

DESAFÍOS DEL DESARROLLO:

VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL

“PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS”





DESAFÍOS DEL DESARROLLO:

VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL

“PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS”

Desafíos del desarrollo: vulnerabilidad multidimensional "para no dejar a nadie atrás"

Copyright © PNUD 2025

Todos los derechos reservados

Elaborado en el Estado Plurinacional de Bolivia

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia

José Cruz-Osorio, Representante Residente a.i.

Marta Vallejo Mestres, Representante Residente Adjunta

Fernando Aramayo Carrasco, Jefe de la Unidad de Políticas Pública, Estrategias e Innovación

Milenka Ocampo, Economista Jefe

Coordinación editorial

Marcelo Arroyo, Daniela Navia, Carlos Arce, Cristina Sevillano, Nagera Vicente

Edición

Liliana Ríos

Diagramación

Michelle Kelly Celis Maldonado

Impresión: ABBASE

Depósito Legal: 4-1-4747-2025

ISBN: 978-9917-616-24-5

Edif. Torre Calacoto, Calle 11 Nro. 503 esq. Av. Ballivián, La Paz – Bolivia

Tel.: (591) 50850100 - (591) 78805001 - (591-2) 2795544

Correo electrónico: registry.bo@undp.org

Página web: www.undp.org/bolivia

Síguenos en redes sociales: @PNUDBolivia

Las opiniones, conclusiones, análisis y recomendaciones de esta publicación no representan la posición oficial del PNUD ni de ninguno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que forman parte de su Junta Ejecutiva. Tampoco reflejan necesariamente la postura oficial de las personas, entidades u organismos que se citan en el texto.



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene el objetivo de analizar los retos y oportunidades que emergen de la necesidad de “no dejar a nadie atrás” y, al mismo tiempo, propone un camino para evitar “retroceder”. El aporte se basa en los hallazgos resultantes de la construcción del Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM). El estudio se cimenta sobre los pasos metodológicos de la métrica de pobreza multidimensional que el PNUD viene desarrollando en alianza con OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) desde hace algún tiempo (Alkire & Foster, 2011).

El estudio adquiere relevancia dadas las características del tiempo presente, al proponer complementar el enfoque tradicional de la pobreza – monetaria (Banco Mundial), multidimensional (PNUD - OPHI) y basada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) – con un análisis de



vulnerabilidad desde una perspectiva multidimensional (Alkire, Kanagaratnam & Suppa, 2021), que considere las múltiples dimensiones de privación y riesgo que enfrentan los hogares bolivianos.

A partir de esta comprensión, se proponen recomendaciones de política pública, a corto y mediano plazo, para fortalecer los alcances de las políticas de protección social que Bolivia deberá desarrollar sin mayor dilación, sobre todo frente al inminente escenario de ajustes económicos que la situación actual demanda frente al contexto de estanflación y volatilidad política (FMI, 2024, Capítulo 1).

El objetivo del presente documento es incentivar la reflexión y el debate, sobre todo de gestores de política pública, interesados en (i) comprender el rol

del boom de commodities (2000-2015) que impulsó el desarrollo económico y social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad, (ii) analizar los puntos de inflexión representados por la pandemia por COVID-19 y la crisis económica global (2020-al presente), (iii) complementar el enfoque tradicional de pobreza con un análisis de vulnerabilidad multidimensional, dado el crecimiento de grupos poblacionales de ingreso medio que no se consolidaron como “clase media”, y (iv) identificar recomendaciones de políticas públicas, sobre todo de corto plazo, para contener los impactos de los ajustes económicos sobre la población en general, pero sobre todo sobre los grupos más sensibles.



PRESENTACIÓN

¿Por qué es importante la vulnerabilidad social? La exposición a una disminución acelerada de las condiciones de vida y, retrocesos de los logros alcanzados ante eventos adversos, arrastrando a las personas y sus familias nuevamente a una condición de pobreza o exclusión social es tener conciencia de estar en situación de vulnerabilidad social. Un concepto clave porque amenaza directamente la sostenibilidad del desarrollo humano. El desarrollo humano se mide no solo por alcanzar mejoras en indicadores (más educación, mejor salud y mayores ingresos), sino también por la capacidad de mantener y continuar con esos avances a lo largo del tiempo. Si un shock negativo puede borrar en meses lo conseguido en años el progreso es débil. De hecho, el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) advirtió que: “La vulnerabilidad pone en peligro el desarrollo humano y, a menos que se aborde de manera sistémica, innovando en políticas y cambiando normas sociales, el progreso no será igualitario ni sostenible (PNUD, 2014, p 23)”.

¿Por qué no hablar de vulnerabilidad entonces? La vulnerabilidad impacta directamente en el progreso de desarrollo humano. En las últimas décadas, muchas sociedades han logrado avances significativos en Desarrollo Humano. Sin embargo, estos logros son frágiles, pueden deshacerse rápidamente cuando sobrevienen crisis financieras, desastres naturales, conflictos armados u otros acontecimientos adversos. Por ejemplo, tras la crisis financiera global de 2008 se observó una desaceleración en el crecimiento de los tres componentes del IDH en la mayoría de las regiones. Más recientemente, la pandemia por COVID-19 produjo el primer declive global consecutivo del IDH por casi 30 años (PNUD, 2025, p 16).

Bolivia no fue la excepción, los efectos de la crisis sanitaria recorrieron todos los rincones del país, impactando especialmente a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, que enfrentaron riesgos inmediatos para su salud, así como la pérdida de sus medios de vida, acceso desigual a educación por medio digitales – virtuales y en general, respuestas diferenciadas de una frágil y casi inexistente red de protección social.

En ese contexto, el presente estudio busca ofrecer un análisis riguroso sobre la evolución de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en Bolivia durante los años 2020 y 2021, desde la perspectiva del desarrollo humano. El estudio se inscribe en el marco conceptual que desafía analizar la pobreza más allá de la falta de ingresos, y comprenderla como un fenómeno multidimensional en el cual destacan múltiples privaciones que afectan la capacidad de las personas para ejercer plenamente sus derechos y oportunidades y, en definitiva, su libertad. Al adoptar esta visión, el análisis permite ir más allá del análisis de las métricas basadas en ingresos y aborda aspectos esenciales como la salud, la educación, la participación social y el acceso a servicios básicos, revelando cómo estas dimensiones, interconectadas entre sí, impactan el bienestar de los hogares bolivianos.

En esa aspiración el PNUD en Bolivia presenta este análisis, como un esfuerzo por visibilizar las áreas que demandan acción inmediata y sostenida para que nadie retroceda. Los principales hallazgos dan cuenta de importantes avances en indicadores que, de forma análoga, muestran al mismo tiempo desafíos para las políticas públicas las cuales deberán atender el cierre de esas

brechas de desarrollo, que en muchos casos demandan además innovaciones institucionales de métricas y decisionales. Tal es el caso de la mejora en el acceso a internet, que permitió a muchas familias continuar con actividades educativas y laborales durante la pandemia por COVID-19. No obstante, las disparidades en el acceso a dispositivos y conectividad perpetuaron desigualdades significativas, particularmente en hogares con mayor número de integrantes en edad escolar y/o de bajos ingresos, repercutiendo al mismo tiempo en la cohesión social.

En este sentido el estudio presenta el diagnóstico integral de la vulnerabilidad multidimensional en las ciudades de Bolivia, analizando sus determinantes y manifestaciones a partir de un enfoque que trasciende la tradicional medición monetaria de la pobreza. A lo largo del texto se examinan dimensiones clave como los medios de vida y el empleo, el acceso y la calidad de los servicios de salud, la educación inclusiva, las desigualdades territoriales y la protección social. El análisis se apoya en datos recientes y evidencia empírica para identificar brechas, patrones de desigualdad y dinámicas agravadas por la pandemia. Finalmente, se proponen recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer la resiliencia de los hogares y comunidades, subrayando la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional e intersectorial que permita diseñar respuestas más efectivas, equitativas y sostenibles.

Así, a modo de recomendaciones, el estudio pone énfasis en el papel de la resiliencia y la adaptación como pilares fundamentales para mitigar los impactos de futuras crisis. En este sentido, el fortalecimiento de los sistemas de protección social, la mejora en la calidad y cobertura de los servicios básicos, así como la promoción de oportunidades de empleo son líneas de acción ineludibles. Asimismo, se destaca la necesidad de adoptar enfoques interseccionales que consideren las múltiples formas de exclusión que enfrentan mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y adultos mayores.

Para finalizar, es importante enfatizar que el propósito que persigue el PNUD con este aporte es alentar a gestores de políticas públicas, investigadoras e investigadores, académicos, actores de la sociedad civil y todas las personas comprometidas con el desarrollo sostenible a incorporar o profundizar en sus perspectivas un enfoque multidimensional en los procesos de gestión de políticas públicas, asumiendo el compromiso de evitar la profundización de desigualdades y de nuevas vulnerabilidades; aportar a la recuperación de la dinámica económica de sectores sustantivos y estructurales para el crecimiento económico y fortalecer la gobernabilidad y los acuerdos de gobernanza democráticos, encaminados a recuperar la confianza en la institucionalidad y los liderazgos. Los desafíos actuales son sin duda grandes, pero también lo son las potencialidades del país y sobre todo la fortaleza de las bolivianas y bolivianos. Queda recuperar los convencimientos de que un futuro de bienestar y equidad son posibles y que se construyen ahora.

José Cruz-Osorio

REPRESENTANTE RESIDENTE A.I.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia

ÍNDICE

pág. **10** Introducción

pág. **12** Boom de commodities y hogares de ingreso medio

pág. **16** Puntos de inflexión y desafíos recientes

pág. **20** Un cambio de paradigma. Vulnerabilidad desde una mirada multidimensional

pág. **27** Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM)

pág. **37** Recomendaciones

pág. **39** Bibliografía

pág. **42** ANEXO

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Bolivia. Pobreza moderada, pobreza extrema y población en estrato de ingresos medios, 2000 – 2023

Figura 2. Bolivia. Crecimiento del PIB e inversión pública, 2000 – 2023

Figura 3. Exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, 2000- 2023 (en millones de dólares)

Figura 4. Reservas Internacionales Netas, 2000- 2023

Figura 5. Comportamiento del mercado laboral, 2000-2023

Figura 6. Acceso a TICs en el hogar, 2013 – 2023

Figura 7. Denuncias de violencia intrafamiliar, 2018 - 2024 (en número)

Figura 8. Estrategias de atención ante problemas de salud, 2014 – 2023

Figura 9. Bolivia. Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 19 años, 2011-2023

Figura 10. IVM e incidencia en los hogares, 2020 - 2021 (en porcentaje y número)

Figura 11. Incidencia de vulnerabilidad censurada por indicador, 2020 – 2021

Figura 12. Vulnerabilidad por ciudades, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)

Figura 13. Vulnerabilidad según auto identificación étnica 2020 – 2021 (en porcentaje y número)

Figura 14. Vulnerabilidad según sexo del jefe de hogar, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)

Figura 15. IVM e incidencia de vulnerabilidad según tamaño del hogar, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)

DESAFÍOS DEL DESARROLLO: VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL “PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS”

INTRODUCCIÓN

El bienestar de las personas es una prioridad para los Estados y las sociedades, independientemente de posturas de cualquier tipo, lo cual hace ineludible impulsar el desarrollo sostenible, lograr una convivencia pacífica, promover el crecimiento económico, reducir las desigualdades, mejorar la salud, garantizar una educación de calidad y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Estos objetivos no solo benefician a quienes viven en condición de pobreza, sino que también contribuyen a fortalecer el bienestar general de la sociedad y el progreso global.

Las personas en situación de pobreza se encuentran también en condiciones de vulnerabilidad a causa de su restringido acceso a servicios y bienes para hacer frente a situaciones adversas. Es decir, una persona que vive en condiciones de pobreza puede tener dificultades para acceder a atención médica en caso de enfermedad, lo que aumenta su vulnerabilidad a tener complicaciones con sus problemas de salud.

El desarrollo humano plantea estudiar tanto la pobreza como la vulnerabilidad en tanto limitantes para aspirar, en libertad, a la construcción del imaginario de vida que se tiene como individuos y como sociedad. El racional detrás de esta afirmación propone que, al mejorar las condiciones de bienestar de la población, garantizando el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento básico, educación y salud de calidad, así como generando empleos dignos o, empoderando a las mujeres y jóvenes, se reducirá su vulnerabilidad ante situaciones adversas. Por ejemplo, proporcionar educación de calidad puede aumentar las oportunidades de empleo y reducir la vulnerabilidad económica.

Por lo tanto, las políticas y programas de protección social deberán considerar y abordar la vulnerabilidad de las personas y grupos más marginados. Esto implica reconocer las brechas y desigualdades existentes y diseñar intervenciones que fortalezcan la resiliencia de las personas a fin de reducir su exposición a los riesgos y en su defecto, incrementar su probabilidad de superarlos con éxito.

En síntesis, el análisis del desarrollo humano, de la pobreza y de la vulnerabilidad multidimensional revelan cómo estas dimensiones se entrelazan y afectan la calidad de vida de las personas. Un enfoque integral en el desarrollo humano no solo busca reducir la pobreza, sino también fortalecer la resiliencia de las personas y comunidades para hacer frente a desafíos presentes y futuros y amplificar sus oportunidades para el logro de sus proyectos de vida.

