencia (235 bolivianos). Los estudiantes destacados de sexto de secundaria reciben el Bono Bachiller Destacado (1.000 bolivianos anuales), que beneficia a alrededor de 11.000 jóvenes cada año. En cambio, el país no cuenta con seguros de desempleo ni de accidentes laborales, salvo casos excepcionales en grandes empresas.

Finalmente, el Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA) cumple una función esencial en la protección contra el trabajo infantil, el abuso y el abandono, a través de centros de acogida y medidas de protección integral, que también tiene implicaciones económicas.

Figura 2. Sistema Boliviano de Protección Social



Fuente: Elaboración propia.

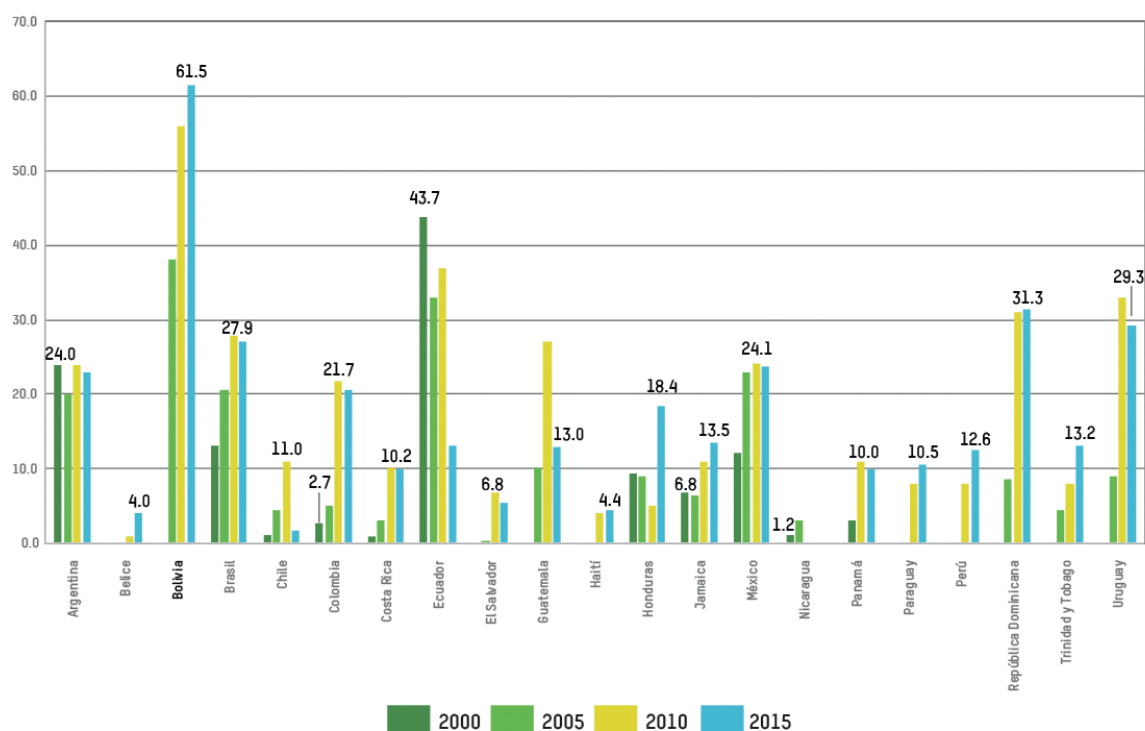
En la Figura 2, se muestra el esquema de protección que combina componentes contributivos, no contributivos y universales. En los hechos, este esquema abarca todos los tipos de vulnerabilidades; no obstante, su fragmentación institucional y al no contar con un sistema de monitoreo y evaluación, resulta difícil determinar el impacto conjunto del sistema.

Existen, no obstante, comparaciones estadísticas establecidas por organismos internacionales, en particular la CEPAL, sobre la cobertura y el costo de los programas de protección social, además algunas evaluaciones rigurosas e independientes de programas tomados de manera aislada. Estas investigaciones, que se presentan en la siguiente sección, dan cuenta de un sistema de amplia cobertura, generalmente efectivo, pero de poca profundidad.

3. EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN BOLIVIA

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, Bolivia fue el país con mayor cobertura poblacional en programas de transferencias monetarias (PTM) en comparación con el resto de América Latina. En 2015, más del 60% de la población era beneficiaria, sin incluir transferencias en especie como los desayunos escolares o el subsidio de alimentos durante la lactancia (Cecchini & Atuesta, 2017, p. 24). Esta cifra refleja un nivel de alcance superior al observado en la mayoría de los países de la región.

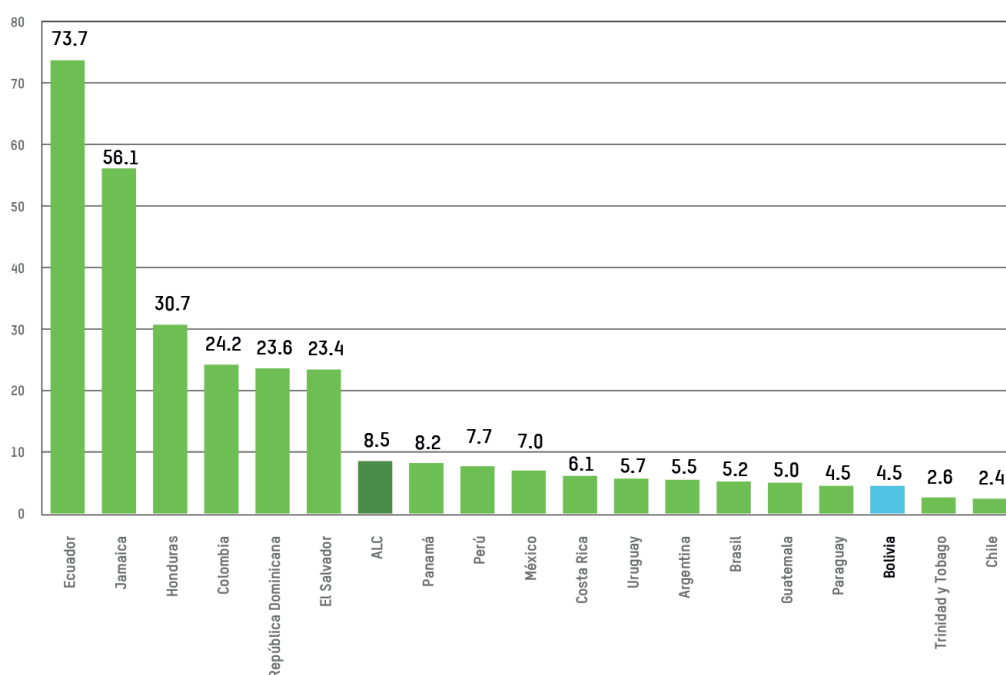
Figura 3. Personas en hogares destinatarios de los PTM, porcentajes de la población



Fuente: Cecchini & Atuesta (2017).

A pesar de la elevada cobertura, el monto de las transferencias se caracterizó por ser reducido. La inversión promedio alcanzó apenas el 0,2% del PIB, muy por debajo del promedio regional de 0,33%. En términos del gasto social, Bolivia destinó en promedio un 4,5% del gasto público en protección social a las TM, una de las proporciones más bajas de la región (Cecchini & Atuesta, 2017, p. 24, 38).

