

# Nº1 NOTAS DE POLÍTICA

## FOCALIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS A POBLACIÓN VULNERABLE POR EL COVID-19 EN HONDURAS<sup>1</sup>

PNUD Honduras

Autor: Mónica Pinilla-Roncancio y Andrés Ham<sup>2</sup>

### Principales Hallazgos

- En el intento de extender su marco de protección social a través de transferencias monetarias para grupos expuestos a nuevas vulnerabilidades por cuenta de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19, el gobierno hondureño ha dispuesto un apoyo mensual en especie de 2,000 lempiras destinados a la compra de alimentos o medicamentos para 260,000 de trabajadores independientes o de cuenta propia que han perdido sus fuentes de ingreso.
- Con el apoyo técnico del PNUD en la identificación y selección de beneficiarios, el equipo institucional encargado ha diseñado e implementado un algoritmo de focalización denominado Índice Multidimensional de Vulnerabilidad, que pretende priorizar las transferencias a aquellos en mayor riesgo de enfrentar los efectos económicos adversos de la pandemia y las políticas de contención.



<sup>1</sup> Este artículo documenta el trabajo realizado en el marco del apoyo técnico brindado por la oficina de Honduras del PNUD al CENISS y demás entidades del gobierno, en el marco de la identificación de la población beneficiaria de las transferencias Proyecto de Asistencia a los Trabajadores Independientes o de Cuenta Propia afiliados o no a un Colegio profesional y/o gremial. El acceso a los datos del RUP y su análisis fue posible a través del CENISS.

<sup>2</sup> Mónica Roncancio es Profesora Asistente y Coordinadora Programas de Posgrado en Epidemiología de la Universidad de los Andes (Colombia) y Directora de Medición y Política de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford en Inglaterra. Andrés Ham es Profesor Asistente de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes (Colombia). Los autores agradecen comentarios de Marcela Meléndez, María José Uribe y el equipo de la oficina de país del PNUD en Honduras. Los puntos de vista que se expresan en este documento no reflejan necesariamente los de la Universidad de los Andes, o Oxford Poverty and Human Development Initiative.

- El índice otorga un puntaje objetivo a cada hogar dentro del Registro Único de Participantes (RUP), computado a partir de niveles de vulnerabilidad en 15 indicadores relacionados a 4 dimensiones: i) población de alto riesgo; ii) salud, alimentación, vivienda y servicios; iii) resiliencia económica, y iv) medios de vida y seguridad en el empleo. Para tal efecto, el algoritmo parte del método de conteo propuesto por Alkire-Foster (2011) para identificar individuos viviendo en hogares vulnerables de acuerdo con una línea de vulnerabilidad establecida al 35%.
- Se encuentra que el 82% de los individuos registrados en el RUP clasifican como vulnerables. Estos individuos en promedio viven en hogares con vulnerabilidades en aproximadamente la mitad de los indicadores, y presentan las mayores vulnerabilidades en acceso a empleo permanente, servicios financieros, seguridad social y acceso a alimentación o seguridad alimentaria.
- Entre el universo de posibles beneficiarios, compuesto por personas desempleadas, trabajadoras de cuenta propia, y asalariadas sin seguridad social, el 78,4% (225,293) son identificados como vulnerables.
- En promedio, la edad de los seleccionados es de 39 años, el 42% de ellos son mujeres, viven en hogares con 3,4 personas, el 60% tienen primaria completa, y el 10% no cuentan con ningún nivel de educación.

### Principales Recomendaciones



Aunque la metodología es exitosa en focalizar recursos escasos hacia las personas cuya combinación de vulnerabilidades los sitúa ante una mayor necesidad, se recomienda que eventualmente se amplíe la cobertura de este tipo de apoyos a otros grupos de la población, como lo son personas desempleadas, asalariados y empleadores sin seguridad social y población pobre o de alto riesgo en general.



Será esencial definir la periodicidad con la que se entregan los subsidios, pues la duración de la emergencia sanitaria y las medidas de contención permanecen inciertas.

## I. Introducción

La pandemia del COVID-19 ha llevado a que los países tomen acciones sanitarias inmediatas para contener el contagio de la enfermedad. Un efecto secundario de estas medidas de contención ha sido la desaceleración de las actividades económicas. Esto afecta a toda la población, dado que la mayor parte de los ingresos de los hogares provienen de fuentes laborales, y ha tenido un efecto más marcado en las personas con empleos de mayor vulnerabilidad, como son las personas con empleos informales o trabajadores independientes. Para mitigar el efecto de las medidas de contención sanitaria sobre el bienestar económico de la población, los gobiernos alrededor del mundo han buscado expandir sus sistemas de protección social. Esta expansión incluye aumentar el número de beneficiarios en los programas ya existentes, al igual que crear nuevos programas con el objetivo de cubrir las necesidades de los nuevos individuos vulnerables.

Al momento, 190 países han modificado o extendido sus sistemas de protección social para proteger a la población de los efectos negativos de la pandemia (Gentilini et al., 2020). Entre las casi mil medidas que se han implementado, la herramienta más frecuentemente utilizada han sido las transferencias monetarias.<sup>3</sup> La mayoría de estos programas contemplan brindar asistencia durante tres meses, cercano al tiempo que llevan en pie las medidas de contención.

En Honduras, los casos confirmados de COVID-19 al 13 de agosto del 2020 sumaban 48,657, con una tasa de mortalidad de 3.15%, una de las más altas en América Latina. En un trabajo previo, se simularon los posibles efectos de la pandemia sobre las tasas de pobreza (Ham, 2020), encontrando que la tasa de pobreza monetaria moderada podría aumentar entre 2 puntos porcentuales en el caso más optimista y hasta 26 puntos porcentuales bajo un escenario pesimista.<sup>4</sup> Ese documento propone algunas medidas de protección social para mitigar esos efectos y prevenir un aumento insostenible en la tasa de pobreza. Entre esas propuestas está extender el marco actual de protección social por transferencias y entregar transferencias nuevas a otros grupos poblacionales que bajo condiciones normales no estarían vulnerables, pero que se encuentran en peligro debido a los efectos resultantes de la pandemia.