A partir de esta comprensión, el objetivo del documento es incentivar la reflexión y el debate, sobre todo de gestores de política pública, interesados en:

- Comprender el rol del boom de commodities (2000-2015) que impulsó el desarrollo económico y social y sus efectos sobre la pobreza
- Analizar los puntos de inflexión representados por la pandemia por COVID-19 y la crisis económica global (2020-al presente)
- Complementar el enfoque tradicional de pobreza con un análisis de vulnerabilidad multidimensional, dado el crecimiento de grupos poblacionales de ingreso medio que no se consolidaron como “clase media” y, finalmente,
- Diseñar recomendaciones para políticas públicas, sobre todo de corto plazo, para contener los impactos de los ajustes económicos sobre la población en general, pero sobre todo sobre los grupos más sensibles a tales efectos

El estudio adquiere relevancia dadas las características del tiempo presente, al proponer complementar el enfoque tradicional de la pobreza – monetaria (Banco Mundial), multidimensional (PNUD) y basada en el índice de desarrollo humano (IDH) – con un análisis de vulnerabilidad desde una perspectiva multidimensional (Alkire, Kanagaratnam & Suppa, 2021), que considere las múltiples dimensiones de privación y riesgo que enfrentan los hogares bolivianos.

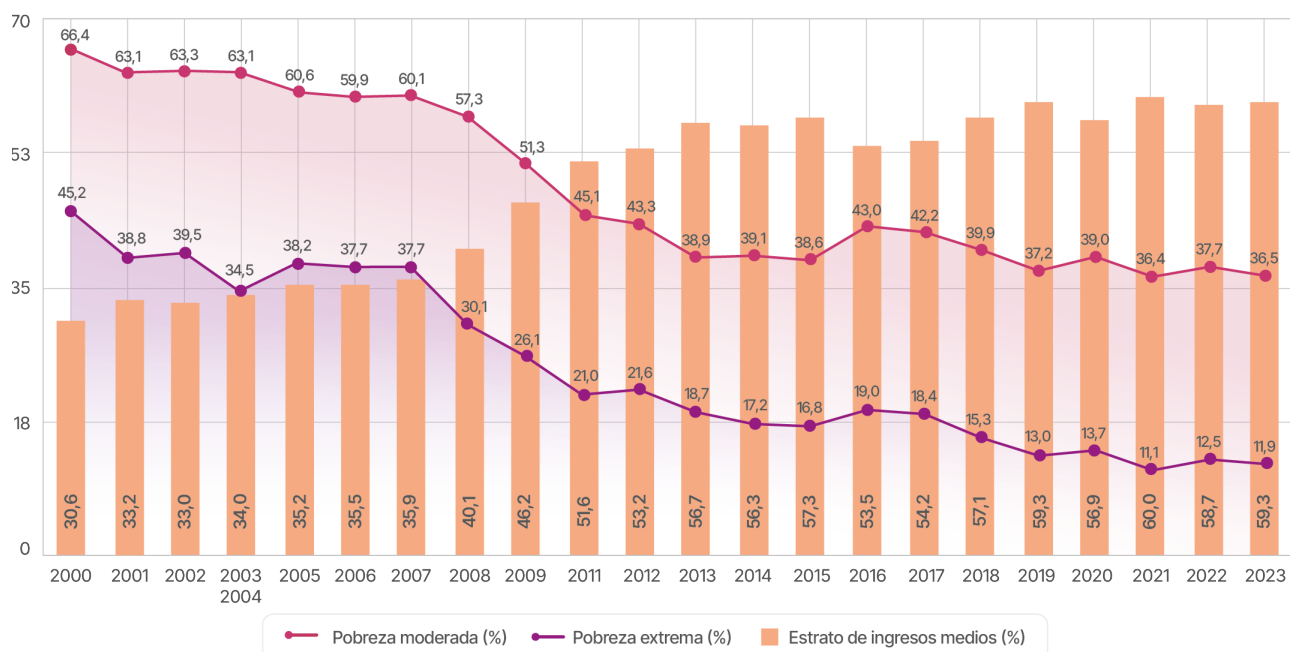


BOOM DE COMMODITIES Y HOGARES DE INGRESO MEDIO

Durante las primeras décadas del siglo XXI, Bolivia experimentó una notable reducción de la pobreza y la pobreza extrema, impulsada por el auge de los precios internacionales de las materias primas (commodities) (Banco Mundial, 2015; PNUD Bolivia, 2020; UDAPE, 2023). Según el PNUD Bolivia (2010), este proceso permitió una mejora general de los ingresos y una expansión significativa de los sectores medios urbanos. Además, este proceso estuvo acompañado por políticas públicas de redistribución y transferencias condicionadas que fortalecieron la movilidad social y redujeron desigualdades estructurales.

El porcentaje de pobreza extrema disminuyó de 38,2 % en 2006 a 16,2 % en 2019 (INE, 2022), lo que se tradujo en mejoras sustanciales en el bienestar de la población y sentó las bases para cambios significativos en el país. Entre los efectos, este proceso contribuyó al crecimiento de la población en el estrato de ingresos medios en cerca de 1,2 millones de personas, para el 2023 representaban el 59,3 % de la población (UDAPE, 2023; Banco Mundial, 2015). Estos hogares de ingresos medios incrementaron su consumo de bienes y servicios, impulsando el crecimiento económico en sectores como el comercio minorista, el transporte, el turismo y el contrabando (ver Figura 1).

Figura 1. Bolivia. Pobreza moderada, pobreza extrema y población en estrato de ingresos medios, 2000 – 2023



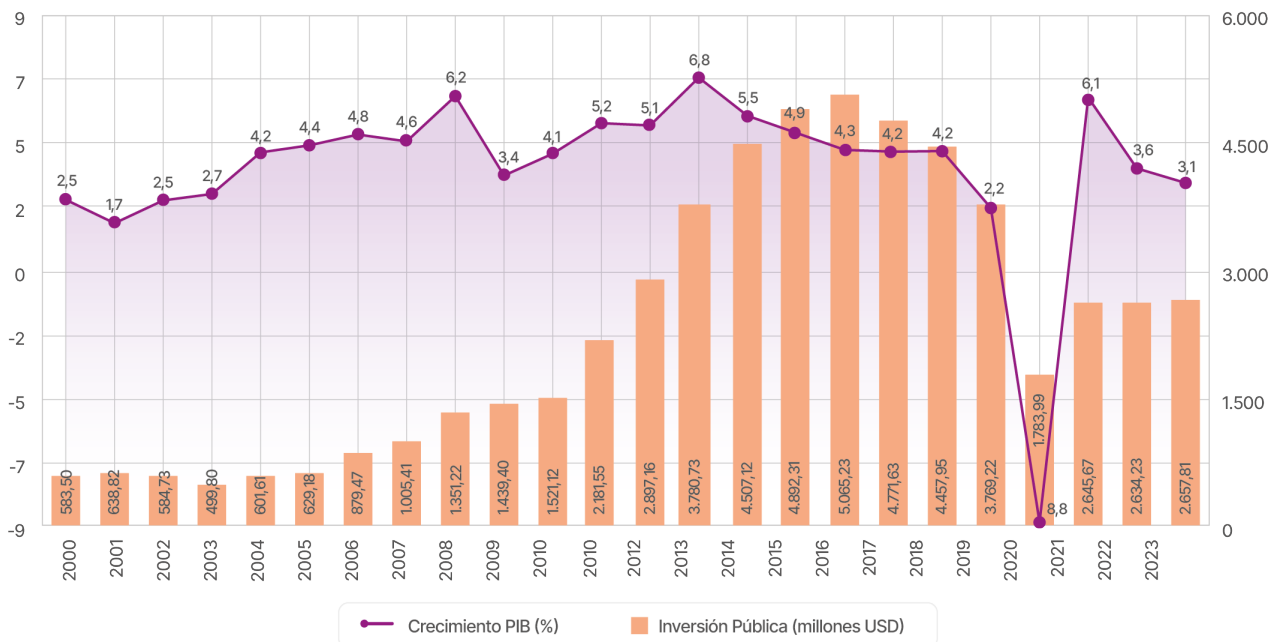
Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2024 y UDAPE, 2024

NOTA:

Desde el 2016 los datos contemplan la nueva Canasta Básica Alimentaria y por ende las nuevas líneas de pobreza elaboradas por el INE.

El incremento en los precios internacionales de las materias primas –en particular gas natural y minerales – generó un shock positivo de oferta externa para Bolivia, traducido en un flujo significativo de divisas y un incremento notable de los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones. Este escenario permitió financiar mayores niveles de inversión pública y social, impulsando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y generando un efecto multiplicador en otros sectores de la economía como la construcción, el comercio y los servicios. Entre 2006 y 2014, Bolivia experimentó un crecimiento económico robusto, con una tasa promedio anual de 5 %, situándose entre las más altas de la región (ver Figura 2). Este período se caracterizó por una mayor estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento de las reservas internacionales consolidando un ciclo de crecimiento inclusivo, aunque dependiente de la dinámica de los precios internacionales de las materias primas.

Figura 2. Bolivia. Crecimiento del PIB e inversión pública, 2000 – 2023



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2024 y UDAPE, 2024

Este aumento de los ingresos fiscales permitió al Gobierno expandir la inversión pública, que creció de aproximadamente 629 millones de dólares en 2005 a 4.892 millones de dólares en 2015, superior en 8,5 % respecto a 2014. Este monto representó el 14,7 % del PIB. (MEFP, 2015, p. 125). Este incremento sustancial de recursos se tradujo en mayores niveles de gasto público en áreas clave como salud, educación y vivienda, así como en el diseño e implementación de programas de transferencias condicionadas o bonos sociales orientados a reducir la pobreza y la desigualdad estructural en el país (MEFP, 2012, p. 125).

Entre los programas sociales destacan la Renta Dignidad, el Bono Juana Azurduy y el Bono Juancito Pinto, diseñados específicamente para reducir la desigualdad y mejorar el acceso a servicios básicos entre los grupos más vulnerables (CEPAL, 2010, p. 124). La Renta Dignidad, transferencia no contributiva dirigida a la población adulta mayor, garantiza un ingreso mínimo y contribuye a disminuir la pobreza en este grupo. El Bono Juana Azurduy, por su parte, incentiva el acceso a controles prenatales y atención del parto, así como el cuidado infantil, con el objetivo de reducir la mortalidad materna e infantil y cerrar brechas en salud entre áreas urbanas y

rurales. Finalmente, el Bono Juancito Pinto promueve reducir la deserción escolar mediante un pago anual a estudiantes de primaria y secundaria en establecimientos públicos, asegurando la permanencia escolar y el avance educativo de niños y niñas. En conjunto, estos programas no solo fortalecen la protección social, sino que también han contribuido a generar mayores oportunidades para la inclusión social y el desarrollo humano en el país, reducir la desigualdad y mejorar el acceso a servicios básicos para los grupos en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2010, p. 124).

Además, el Gobierno destinó importantes recursos a proyectos de infraestructura, incluyendo la construcción de carreteras, escuelas y hospitales, con el objetivo de mejorar el acceso a servicios básicos y fortalecer el desarrollo económico en todo el país (MEFP, 2012, p. 185). Esto se tradujo en un mejor acceso a los servicios de educación y de salud, permitiendo que más familias del estrato de ingreso medio ampliaran su consumo e incorporaran servicios privados, en estos sectores, como parte de su nuevo patrón de bienestar (PNUD Bolivia, 2010, p.65). Asimismo, se registró un incremento en la tasa de propiedad de vivienda, más familias lograron acceder a una casa propia gracias a los programas de vivienda social y al aumento de su capacidad de pago, reflejando el proceso de expansión del estrato medio en el país (UDAPE, 2014, p.21).

La expansión sostenida de la inversión pública y la implementación de programas de transferencias por parte del Gobierno, contribuyeron de manera significativa a dinamizar la economía nacional impulsando la demanda interna y así sostener un ciclo de crecimiento económico. Este incremento del gasto público que fortaleció sectores clave como la infraestructura, la salud y la educación, también generó efectos multiplicadores sobre el consumo y la producción local. Además, este entorno de mayor estabilidad y crecimiento brindó un clima de confianza para el sector privado, incentivando la creación de nuevas empresas y emprendimientos en todos los departamentos del país, lo que consolidó un proceso de diversificación productiva y formalización económica (MEFP, 2012, p. 185).

Sin embargo, este modelo de desarrollo de bonos sociales presentó limitaciones estructurales importantes, entre ellas la excesiva dependencia de la exportación de unos pocos commodities, lo que hizo a la economía boliviana vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales y consolidó su carácter de economía tomadora de precios sin haber logrado avanzar hacia una influencia en la fijación de estos (CEPAL, 2015, p. 35). Esta elevada dependencia de la exportación de hidrocarburos y otros commodities expuso a la economía boliviana a una alta volatilidad externa, intensificada tras la caída de los precios internacionales del petróleo y el gas natural a partir de 2014. La disminución de los ingresos por exportaciones impactó directamente en la balanza fiscal y redujo el espacio para sostener niveles elevados de inversión pública y gasto social (BCB, 2015, p. 28).

Además, una proporción significativa de la fuerza laboral permaneció en el sector informal, con acceso limitado o nulo a la seguridad social ni a la protección laboral ni a condiciones laborales (OIT, 2013, p. 49).

“Este incremento del gasto público no solo fortaleció sectores clave como la infraestructura, la salud y la educación, sino que también generó efectos multiplicadores sobre el consumo y la producción local.”

Según la Encuesta Continua de Hogares de 2023, aproximadamente siete de cada diez personas en Bolivia trabajan en condiciones de informalidad, sin acceso a pensiones, seguro de salud ni otros beneficios laborales (UDAPE, 2024). Esta alta informalidad reduce la capacidad de las y los trabajadores para acumular capital humano y les deja más expuestos a choques económicos adversos.