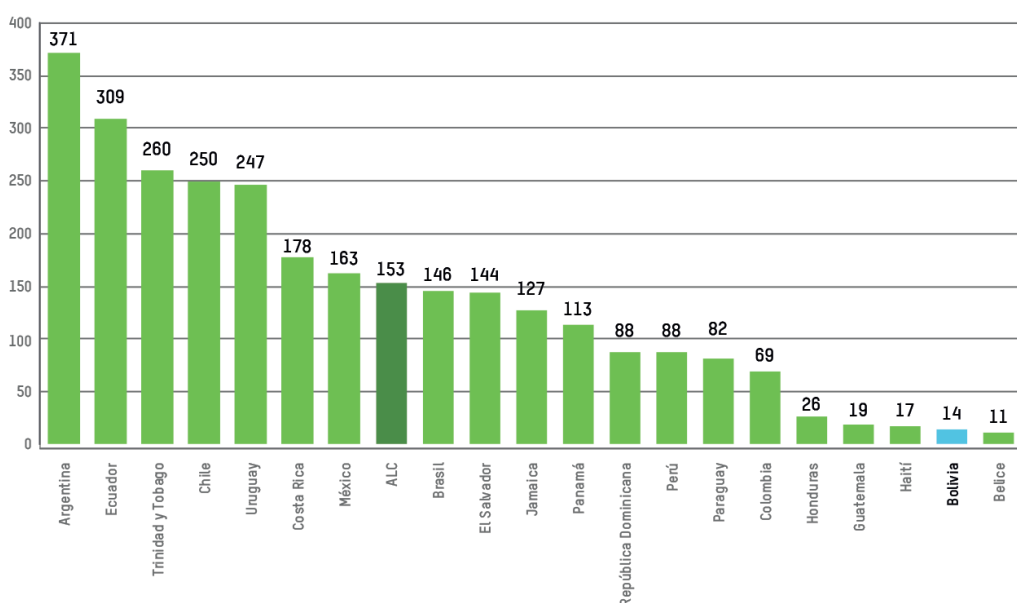
Figura 4. Inversión de los PTM en países de América Latina y el Caribe, alrededor del 2015. En porcentajes del Gasto Público en Protección Social



Fuente: Cecchini & Atuesta (2017).

La baja inversión también se refleja en términos per cápita: en 2015, Bolivia destinó aproximadamente 14 dólares por persona al año, cifra muy inferior al promedio regional de 153 dólares, y solo por encima de Belice (Cecchini & Atuesta, 2017, p. 39). En síntesis, Bolivia combina una amplia cobertura con montos de transferencia bajos, lo que posiblemente ha limitado el impacto de estas políticas sobre la reducción de pobreza e inequidad.

Figura 5. Inversión pública anual en PTC por persona en hogares destinatarios, dólares, 2015



Fuente: Cecchini & Atuesta (2017: p24).

Además de una débil inversión, el valor de los bonos, generalmente fijados en términos nominales, se fue erosionando en el tiempo por los efectos de la inflación. El Bono Juancito Pinto (BJP), por ejemplo, otorga los mismos 200 bolivianos desde 2006, sufriendo una pérdida de más de 50% de su valor hasta 2024, mientras que la Renta Dignidad solo experimentó un incremento, de 250 a 350 bolivianos, perdiendo de todas maneras el 30% de su valor desde su creación hasta 2024 (cálculos de los autores). La ausencia de ajustes periódicos debilitará todavía más el poder adquisitivo de estas transferencias en este periodo de crisis, especialmente frente al incremento sostenido de los precios de los alimentos, estimado en una inflación interanual superior al 30% a septiembre de 2025 (INE, 2025). En consecuencia, la efectividad de las transferencias se ha deteriorado en el tiempo.

Por otro lado, aunque los PTM han sido un componente relevante de la política social boliviana, en un escenario ideal su función debería ser complementaria a un sistema robusto de seguridad social contributiva. Sin embargo, la estructura económica del país impone restricciones: el 78% de los trabajadores participa en el mercado laboral informal (INE, 2024), lo que limita su acceso a pensiones o seguros de salud. Este dato sitúa a Bolivia entre los países con menor cobertura contributiva de la región. Si bien la formalización y transición hacia un sistema contributivo es necesario, su puesta en marcha es compleja, lenta, y requiere de un escenario de estabilización y reactivación económica sostenida.

De hecho, cuando se consideran las mejoras estructurales y de largo plazo, un desafío mayor es el de resolver la desconexión entre las transferencias, que fomentan la demanda de servicios públicos, y la calidad de la oferta de los mismos. El BJP, por ejemplo, ha incentivado la permanencia escolar, pero las evaluaciones recientes muestran que los niveles de comprensión lectora y escritura en secundaria siguen siendo bajos (OPCE, 2024); la medición de la asistencia en aulas es insuficiente para evaluar la efectividad del bono. De manera similar, el Bono Juana Azurduy (BJA) ha incrementado el acceso a servicios de salud, aunque con efectos asimétricos; por ejemplo, en áreas rurales las mujeres deben recorrer largas distancias hacia centros poco equipados, lo que reproduce desigualdades de género y etnia (Nagels, 2018).

Por último, el modelo de protección social fragmentado adolece de una grave ausencia de un sistema de evaluación de impacto. No se cuenta con mecanismos periódicos que permitan ajustar los programas en el tiempo, lo que limita su capacidad de mejora continua. Los estudios independientes que aportan evidencia relevante sobre la efectividad de las transferencias monetarias, que se exponen a continuación, se basan en datos secundarios y recurren a técnicas indirectas para medir su evaluación. Este tipo de evaluaciones requieren ingenio econométrico, pero no cumplen con los “estándares dorados” de la evaluación de impacto (Angrist & Psiche, 2008).

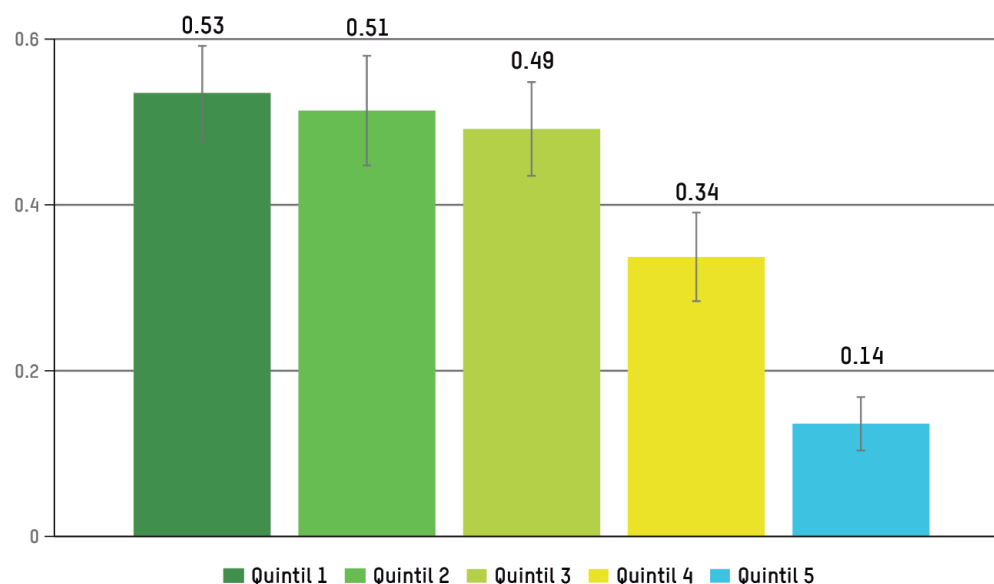
BONO JUANCITO PINTO

Para enfrentar las elevadas tasas de deserción escolar, el Gobierno Nacional creó el Bono Juancito Pinto (DS 28631, 2006). Este consiste en una transferencia monetaria destinada a promover el acceso, la permanencia y la promoción escolar en unidades educativas públicas y de convenio (instituciones educativas sin ánimo de lucro tuteladas por el Ministerio de Educación), tanto urbanas como rurales. El beneficio es condicional: los niños, niñas y adolescentes (NNA) que asisten a estas escuelas reciben 200 bolivianos anuales siempre que cumplan con al menos un 80% de asistencia escolar. Se entrega desde primero de primaria hasta el último curso de secundaria, abarcando a estudiantes de entre 6 y 21 años, considerando los rezagos escolares. Para el año 2025 el MEF estima entregar el BJP a más de 2,3 millones de estudiantes.

A diferencia de otros programas, el BJP es parcialmente focalizado, por el tipo de escuelas a las que aplica, y alcanza alrededor del 95% de los NNA en edad escolar elegibles. En efecto, la figura 6 muestra

que el bono es percibido en su mayoría por hogares en el primer quintil de ingresos, alrededor del 50%, mientras que la mitad de los hogares en el quintil superior lo reciben.