Dada la situación actual de emergencia, el Gobierno de Honduras ha creado el Proyecto de Asistencia a los Trabajadores Independientes o de Cuenta Propia afiliados o no a un Colegio profesional y/o gremial por Decreto

Ejecutivo N°. PCM-035-2020 (La Gaceta, 2020). Según el decreto, “El beneficio consta de un apoyo en especie dirigido hasta a 260,000 personas, mismo que será financiado en su totalidad por el Gobierno de la República con recursos previamente identificados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.” Este beneficio tiene un valor de 2,000 Lempiras que podrán ser utilizadas para la compra de alimentos o medicamentos por la población beneficiaria.

El equipo encargado de la selección y focalización de las personas beneficiarias está liderado por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), e incluye también a la Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Seguridad Social (STSS) y el Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SENPRENDE). El Gobierno de Honduras ha solicitado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su apoyo técnico al grupo de colaboradores en las diferentes etapas del proceso, incluida la identificación y selección de beneficiarios. Este apoyo ha tenido como principal objetivo el diseño e implementación de un algoritmo de focalización para identificar a 260,000 personas que son trabajadores independientes o cuenta propia y cumplen los requisitos para recibir la asistencia.

Adicional al diseño de la identificación de la población vulnerable con los datos existentes en el RUP, el CENISS también tiene la labor de expandir el alcance de la base de datos del RUP aumentando el número de personas registradas y así poder cubrir un mayor número de personas con el apoyo decretado. La expansión del registro busca obtener información sobre personas que en condiciones normales no estarían en pobreza extrema, pero que debido a la emergencia sanitaria y las medidas de contención, han perdido su fuente de ingreso.

Aunque se estima que la población vulnerable frente a la pandemia en Honduras supera las 260,000 personas, dados los recursos limitados, es necesario focalizar las transferencias disponibles para priorizar a aquellos con mayor vulnerabilidad. Sin embargo, dada la incertidumbre sobre la duración de las medidas sanitarias y sus posibles consecuencias en todos los aspectos de la vida, es probable que estas transferencias necesiten cubrir a más población por más tiempo en el mediano plazo.

El objetivo de este documento es describir el algoritmo utilizado para seleccionar los 260,000 beneficiarios de

<sup>3</sup> También se han puesto en marcha programas que brindan apoyo para hogares con niños, niñas y adultos mayores, entrega de alimentos, alivio del pago de servicios públicos y alivio de deudas con la banca privada (Gentilini et al., 2020).

<sup>4</sup> En términos de pobreza monetaria extrema, los escenarios considerados estiman un posible aumento desde 1.9 puntos porcentuales bajo un escenario optimista hasta casi 40 puntos porcentuales en uno pesimista.

<sup>5</sup> La base de datos del RUP, manejada por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), recoge información demográfica y socioeconómica de 3.5 millones de hondureños en más de 1 millón de hogares. La población en el RUP representa aproximadamente al 40% de la población de Honduras. En particular, representa a la población que se encuentra en condición de pobreza extrema. La información en el RUP se utiliza para seleccionar los beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas *Vida Mejor*.

este programa. Esto se realizará utilizando datos existentes y nueva información recolectada por el CENISS<sup>5</sup>. El algoritmo o Índice Multidimensional de Vulnerabilidad, tiene como objetivo identificar hogares y personas dentro de ellos que presentan altos niveles de vulnerabilidad, lo cual, hace que se encuentren en mayor riesgo debido a la pandemia por COVID-19. Este índice se aplica al grupo de trabajadores cuenta propia, empleados sin seguridad social, empleadores sin seguridad social y desempleados que se encuentra registrada en el Registro Único de Participantes (RUP) y en los nuevos datos recolectados por CENISS. Es importante resaltar que el índice ha sido estudiado para la población del RUP y para la población que ingresó utilizando una adaptación de la ficha socioeconómica del RUP adaptada con el propósito de identificación de nuevos beneficiarios. En este documento se presentan resultados de dos grupos (individuos cuenta propia en el RUP e individuos cuenta propia identificados por la ficha socioeconómica única del sector económico). Estos grupos presentan características socioeconómicas distintas, por lo cual es necesario describirlos en diferentes momentos. Adicionalmente, el proceso de recolección de la información continúa, por lo cual los resultados presentados para este grupo son resultados parciales y sólo se presentan los porcentajes de población y no valores absolutos, buscando mostrar el comportamiento del índice, más que describir el total de la población seleccionada.

Esta nota presenta la aproximación metodológica desarrollada en conjunto con CENISS, STSS, y SENPRENDE para focalizar las transferencias decretadas por el Gobierno de Honduras. Se propone utilizar un índice de vulnerabilidad multidimensional (IVM) que otorga un puntaje objetivo a cada hogar dentro de la base de datos del RUP, el cual depende de sus niveles de vulnerabilidad en 15 indicadores relacionados con composición del hogar, acceso a bienes y servicios básicos como son acceso a una fuente de agua limpia, saneamiento básico, alimentación, fuentes de financiamiento, entre otros. El IVM utiliza un método de conteo en el cual se identifican los hogares y personas vulnerables en cada indicador y luego se analiza el nivel de vulnerabilidad de los individuos. El IVM identifica a una persona como vulnerable cuando vive en un hogar cuyos niveles de vulnerabilidad son iguales o mayores al 35% de la suma ponderada de indicadores.

Utilizando el IVM, antes de tener en cuenta los criterios decretados por el gobierno para la selección de beneficiarios, se clasifica alrededor del 84% de las personas incluidas en el RUP a 2019 como pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad. Del total de personas seleccionadas por el índice Multidimensional de Vulnerabilidad utilizando datos del RUP-2019 y de los nuevos registros se encontró que en promedio la edad de las personas es de 39 años, con un 42% de mujeres y viven en hogares con 3.4 personas en promedio. El 60% tienen primaria completa y 10% no cuentan con ningún nivel de educación. Los sectores de la economía al cual pertenecen son prestación de servicios, comercial y servicio doméstico.