Finalmente, la expansión de las industrias extractivas en Bolivia ha generado preocupaciones sobre la sostenibilidad ambiental y el impacto social, particularmente en territorios indígenas y rurales. Entre 2006 y 2014, la inversión pública en hidrocarburos y minería representó más del 20 % del total de la inversión pública sectorial, consolidando el modelo de desarrollo (MDyMA, 2015, p. 66). Sin embargo, esta estrategia ha estado asociada con problemas como la deforestación, la contaminación de cuerpos de agua por residuos mineros y petroleros, así como con la fragmentación de ecosistemas sensibles. Además, un estudio del CEDLA (2020, p. 27) evidencia que la expansión de estas actividades ha intensificado la conflictividad

social y ambiental en comunidades indígenas, debido a la contaminación del agua y la degradación de suelos, la pérdida de tierras tradicionales y la ausencia de procesos adecuados de consulta previa, libre e informada, tal como exige la normativa. Ya en 2010, la CIDOB advertía sobre estas problemáticas al rechazar concesiones mineras y petroleras otorgadas sin consulta ni consentimiento, denunciando su impacto en la contaminación y la afectación de territorios y formas de vida tradicionales (CIDOB, 2010, p. 3). De manera similar, la CIDOB (2019, p. 14) señala que la actividad minera generó conflictos con los pueblos indígenas por el acceso al territorio, el uso del agua, la contaminación ambiental y la afectación de sus formas de vida y sistemas productivos tradicionales.

“(...)siete de cada diez personas en Bolivia trabajan en condiciones de informalidad, sin acceso a pensiones, seguro de salud ni otros beneficios laborales”



PUNTOS DE INFLEXIÓN Y DESAFÍOS RECIENTES

El contexto de América Latina, respaldado por estudios cuantitativos y cualitativos como los desarrollados por el equipo del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2023; PNUD 2025), se encuentra definido por desafíos económicos, ambientales y sociales que demandan una gestión estratégica para afrontar las transiciones ecológicas y digitales globales (OCDE, 2023, p. 19; PNUD 2025, p. 50). En este escenario, los enfoques de protección social también enfrentan una encrucijada crítica, exacerbada por los complejos impactos de la pandemia por COVID-19 (CEPAL, 2022, p. 15) y las crecientes tensiones generadas por el cambio climático (IPCC, 2021, p. 8). A esto se suma la profundización de las desigualdades, la pobreza (Banco Mundial, 2023, p. 1) y un panorama tecnológico, digital y de inteligencia artificial (IA) en rápida evolución, que redefinirán las brechas del desarrollo, la concentración del conocimiento y, por consiguiente, del poder y la riqueza (WEF, 2023, p.15).

A nivel nacional, esto no es diferente. El frágil contexto macroeconómico viene acompañado de altos niveles de desigualdad, situación que se refleja en el Índice de Gini, que pasó de 0,45 en 2019 a 0,48 en 2023 (INE, 2023), reflejando un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Aunque las tasas de pobreza han disminuido, la desigualdad de ingresos sigue siendo importante, con una brecha significativa entre ricos y pobres (INE, 2012).

Esta tendencia se ve agravada por la baja productividad laboral en el país, con una productividad total de factores (PTF) rezagada e incluso negativa, y un crecimiento sustentado principalmente en la inversión de capital. Aunque la productividad laboral ha mejorado en términos absolutos, el país está muy por detrás en comparación regional e internacional. La productividad por hora en Bolivia sigue siendo aproximadamente la mitad del promedio de América Latina y alrededor de ocho veces menor que la de Estados Unidos (OIT, 2023, p. 16). Asimismo, en términos de inversión en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB, indicador proxy de innovación sigue siendo baja en el país representando el 0,3 % del PIB en 2019 (UNESCO, 2021; OIT, 2023, p. 27), lo que dificulta la diversificación productiva del país.

Bolivia es un país de ingreso medio que no ha podido consolidarse como una sociedad de clase media, 34% de la población boliviana se encuentra en situación de vulnerabilidad. La informalidad laboral y el acceso desigual a servicios básicos profundizan esta brecha. El sector informal representa aproximadamente el 70% del mercado laboral en Bolivia generando impactos negativos en la productividad, situación relacionada con los costos laborales y la incertidumbre económica y política, que también explican el bajo nivel de inversión privada en el país.

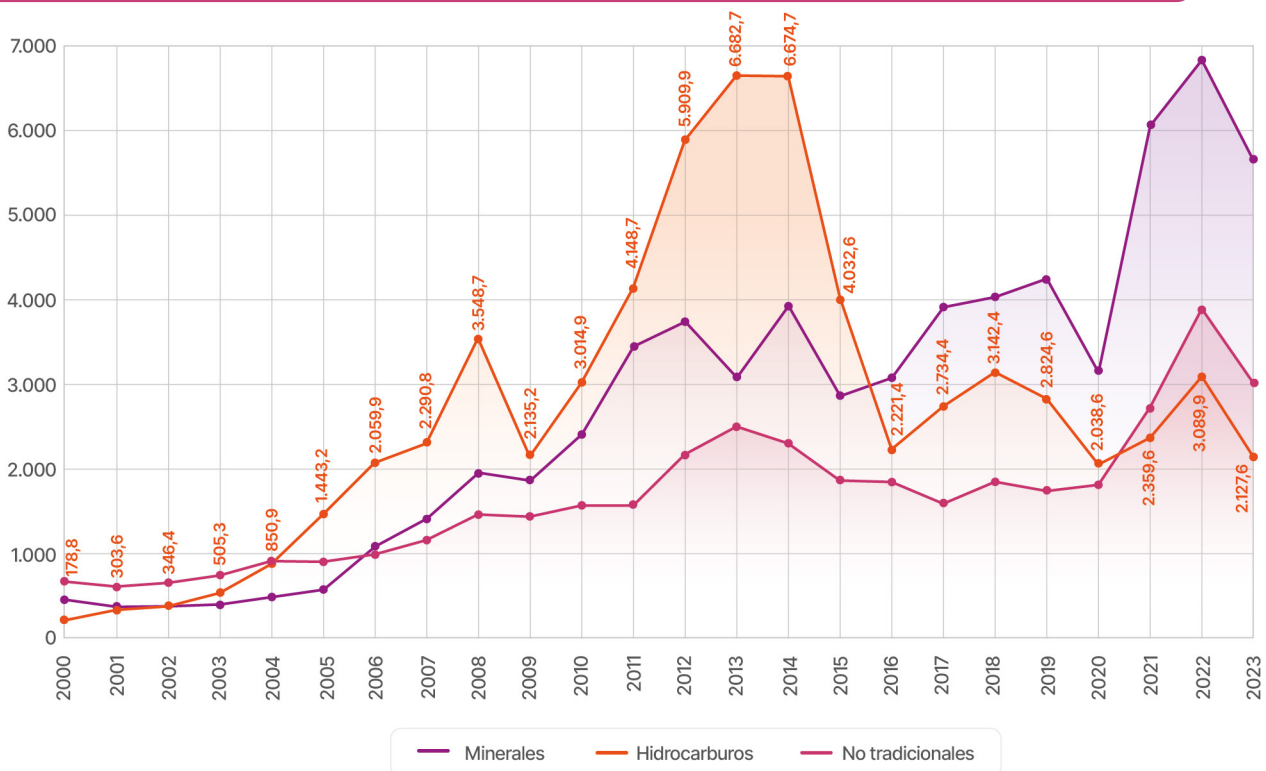
Adicionalmente, los resultados del Censo 2024, muestran el crecimiento de regiones metropolitanas y ciudades intermedias, el 72 % de la población en Bolivia está concentrada en los departamentos del eje central Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. El INE estableció que Bolivia tiene 11.312.620 habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal de 1,04 %, menor a la esperada, explicada por la reducción en las tasas de fecundidad, la alta tasa de mortalidad durante la pandemia por COVID-19 y la migración boliviana hacia otros países.

En este contexto, es fundamental invertir en la resiliencia de los hogares y comunidades, fortaleciendo sus capacidades para enfrentar futuros choques económicos, sociales y ambientales (PNUD, 2023). Para lograr un desarrollo resiliente e inclusivo, Bolivia debe adoptar un enfoque de políticas públicas que integre la vulnerabilidad multidimensional y promueva la inversión en el capital humano, la diversificación económica, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento del tejido social (Banco Mundial, 2021). Solo así se podrá asegurar que “no se deje a nadie atrás” y, al mismo tiempo, evitar que “nadie retroceda”, construyendo un futuro más próspero, equitativo y sostenible para todos los bolivianos. La inversión en resiliencia también debe incluir la promoción de la agricultura sostenible y la diversificación productiva, con el fin de reducir la dependencia de las importaciones de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria. Se requiere, asimismo, fortalecer los sistemas de alerta temprana y gestión de riesgos de desastres, con el fin de proteger a las comunidades más vulnerables frente a los efectos del cambio climático.

Crisis de la economía del gas

La situación económica en Bolivia mostró un decrecimiento progresivo desde el año 2014, el PIB comenzó a experimentar tasas de crecimiento cada vez menores. Aunque esta tendencia se interrumpió brevemente debido a la pandemia por COVID-19 en los años 2020 y 2021, ambos atípicos, volvió a manifestarse en 2022 y el 2023. A partir de 2015, la bonanza del gas natural, que había sido el pilar fundamental de la economía boliviana durante la década anterior, comenzó a mostrar signos de agotamiento evidenciando puntos de inflexión críticos (BCB, 2016, p. 18). La disminución de la producción de gas, la caída de los precios internacionales y la falta de nuevas inversiones en exploración y explotación redujeron significativamente los ingresos por exportaciones (MEFP, 2017, p. 33). Las exportaciones de gas caen abruptamente el 2015, llegando a un valor de 4032,6 millones de dólares; durante el 2023 estas exportaciones alcanzaron los 2.127,6 millones de dólares por la venta de gas natural al Brasil, Argentina y al mercado interno, esta cifra representa una caída de un 30% (Figura 3). (INE, 2024).

Figura 3. Exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, 2000- 2023 (en millones de dólares)

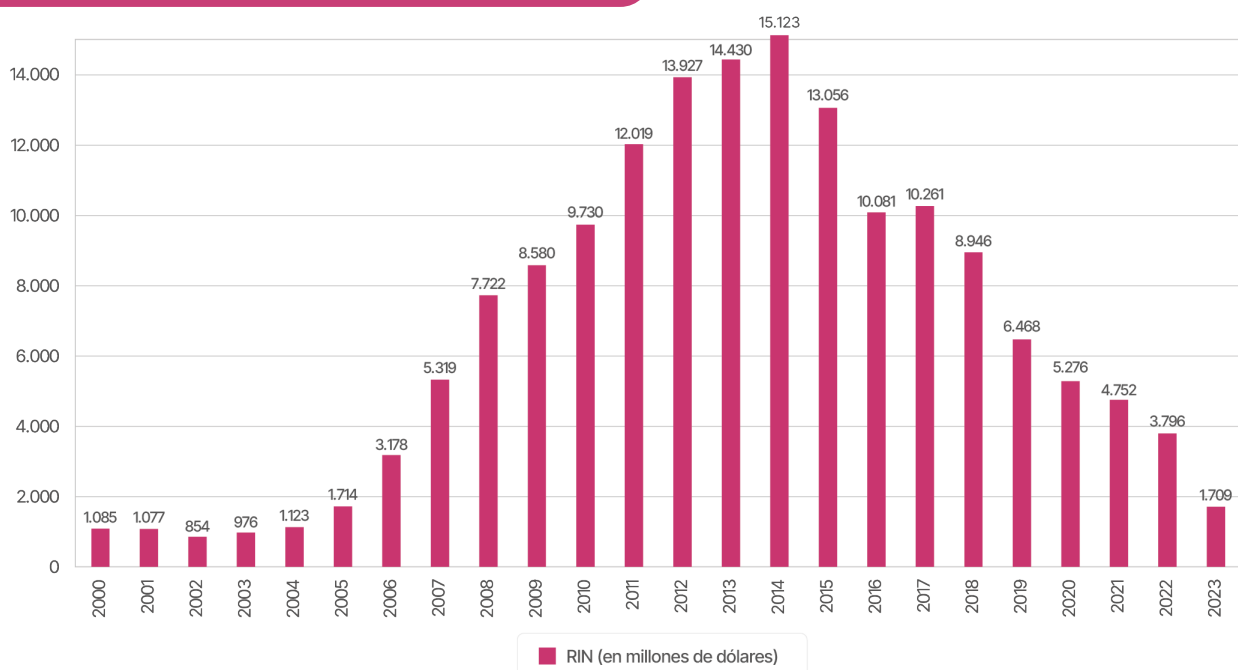


Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2024

Uno de los impactos de la caída sostenida de los precios internacionales del gas y del petróleo desde 2014, fue la drástica reducción de los ingresos por exportaciones y, con ello, los ingresos fiscales del Estado (BCB, 2015, p. 25). Esta contracción debilitó el espacio fiscal disponible para sostener los niveles de inversión pública y gasto social. Asimismo, se registraron caídas en la producción y reservas probadas de gas natural debido a bajos niveles de inversión en exploración y desarrollo de nuevos campos, comprometiendo la capacidad de mantener volúmenes de exportación hacia mercados clave como Brasil y Argentina.

Esta situación, sumada a una política fiscal expansiva, con elevados niveles de inversión pública sin una diversificación económica, generó crecientes presiones sobre el déficit fiscal, la balanza comercial y las reservas internacionales netas (BCB, 2018, p. 19). Desde 2014 el Banco Central perdió Reservas Internacionales Netas (Figura 4). En el período de bonanza económica, estas reservas alcanzaron niveles históricos, pero comenzaron a caer, pasando de un máximo de 15.123 millones de dólares en 2014 a 1.709 millones de dólares el 2023. La caída más pronunciada y continua se produjo entre 2015 y 2016, para luego continuar de manera más gradual, con algunos meses en los que las reservas incluso aumentaron.