Figura 6. Hogares que reciben Bono Juancito Pinto



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Según datos oficiales, desde su implementación la deserción en primaria bajó de 6,5% a 1,8%, y en secundaria de 8,5% a 4,0% (BCB, 2012). Las evaluaciones de impacto independientes coinciden en que el bono elevó la probabilidad de escolarización, tanto en matrícula como en asistencia, aunque no tuvo efectos significativos sobre la incidencia del trabajo infantil (Canelas y Zarazúa, 2018; Yañez, 2011; Vera, 2011; Medinaceli y Mokrani, 2010). El estudio de Canelas y Zarazúa (2018) se distingue al analizar el nivel secundario, etapa en la que ocurren transiciones entre estudio y trabajo. Sus estimaciones muestran un impacto nulo sobre el trabajo infantil y adolescente, explicando que el monto resulta insuficiente para compensar el costo de oportunidad de asistir a la escuela. Además, señalan factores estructurales como la pobreza, el sistema educativo y un marco legal permisivo que permite a los NNA combinar estudio y trabajo.

El análisis de Vera (2011) encontró que los estudiantes urbanos son más propensos a abandonar a mitad de gestión pese a matricularse, lo que se asocia a problemáticas sociales o familiares propias del entorno urbano. Asimismo, estimó que el anuncio del bono incrementó en 3,8% la probabilidad de asistir el año completo en comparación con quienes no lo recibieron. Sin embargo, el efecto resultó significativo sólo para hogares de los dos primeros quintiles de ingresos en áreas rurales, donde además redujo en 12% la probabilidad de que los niños trabajen.

Hernani (2013) centró su análisis en primaria y concluyó que el bono elevó la asistencia sobre todo en los más pequeños (6 a 8 años), especialmente en niñas. El programa incentivó la matrícula a una edad adecuada, pero no logró aumentar la asistencia de quienes ya presentaban rezagos.

Un análisis más reciente de Vera (2021) sobre el impacto en el mercado laboral utilizó datos de hogares con ocho años de exposición al programa. Encontró que el BJP incrementó la probabilidad de que

alguno de los padres trabaje, aumentó en 8,6 horas las horas laborales del hogar y elevó en 0,11–0,13 puntos porcentuales el número de adultos ocupados en el hogar. Además, el empleo de las madres subió en 9 puntos porcentuales, equivalente a un aumento del 14% respecto a la línea de base, aunque los efectos en hombres fueron menores.

En síntesis, las evaluaciones coinciden en que el BJP aumentó la probabilidad de escolarización (matriculación y asistencia escolar), pero tuvo un efecto nulo sobre la incidencia en el trabajo infantil.

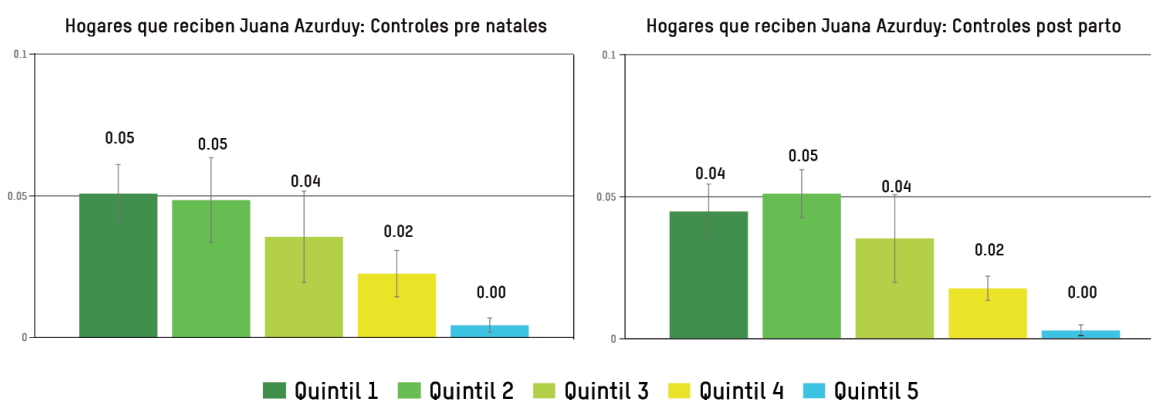
BONO JUANA AZURDUY

El Bono Juana Azurduy inicia el año 2009 con el DS No. 066. Busca reducir los niveles de mortalidad y desnutrición materna e infantil, y está dirigido a todas las mujeres embarazadas y niños menores a 2 años que no cuenten con un seguro de salud, es decir que está parcialmente focalizada hacia los hogares más pobres. Esta transferencia es condicionada: se otorga un pago de Bs. 50 por cada control prenatal (con un máximo de cuatro controles); además, se realiza una transferencia de Bs. 120 por un parto asistido en un centro de salud; finalmente, se otorga una transferencia de Bs. 125 por cada control bimensual postnatal, hasta que se cumplan 2 años de edad del menor. Adicionalmente, el programa también fomenta el espaciamiento de los embarazos, al condicionar el beneficio en que no tengan otros hijos/hijas menores de dos años.

A partir del año 2015, se introduce además de la transferencia monetaria, el beneficio de una canasta alimenticia equivalente a Bs. 300 con alimentos de alto valor nutricional como ser; cereales, frutas secas, productos procesados como barras energéticas, productos lácteos y carnes, que se entregan después de cada control prenatal.

En la Figura 7, se evidencia también una focalización parcial hacia los hogares más pobres, en el cual hasta 5% de los hogares del primer quintil reciben los beneficios pre y post-parto, contra casi ninguno del quintil superior (nótese que para los tres primeros quintiles no existen diferencias estadísticamente significativas).

Figura 7. Hogares que reciben BJA



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

De acuerdo con el estudio de Celhay et al. (2021) la transferencia otorgada por este bono constituye solo el 1% del consumo per cápita del hogar, siendo esta la transferencia más pequeña de entre otros programas similares de Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, el estudio encuentra que la tasa de

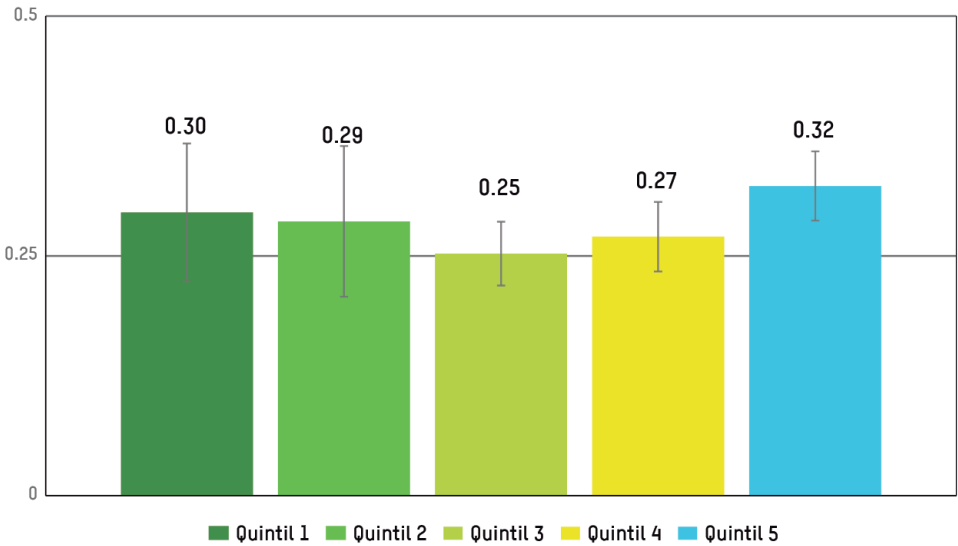
supervivencia infantil de los beneficiarios incrementa entre un 3.8% y un 14.7%. Además, las madres beneficiarias iniciaron visitas prenatales 2.6 semanas antes, y incrementaron su probabilidad de completar por lo menos cuatro visitas antenatales en 10.3%. En áreas rurales, los partos asistidos incrementaron en 5%. En sí, el estudio concluye que el programa agrega un año de vida saludable por 30% de PIB per cápita anual invertido, lo que lo clasifica como altamente costo-efectivo dentro de los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2001).

RENTA DIGNIDAD (RD)

La Renta Dignidad fue aprobada el 2007 (DS 3791) con el nombre de Renta Universal de Vejez, en sustitución al Bonosol. Es el primer programa Universal de América Latina. Se trata de un beneficio no contributivo, universal y vitalicio destinado a garantizar un ingreso mínimo para las personas mayores en Bolivia.