El índice de vulnerabilidad propuesto selecciona objetivamente a personas que presentan alto nivel de vulnerabilidad en cuatro dimensiones: población de alto riesgo; salud, alimentación, vivienda y servicios; resiliencia económica; y medios de vida y seguridad en el empleo. Si bien la metodología busca identificar a personas con alta vulnerabilidad frente a la coyuntura del COVID-19, no es garantía que se identificarán todos los individuos que han sido (o serán) afectados por la pandemia. Al contrario, este indicador busca seleccionar a las personas cuya combinación de vulnerabilidades los coloca en un mayor riesgo estimado de sufrir las consecuencias más marcadas de la pandemia y las medidas de contención. Se recomienda que eventualmente se amplíe la cobertura de este tipo de apoyos a otros grupos de la población, como son personas desempleadas, asalariados y empleadores sin seguridad social y población pobre o de alto riesgo en general. También será esencial definir la periodicidad con la que se entregaran los subsidios (por ejemplo entrega única o durante varios meses) ya que la duración de la emergencia sanitaria y las medidas de contención al momento de escribir este documento permanecen inciertas.

## II. El reto de la protección social en tiempos de pandemia

Si bien la pandemia del COVID-19 tuvo un arranque lento en Honduras, la tasa de casos confirmados ha aumentado considerablemente durante mayo y agosto, pasando de 804 casos a 48,657. El Gobierno ha implementado medidas estrictas de aislamiento obligatorio desde el mes de marzo y actualmente, se permite la circulación de los ciudadanos según el último dígito de su tarjeta de identidad para realizar actividades bancarias, compras de abastecimiento y asistir a citas médicas. A partir del 8 de junio se ha comenzado una reapertura inteligente de ciertas instituciones gubernamentales como COPECO, SEFIN, el Banco Central, entre otras (SINAGIR, 2020), lo cual ha generado que mayor cantidad de personas salgan de sus casas, aumentando la circulación.

Las medidas de contención de la pandemia por COVID-19 han generado, como en el resto del mundo, una desaceleración económica. El Banco Central de Honduras estima que la economía se contrajo 1.3% a marzo del 2020 (BCH, 2020). El Banco Mundial estima que América Central va a entrar en recesión, ya que pronostica una caída del 3.6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en la región para el 2020 (Banco Mundial, 2020).

Estas expectativas macroeconómicas tienen implicaciones a nivel de hogares y personas. En un reporte al comienzo de la pandemia, Ham (2020) estima que no todos los empleados hondureños pueden realizar sus actividades de manera remota y que los trabajadores más afectados por la desaceleración económica están vinculados al sector informal de la economía y suelen ser trabajadores independientes o cuenta propia, los cuáles representan más del 80% de la fuerza laboral hondureña. En ese re-

porte se plantean algunas propuestas de políticas para mitigar el impacto negativo sobre los hogares más vulnerables en términos de pobreza y de riesgo por pérdida de empleo ya que las propuestas por parte del Gobierno en ese momento excluían a los hogares con trabajadores informales y otras condiciones de vulnerabilidad relevantes. Ham (2020) también estima que la pobreza va a aumentar en Honduras. Asumiendo diferentes escenarios de reducción de ingresos, el documento estima que la cantidad de personas en pobreza puede aumentar desde 64.7% a 66.7% en el escenario más optimista, hasta 91.5% en el escenario más pesimista.

Para mitigar los efectos negativos sobre el bienestar de los hogares, el Gobierno de Honduras aprobó el 25 de abril del 2020 un programa que brinda un apoyo mensual en especie con valor de 2,000 Lempiras para beneficiar a 260,000 personas (por un costo total de mil millones de Lempiras). Este apoyo solamente puede ser utilizado en comercios establecidos para consumo de alimentos o medicamentos (La Gaceta, 2020). La legislación requiere *“Identificar 260,000 personas registradas en el Registro Único de Participantes (RUP), quienes puedan ser priorizadas con base en un modelo de identificación de vulnerabilidades en sus medios de vida y/o inseguridad en el empleo al ser trabajadores por cuenta propia y/o que se consideren en alto riesgo por condiciones de salud, adultez y vulnerabilidad económica entre otros”*. Es decir, la población objetivo del apoyo decretado son trabajadores por cuenta propia que presentan un alto riesgo de perder su empleo, sobre las cuales el Gobierno tiene información en el RUP.

Vale remarcar que en las estimaciones de Ham (2020), el número de personas afectadas económicamente por la pandemia varía entre 290,000 y 4,000,000 personas. Debido a que los posibles beneficiarios superan la capacidad de transferencias decretadas por el Gobierno, es necesario especificar una metodología que focalice recursos escasos a las personas con mayor necesidad.

### III. Metodología de focalización

El objetivo del algoritmo de focalización es identificar a las personas que viven en hogares que presentan altos niveles de vulnerabilidad en 15 indicadores, distribuidos en cuatro dimensiones: población de alto riesgo; salud, alimentación, vivienda y servicios; resiliencia económica; y medios de vida y seguridad en el empleo. El algoritmo utiliza como base un método de conteo (método Alkire-Foster)<sup>5</sup>, el cual permite identificar los hogares vulnerables en cada indicador, y luego hacer un conteo de vulnerabilidades, para así poder identificar aquellos hogares que son vulnerables en múltiples dimensiones.

Como se discutió anteriormente en la construcción del algoritmo para seleccionar beneficiarios se utilizó el RUP como única fuente de datos. Teniendo en cuenta los criterios de priorización establecidos por el Gobierno en el Decreto Ejecutivo N°. PCM-035-2020 (ser trabajador por cuenta propia), los datos del RUP fueron utilizados en dos etapas: primero se analizaron los datos de la población previamente registrada en el RUP y segundo los de los individuos cuyos registros se realizaron durante el periodo de pandemia. El análisis de los datos sigue el mismo proceso en ambos grupos, la única diferencia es que la población a ser analizada difiere en sus características socioeconómicas.