Figura 4. Reservas Internacionales Netas, 2000-2023



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2024

La pandemia por COVID-19 profundizó la crisis económica existente, provocando una contracción económica sin precedentes, el PIB alcanzó un crecimiento de -8,8 %, acentuando las vulnerabilidades preexistentes (INE, 2024). En los años subsiguientes, la recuperación económica fue lenta y desigual, marcada por un alto nivel de incertidumbre debido a la persistencia de los efectos de la pandemia, los conflictos políticos y sociales internos, y la volatilidad de los precios internacionales (CEPAL, 2022, p. 91). La limitada disponibilidad de divisas y las tensiones cambiarias ejercieron presiones inflacionarias y dificultaron el acceso a insumos importados para la industria y la agricultura (BCB, 2023, p. 25). La inflación acumulada entre 2021 y 2023 superó

el 10%, afectando principalmente a los hogares de bajos ingresos (INE, 2023).

En este contexto, las políticas públicas de protección social enfrentan el desafío de mitigar los efectos de la crisis económica sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad, al tiempo que se busca diversificar la economía y generar fuentes de empleo sostenibles a largo plazo (PNUD, 2022/2023, p. 17). Sin embargo, la creciente presión sobre las finanzas públicas limita la capacidad del gobierno para expandir o incluso mantener los niveles de gasto social alcanzados en años anteriores (MEFP, 2023, p. 45). Por ello, se requiere un enfoque innovador que incorpore el análisis de vulnerabilidad multidimensional y promueva la resiliencia de los hogares y comunidades, tal como se plantea en las recomendaciones de este documento.



Desarrollo Humano y pandemia por COVID-19

La pandemia por COVID-19 y la subsiguiente crisis económica global marcaron un punto de inflexión en el panorama del desarrollo económico y social (Banco Mundial, 2020, p. 5). La caída en la demanda global, las restricciones a la movilidad y el cierre de actividades económicas impactaron negativamente en el crecimiento del PIB, el empleo y los ingresos de los hogares (FMI, 2020, p. 14). Además, la crisis sanitaria exacerbó desigualdades estructurales y generó nuevas formas de vulnerabilidad social (PNUD, 2020, p. 8). En 2020, la tasa de desempleo urbano alcanzó el 8,1 %, mientras que el sector informal representó el 74,1 % del empleo (UDAPE, 2021).

La pandemia actuó como un shock negativo tanto de demanda como de oferta, interrumpiendo las cadenas de valor, reduciendo el consumo y la inversión, y generando presiones inflacionarias (CEPAL, 2020, p. 33). La crisis sanitaria obligó al gobierno boliviano a incrementar el gasto público en salud y en programas de emergencia, generando mayores presiones sobre las finanzas públicas y reduciendo el estrecho espacio fiscal para otras políticas sociales (MEFP, 2020, p.47).

El impacto de la pandemia en la economía boliviana fue profundo y se agravó por la crisis política, revirtiendo parte de los logros alcanzados durante el auge de los commodities (Banco Mundial, 2021, p. 2012). Miles de personas perdieron sus empleos, las más afectadas fueron las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) (OIT, 2021, p.29). Se estima que entre 200.000 y 300.000 personas cayeron en la pobreza como resultado directo de la pandemia (PNUD, 2021, p. 10).

Además, la pandemia tuvo un impacto particularmente desigual sobre las mujeres, especialmente aquellas en

situación de vulnerabilidad. En Bolivia, hasta el 2019, el 70 % de las mujeres trabajaba en la economía informal, sin acceso a seguridad social ni protección laboral. La crisis afectó con fuerza a los sectores feminizados como el comercio, los servicios y el turismo, donde se encontraba el 82 % del empleo femenino (OIT, 2021, p.32). Asimismo, se produjo un aumento crítico en la carga de trabajo de cuidado no remunerado, que recae desproporcionadamente sobre las mujeres, quienes dedican en promedio cuatro veces más tiempo que los hombres a estas tareas (Banco Mundial, 2015, p. 65), además de trabajar 38 horas semanales en el mercado laboral. Esta combinación de factores profundizó las desigualdades de género y dejó a muchas mujeres, especialmente aquellas jefas de hogar, cuentapropistas y microempresarias, con ingresos disminuidos, sin protección y con más responsabilidades.

La pandemia por COVID-19 también provocó una notable desaceleración en el progreso del desarrollo humano, interrumpiendo avances logrados durante más de una década. Según el PNUD (2025, p.11), por primera vez desde que se mide el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la mayoría de los países experimentó un retroceso simultáneo en dimensiones clave como la salud, la educación y los ingresos. En Bolivia, el impacto fue especialmente severo para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, profundizando desigualdades preexistentes y limitando las oportunidades de bienestar y movilidad social. Este retroceso evidencia la urgencia de diseñar políticas públicas integrales que fortalezcan la resiliencia de los sistemas sociales y económicos frente a crisis futuras.

UN CAMBIO DE PARADIGMA. VULNERABILIDAD DESDE UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL

La adopción de un enfoque multidimensional e interseccional de la vulnerabilidad representa un cambio de paradigma necesario para la formulación de políticas públicas inclusivas y sostenibles. Superar la mirada puramente monetaria permite visibilizar las múltiples y entrelazadas formas de privación que afectan a las personas, especialmente a los grupos históricamente excluidos. Esta perspectiva reconoce que factores como género, etnicidad, edad o lugar de residencia interactúan para generar desigualdades complejas, y subraya la necesidad de diseñar respuestas integrales, basadas en datos desagregados y en la participación activa de las comunidades afectadas.

La vulnerabilidad social se refiere a la exposición a una disminución acentuada de las condiciones de vida y logros alcanzados ante eventos adversos, arrastrándolas nuevamente a la pobreza o la exclusión social. La vulnerabilidad es un concepto clave porque amenaza directamente la sostenibilidad del desarrollo humano. Analizar la vulnerabilidad multidimensional es esencial porque impacta directamente en el progreso de desarrollo humano. En las últimas décadas, muchas sociedades han logrado avances significativos en Desarrollo Humano. Sin embargo, estos logros son frágiles, pueden retroceder rápidamente cuando sobreviven crisis financieras, desastres naturales, conflictos armados u otros acontecimientos adversos. Por ejemplo, tras la crisis financiera global de 2008 se observó una desaceleración en el crecimiento de los tres componentes del IDH en la mayoría de las regiones.

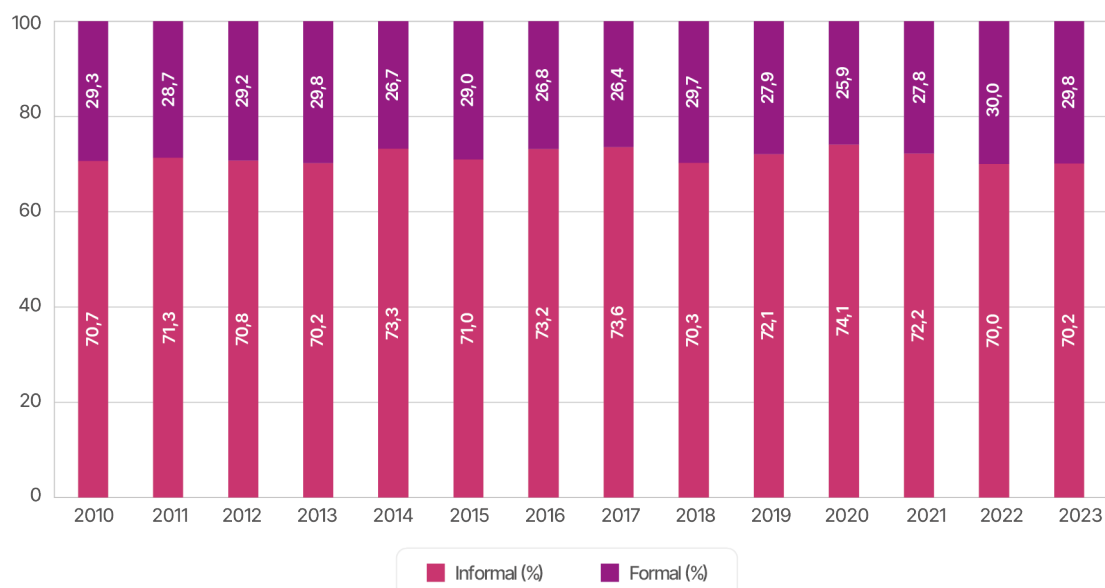
Más recientemente, la pandemia por COVID-19 produjo el primer declive global consecutivo del IDH por casi 30 años (PNUD, 2025, p 16).

En este sentido, la pandemia evidenció la necesidad de adoptar el enfoque de vulnerabilidad desde una perspectiva multidimensional. No basta con medir la pobreza únicamente por ingresos, ya que incluso los hogares que están por encima de la línea de pobreza pueden ser altamente susceptibles a choques económicos, sociales y ambientales. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad multidimensional se entiende como la exposición simultánea a múltiples riesgos y la limitada capacidad para enfrentarlos en áreas esenciales como el empleo, la salud, la educación, el acceso a servicios básicos y la seguridad alimentaria. Según los estudios del PNUD Bolivia (2022, p. 15), estos riesgos son, por ejemplo: un aumento en la disminución de salarios, una reducción en los beneficios de los hogares y el incremento de la informalidad, en el ámbito de afectación de los ingresos; las desigualdades en el acceso a servicios de salud restringido por la saturación del sistema sanitario y el acceso y la calidad de la educación, condicionan de manera profunda la capacidad de las personas y comunidades para superar situaciones de crisis como fue la de la pandemia. Esta crisis sanitaria, no solo amplificó vulnerabilidades, sino que generó nuevas formas de exclusión en diversas dimensiones del bienestar.

Medios y estándares de vida

La disminución de los ingresos durante la crisis provocada por la pandemia afectó de manera significativa la economía de los hogares y generó impactos negativos en la economía nacional. Este efecto fue aún más profundo debido a que en Bolivia, el sector informal representa aproximadamente el 70 % del mercado laboral (INE, 2025) lo que limita la productividad y la calidad del empleo. Esta elevada informalidad está asociada, en gran medida, a los altos costos laborales, la incertidumbre económica y política, la baja inversión privada entre otros. Estos factores contribuyen a la persistencia de la informalidad como principal estrategia de supervivencia para amplios sectores de la población (Figura 5).

Figura 5. Comportamiento del mercado laboral, 2000-2023

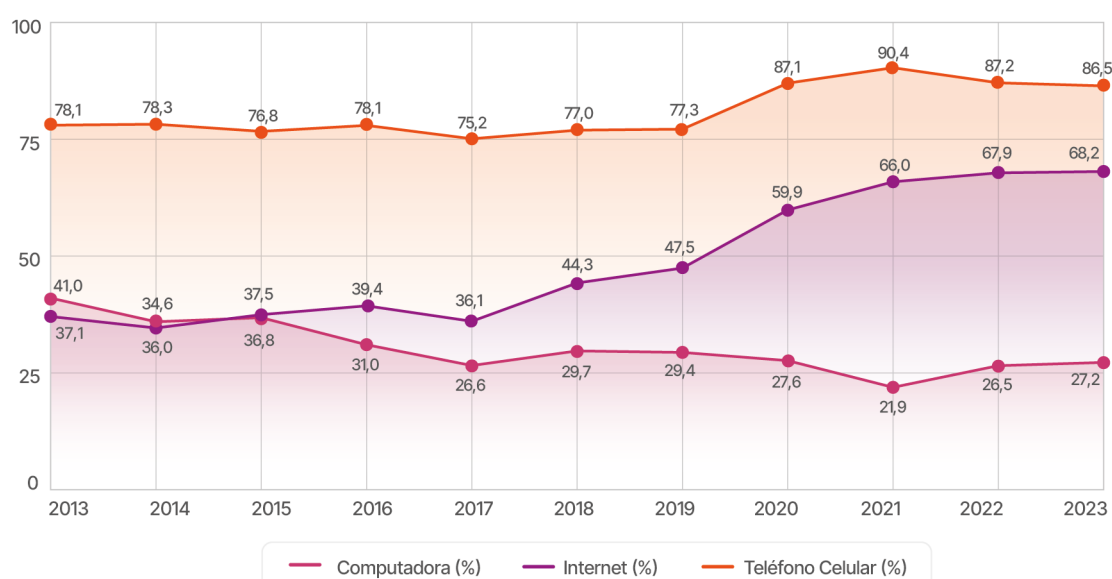


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2025

De manera complementaria, la pandemia aceleró la necesidad de implementar el teletrabajo, que llegó de forma repentina para gran parte de la población boliviana y se consolidó como una modalidad laboral que, en muchos casos, llegó para quedarse. En sus inicios, la preparación para adaptarse a esta modalidad fue limitada y requirió un proceso de aprendizaje significativo. Según los datos de documento de BID-PNUD Bolivia (2023, p. 8), el teletrabajo fue posible en aproximadamente el 22 % de los hogares en 2020 y en el 19 % en 2021. Contar con al menos un computador

en el hogar y el acceso a internet se correlaciona positivamente con la probabilidad de poder realizar teletrabajo. Entre los obstáculos asociados con la implementación del teletrabajo en los hogares, se destacan el acceso limitado a internet y la necesidad de equilibrar la carga laboral con las tareas domésticas. Además, la falta de conocimientos tecnológicos, el analfabetismo digital y la limitada disponibilidad de dispositivos adecuados redujeron la prevalencia de esta modalidad.