La cobertura es casi universal, llegando al 94% de la población de 60 años y más. Si bien el diseño es universal, un estudio de UNFPA & Fundación Aru (2024) muestra que la cobertura es más alta entre adultos mayores que viven en hogares en el quintil más bajo del ingreso, y más baja en el quintil más bajo del ingreso, lo que sugiere fenómenos de autoselección: los adultos mayores con mayores recursos económicos tienden a no cobrar el beneficio. Sin embargo, como se nota en la Figura 3, a nivel de los hogares, aquellos que tienen por lo menos un adulto mayor no tienen una cobertura estadísticamente diferente por quintil según la Encuesta de Hogares 2023. Esta aparente contradicción emerge por dinámicas demográficas complejas: si bien los adultos mayores suelen tener ingresos más bajos, los hogares más pudientes tienen también una esperanza de vida más elevada y por ende una concentración más importante de adultos mayores (relativa a la clase media). Resulta entonces que, en la práctica, la Renta Dignidad cumple su cometido de ser una transferencia universal.

Figura 8. Hogares elegibles que reciben la Renta Dignidad



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En sus inicios, el monto anual era de 2.400 bolivianos para quienes no percibían otra renta de la seguridad social, y de 75% de ese monto (1.800 bolivianos) para quienes sí recibían una jubilación. Posteriormente, se introdujeron reformas que fortalecieron la transferencia: en 2014, la Ley N° 562

incorporó el pago de un aguinaldo; y en 2019, la Ley N° 1196 elevó los montos a 4.550 bolivianos anuales para beneficiarios no jubilados y 3.900 bolivianos para quienes ya percibían rentas del sistema previsional (UNFPA & Fundación Aru, 2024).

En términos de alcance, la expansión ha sido significativa: en 2021 se registraron 1,14 millones de beneficiarios, casi el doble de los contabilizados en 2010 (802 mil). Ese mismo año, el gasto público destinado al programa alcanzó 4.69 millones de bolivianos, frente a 1.74 millones en 2010, lo que refleja su creciente peso fiscal.

Una evaluación de impacto realizada por UDAPE (2015), basada en un diseño de regresión discontinua alrededor de la edad de elegibilidad, encuentra que la Renta Dignidad incrementa el ingreso per cápita de los hogares beneficiarios en 16,4%, con un impacto particularmente marcado en contextos urbanos. El mismo estudio reporta que la pobreza monetaria de los hogares elegibles disminuye en 13,5% gracias a este programa.

Por su parte, Yañez-Pagans (2008) muestra que la elegibilidad de las mujeres para la Renta Dignidad (entonces denominada Bolivida) incrementa significativamente el gasto en educación de los hogares, revelando beneficios intergeneracionales del programa, aunque con efectos heterogéneos según la identidad cultural del hogar. Asimismo, Hernani-Limarino y Mena (2015) encuentran que, si bien la Renta Dignidad eleva el ingreso no laboral de los hogares, también desplaza y reduce el ingreso laboral de las mujeres; en otras palabras, las beneficiarias trabajan menos. Dado que el objetivo del programa es proporcionar liquidez a los adultos mayores, esta reducción en el tiempo de trabajo puede interpretarse como un alivio para este grupo poblacional, que ya es adulto mayor.

Otro hallazgo relevante es aportado por Chong (2019), quien identifica que, paradójicamente, el programa incrementó el trabajo infantil en zonas rurales. El autor explica este resultado por un aumento en la inversión en capital productivo agrícola y, consecuentemente, en la demanda de mano de obra familiar.

Finalmente, Bottan et al. (2021) destacan las virtudes de este tipo de transferencias en contextos de crisis extrema. Su estudio muestra que, aunque la Renta Dignidad no fue concebida como un mecanismo de protección ante emergencias, durante la pandemia la condición de beneficiario incrementó en 25% la probabilidad de que los hogares dispusieran de alimentos suficientes para una semana y redujo en 40% la probabilidad de pasar hambre.

En conjunto, estos resultados revelan un mosaico complejo de mecanismos guiados por la optimización del uso de la transferencia, en función de las restricciones que enfrentan distintos segmentos de la sociedad. En efecto, la Renta Dignidad ofrece una holgura adicional que se traduce parcialmente en un mayor consumo y en una reducción del tiempo de trabajo, parcialmente en inversión en educación y capital físico, y parcialmente en colchón de protección. Así, este tipo de transferencia universal constituye un verdadero instrumento de alivio de restricciones, que otorga espacio para una reoptimización del presupuesto familiar.

4. EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y PROGRAMAS DE INCENTIVOS PRODUCTIVOS

Las transferencias, sean condicionadas o no, proporcionan una holgura adicional a los presupuestos familiares. Sin embargo, este modelo de asistencia tiende a aliviar solo las manifestaciones más agudas de la pobreza, sin necesariamente ofrecer una salida sostenible de ella, especialmente una vez que el programa finaliza. Además, en un contexto de restricción fiscal, estos programas suelen

limitarse a montos reducidos, fácilmente erosionados por la inflación y con escaso efecto sobre la transición hacia una nueva realidad económica.

El objetivo de la política social debería ir más allá del asistencialismo, orientándose a la creación de empleos dignos, productivos y formales. En esta sección se analizan las iniciativas de generación de empleo y fomento al emprendimiento en Bolivia, que, bajo las condiciones adecuadas, pueden convertirse en motores de contribución fiscal y sentar las bases de un sistema sostenible.

PROGRAMAS DE OBRAS PÚBLICAS Y FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Las consecuencias sociales del ajuste económico boliviano de 1985, materializadas mediante del Decreto Supremo 21060, fueron tan dramáticas que en 1986 el Gobierno tuvo que implementar un Fondo Social de Emergencia, luego Fondo de Inversión Social (FIS), destinado a paliar las consecuencias más dramáticas del ajuste. Este programa consistía en mecanismo de creación temporal de empleo, en el cual entidades descentralizadas como gobiernos municipales o comunidades proponían proyectos de inversión locales, frecuentemente en obras públicas como mejoras a escuelas, programas de saneamiento básico o reparación de carreteras, financiados de manera ágil por el gobierno central con fondos de la banca multilateral. El FIS boliviano es el más antiguo de la región, y considerado por el Departamento de Operaciones (DEO) del Banco Mundial como un ejemplo a ser replicado por otros países (Banco Mundial, 1999). El proyecto no solo generaba un alivio temporal a las comunidades frente al choque macroeconómico, pero además permitía invertir en infraestructura y fortalecer y otorgar mayores capacidades administrativas a nivel local. Sin embargo, se debe notar que la evaluación del FIS, que data de 1996, se basa en los estándares de la época: entrevistas a las partes interesadas y recolección de datos administrativos. Es entonces difícil evaluar la efectividad del programa bajo estándares modernos de evaluación de impacto (Duflo & Banerjee, 2011; Angrist, Pischke, 2008).

El modelo del FIS tuvo varias réplicas, con un propósito contra cíclico en caso de contracción económica o desastre natural. Por ejemplo, el Programa de Infraestructura Urbana para la Generación de Empleo (2017) —financiado por FONPLATA—, o el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) de 2001. Sobre el PLANE, Hernani-Limarino (2015) no encuentra impactos sostenidos en el tiempo en ingresos y consumo. Más recientemente, los programas Programa Contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAÍS) y Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra (EDIMO) carecen de evaluaciones o de informes públicos de resultados (Muriel & Jemio, 2010).

Resulta que este tipo de programas, si bien han sido ampliamente implementados, carecen de evidencia sistemática sobre su eficacia. En 2004, un informe del Banco Mundial preparado por Masuri y Rao (2004) los autores revisan la evidencia sobre este tipo de proyectos centrados en iniciativas de las comunidades, y no encuentran evidencia de un vínculo causal entre este tipo de proyectos y mejoras en indicadores de bienestar. Por lo general, este tipo de descentralización rápida sufre de problemas de captura por élites locales —los dirigentes de la comunidad se apropian de la mayoría de los beneficios del proyecto—, y que el éxito de los proyectos depende de un marco institucional adecuado. El ejemplo —trágico—, del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Fondo Indígena), revela las graves disfunciones que pueden emerger con este tipo de fondos si el marco institucional es débil. Moarles-Alvarez (2015) documenta numerosos casos de proyectos no ejecutados, clientelismo, corrupción y transferencias de fondos a cuentas privadas.