El algoritmo está compuesto por cuatro dimensiones que contienen 15 indicadores dentro de ellas. La dimensión de *población de alto riesgo* busca identificar hogares en donde se tiene por lo menos un miembro con características de alta vulnerabilidad de contagio por COVID-19, como es la población de 60 años o más, con enfermedades crónicas, o que ha estado fuera del mercado laboral debido a problemas de salud. La segunda dimensión, *Salud, alimentación, vivienda y servicios*, tiene como objetivo capturar características que incrementan el riesgo de los hogares y sus miembros de no poder cumplir a cabalidad las restricciones de movilidad y el aislamiento obligatorio impuesto por el gobierno. La dimensión de *resiliencia económica* incluye información sobre tenencia de bienes, acceso a servicios financieros y acceso a servicios de comunicación telefónica. Finalmente, la dimensión de *medios de vida y seguridad del empleo* busca identificar personas viviendo en hogares cuyos miembros tienen características de empleo vulnerable, como son empleos temporales, en sectores identificados de alto riesgo, sin seguridad o con miembros cuya ocupación los hace altamente vulnerables a las consecuencias negativas de las medidas de aislamiento obligatorio y cuarentena. Cada dimensión tiene el mismo peso o importancia relativa dentro del índice y cada indicador dentro de la dimensión también tiene la misma ponderación (ver Tabla 1 para mayor detalle). El índice identifica individuos viviendo en hogares vulnerables de acuerdo con una línea de vulnerabilidad establecida al 35%. La selección de la línea de vulnerabilidad se hizo basada en análisis de robustez, en donde se identificaba que en este punto el índice discriminaba a los hogares de acuerdo con sus niveles de vulnerabilidad. Dentro de los análisis para determinar la línea de vulnerabilidad también se incluyó un análisis de las características de los grupos identificados por cada una de las líneas. Adicionalmente, la selección de la línea de vulnerabilidad fue el resultado de un proceso de discusión técnico-político en donde se analizaron los resultados que se obtenían con diferentes cortes de vulnerabilidad (30%, 35% y 40%) y después de la aplicación de diferentes filtros. En este punto es importante resaltar que el grupo de personas seleccionadas dentro

<sup>5</sup> Para más detalles técnicos, ver anexo 1

del universo del RUP serán los individuos que cumplan con las siguientes características:

1. Son personas desempleadas, empleadores sin seguridad social, trabajadores cuenta propia o trabajadores asalariado sin seguridad social.
2. Son mayores de 17 años (solo se incluyen como posibles beneficiarios personas de 18 años o más).
3. Se comprobó su identidad dentro del sistema.
4. No pertenecen al sector de la agricultura, y,
5. No reciben ningún otro beneficio (Bono vida mejor).

Luego de aplicar los filtros anteriores, se utiliza el Índice para capturar personas viviendo en hogares multidimensionalmente vulnerables, por lo cual la selección de individuos dependerá de sus niveles de vulnerabilidad y los del hogar en donde viven. El índice incluye indicadores que captura vulnerabilidades específicas para miembros del hogar, al igual que estructurales de la vivienda que afectan de manera homogénea a todos los miembros del hogar. Dado que la transferencia será otorgada a trabajadores cuenta propia, se seleccionará el porcentaje de la población de trabajadores que es vulnerable de acuerdo con los indicadores incluidos en el Índice Multidimensional de Vulnerabilidad.

Al seleccionar una línea de vulnerabilidad multidimensional del 35% se encuentra que el 82% de los individuos registrados en el RUP se clasifican como vulnerables. Estos individuos en promedio viven en hogares que son vulnerables en aproximadamente la mitad de los indicadores incluidos en el Índice Multidimensional de Vulnerabilidad, y presentan las mayores vulnerabilidades en acceso a empleo permanente (76.6%), servicios financieros (76.6%), seguridad social (79.0%) y acceso a alimentación o seguridad alimentaria (72.3%). Estas vulnerabilidades evidencian que los hogares seleccionados tienen precariedad en el empleo, lo cual los hace extremadamente vulnerables a la situación actual y también presentaban una inseguridad alimentaria que muy seguramente presento un incremento dadas las condiciones actuales que vive el país (Figura 1).

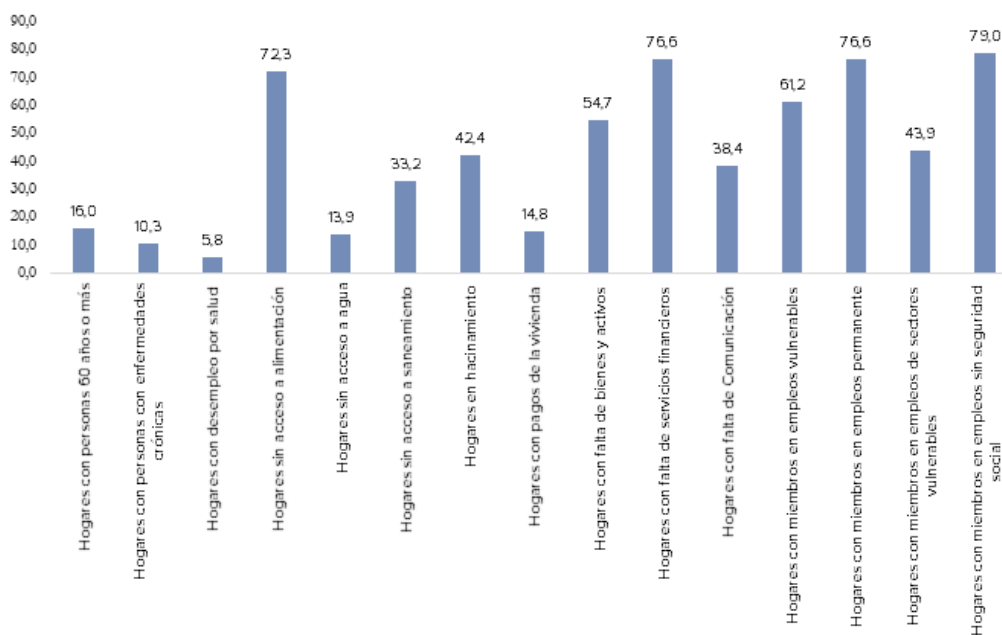
Adicionalmente, cuando el número de vulnerabilidad conjuntas que una persona sufre es analizado, se encuentra que los indicadores que se presentan en mayor medida con otros son los relacionados con población vulnerable (desempleo por salud y miembros con enfermedades crónicas), también el indicador de agua y pagos de la vivienda.