Figura 6. Acceso a TICs en el hogar, 2013 – 2023

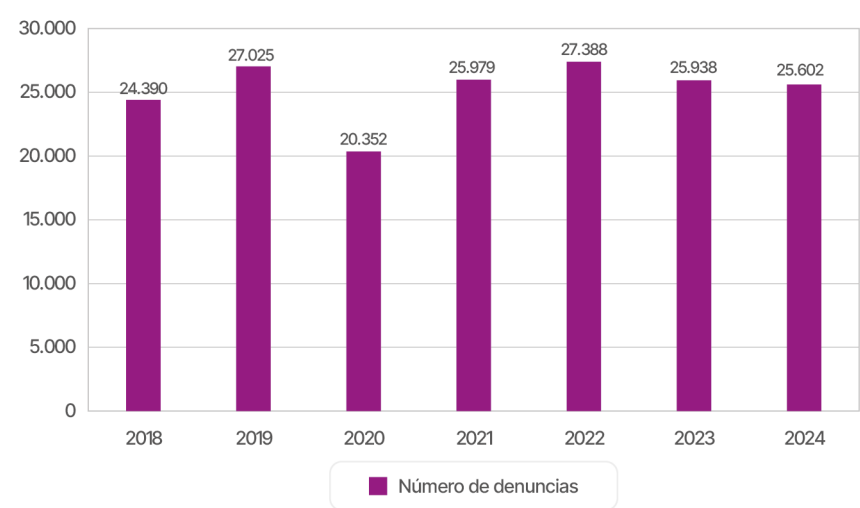


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2025

Los datos de la Figura 6 muestran un acceso desigual a las TICs en Bolivia. Mientras el teléfono celular se ha consolidado como el medio de conexión más extendido, con niveles superiores al 85% en los últimos años, el acceso a computadoras permanece limitado y con una tendencia decreciente. El crecimiento en el acceso a internet es significativo y positivo, pero todavía presenta brechas relevantes en calidad y disponibilidad. Estas desigualdades en el acceso a TICs condicionan la capacidad de los hogares para participar en el teletrabajo, la educación virtual, la inclusión financiera digital y otras oportunidades económicas y sociales, lo que refuerza las brechas estructurales entre diferentes grupos socioeconómicos y regiones.

La mayor permanencia de los miembros del hogar en sus casas durante la pandemia generó tensiones y conflictos adicionales dentro de las familias. Las medidas de contención, especialmente la cuarentena rígida, limitaron los espacios de movilidad y recreación, provocando un desgaste en las relaciones interpersonales, aumentando los factores de riesgo asociados a conflictos y violencia intrafamiliar (CEPAL, 2021, p. 29).

Figura 7. Denuncias de violencia intrafamiliar, 2018 - 2024 (en número)



Fuente: Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas (OBSCD), 2024

El análisis de la información de la Figura 7 sobre violencia intrafamiliar entre 2018 y 2024 revela patrones preocupantes. Aunque se observa una disminución de casos en 2020, este descenso coincide con las restricciones impuestas por la pandemia, que dificultaron la denuncia y el acceso a servicios de apoyo. El fuerte repunte en 2021 y 2022 sugiere tanto la reactivación de los canales de denuncia como la persistencia de dinámicas violentas en los hogares. Los niveles elevados mantenidos en 2023 y 2024 reflejan la naturaleza estructural del problema, destacando la necesidad de estrategias integrales de prevención, atención y sanción, con enfoque de género y de derechos humanos.

En síntesis, los datos analizados dan cuenta de los siguientes desafíos:

- Ante la disminución del ingreso laboral es fundamental reflexionar sobre la generación de empleos de calidad. Este esfuerzo no debe limitarse solo a mejorar la legislación laboral, que beneficia principalmente a las y los trabajadores del sector formal, sino también a ampliar su campo de acción al sector informal, donde se concentra la mayor proporción de empleo en el país y que demanda un análisis profundo que permita comprender su complejidad y cuestionar supuestos que limitan la efectividad de las políticas públicas en esta temática.

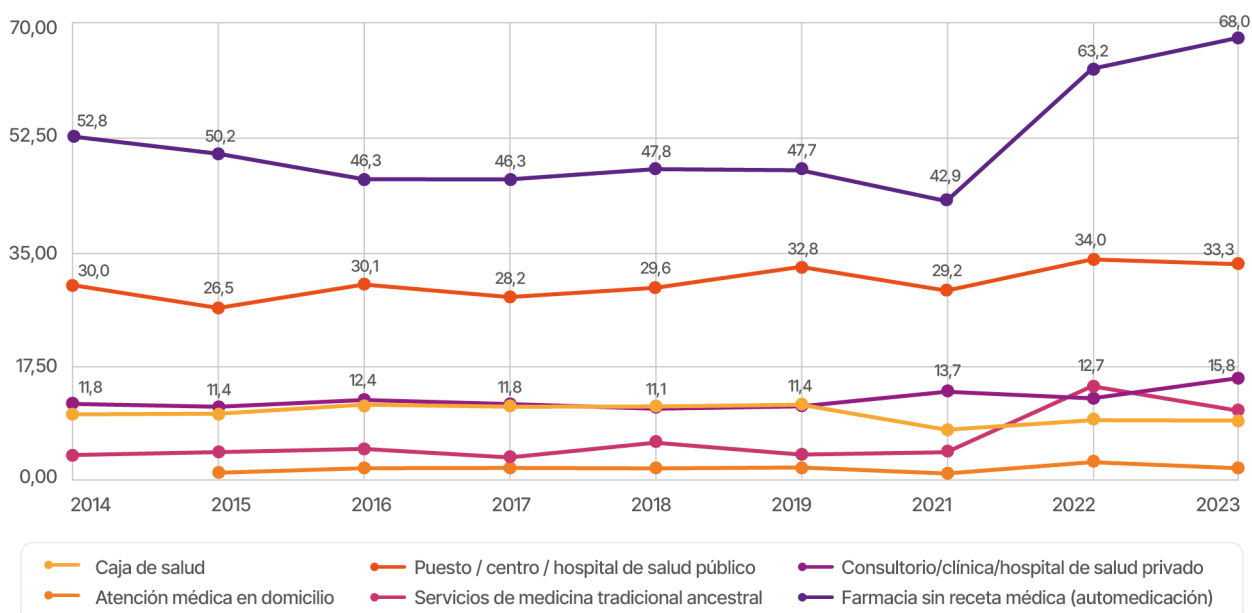
- La pérdida de empleo y el acceso limitado a diversos servicios en los hogares, requieren el diseño de políticas diferenciadas, adaptadas a las características específicas de cada ciudad. Dichas políticas deben considerar los marcos competenciales locales para asegurar que las acciones implementadas generen impactos positivos y efectivos.
- El acceso desigual a las tecnologías de información y el analfabetismo digital exigen la promoción de medidas que aseguren una cobertura nacional inclusiva y un uso eficiente de estos servicios, con el objeto de facilitar tanto el teletrabajo como la educación virtual en todo el territorio. Por último, y no menos importante, es fundamental reconocer que estos tres desafíos están estrechamente vinculados con la situación de la cohesión social y por tanto las condiciones sustantivas de convivencia pacífica.

Salud. Acceso y calidad

Analizar la situación de salud de las familias bolivianas, significa hablar de las formas de atención utilizadas por la población para atender sus problemas de salud y de aspectos como la necesidad y el acceso a consultas médicas y medicamentos. Existen diferencias en el acceso en los servicios de salud, los centros y hospitales públicos se mantuvieron como la principal opción formal, con porcentajes cercanos al 30 % y 34 % en los últimos años, reflejando alta dependencia, pero con posibles limitaciones en la capacidad y calidad de atención. Los servicios de la caja de salud mostraron una participación menor y una caída durante la pandemia, mientras que la atención en consultorios y hospitales privados experimentó un aumento progresivo, lo que indica una mayor carga de gasto de bolsillo para las familias (ver Figura 8).

Al mismo tiempo, se observa en la figura 8 un crecimiento importante en el uso de alternativas informales: los servicios de medicina tradicional pasaron de niveles cercanos al 4 %-5 % antes de la pandemia a más del 14 % en 2022, mientras que las soluciones caseras y la automedicación en farmacias sin receta médica alcanzaron niveles alarmantes de más del 60 % y 70 % en 2022 y 2023.

Figura 8. Estrategias de atención ante problemas de salud, 2014 – 2023



En cuanto al acceso a consultas médicas el estudio de PNUD Bolivia (2023) identificó que la principal razón por la que algunas familias reportaron no haber podido acceder a una consulta médica fue por la falta de disponibilidad del personal médico.

De este análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

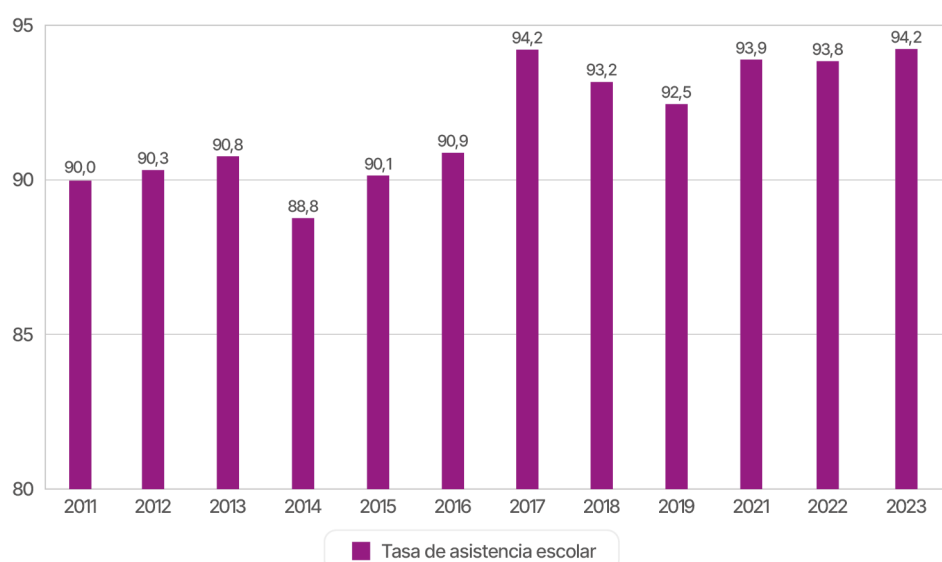
- Ante la disminución del ingreso laboral es fundamental reflexionar sobre la generación de empleos de calidad. Este esfuerzo no debe limitarse solo a mejorar la legislación laboral, que beneficia principalmente a las y los trabajadores del sector formal, sino también a ampliar su campo de acción al sector informal, donde se concentra la mayor proporción de empleo en el país y que demanda un análisis profundo que permita comprender su complejidad y cuestionar supuestos que limitan la efectividad de las políticas públicas en esta temática si bien existen avances en cuanto a cobertura y acceso a la salud, es fundamental analizar las necesidades específicas de cada territorio en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para la atención médica. Asimismo, se debe promover la formación y fortalecimiento de capacidades en los distintos niveles de atención para garantizar servicios de salud de calidad y con calidez.
- Las carencias de recursos humanos, infraestructura y equipamiento, evidenciadas durante la pandemia, demandan acciones inmediatas desde el sector salud. Es necesario trabajar en el diseño e implementación de nuevos modelos de gestión sanitaria a nivel territorial, que permitan reducir las brechas de desarrollo. Estos modelos deben basarse en un enfoque multidimensional, considerando los determinantes clave de la salud, como la seguridad alimentaria, la nutrición y los factores medioambientales, entre otros, que definen jurisdicciones propias y por tanto demandan acciones colaborativas entre entes territoriales autónomos.
- La atención y el cuidado de personas enfermas es una actividad asumida principalmente por mujeres de todas las edades. En este sentido, es crucial visibilizar y reconocer estas tareas, tanto remuneradas como no remuneradas, para fortalecer las políticas públicas enfocadas en el trabajo de cuidados, garantizando el bienestar de quienes lo realizan y promoviendo mayor equidad en la distribución de estas responsabilidades. Una política de cuidados que este articulada a una estrategia de autonomía económica para salir del círculo vicioso del asistencialismo.



Educación de calidad

Estudiar la situación en educación es comprender que el cierre de centros educativos y la suspensión de clases como medida preventiva contra la pandemia marcaron el inicio de un cambio significativo en las prácticas educativas. Estas medidas impulsaron la implementación de clases a distancia mediante el uso de tecnologías y plataformas de aprendizaje como Zoom, Meet y Teams, entre las más relevantes, con el objetivo de garantizar la continuidad de la formación educativa. Estas prácticas, iniciadas en el contexto de pandemia, se han mantenido. En esta sección, el análisis del contexto educativo se enfoca en tres aspectos clave: i) las características del acceso a la educación; ii) el nivel máximo de instrucción alcanzado y iii) las principales razones por no participar en actividades educativas.

Figura 9. Bolivia. Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 19 años, 2011 - 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2025

En general, Bolivia ha logrado sostener altos niveles de asistencia escolar en la población de 6 a 19 años entre 2011 y 2023, con tasas superiores al 90 % en la mayoría de los años. La caída puntual en 2014 y la ausencia de datos en 2020 evidencian vulnerabilidades ante crisis económicas y sanitarias. La recuperación a más del 94 % en 2023 es positiva, pero destaca la importancia de consolidar logros que aborden la calidad educativa, la equidad territorial, la igualdad de género y la prevención del abandono escolar especialmente tras el impacto de la pandemia, que requieren políticas focalizadas y sostenidas.