Resulta de este análisis que la eficacia de los Fondos de Inversión Social, destinados a generar empleo temporal e inversión en obras públicas no tienen un sustento empírico para el caso boliviano. A nivel internacional, una revisión sistémica de la evidencia experimental revisada por Bagga et al. (2024) encuentra que en 11 proyectos aleatorizados en África, este tipo de programas genera empleo

durante su duración, que incluye incrementos en ingresos, pero que estos son modestos relativos a la inversión, y que los efectos positivos se disipan en el mediano plazo. En resumen, esta estrategia puede ser válida para atenuar impactos de corto plazo, pero no existe evidencia convincente de efectos positivos a lo largo del tiempo.

PROGRAMAS DE APOYO AL EMPLEO

Durante la última década, Bolivia ha avanzado en el diseño e implementación de Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML) —políticas gubernamentales destinadas a apoyar la búsqueda exitosa de empleo—, con un enfoque en la inserción formal y el trabajo digno, particularmente entre jóvenes, mujeres y personas en situación de vulnerabilidad laboral. Entre estas iniciativas, destaca el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), implementado desde 2011. El PAE operó en dos fases y ofreció a las y los beneficiarios y empresas participantes una serie de incentivos y servicios, entre los cuales destacan:

- Mecanismos de intermediación laboral gratuita, a través del contacto directo entre trabajadores y empresas contratantes;
- Un estipendio monetario temporal durante los tres primeros meses de contratación, con el fin de aliviar la carga salarial inicial de las empresas;
- Capacitaciones especializadas in situ para el personal contratado; y
- Cobertura de seguro contra accidentes durante el periodo de capacitación.

El PAE constituye uno de los principales brazos operativos del Sistema Público de Empleo (SPE). A través de la Bolsa de Empleo, el SPE registró entre 2012 y 2017 alrededor de 80.000 buscadores de empleo y más de 35.000 vacantes laborales (BID, 2020). Este sistema actúa como un mecanismo de intermediación entre oferta y demanda laboral, facilitando el emparejamiento con empresas demandantes, en su mayoría micro y pequeñas empresas.

Evaluaciones de impacto basadas en información administrativa muestran que el PAE I generó un incremento de 14% en la probabilidad de estar empleado, 4% en el acceso a empleo formal y un aumento promedio del 9% en los ingresos laborales (Novella & Valencia, 2019).

Posteriormente, se implementó la segunda fase del PAE II. De acuerdo con informes del BID (2021) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS, 2020), el PAE II benefició a más de 25.000 personas entre 2017 y 2021, alcanzando una tasa de colocación efectiva cercana al 70%. Un análisis cuasiexperimental evidenció que el programa incrementó en 14,9% la probabilidad de obtener un empleo formal y aumentó los ingresos mensuales en un promedio de 9,5%. El impacto fue mayor en mujeres, cuyos ingresos crecieron en 11,7%, frente a 8,1% en hombres (BID, 2021). Si bien los impactos son más pronunciados en el corto plazo, los resultados indican que los efectos positivos del PAE II sobre el empleo y los ingresos persisten hasta 24 meses después de la participación en el programa (BID, 2021). Esta evidencia sugiere que las PAML con enfoque de género y articuladas al sector productivo son eficientes y duraderas en la creación de empleo formal.

Los resultados positivos del PAE deben ser contrastados con los de programas anteriores como Mi Primer Empleo Digno (MPED, 2008–2014), que se concentraba en jóvenes de 18 a 24 años en situación de pobreza. El programa MPED ofrecía capacitaciones y un estipendio pagado a medias por el programa y por la empresa para realizar prácticas profesionales de tres meses. Hernani-Limarino y Villarroel (2015) encuentran que el programa incrementa la probabilidad de encontrar un empleo y que este sea formal, pero solo en el corto plazo. Las diferencias entre el PAE y el programa MPED radican en que se enfocan

en públicos diferentes, pero los resultados parecen indicar una mayor eficacia en el tiempo del PAE por tratarse de un subsidio estatal más sustancial para la empresa.

En conjunto, estos programas evidencian una transición desde políticas de carácter asistencial o de emergencia hacia esquemas más estructurados de inserción formal, basados en subsidios, intermediación laboral, formación y seguimiento. Sin embargo, su escala continúa siendo limitada frente a la magnitud del desafío que representa el mercado laboral boliviano: más de 1,6 millones de trabajadores se desempeñan en el sector informal, con una tasa de informalidad superior al 78% (INE, 2024). En este sentido, aunque los avances institucionales son significativos, persisten retos en materia de escalabilidad, sostenibilidad y cobertura frente a la magnitud de la informalidad y el desempleo estructural en el país (BID, 2021; Novella & Valencia, 2019).

PROGRAMAS DE APOYO PRODUCTIVO

Durante la última década, Bolivia ha desarrollado una arquitectura institucional orientada al fortalecimiento de la producción nacional y al impulso del emprendimiento, con un énfasis particular en las microempresas, que en 2015 constituían el 90% de las unidades económicas según la última base de datos del Sistema Integrado de Información Productiva (SIIP, 2015).

La aprobación de la Ley N.º 947 de Micro y Pequeña Empresa (2017) marca un punto de inflexión en la política productiva boliviana. Esta norma consolida el reconocimiento jurídico y económico del sector, al establecer mecanismos de promoción, formalización y acceso a mercados, e institucionalizar la participación de las micro y pequeñas empresas (MYPES). Su implementación es acompañada por una expansión del rol de PRO-BOLIVIA, una entidad pública desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural encargada de ejecutar programas de apoyo técnico, capacitaciones, traspaso de tecnologías y de medios de producción a MYPES, fomentando la sustitución de importaciones y fortaleciendo la articulación productiva. La Ley prevé que el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) establezca políticas públicas que fomenten:

- a. la asociatividad;
- b. el acceso a mercados nacionales e internacionales;
- c. la innovación y acceso a servicio tecnológicos;
- d. la formación productiva;
- e. el acceso a financiamiento;
- f. la infraestructura de apoyo a la producción y comercialización; y
- g. el acceso a materias primas, insumos y maquinarias.

Objetivos que coinciden con el diagnóstico de las necesidades del sector presentadas en el Volumen II de este estudio. El Decreto Supremo N°3567 de 2018 reglamenta la Ley: provee una categorización formal de las empresas en micro, pequeñas, medianas, y grandes, y crea un registro único de MyPES que pueden ser certificadas. La certificación provee ventajas como preferencias en contrataciones estatales, capacitaciones, participaciones en ferias, el sello “hecho en Bolivia”, entre otras.

En esta línea, PRO-BOLIVIA ha implementado una serie de programas y servicios que buscan mejorar la competitividad y sostenibilidad de las unidades productivas. Entre ellos destaca el Programa de Apoyo

a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYPE), orientado a cofinanciar la adquisición de activos productivos, brindar asistencia técnica y fortalecer las capacidades de gestión de las empresas beneficiarias. Los proyectos, que se beneficiaron del apoyo de la cooperación Suiza y Danesa, fueron evaluados con el resultado de que las capacidades de financiamiento a los emprendimientos se mantienen insuficientes para su despegue (COSUDE, 2023). En cuanto a capacitaciones técnicas y diseño de prototipos, apoyados por los Centros de Extensión Tecnológica e Innovación Productiva (CETIP), un estudio de la OIT (2020) identificó las principales debilidades: falta de visión estratégica y autonomía de los participantes, una deficiente coordinación interinstitucional, escaso conocimiento público de los centros, y recursos e infraestructura insuficientes que limitan su impacto y alcance geográfico.