**Tabla 1.** Dimensiones, indicadores y pesos del Índice Multidimensional de Vulnerabilidad

Dimensión	Indicador	Corte de Vulnerabilidad	Peso
Población de alto riesgo	Hogares con personas 60 años o más	Un hogar es vulnerable si cuenta con al menos un miembro de 60 años o más.	1/12
	Hogares con personas con enfermedades crónicas	Un hogar es vulnerable si al menos un miembro reportó haber sido diagnosticado con alguna enfermedad crónica.	1/12
	Hogares con desempleo por salud	Un hogar es vulnerable si al menos un miembro no pudo trabajar por cuestiones de salud.	1/12
Salud, Alimentación, vivienda y servicios	Hogares sin acceso a alimentación	Un hogar es vulnerable si refiere haberse preocupado o quedado sin alimentos en los últimos 3 meses.	1/16
	Hogares sin acceso a agua	Un hogar es vulnerable si no cuenta con acceso a una fuente de agua limpia (siguiendo la definición del índice de Pobreza Multidimensional de Honduras).	1/16
	Hogares sin acceso a saneamiento	Un hogar es vulnerable si no cuenta con acceso a un sistema de saneamiento adecuado (siguiendo la definición del Índice de Pobreza Multidimensional de Honduras).	1/16
	Hogares en hacinamiento	Un hogar es vulnerable si una habitación para dormir es utilizada por 3 personas o más.	1/16
Resiliencia económica	Hogares con pagos de la vivienda	Un hogar es vulnerable si vive en una vivienda rentada o la vivienda es propia, pero la continúa pagando.	1/16
	Hogares con falta de bienes y activos	Un hogar es vulnerable si el hogar no cuenta con dos o más bienes durables o un automóvil.	1/16
	Hogares con falta de servicios financieros	Un hogar es vulnerable si no cuenta con ningún servicio financiero.	1/16
	Hogares con falta de Comunicación	Un hogar es vulnerable si no cuenta con un teléfono.	1/16
Medios de vida y seguridad en el empleo	Hogares con miembros en empleos vulnerables	Un hogar es vulnerable si al menos uno de sus miembros laboralmente activos (10 años o más) son trabajadores cuenta propia, del servicio doméstico, desempleados, trabajadores familiares no remunerados o están buscando trabajo.	1/16
	Hogares con miembros en empleos permanente	Un hogar es vulnerable si al menos uno de sus miembros económicamente activos (10 años o más) tiene un empleo temporal.	1/16
	Hogares con miembros en empleos de sectores vulnerables	Un hogar es vulnerable si al menos uno de su miembro del hogar que son económicamente activos (10 años o más) y trabaja se encuentra en los sectores de turismo, comercio, prestación de servicios, servicio doméstico o manufactura.	1/16
	Hogares con miembros en empleos sin seguridad social	Un hogar es vulnerable si al menos uno de los miembros económicamente activos (10 años o más) y ocupados no cotizan a seguridad social.	1/16

Fuente: Elaboración propia del equipo técnico de focalización.

**Figura 1.** Porcentaje de personas vulnerables para cada indicador de la población seleccionada por el IMV



Fuente: Elaboración propia del equipo técnico de focalización utilizando información del RUP.

La población objeto del beneficio debe cumplir con una serie de características, las cuales incluyen pertenecer a alguno de los siguientes grupos: desempleado, empleado sin seguridad social, trabajador cuenta propia y asalariado sin seguridad social. Igualmente, las personas deben tener 18 años o más, no pertenecer al sector agrícola, poder verificar su identidad y no recibir el Bono Vida Mejor.

En ese sentido, luego de la aplicación del Índice Multidimensional de Vulnerabilidad, los datos del RUP fueron filtrados por estas características y se encontró que del total de personas desempleadas (69,521), el 67% fueron seleccionadas dentro del universo de posibles beneficiarios. En el caso de las personas trabajadoras cuenta propia (327,578), el 35% fueron seleccionados y de las personas asalariadas sin seguridad social (358,510), el 34% fueron seleccionados dentro del universos de posibles beneficiarios (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Población total en cada grupo y población seleccionada dentro del universo de posibles beneficiarios.

Universo	De-sempleado	Empleador sin seguridad social	Trabajador a Cuenta Propia	Asalariado sin seguridad social	Total
Total grupos	69,521	8,367	327,578	358,510	763,976
Total seleccionados	46,759	4,333	114,485	121,753	287,330
Porcentaje seleccionados	67%	52%	35%	34%	38%

Fuente: cálculos utilizando información RUP y FSU-SE

Al aplicar el Índice Multidimensional de Vulnerabilidad, se encuentra que del total de los posibles beneficiarios el 78,4% son identificados como vulnerables (225,293 individuos). Del grupo de seleccionados, 90,658 son trabajadores cuenta propia, 41,032 son desempleados, 3,071 son empleadores sin seguridad social y 90,532 son trabajadores asalariados sin seguridad social.