El estudio del PNUD Bolivia (2023) identificó que entre quienes reportaron no haber participado de actividades educativas se identifican tres razones comunes: no

contar con una computadora, la falta de acceso a internet y la escasez de dispositivos en el hogar. Sin embargo, la falta de conexión a internet fue la causa más relevante, afectando al 36,3% de niños, niñas, y adolescentes, y al 22,1% de jóvenes. Esto evidencia un contexto educativo que requiere servicios adecuados para implementar la educación virtual destacando problemas de conectividad, que profundizó brechas ya existentes en el acceso y más aún en cuanto a educación de calidad.

En particular, los impactos de la pandemia y las medidas preventivas en la educación han sido diversos. En primer lugar, la transición de la enseñanza presencial a la virtual representó un avance tecnológico, pero también acentuó la brecha educativa existente entre

los estudiantes con acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y aquellos que carecen de estos recursos. En segundo lugar, la educación a distancia dificultó los procesos de socialización e inclusión entre pares. Por último, la disminución de ingresos en los hogares, especialmente al inicio de la pandemia, pudo haber obligado a niños, niñas, adolescentes y jóvenes a incorporarse al trabajo y/o asumir tareas de cuidado no remunerado dentro del hogar. Esta situación afecta de manera desproporcionada a las niñas y adolescentes, quienes suelen asumir mayor responsabilidad en el cuidado durante situaciones de crisis (PNUD Bolivia, 2023).

En este sentido, se identifican las siguientes conclusiones:

- Es fundamental realizar una evaluación del logro educativo por niveles (inicial, primaria y secundaria) con el fin de reducir las desigualdades identificadas según los diferentes niveles y grupos de edad.
- Es necesario promover una educación de calidad, asegurando que los estudiantes que ingresen al sistema educativo puedan completarlo de manera óptima. Esto no solo tiene efectos positivos en el desarrollo personal, sino en el ciclo de vida y la capacidad para insertarse adecuadamente en el mercado laboral.
- Se requiere ampliar la inversión en acceso a computadoras, internet y tecnologías de la información y comunicación (TICs), ya que son elementos esenciales para garantizar una educación inclusiva y de calidad.
- Es crucial promover alternativas educativas en los ámbitos técnico, humanístico y de adultos para cerrar las brechas de acceso y permanencia en la educación formal. El acceso a una educación de calidad es clave para el desarrollo humano en cualquier sociedad.

Por ello, es indispensable seguir trabajando en la implementación de políticas y programas que brinden a todas las personas la oportunidad de aprender y desarrollarse plenamente, tanto en el ámbito de la educación formal como en la educación especial.



ÍNDICE DE VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL (IVM)

A nivel macro, la vulnerabilidad ha sido medida como un fenómeno multidimensional, compuesto por una serie de dimensiones: económica, social, ambiental y de gobernabilidad (Jacob y Riad, 2020). Si bien todas estas dimensiones no se pueden cubrir a nivel micro, es fundamental construir una medida de vulnerabilidad basado en un enfoque multidimensional que sintetice sus diferentes componentes, esta medida es el Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM). En este análisis, el cálculo del IVM para Bolivia se basa en el enfoque propuesto para pobreza multidimensional desarrollado por Alkire y Foster (2011) que por sus características permite generar perfiles específicos de población en situación de vulnerabilidad. La razón fundamental para elegir esta metodología es que es intuitiva y fácil de entender para los responsables de la formulación de políticas. Esta metodología enfatiza las privaciones conjuntas que enfrentan las personas respecto de los indicadores que componen el IVM.

El Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) es la interacción entre la incidencia y la intensidad de la vulnerabilidad, entendiendo la incidencia como la proporción de personas identificadas como vulnerables a partir de múltiples privaciones y la intensidad como el promedio de privaciones que experimentan quienes se identifican como vulnerables. En este sentido, la base para el cálculo del IVM es la identificación de las privaciones o indicadores que se consideran para la medición (para más información referirse al anexo metodológico).

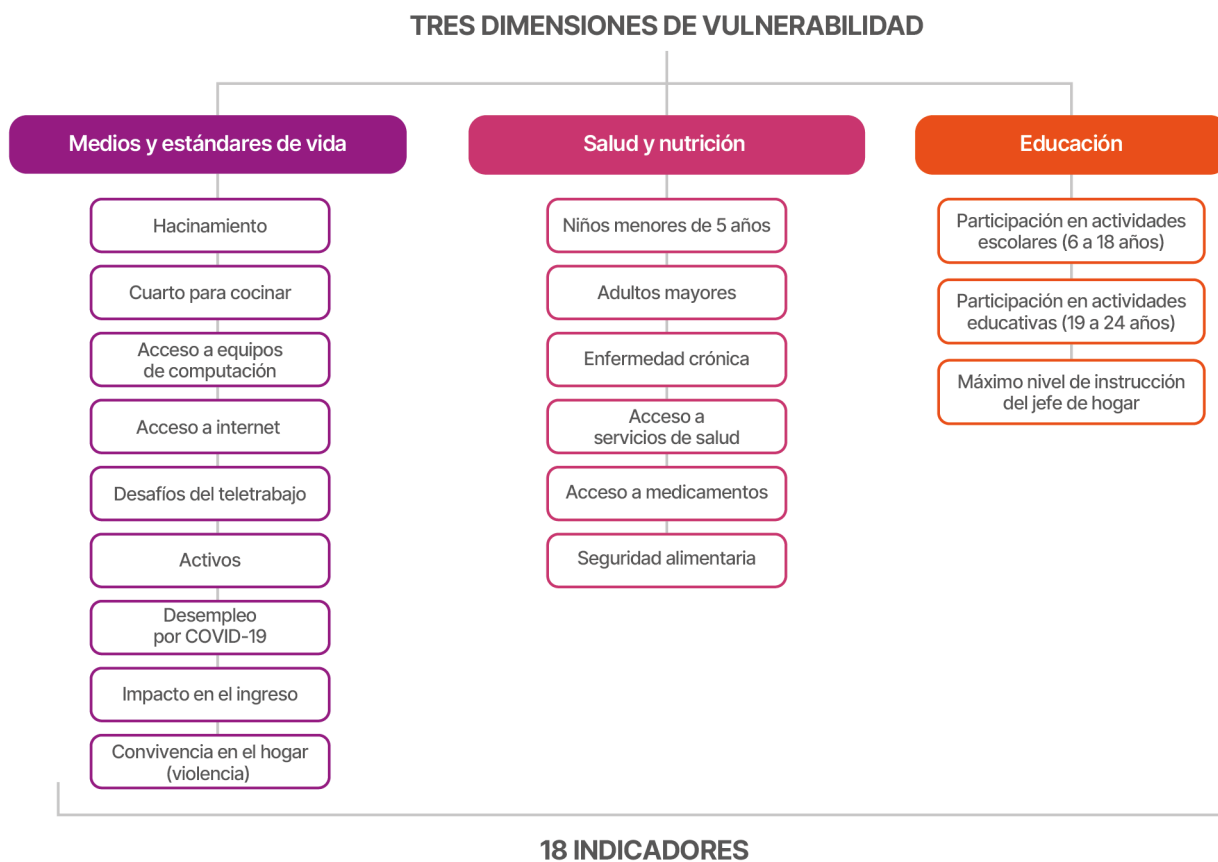
Dimensiones e indicadores del IVM

Los indicadores seleccionados para calcular en IVM están basados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Después de realizar un análisis de redundancia, se han aprobado diecisiete (18) indicadores para evaluar la vulnerabilidad de los hogares en 10 ciudades de Bolivia (La Paz, El Alto, Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando). Estos indicadores han sido agrupados en tres dimensiones:

- Medios y estándares de vida
- Salud y nutrición
- Educación

Para realizar el cálculo del IVM se usó datos de las Encuestas de Impacto de la pandemia por COVID-19. En una primera versión, en el 2020, la encuesta fue desarrollada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, en el 2021, en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La encuesta de hogares en el 2020 se realizó a 6.114 hogares y en el 2021 la a 4.779 hogares¹.

¹ Estas encuestas se aplicaron en nueve ciudades capitales de departamento y la ciudad de El Alto. La encuesta en el 2020 recogió los datos durante los meses de agosto a noviembre y en el 2021 entre octubre 2021 y enero 2022. Ambas encuestas cuentan con los factores de expansión que permiten la representatividad de los hogares en estas diez ciudades de Bolivia.

GRÁFICO 1.**Composición del IVM – Dimensiones e indicadores**

La **dimensión de medios y estándares de vida** está compuesta de nueve (9) indicadores:

- Hacinamiento
- Cuarto para cocinar
- Acceso a equipos de computación
- Acceso a internet
- Desafíos del teletrabajo
- Activos para resiliencia
- Desempleo por COVID-19
- Impacto en los ingresos
- Convivencia en el hogar

Un hogar en condición de hacinamiento y que no tiene un cuarto para cocinar es más vulnerable a los impactos de la pandemia durante la cuarentena. Existe una relación directa entre el hacinamiento y el aumento de enfermedades respiratorias y gastrointestinales². El acceso a equipos de computación y la conexión a internet en tiempos de COVID-19 se ha convertido en un servicio básico, ya que son un medio para que:

- Las actividades de servicio, comerciales y de consumo continúen desde el hogar basadas en el teletrabajo para el jefe de hogar;
- El acceso a la educación virtual para los niños
- Acceso a la atención médica de forma remota

² Una de las medidas básicas para prevenir la propagación del COVID-19 incluyó el aislamiento físico y distanciamiento. Es por esas razones, que un hogar en condiciones de hacinamiento aumentó las posibilidades de contagio y no permitió que la familia aisle a la persona infectada

Sin embargo, la posibilidad de trabajar desde casa depende de:

- La disponibilidad de una conexión de banda ancha adecuada
- La disponibilidad de recursos informáticos adecuados en el hogar
- Si los trabajadores tienen habilidades digitales
- Si su trabajo puede ser realizado de forma remota

En cuanto a los indicadores de activos para resiliencia, relacionados con la propiedad de bienes duraderos como medio de movilidad (un vehículo, una bicicleta o una motocicleta) evitan que los familiares se contagien utilizando el transporte público³.

Los indicadores de violencia son importantes para IVM puesto que miden el grado de violencia en los hogares y la anulación del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, para esto se solicitó a los hogares calificar las relaciones de convivencia en el hogar durante la cuarentena, como una aproximación para identificar la violencia en este espacio. Desde que comenzó la pandemia por COVID-19, la violencia de género contra mujeres y niñas se ha incrementado, y se agravó con las medidas de confinamiento y distanciamiento social que generó mayores riesgos de violencia, incrementando las barreras de acceso a los servicios esenciales⁴.

La pérdida del empleo y el consecuente impacto en los ingresos por COVID-19, es uno de los indicadores más importantes para IVM. El acceso al empleo es fundamental en la vida de las personas, no solo porque proporciona ingresos, sino también porque influye en el bienestar y la calidad de vida y significa el avance social y económico. En este sentido, se evidencia que el desempleo durante la crisis por COVID-19 aumentó la vulnerabilidad de los hogares.

La **dimensión salud y nutrición** se compone de seis (6) indicadores:

- Tener hijos entre 0 y 5 años
- Contar con adultos mayores
- Tener miembros del hogar con enfermedad crónica
- Contar con acceso a servicios de salud
- Acceso a medicamentos
- Seguridad alimentaria

Por su parte, la **dimensión de educación** se compone de tres (3) indicadores:

- Asistencia a la escuela para niñas y niños en edad escolar (6 a 18 años)
- Participación en actividades escolares para las personas de 19 a 24 años
- El máximo nivel de instrucción alcanzado por la o el jefe de hogar

La pandemia afectó principalmente a los adultos mayores y a aquellos que tienen alguna enfermedad de base.

Para calcular el IVM, partimos de establecer un perfil de privaciones para cada hogar, indicando en cuál de los 18 indicadores se encuentran privados (Tabla 1 del anexo metodológico). Cada hogar se caracteriza como "desfavorecido" o "favorecido" en cada indicador en función de una puntuación de corte (cutoff) de privación. Por ejemplo, un hogar es privado de ingresos o es vulnerable a los ingresos si un miembro del hogar ha recibido salarios reducidos o el hogar ha experimentado una pérdida de ingresos debido a la crisis de salud. Se utilizó una ponderación igual entre las dimensiones. Por lo tanto, dado que tenemos 3 dimensiones, cada dimensión tiene un peso de 1/3.

³ El funcionamiento de buses, microbuses, el Pumakatari y el teleférico, por su masividad y proximidad física entre los pasajeros, se encontraban entre las principales fuentes de contagio y por tanto de preocupación.

⁴ La encuesta no pregunta directamente sobre la ocurrencia de violencia en el hogar, porque sabemos que muchos familiares abusados no denuncian violencia y los que lo hacen, tienden a ser solo los casos más graves.