Sobre el tema de acceso al financiamiento, la Ley prevé explícitamente que el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), una Sociedad Anónima Mixta cuyos accionistas son el Estado y CAF – Banco de desarrollo de América Latina otorgue créditos, financie infraestructura productiva y provee asistencia técnica a las MYPES. El BDP ofrece tasas preferenciales y periodos de gracia, fomentando tanto la creación de nuevos emprendimientos como la expansión de iniciativas existentes. Estos instrumentos se complementan con espacios de pre-incubación, como el BDP Lab, que ofrece acompañamiento técnico y asesoría empresarial antes del acceso al crédito. Villarroel y Hernani-Limarino (2015) encuentran efectos positivos de estos créditos, por ejemplo, el acceso al crédito individual del BDP incrementa la inversión en maquinaria entre 23% y 38% en manufacturas, generando un incremento de 20% en el valor de ventas. Sin embargo, el programa no está exento de críticas: en particular, los procesos de asignación de créditos son vistos como engorrosos (Zelaya, 2021) y la cobertura geográfica es todavía limitada (BDP, 2025).

No solamente el Estado fomenta proyectos de desarrollo productivo. Un elemento decisivo dentro del ecosistema emprendedor boliviano lo constituyen las fundaciones y ONGs. Por ejemplo, la Fundación Emprender Futuro ofrece formaciones integrales destinadas a impulsar el desarrollo económico y tecnológico mediante espacios digitales de aprendizaje y mentoría. Por otro lado, la Fundación Maya, con programas como Sembrando Futuro e Innova Bolivia, ha trabajado con el financiamiento de la Unión Europea para incubar startups verdes, fortaleciendo emprendimientos sostenibles que integran innovación tecnológica, acceso a redes y asistencia especializada. Otro ejemplo es el de la Fundación IES (Innovación en Empresariado Social) que se posiciona como un articulador del ecosistema, facilitando el acceso a financiamiento y mercados. De igual manera, en los últimos años se evidenció el inicio de las incubadoras y aceleradoras de ideas a nivel nacional, muchas de estas vinculadas a universidades, fundaciones privadas o cámaras de comercio. Destacan EMBate de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), IncubaUPSA de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, Innova UP o ACELERATEC fundada por la Fundación SOLYDES en alianza con la Universidad Privada Boliviana. Estas iniciativas no-gubernamentales no han sido sujetas de escrutinio académico, por lo cual su impacto es desconocido.

En conclusión de esta sección, encontramos tres aprendizajes principales. En primer lugar, los proyectos de obras públicas y fondos de inversión social pueden proveer un alivio temporal, pero sus impactos positivos de largo plazo tienen poco respaldo empírico, y pueden ser presas de corrupción y clientelismo. La segunda lección es que los programas de apoyo al empleo son efectivos si son integrales, —incorporan capacitaciones, mecanismos de intermediación y subsidios al periodo de prueba laboral—, pero su escala ha sido todavía muy pequeña. La tercera lección es que Bolivia dispone ya de un marco legal y una estructura institucional compleja para promocionar el emprendimiento productivo. Sin embargo, esta estructura enfrenta dificultades importantes —que son posibles de resolver—, y que son bien resumidas en el informe de la OIT (2020) para el caso específico de las CETIP: limitada visión estratégica, bajos niveles de coordinación interinstitucional, desconocimiento de los programas por el público, duplicación de esfuerzos entre diferentes entidades, exceso de verticalidad jerárquica. Su reforma y profesionalización es fruta madura para una transición exitosa a la nueva realidad económica.

5. ¿FOCALIZAR O NO FOCALIZAR?

Existe un consenso sobre el hecho que el ajuste estructural implica importantes costos sociales, cuantificados en los volúmenes I y II de este estudio. Para paliar su impacto en el bienestar de las familias, los candidatos de la contienda electoral de 2025 han propuesto poner en marcha mecanismos de transferencias monetarias focalizados hacia los más pobres, así como programas de obras públicas de emergencia, aprobados de manera centralizada, en el estilo del Fondo de Inversión Social. Sin embargo, el sistema actual se basa más bien en principios fuertes de universalismo, por un lado, y de apoyo a la iniciativa empresarial individual, por el otro. Se plantea entonces la pregunta si se debe reformar en su totalidad el sistema actual para adoptar un nuevo mecanismo con alto grado de focalización y selectividad de proyectos, o si, al contrario, se deben aprovechar las estructuras universalistas y voluntarias ya presentes para atenuar los impactos más severos del ajuste. En esta sección, revisamos la evidencia regional para aclarar este debate.

En América Latina, desde los años noventa, coexistieron dos grandes modelos: los programas de transferencias monetarias condicionadas y focalizadas (PTMC), dirigidos a hogares pobres bajo pruebas de medios, es decir que un índice sintético se construye en base a los activos domésticos para categorizar a un hogar como “pobre” o “no pobre”, y los esquemas universales o cuasi-universales, que, al igual que el modelo boliviano, garantizan prestaciones por ciclo de vida sin requerir pruebas de elegibilidad ex ante. La probidad de cada sistema depende en gran medida de las características particulares de cada país. Entre las consideraciones importantes que se deben tener en cuenta están la elevada informalidad, la baja densidad poblacional y la creciente multilocalidad de los hogares: estas características implican una carencia de registros administrativos de las actividades económicas de los hogares, una baja capacidad de monitoreo de los activos domésticos, y la imposibilidad de asignar con certidumbre una vivienda física a un individuo en particular. A estas dificultades de caracterización de la pobreza se le suma una débil capacidad institucional de monitoreo por parte del Estado y una importante desconfianza de la población hacia las autoridades formales. En estas condiciones se elevan los costos de focalización y aumentan los errores de exclusión, lo que inclina la balanza hacia una mayor costo-efectividad de mantener prestaciones cuasi-universales, en lugar de esquemas estrictamente selectivos.

En el caso boliviano, como se observa en la Figura 9, el modelo fragmentado de protección social presenta, con todo, un marcado carácter redistributivo. Más de un 78% de los hogares pertenecientes a los quintiles de menores ingresos reciben al menos una transferencia. A medida que los ingresos de los hogares aumentan, la proporción de beneficiarios disminuye de forma significativa, lo que confirma la naturaleza redistributiva del sistema universalista actual.

Figura 9. Hogares que reciben al menos una transferencia



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En sí, el universalismo se funda en principios de ciudadanía social, dignidad y autonomía. Al otorgar un derecho garantizado a todos los individuos de un grupo definido, como la vejez, la niñez o la discapacidad, se evita la estigmatización y se minimizan los errores de exclusión. Además, simplifica la administración al reducir los costos asociados con pruebas de medios, re-certificaciones y apelaciones (Hanna & Olken, 2018; Kidd & Athias, 2019). Por su parte, la focalización busca optimizar recursos fiscales al concentrar transferencias en hogares más pobres, prometiendo mayor impacto distributivo por unidad de gasto, pero siempre y cuando los costos administrativos no sean demasiado onerosos (Coady, Grosh & Hoddinott, 2004) y asumen que las poblaciones vulnerables son estáticas.

Un estudio de Kidd & Athias (2019) compara esquemas focalizados entre distintos países y estima que, aun el mejor desempeño observado en LAC, el Programa Juntos en Perú, este exhibe un error de exclusión del 46% cuando se considera la cobertura efectiva. Otros programas, con coberturas menores, superan el 90% de exclusión, como por ejemplo el programa “Mi Bono Seguro” en Guatemala. En otras palabras, la experiencia latinoamericana nos muestra que, en países con menos rangos de informalidad y multilocalidad que en Bolivia, los errores de exclusión son tan grandes que, finalmente vuelve muy limitada la capacidad redistributiva de la política y cuestiona su costo-efectividad frente a alternativas menos selectivas (Kidd & Athias, 2019).

Un caso de particular referencia para Bolivia es el programa Familias en Acción de Colombia, donde se presenta también el problema de elevada migración y multilocalidad. Colombia ha invertido de forma sostenida en el Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) para clasificar hogares y focalizar múltiples programas. Pese a esa inversión, la literatura evidencia manipulación en torno a umbrales de elegibilidad, lo que distorsiona la asignación de beneficios y obliga a recertificaciones y controles que incrementan costos administrativos (Camacho & Conover, 2011). Para poblaciones móviles o con información deficiente (e.g. migrantes), las tasas de exclusión en la poblaciones más pobres pueden ser más altas. La necesidad de mantener el padrón actualizado y procesar apelaciones añade costos que no enfrentan prestaciones universales.