Al analizar las tasas de vulnerabilidad de las personas seleccionadas como vulnerables, se encuentra que las personas desempleadas son las que presentan mayor nivel de privación en indicadores como son tipo de empleo, empleo permanente, seguridad social y seguridad alimentaria (todas mayores a 80%). Los trabajadores a cuenta propia presentan niveles de vulnerabilidad mayores a 70% en los indicadores de tipo de empleo, seguridad social, seguridad alimentaria y servicios financieros.

Del grupo de seleccionados,



**90,658**

son trabajadores a cuenta propia



**41,032**

son desempleados



**90,532**

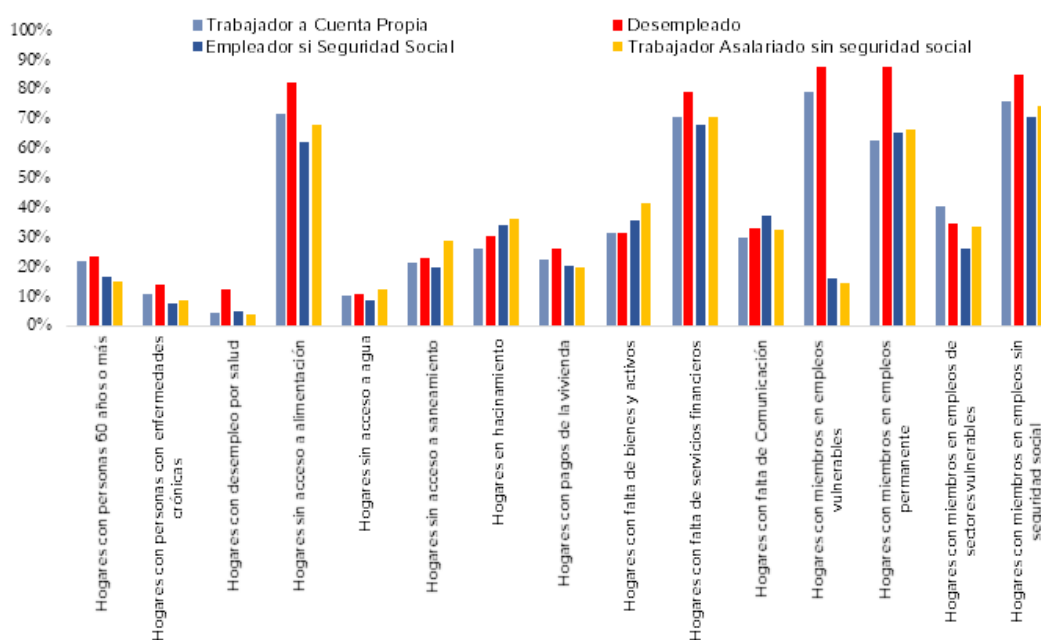
son trabajadores asalariados sin seguridad social



**3,071**

son empleadores sin seguridad social

Figura 2. Niveles de vulnerabilidad para las personas seleccionadas con el índice Multidimensional de Vulnerabilidad



Fuente: cálculos utilizando información RUP y FSU-SE

## Características de las personas seleccionadas

Del total de personas seleccionadas por el índice Multidimensional de Vulnerabilidad utilizando datos del RUP-2019 y de los nuevos registros se encontró que en promedio la edad de las personas es de 39 años, con un 42% de mujeres y viven en hogares con 3.4 personas en promedio. El 60% tienen primaria completa y 10% no cuentan con ningún nivel de educación. Los sectores de la economía a los que pertenecen son prestación de servicios, comercial y servicio doméstico (ver Tabla 3).

Tabla 3. Características población seleccionados

Característica	Total Universo	Total seleccionados
Edad Promedio	39 años	39 años
Sexo	Femenino (43%)	Femenino (42%)
	Masculino (57%)	Masculino (58%)
Promedio de miembros del hogar	3.4	3.4
Nivel educativo	Primaria (58%)	Primaria (60%)
	Secundaria (25%)	Secundaria (23%)
	Ninguno (9%)	Ninguno (10%)
	Universitaria (5%)	Universitaria (3%)
Sector	Prestación de servicios	Prestación de servicios
	Comercial	Comercial
	Servicio domestico	Servicio domestico
	Manufactura	Manufactura
	Otros	Otros

Fuente: cálculos utilizando información RUP y FSU-SE

## IV. Conclusiones y recomendaciones

La pandemia del COVID-19 ha requerido realizar esfuerzos importantes en materia de protección social por los gobiernos del mundo para proteger el bienestar de la población. En Honduras, se ha decretado un apoyo a personas que presentan vulnerabilidades en sus medios de vida y/o inseguridad en el empleo al ser trabajadores por cuenta propia y/o que se consideren en alto riesgo por condiciones de salud, adultez y vulnerabilidad económica entre otros (La Gaceta, 2020). Se prevé otorgar ayuda en especie a 260,000 beneficiarios por un valor de 2,000 Lempiras para mitigar los efectos negativos de la pandemia y su contención. Dado que la población vulnerable supera la cantidad de subsidios disponibles, es necesario focalizar la ayuda para llegar a los más necesitados inmediatamente. Como condición adicional, el apoyo está sujeto a que las personas estén inscritas en el Registro Único de Participantes o hayan sido incorporadas a esta fuente de información desde el comienzo de la emergencia sanitaria en marzo del año 2020.

Este documento resume la metodología desarrollada por el CENISS, la STSS, y SENPRENDE con el apoyo técnico del PNUD para focalizar el apoyo según lo establecido por el Decreto Ejecutivo No. PCM-035-2020 (La Gaceta, 2020). La metodología se basa en la construcción de un Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM). Este índice incluye cuatro dimensiones y 15 indicadores, los cuales capturan vulnerabilidades relacionadas con riesgos de salud frente al COVID-19, acceso a bienes y servicios básicos, resiliencia económica y empleo. El IVM utiliza una línea de vulnerabilidad de 35% o más, lo que significa que una persona es considerada multidimensionalmente vulnerable si vive en un hogar cuyos niveles de vulnerabilidad son iguales o mayores al 40% de los indicadores.