Además de estos indicadores, se utilizaron cuatro (4) variables para desagregar los resultados:

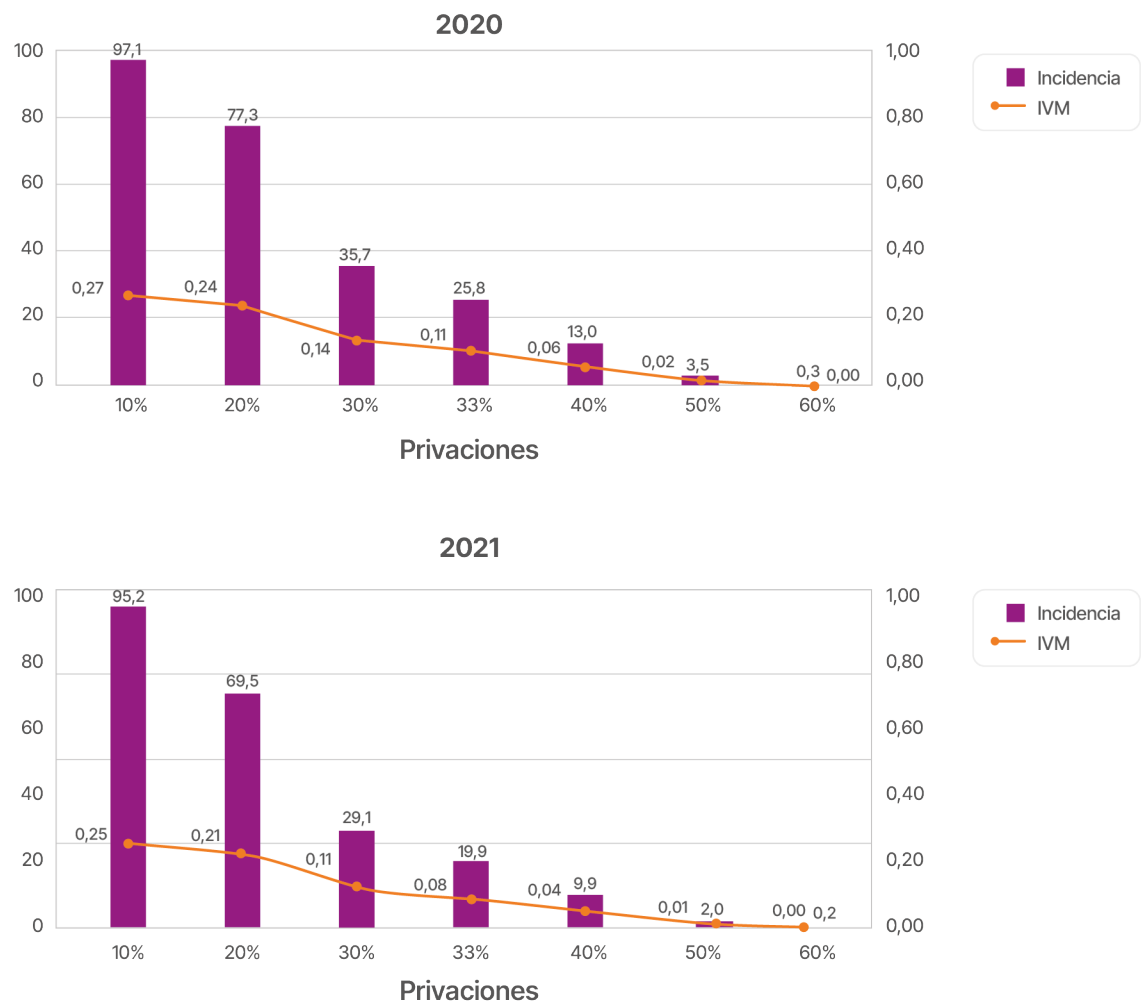
- Género del jefe de hogar
- Ciudad
- Tamaño de la familia
- Identificación con un pueblo indígena

La inclusión de estas variables permite presentar los resultados en la perspectiva de grupos clave de poblaciones en situación de vulnerabilidad

Resultados del Índice de Vulnerabilidad Multidimensional

El nivel general de vulnerabilidad experimentado por los hogares debido a la crisis sanitaria es relativamente moderado. Como se muestra en la Figura 10, para el 2021 la incidencia de vulnerabilidad para la privación (cutoff) del 33% de las privaciones (un tercio de todos los indicadores ponderados) es 20 %, lo que significa que el 20% de los hogares son vulnerables a al menos el 33% de las privaciones.

Figura 10. IVM e incidencia en los hogares, 2020 - 2021 (en porcentaje y número)



Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

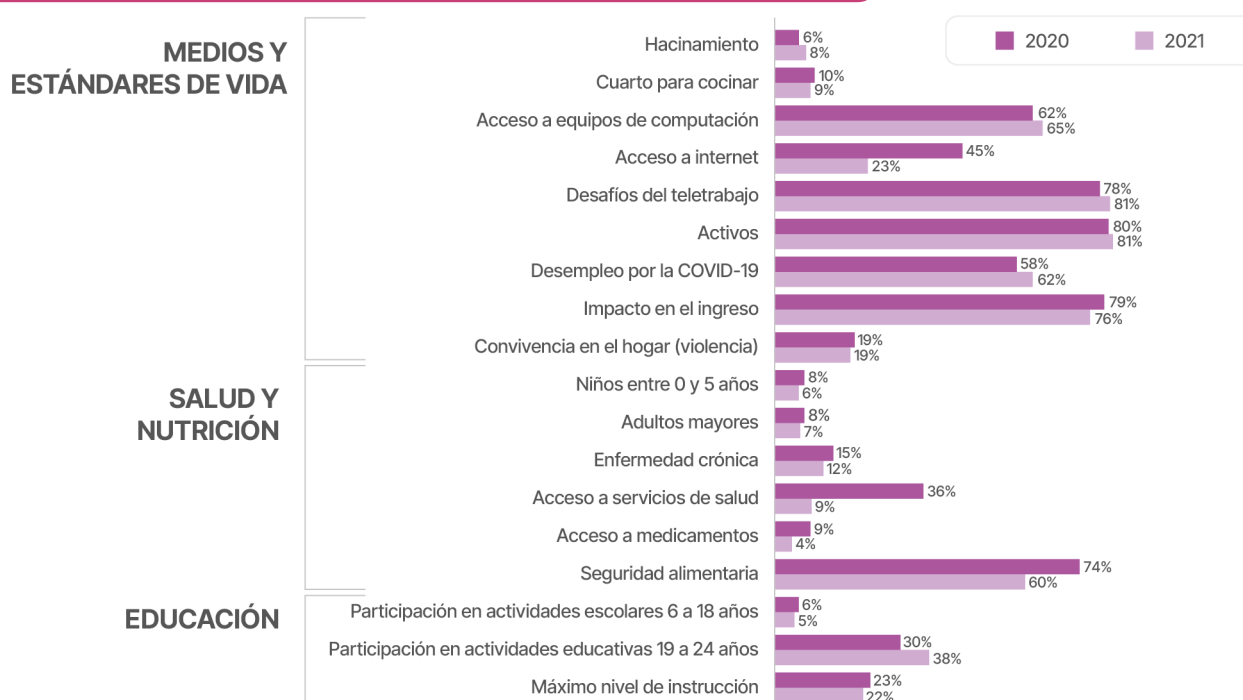
Como se muestra en la Figura 10, en general, tanto el IVM como la incidencia se redujeron de 2020 a 2021. Esta disminución fue más pronunciada en algunos cortes de privaciones. En el corte de 10 %, la incidencia cayó en 2 puntos porcentuales; En el corte de 20 % la reducción fue un poco más marcada con una diferencia de 7 puntos porcentuales en incidencia y 0,03 puntos en el IVM; para el corte de 33% la disminución en la incidencia es de 6 puntos porcentuales de diferencia y en el IVM es de 0,03 entre 2021 y 2020. A medida que el punto de corte aumenta, la diferencia entre los dos años se va reduciendo hasta converger a cero. En conjunto, estos resultados indican que la vulnerabilidad multidimensional de los hogares disminuyó en general, reflejando la mejora del contexto tras los efectos más críticos de la pandemia y las crisis asociadas.

La Figura 11, muestra la incidencia de vulnerabilidad censurada (la tasa de recuento censurada) para cada indicador del IVM. La incidencia a la vulnerabilidad censurada de un indicador representa el porcentaje de hogares que experimentan una privación en un indicador y, que además es identificado como vulnerable en el IVM general. Esto es relevante ya que permite ver cuales limitaciones o privaciones son más prevalentes entre los hogares vulnerables.

De todos los indicadores, para el 2021 los que tienen mayor incidencia a la vulnerabilidad son: desafíos del teletrabajo (81 %) y lo activos (81 %) en la dimensión de medios y estándares de vida. En la dimensión de salud la seguridad alimentaria es el indicador que tiene mayor incidencia a la vulnerabilidad.

Entre el 2020 y el 2021 seis de los 18 indicadores analizados aumentaron su incidencia a vulnerabilidad, estos son, hacinamiento, acceso a equipos de computación, desafío de teletrabajo, activos del hogar, desempleo por la pandemia y participación en actividades educativas (19 a 24 años). Existe un grupo de indicadores cuya reducción fue inferior de 5% como contar con un cuarto exclusivo para cocinar, el impacto en el ingreso y la convivencia, en la dimensión de medios y estándares de vida; la presencia de niños menores de 5 años, adultos mayores en el hogar, la existencia de algún miembro con una enfermedad crónica, y el acceso a medicamentos en la dimensión de salud y nutrición; así como la participación en actividades escolares de niños, niñas y adolescentes (6 a 18 años) y el máximo nivel de instrucción del jefe del hogar en la dimensión de educación. Todos estos indicadores redujeron su incidencia a la vulnerabilidad en un promedio del 2%.

Figura 11. Incidencia de vulnerabilidad censurada por indicador, 2020 – 2021



Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

Otros indicadores como el acceso a internet, el acceso a servicios de salud y la seguridad alimentaria en la dimensión de salud y nutrición muestran reducciones superiores a 10 puntos porcentuales. Estos cambios, diferenciados por indicador, evidencian que aquellos con menor incidencia a la vulnerabilidad en 2020 presentaron reducciones más limitadas en el tiempo. Este comportamiento es el esperado, ya que una menor incidencia de base más baja deja menor espacio para las variaciones posteriores, aunque esto

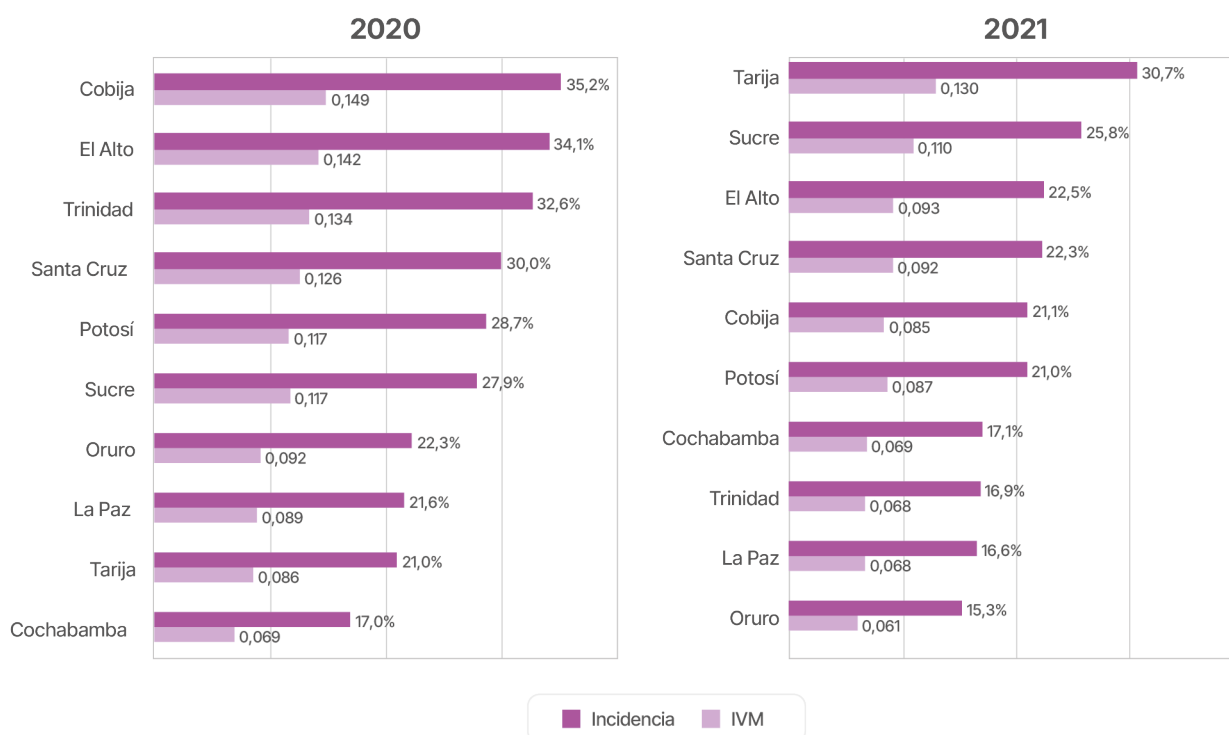
no implica necesariamente que los indicadores con mayor incidencia inicial se reduzcan más.

Existen casos que se apartan de esta tendencia general: por ejemplo, el acceso a internet y el acceso a servicios de salud mostraron reducciones particularmente pronunciadas en el periodo analizado. En contraste, la participación de jóvenes de 19 a 24 años en actividades educativas presentó un aumento en su incidencia de vulnerabilidad, destacándose como un comportamiento contrario a la tendencia general.

IVM según características demográficas de los hogares

Profundizando el análisis, en la siguiente sección se exploran las trayectorias temporales de la vulnerabilidad multidimensional con desagregaciones por ciudad, sexo, por autoidentificación étnica y por tamaño del hogar, así como algunas combinaciones entre ellas. Debido a que la mayor diferencia entre 2020 y 2021 está en el corte al 33%, se mantiene este punto de corte para todos los análisis desagregados.

Figura 12. Vulnerabilidad por ciudades, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)



Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

En este sentido, el análisis por ciudad revela que en ocho de las diez ciudades incluidas en la encuesta tanto el IVM como la incidencia a la vulnerabilidad disminuyeron, por ejemplo las ciudades de Cobija, El Alto y Trinidad registraron cambios más significativos en la incidencia a la vulnerabilidad superando los diez puntos porcentuales en cada caso. Por su parte, Santa Cruz, Oruro y Potosí mostraron reducciones superiores a los siete puntos porcentuales.