Los PTMC en América Latina han mostrado impactos positivos en educación, nutrición y uso de servicios de salud, especialmente en contextos de ingresos medios-altos donde los montos de transferencia son significativos (Parker & Vogl, 2018). No obstante, la reducción agregada de pobreza e inequidad ha sido limitada y heterogénea, particularmente en países más pobres con transferencias modestas.

Además, estudios han documentado que las condicionalidades pueden sobrecargar a las mujeres, reproducir estigmas y fomentar prácticas clientelares que erosionan la legitimidad de los programas (Molyneux, 2006; Roberts, 2012).

En contraste, los programas universales han mostrado ventajas en términos de cobertura, legitimidad política y sostenibilidad. Experiencias como la Asignación Universal por Hijo en Argentina (ILO, 2024) o las pensiones universales, como la Renta Dignidad tienen un impacto mayor en la reducción de la pobreza. Entre las ventajas de los programas universales están:

1. Cobertura efectiva y menores errores de exclusión. En esquemas universales, los hogares pobres no dependen de ser “clasificados” como tales. Esto es especialmente relevante en Bolivia, donde las bases de datos son incompletas y la multilocalidad dificulta el seguimiento.
2. Costos administrativos reducidos. La implementación de la Renta Dignidad, que transfiere un ingreso básico a todos los mayores de 60 años, ha mostrado que los costos administrativos no superan el 4% del gasto total en transferencias (Kidd et al., 2021). El Programa Bono Juana Azurduy también ha mostrado ser altamente costo-efectivo, poca inversión para grandes impactos (Celhay et al., 2016)

3. Legitimidad y estabilidad política. Al ser percibidos como derechos ciudadanos, los programas universales generan un apoyo social amplio que blinda su continuidad en contextos de ajustes fiscales (Greenstein, 2022).
4. Reducción de estigmatización. A diferencia de los PTMC, los universales no etiquetan a los beneficiarios como “pobres”, evitando efectos sociales negativos.
5. Efectos indirectos en la economía. Al proporcionar liquidez a los hogares, fomentan pequeños emprendimientos, consumo local y cohesión social.

Las principales críticas a los programas universales se centran en el costo fiscal, una de las mayores preocupaciones de la crisis boliviana. Si bien es cierto que, al transferir recursos a toda la población de un grupo etario, una parte llega a hogares no pobres. Sin embargo, cuando se financian con impuestos progresivos, los recursos tienden a redistribuirse netamente hacia los deciles de menores ingresos (Hanna & Olken, 2018; CEPAL, 2024).

En este contexto, un viraje hacia la focalización estricta sería no solo ineficiente, sino también políticamente riesgoso. Los programas universales han mostrado ser más costo-efectivos para el país, pues combinan simplicidad administrativa, amplia legitimidad y reducción de exclusiones. Una opción viable es mantener un piso universal complementado con focalización parcial hacia quintiles más bajos, lo que permitiría optimizar recursos sin erosionar la legitimidad del sistema.

6. HACIA UNA RUTA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

A la luz de los resultados de los estudios El Costo Social del Ajuste (Volúmenes I y II) y de la revisión de políticas de protección social realizada en este documento, se presentan a continuación una serie de recomendaciones de política económica orientadas a reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población. Estas propuestas se estructuran en dos horizontes temporales, corto y mediano plazo, reconociendo la necesidad de equilibrar la estabilidad macroeconómica con la protección de los grupos más vulnerables.

6.1 POLÍTICAS DE CORTO PLAZO

En el corto plazo, el objetivo central debe ser restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, evitando que las medidas de ajuste profundicen la recesión o agraven la desigualdad.

- Restablecer la estabilidad macroeconómica. Es prioritario sincerar el tipo de cambio mediante un mercado más flexible de divisas y reducir el déficit fiscal a través de la eliminación gradual del subsidio a los hidrocarburos. Una corrección ordenada de estos desequilibrios generará un impacto menos recesivo y más progresivo en la distribución del ingreso que la actual política de postergación del ajuste.
- Adoptar un enfoque contracíclico del gasto social. Durante el período de consolidación fiscal, debe mantenerse la inversión en protección social como instrumento estabilizador de ingresos y de demanda agregada. El Volumen II del estudio evidencia que las medidas de ajuste afectan de manera desproporcionada a las micro y pequeñas empresas (MyPEs), especialmente aquellas lideradas por mujeres, así como a trabajadores rurales y campesinos en los departamentos de Beni, Pando y Chuquisaca. Por tanto, se requieren medidas compensatorias de emergencia, canalizadas mediante los sistemas existentes de transferencias monetarias. Estas medidas,

altamente focalizadas en los quintiles inferiores, permitirían establecer un piso mínimo de protección social frente al impacto regresivo del ajuste estructural.

6.2 POLÍTICAS DE MEDIANO PLAZO

El mediano plazo exige consolidar un sistema de protección social más eficiente, integrado y orientado al empleo productivo, sin perder su carácter redistributivo.

- Adoptar un enfoque contracíclico del gasto social. Durante el período de consolidación fiscal, debe mantenerse la in
- Lograr mayor costo-efectividad en los Programas de Transferencias Monetarias (PTM)
- Mantener el enfoque de ciclo de vida. El actual esquema de transferencias, centrado en infancia, maternidad y vejez, responde adecuadamente a las necesidades diferenciadas de la población y beneficia de forma progresiva a los quintiles 1 y 2.
- Evitar esquemas de focalización estricta basados en pobreza. Las políticas de focalización individual o por estrato socioeconómico tienden a estigmatizar y a incrementar los costos administrativos, especialmente en contextos de alta movilidad laboral e informalidad, como el boliviano. Además, la débil capacidad institucional limita su eficacia.
- Establecer criterios de exclusión por ingresos altos. Se recomienda excluir sistemáticamente a los quintiles 4 y 5 mediante el uso de herramientas estadísticas que integren información de los sistemas financiero y tributario, reduciendo errores de inclusión y mejorando la eficiencia del gasto.
- Preservar los bajos costos de transacción. La simplicidad operativa de los PTM bolivianos es un activo institucional que debe mantenerse.
- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación. Debe incorporarse un mecanismo periódico para evaluar el impacto conjunto y la complementariedad entre los distintos PTM.
- Actualizar los montos de las transferencias. Se sugiere indexar los beneficios (BJP, BJA y Renta Dignidad) a la inflación acumulada y al costo de vida en alimentos, garantizando su poder adquisitivo real.

6.3 CONSTRUIR UN SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN SOCIAL (SIPS)

Se propone el diseño de un sistema que articule los tres pilares de la protección social, asistencia, seguridad social y promoción del empleo, con formas de coordinación inter-institucional que incluya mecanismos regulares de evaluación de impacto. El presupuesto y la orientación institucional deben transitar progresivamente hacia la promoción del empleo formal y la productividad, reduciendo el peso fiscal de la asistencia pasiva y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema.

El objetivo estratégico del SIPS debe ser facilitar la transición de la población al empleo formal y digno, integrando la asistencia social con políticas activas de empleo y emprendimiento.

Se recomiendan las siguientes acciones:

- Consolidar programas de inserción laboral formales —como el PAE II— mediante financiamiento plurianual y una articulación efectiva con el sector privado y los gobiernos subnacionales.

Ampliar el alcance territorial del Servicio Público de Empleo (SPE) y vincularlo a sistemas de capacitación y certificación de competencias laborales.

- Mejorar los programas existentes de apoyo integral a mujeres emprendedoras, que combinen acceso preferencial a crédito productivo, asistencia técnica y redes de comercialización. Estos programas deben vincular las transferencias monetarias con la inclusión productiva, mediante formación técnica, crédito blando y asesoramiento empresarial, asegurando cobertura nacional.
- Promover el liderazgo femenino en microfinanzas y cooperativas, incentivando la asociatividad, la digitalización y la confianza interinstitucional. Dado el bajo nivel de capital social identificado en el Volumen II, esta medida es clave para mejorar la rentabilidad y resiliencia empresarial.
- Reconocer el trabajo de cuidados como actividad productiva, incorporándolo en la planificación social y fiscal, licencias compartidas y la corresponsabilidad público-privada.
- Reformar la legislación laboral para incorporar flexibilidad y balance trabajo-familia, favoreciendo la corresponsabilidad en los cuidados, la participación femenina y la sostenibilidad del empleo formal.