Brindar medidas de protección social es necesario en el contexto actual. Sin embargo, la escasez de recursos disponibles, en parte por las mismas consecuencias de la pandemia, limita el alcance de algunos apoyos o programas para mitigar los efectos negativos en el bienestar de las personas. Cuando no se puede alcanzar a toda la población vulnerable, es necesario definir criterios claros de focalización para llegar primero a los más necesitados. Este documento propone una metodología basada en el método Alkire-Foster para lograr este propósito. El método escoge objetivamente a personas que presentan alto riesgo en las dimensiones consideradas entre las personas previamente registradas en el RUP y las incorporadas desde el inicio de la emergencia.

Si bien la metodología identifica a personas con alta vulnerabilidad pertenecientes al subconjunto de la población priorizado por el Gobierno de Honduras en su Decreto Ejecutivo No. PCM-035-2020, no logra alcanzar a todas las personas que pueden ser afectadas tanto directa como indirectamente por la pandemia. En el futuro, será eventualmente necesario considerar la ampliación de la cobertura de este tipo de apoyos para no excluir de ellos a grupos de la población en situación de necesidad. También será esencial definir si los beneficios serán entregados una vez o por varios meses, ya que la duración de la emergencia sanitaria y las medidas de contención es incierta.

## Referencias

- Alkire, S. y J. Foster (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8):476-487.
- Banco Central de Honduras (2020b). Boletín de Prensa N.º 28/2020. «La Economía Hondureña se contrajo 1.3% a Marzo de 2020». Disponible [aquí](#).
- Banco Mundial (2020). Global Economic Prospects. Disponible [aquí](#).
- Gentilini, U., Almenfi, M., y Orton, I. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Banco Mundial, Social Protection and Jobs Global Practice. Versión: 22 de mayo de 2020. Disponible [aquí](#).
- Ham, A. (2020). Social and Economic Impact of COVID-19 and Policy Options in Honduras. COVID-19 Policy Documents Series, UNDP-LAC-C19-PDS N.º. 4. UNDP Latin America and the Caribbean. Disponible [aquí](#).
- La Gaceta (2020). Decreto Ejecutivo No. PCM-035-2020, Numero 35,235. 25 de abril 2020.
- SINAGIR (2020). Comunicado Apertura Fase I, 6 de junio del 2020. Disponible en: [covid19honduras.org/?q=fase-1](https://covid19honduras.org/?q=fase-1).



## Anexos

### Método Alkire-Foster

Alkire y Foster (2011) proponen una metodología basada en un enfoque de conteo, que realiza ajustes a la familia de indicadores tradicionales de pobreza FGT al llevarlos al plano multidimensional. Esta metodología implica el establecimiento de dos umbrales en la etapa de identificación de pobres.

En primer lugar, una vez definidas las dimensiones e indicadores para tener en cuenta, se debe definir una línea de corte de cada uno de ellos. De esta manera, se determina qué hogares están privados en cada atributo. Se tiene entonces que:

$$\tilde{x}_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{si } x_{ij} < z_j \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases}$$

donde  $x_{ij}$  es el valor que presenta el individuo u hogar  $i$  en el indicador  $j$ ,  $z_j$  es la línea de corte para el atributo  $j$ , y es una variable dicotómica que toma valor =1 si el individuo/hogar  $i$  está privado en el indicador  $j$ .

Como indican Alkire y Foster (2011): “las líneas de corte específicas para cada dimensión por sí solas no alcanzan para identificar quién es pobre; se deben considerar otros criterios que puedan tener una visión que atraviese las dimensiones para llegar a una especificación completa del método de identificación”.

Para ello, una vez establecido quién es pobre en cada dimensión, esta metodología cuenta el número de atributos (ponderados por sus respectivos pesos) en los cuales el individuo/hogar  $i$  se encuentra privado,  $c_i$ . En esta etapa se fija el segundo umbral,  $k$ , a partir del cual se define quién es pobre y quién no en términos multidimensionales. Es decir,  $k$  representa el mínimo número de indicadores ponderados en que un individuo/hogar debe presentar carencias para ser considerado multidimensionalmente pobre. De este modo, se tiene que:

$$\rho_i = \begin{cases} 1 & \text{si } c_i \geq k \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases}$$

donde  $\rho_i$  es una variable dicotómica que toma valor =1 si el individuo/hogar  $i$  está privado en al menos  $k$  dimensiones (i.e. si es multidimensional pobre). Este método permite utilizar un criterio de unión o de intersección, fijando  $k=1$  y  $k=d$  (donde  $d$  es el número de indicadores incorporadas en el análisis), respectivamente. Del mismo modo, se permiten esquemas intermedios estableciendo un valor de  $k$  entre estos extremos. Es decir, los enfoques de unión e intersección pueden tomarse como casos particulares de este método.

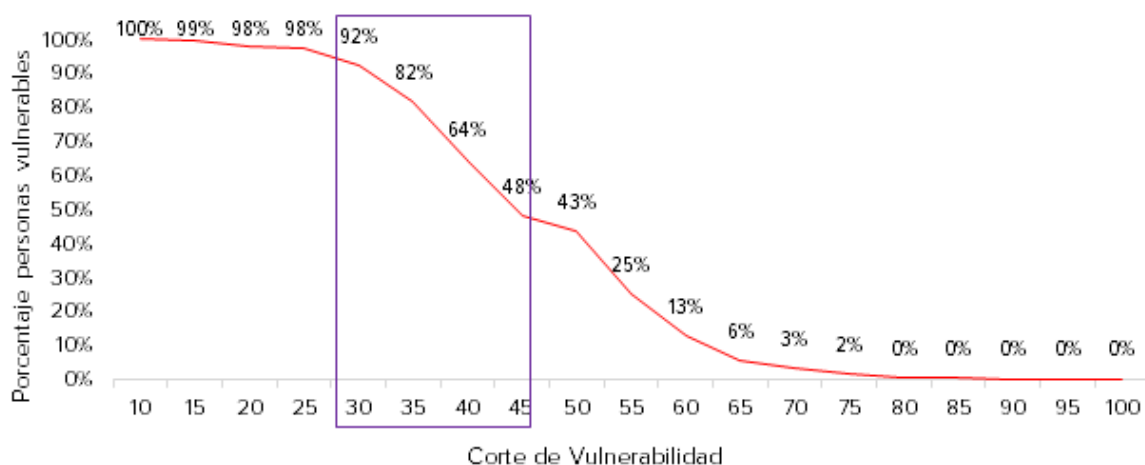
Alkire y Foster no proveen un algoritmo para la determinación de  $k$ , sino que estiman sus resultados con todos los posibles valores de  $k$  entre 1 y  $d$ . Esto constituye una prueba de robustez de las estimaciones. Adicionalmente a estas consideraciones en la etapa de identificación de los pobres, estos autores proponen ajustes al agregar la información de los individuos/hogares en un indicador poblacional, basados en la familia de indicadores FGT.

En particular, se propone el uso del indicador  $M_\alpha(x,z)$  que cumple con un conjunto de propiedades axiomáticas deseables entre ellas simetría, invarianza a la escala y descomposición. En este indicador,  $\alpha$  es un parámetro de aversión a la pobreza. Cuando  $\alpha=0$ , el indicador es una versión multidimensional de la tasa de incidencia (H0), pero ajustada por el promedio de privaciones entre los pobres – lo que los autores llaman intensidad de la pobreza. Esta corrección permite que el indicador cumpla adicionalmente con la propiedad de monotonicidad multidimensional (que no se satisface con la tasa de incidencia).

Una ventaja de la metodología de Alkire y Foster es que permite descomponer al indicador de pobreza multidimensional de modo de computar la contribución relativa de cada dimensión a la pobreza total. Adicionalmente, se pueden realizar descomposiciones que permiten comparar por subgrupos poblaciones, como áreas urbano/rural, regiones del país, género, grupos de edad, grupos étnicos, etc.

## Distribución del IMV

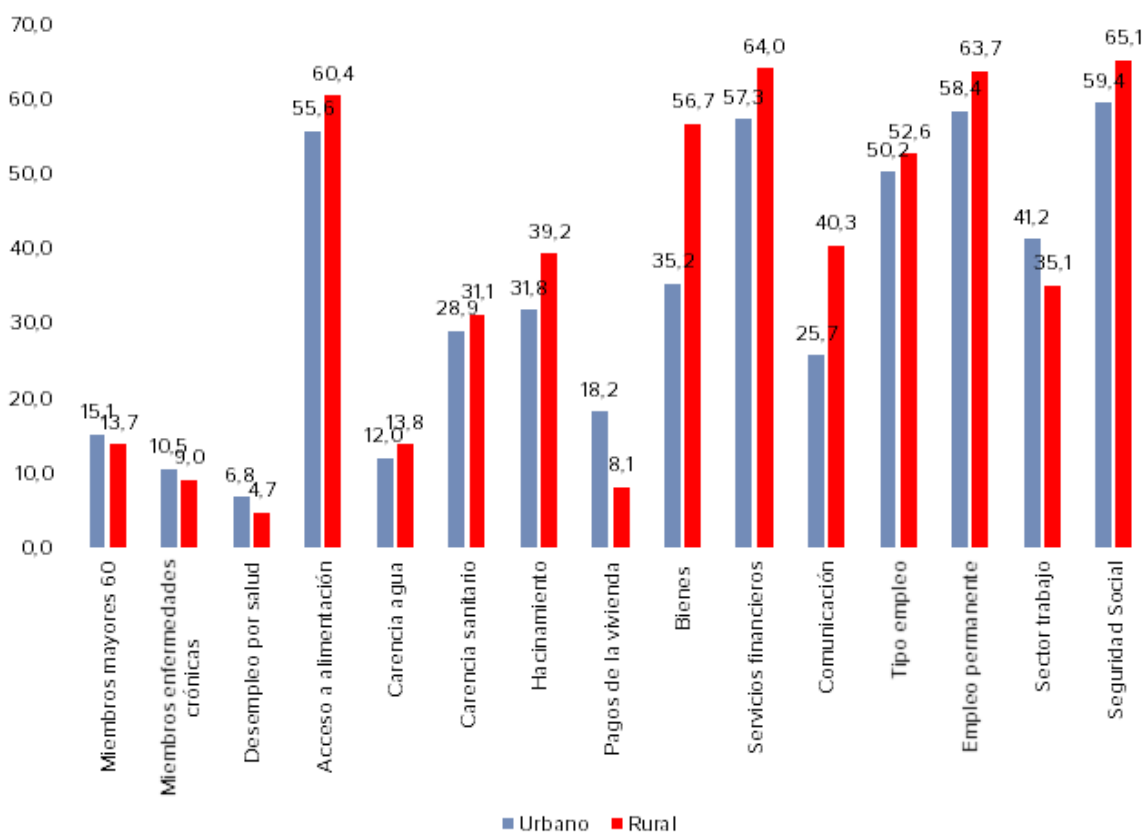
Figura A1. Porcentaje de personas multidimensionalmente vulnerables por cada corte de vulnerabilidad



## Análisis adicionales

Cuando esta medida es desagregada por rural y urbano se encuentra que en el área urbana el 61% de la población incluida en el RUP sería identificada como vulnerable y un 67% de la población viviendo en el área rural. Cuando se analizan las tasas de vulnerabilidad para cada indicador para la población seleccionada por el algoritmo, se encuentra

que la población en el área urbana multidimensionalmente vulnerable presenta mayores niveles de vulnerabilidad en los indicadores con la dimensión de población de alto riesgo (en los tres indicadores: mayores de 60 años, miembros con enfermedades crónicas o en desempleo por salud), también en el indicador de pagos de la vivienda y sector laboral (ver Figura A2).



Fuente: cálculos propios utilizando información RUP