6.4 MENSAJE FINAL

Un sistema de protección social moderno y sostenible requiere más que transferencias: demanda institucionalidad sólida, financiamiento estable y coherencia intersectorial. En el actual contexto de fragilidad fiscal y social, invertir en protección social no constituye un gasto, sino una estrategia de estabilidad macroeconómica y cohesión social.

La protección social debe integrar de forma decidida estrategias de fomento al empleo formal y fortalecimiento del ecosistema empresarial, generando entornos propicios para la innovación, la confianza y la cooperación. Solo así será posible sostener el crecimiento inclusivo y reconstruir el contrato social entre el Estado y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Aizer, A., Eli, S., Ferrie, J., & Lleras-Muney, A. (2016). *The long-run impact of cash transfers to poor families*. *American Economic Review*, 106(4), 935–971.

Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.

Bagga, A., Chen, J., & Du, M. (2024). *Public works programs and employment outcomes: A systematic review of experimental evidence*. *World Bank Policy Research Paper*, No. 10712.

Banco Central de Bolivia (BCB). (2012). *Informe Económico 2012*. La Paz: BCB.

Banco de Desarrollo Productivo (2025, 27 de junio). *El BDP-SAM encara desafíos estructurales hacia el 2050 para transformar la banca de desarrollo en Bolivia*. <https://bdp.com.bo>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). *Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo I (PAE I)*. Washington, D.C.: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Más y mejores oportunidades para los buscadores de empleo: El Programa de Apoyo al Empleo en Bolivia*. Washington, D.C.: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo II en Bolivia*. Washington, D.C.: BID.

Banco Mundial. (1999). *Bolivia: Diez años de actividades del Fondo de Inversión Social*. OED Précis, (147).

Banco Mundial. (2019). *Herramienta de Evaluación de Registros Sociales: Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales del Estado Plurinacional de Bolivia (PREGIPS)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press.

Bottan, N., Hoffmann, B., & Vera-Cossio, D. A. (2021). *Stepping up during a crisis: The unintended effects of a noncontributory pension program during the COVID-19 pandemic*. *Journal of Development Economics*, 150, 102635.

Camacho, A., & Conover, E. (2011). *Manipulation of social program eligibility*. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 41–65.

Canelas, C., & Niño-Zarazúa, M. (2018). *Schooling and labour market impacts of Bolivia's Bono Juancito Pinto*. *World Development*, 103, 122–133.

Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL, Serie 224 de Políticas Sociales.

Celhay, P., Martínez, S., Johannsen, J., & Vidal, C. (2021). *Can small incentives have large payoffs? Health impacts of a cash transfer program in Bolivia*. *Economic Development and Cultural Change*, 69(1), 1–28.

Chong, A., & Yáñez-Pagans, M. (2019). *Not so fast! Cash transfers can increase child labor: Evidence for Bolivia*. *Economics Letters*, 179, 57–61.

- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. World Bank.
- Cookson, T. P. (2018). *Unjust conditions: Women's work and the hidden cost of cash transfer programs*. University of California Press.
- COSUDE. (2023). *Cartilla de cierre: Mayo 2020 a noviembre 2023. Cooperación Suiza en Bolivia – Embajada de Suiza*.
- Decreto Supremo N.º 2783. (2016). *Reglamento para la implementación del PREGIPS*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Duflo, E., & Banerjee, A. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. PublicAffairs.
- Escobar Loza, F., Gutiérrez, S., & Yáñez, E. (2013). *Impacto de la Renta Dignidad en los hogares bolivianos*. UDAPE.
- Fundación Aru & UNFPA. (2024). *Envejecimiento en Bolivia: Situación, tendencias y desafíos para la protección y cuidado de personas mayores*. La Paz: UNFPA – Fundación Aru.
- Greenstein, R. (2022). *Targeting vs. universalism, and other factors that affect social programs' political strength and durability*. Brookings Institution.
- Hanna, R., & Olken, B. (2018). *Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries*. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201–226.
- Hernani-Limarino, W. L. (2013). *Evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia*. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 19, 85–118.
- Hernani-Limarino, W. L. (2015). *Programas de Empleo Temporal, Estabilización del Consumo y Empleabilidad*. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 13, 7–34.
- Hernani-Limarino, W. L., & Villarroel, P. (2015). *Efectos intencionados y no intencionados de transferencias monetarias no condicionadas a los adultos mayores: El caso de la Renta Dignidad*. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 23, 77–148.
- ILO. (2024). *World Social Protection Report 2024–26*. International Labour Organization.
- INE. (2023). *Encuesta de Hogares 2023*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2024). *Encuesta de Hogares 2024*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2025). *Índice de Precios al Consumidor (IPC)*. <https://www.ine.gob.bo/index.php/graficos-ipc/>
- Kidd, S., & Athias, D. (2019). *Hit and miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection*. Development Pathways.
- Kidd, S., Athias, D., & Tran, A. (2021). *The case for universal child benefits*. UNICEF / Development Pathways.

- Masuri, V., & Rao, V. (2004). *Community-based and -driven development: A critical review*. *World Bank Research Observer*, 19(1), 1–39.
- Medinaceli, M., & Mokrani, L. (2010). *Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera. Umbral: Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 223.
- Morales, J., Monroy, V., Nogales, R., & Soliz, E. (2025). *El costo social del ajuste. Volumen I: Los Hogares y las Familias*. Oxfam Bolivia y CIEE–UPB.
- Morales, J., Morales, N., Albarracín, S., & Soliz, E. (2025). *El costo social del ajuste. Volumen II: Las micro y pequeñas empresas*. Oxfam Bolivia y CIEE–UPB.
- Morales-Álvarez, M. (2015). *FONDO INDÍGENA: La gran estafa. Denuncias y propuestas desde los pueblos indígenas*. La Paz: Fundación Tierra.
- Muriel, H. B., & Jemio, L. C. (2010). *Mercado laboral y reformas en Bolivia*. *Development Research Working Paper Series 07/2010*.
- Nagels, N. (2018). *Mujeres indígenas y políticas públicas de salud materna en Bolivia*. GLZ.
- Novella, R., & Valencia, C. (2019). *Active labor market policies in a context of high informality: The effect of PAE in Bolivia*. *BID*.
- OIT. (2020). *La experiencia de los CETIP en Bolivia: Análisis y propuestas*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- OPCE. (2024). *Informe nacional sobre desempeño educativo 2023–2024*. Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa.
- Parker, S., & Vogl, T. (2018). *Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the long term?* *Journal of Economic Literature*, 56(1), 85–120.
- Roberts, J. (2012). *Clientelism and social policy in Latin America*. *Latin American Politics and Society*, 54(2), 1–30.
- Ticona Gonzales, M. (2011). *The Dignity Pension (Renta Dignidad): A universal old-age pension scheme*. In *Sharing Innovative Floor Experiences*. New York: ILO/UNDP/Global South-South Development Academy.
- UDAPE. (2013). *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. HelpAge International, UNFPA, Embajada de Suecia.
- UDAPE. (2015). *Evaluación de impacto del Programa de Salud Materno Infantil “Bono Juana Azurduy”*. La Paz: UDAPE.
- UNFPA. (2024). *Bolivia: Envejecimiento, género y cuidados*. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- UNICEF. (2023). *Universal child benefits*. UNICEF.
- Vera, D. (2011). *Matriculación y trabajo infantil en Bolivia: Un análisis cuasi-experimental*. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD).

Vera, D. (2021). *Impacto del Bono Juancito Pinto sobre la oferta laboral y dinámica familiar en Bolivia*. INESAD.

Vera-Cossio, D. A. (2022). *Dependence or constraints? Cash transfers and labor supply*. *Economic Development and Cultural Change*, 70(4), 1293–1320.

WHO. (2001). *Macroeconomics and health: Investing in health for economic development*. Geneva: World Health Organization.

Zelaya, P. (2021). *Evaluación crítica del Banco de Desarrollo Productivo: Desafíos institucionales y geográficos*. La Paz: Fundación Milenio.