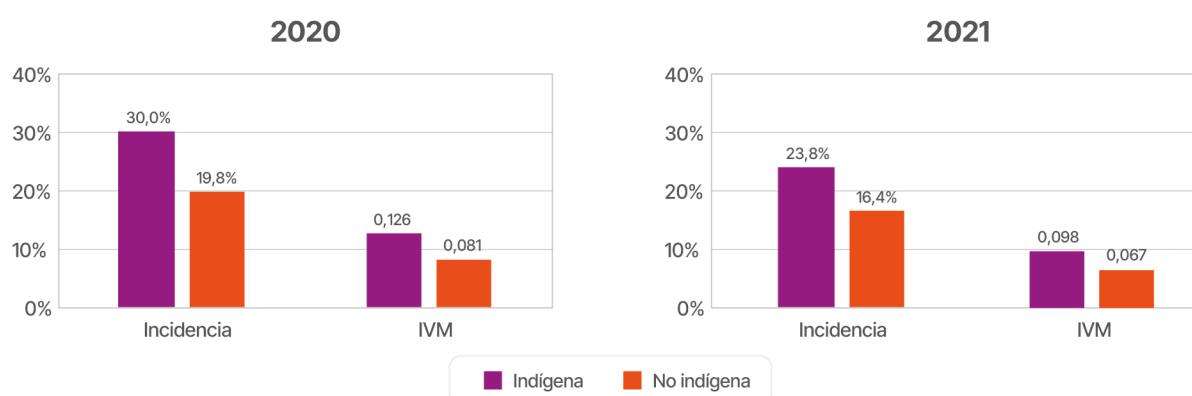
Dos casos destacan por su particularidad: en Cochabamba, la incidencia a la vulnerabilidad y el IVM no presentaron cambios, manteniéndose constante en 17 % la incidencia y 0,069 el IVM. En contraste, Tarija experimentó un incremento significativo, con casi diez puntos porcentuales en la incidencia y un aumento del IVM de 0,086 a 0,130 (Figura 12). Estos cambios indican un reordenamiento en la posición de vulnerabilidad de las ciudades. Mientras en 2020 la ciudad con mayor incidencia de vulnerabilidad multidimensional era Trinidad con 35,2 %, para 2021 esta posición la ocupa Tarija con 30,7 %. En el extremo opuesto la ciudad de Cochabamba deja su posición como la ciudad de menor incidencia de vulnerabilidad en 2020 para ser ocupada por la ciudad de Oruro en el 2021 con un valor de 15,3 %.

Vulnerabilidad según auto identificación étnica del jefe del hogar

Al comparar los datos según la auto identificación étnica de los jefes del hogar, entre indígenas y no indígenas, se encuentra que tanto la incidencia de vulnerabilidad como el valor mismo del IVM se redujeron en todos los casos entre 2020 y 2021. La incidencia de vulnerabilidades tuvo una reducción levemente mayor en familias donde el jefe de hogar se

auto identifica perteneciente a algún pueblo indígena (seis puntos porcentuales que en familias donde el jefe de hogar se auto identifica como no indígena (tres puntos porcentuales). En cuanto al IVM, la disminución fue ligeramente mayor en hogares donde el jefe de hogar se auto identifica como perteneciente a algún pueblo indígena (0,029) que no indígenas (0,015).

Figura 13. Vulnerabilidad según auto identificación étnica 2020 – 2021 (en porcentaje y número)



Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

A pesar de esta reducción entre grupos, indígenas y no indígenas, las mejoras en cuanto vulnerabilidades multidimensionales, sea a partir de la incidencia o del propio índice, no logran revertir ni reducir las brechas entre hogares indígenas y no indígenas. En 2020 la incidencia de vulnerabilidad tenía una brecha de diez puntos porcentuales en desventaja de los hogares donde el jefe de familia se auto identifica como indígena. Para 2021 esta brecha se redujo, a siete puntos porcentuales. El valor del IVM, mantiene la misma tendencia que la incidencia como se puede ver en el Figura 13.

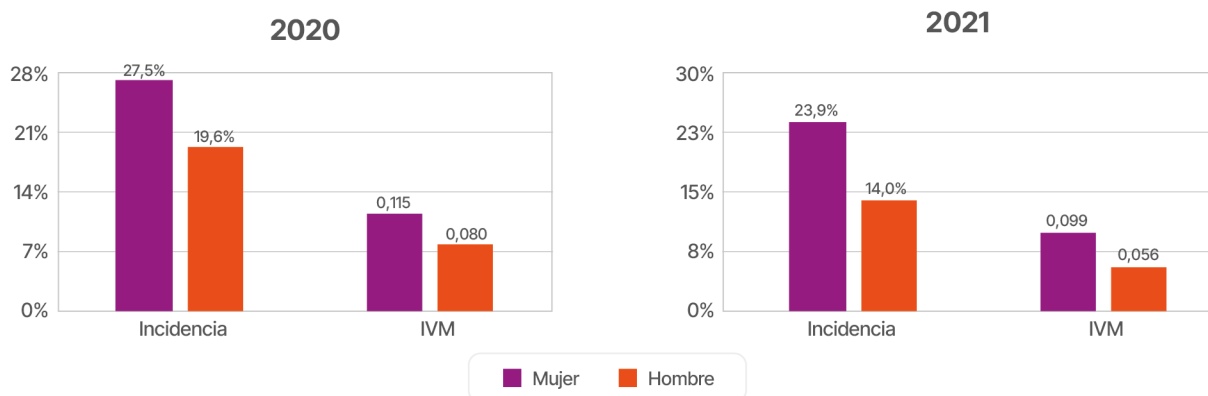
Los hogares donde el jefe de hogar se identifica como indígena tiene una prevalencia mayor de vulnerabilidad, lo que significa que son más los hogares indígenas vulnerables. Dado que el IVM se compone de esa incidencia junto con la intensidad de las privaciones, los datos apuntan a que, aunque más hogares indígenas tienen más vulnerabilidades censuradas que los hogares no indígenas, la cantidad de privaciones entre estas familias ha mejorado tímidamente entre 2020 y 2021. Esta mejora no logra revertir la brecha de desigualdad entre grupos, pero apunta al desarrollo de mejoras futuras con acciones focalizadas.

Vulnerabilidad según sexo del jefe de hogar

Los resultados sobre el nivel de vulnerabilidad entre mujeres jefas de hogar y hombres jefes del hogar tienen la misma tendencia que se ha observado hasta ahora, las mujeres se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor que sus pares hombres. La diferencia, en ambos casos, entre 2020 y 2021 es de disminución de las vulnerabilidades, tanto en incidencia como en el propio IVM pero la brecha se mantiene. Tanto la incidencia como el IVM se reduce en proporción mayor para mujeres jefas de hogar que para hombres jefes de hogar.

Los hogares encabezados por una mujer disminuyeron su incidencia en tres puntos porcentuales y su IVM en 0,01 puntos, mientras que los hogares con hombres como jefes de hogar redujeron en cinco puntos porcentuales su incidencia y en 0,02 puntos su IVM. Esta mejora, particularmente más marcada para los hombres, hace que se mantengan las brechas de género y se incrementen las vulnerabilidades en los hogares que cuentan con una mujer como jefa de hogar (ver Figura 14).

Figura 14. Vulnerabilidad según sexo del jefe de hogar, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)

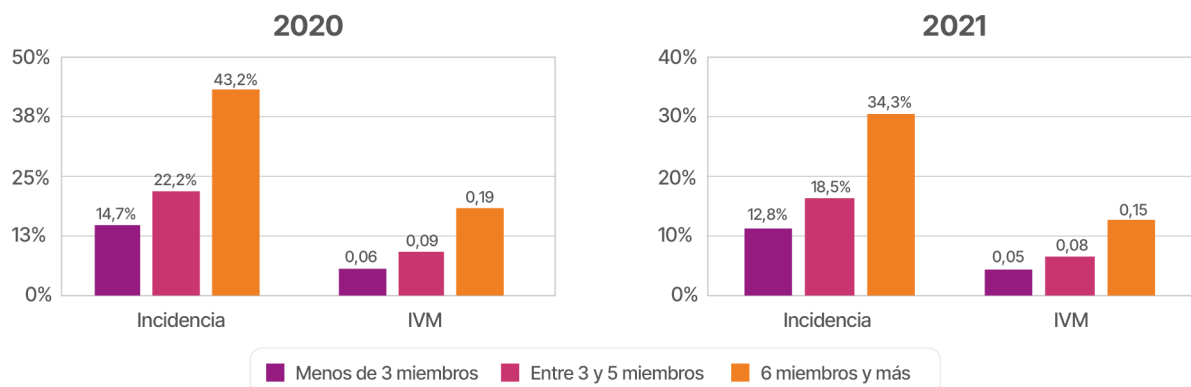


Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

Vulnerabilidad según tamaño del hogar

El análisis por tamaño de hogar toma en cuenta los siguientes tipos de hogar: hogares con menos de tres personas en el hogar, entre tres y cinco personas en el hogar y con 6 o más personas. Los resultados muestran una correlación positiva entre el tamaño del hogar y el nivel de vulnerabilidad, tanto en términos de incidencia como de IVM.

Figura 15. IVM e incidencia de vulnerabilidad según tamaño del hogar, 2020 – 2021 (en porcentaje y número)



Fuente: Encuesta SEIA Hogares-PNUD, 2020. Encuestas Impacto COVID-BID, 2021

En general, los resultados muestran una reducción tanto en incidencia como en el valor del IVM entre el 2020 y el 2021, en todos los hogares del país. Por tamaño de hogar, la incidencia por vulnerabilidades tuvo una reducción levemente mayor en hogares con seis miembros o más de casi nueve 9 puntos porcentuales, luego los hogares con tres a cinco miembros redujeron su incidencia en cuatro puntos porcentuales y los hogares con menos de tres miembros disminuyeron en casi dos puntos porcentuales. Este comportamiento se replica en el IVM, como se puede ver en el Figura 18. En general, si bien hay una mejora en los niveles de vulnerabilidad, los hogares con un número alto de miembros siguen siendo los más vulnerables y son un grupo importante de atención en el diseño de política públicas.

“(...) si bien hay una mejora en los niveles de vulnerabilidad, los hogares con un número alto de miembros siguen siendo los más vulnerables y son un grupo importante de atención en el diseño de política públicas”



ESCENARIOS FUTUROS: EN AUSENCIA DEL ENFOQUE DE VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL

Si no se implementan políticas públicas que aborden la vulnerabilidad multidimensional, Bolivia se enfrentará a los siguientes escenarios en los próximos cinco años (2025-2030):

- 1. Estancamiento económico:** La dependencia de la exportación de recursos naturales sin diversificación productiva limitará el crecimiento del PIB a tasas inferiores al 3 % anual (FMI, 2023). La falta de inversión en sectores estratégicos como la industria, la tecnología y la agricultura diversificada impedirá la creación de empleos de calidad y la mejora de la competitividad (Banco Mundial, 2023).
- 2. Aumento de la pobreza y la desigualdad:** La falta de políticas de protección social integrales que aborden la vulnerabilidad multidimensional incrementará la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2024). Los hogares de ingresos medios, expuestos a la inflación, la informalidad laboral y los choques climáticos, se verán empujados hacia la pobreza, ampliando la brecha entre ricos y pobres (PNUD, 2023). La tasa de pobreza extrema podría superar el 20% y el índice de Gini podría aumentar a 0,50 (estimaciones propias basadas en tendencias actuales).
- 3. Vulnerabilidad social y conflictividad:** La combinación de estancamiento económico, aumento de la pobreza, desigualdad y cambio climático generará un aumento de la vulnerabilidad social, con consecuencias para la seguridad ciudadana y la estabilidad política (PNUD, 2023). La falta de oportunidades, la discriminación y la exclusión social podrían exacerbar las tensiones sociales y generar un aumento de la conflictividad, poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática (IDEA Internacional, 2024). El aumento de la migración interna y externa como respuesta a la crisis podría generar tensiones sociales y culturales en las áreas de destino (OIM, 2024).
- 4. La falta de oportunidades económicas y la degradación ambiental podrían generar un aumento de la migración interna hacia las ciudades,** exacerbando la presión sobre los servicios básicos y la infraestructura urbana. Asimismo, la migración externa podría aumentar, especialmente entre los jóvenes, generando una fuga de cerebros y una pérdida de capital humano para el país (OIM, 2024).

En este contexto, el PNUD en Bolivia propone analizar los desafíos relacionados con la protección social, considerando la profundización de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad social, así como la contracción del espacio fiscal. Esto indudablemente requerirá respuestas de política económica, fiscal y social a corto plazo. Para ello, se ha elaborado una métrica de vulnerabilidad multidimensional bajo rigurosos estándares técnicos, con el objetivo de guiar el diseño de políticas públicas urgentes y ofrecer una perspectiva integral de la desigualdad y las brechas de desarrollo. En resumen, se busca asegurar que “no se deje a nadie atrás” y, al mismo tiempo, evitar que “nadie retroceda”.

RECOMENDACIONES

A lo largo del documento se confirma la hipótesis central que motivó su desarrollo: la pobreza monetaria, aunque importante, no es suficiente para explicar la vulnerabilidad de los hogares bolivianos frente a crisis como la pandemia. Los resultados del Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) demuestran que múltiples privaciones se combinan para generar desigualdades estructurales persistentes. Por ello, se valida la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional para el diseño de políticas públicas, con el fin de fortalecer la resiliencia de los hogares y garantizar que los avances en desarrollo humano sean sostenibles.

Una mejor comprensión de los determinantes de la vulnerabilidad multidimensional facilitará la redefinición de los programas de transferencias, los cuales deben adaptarse a las nuevas características de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad (CEPAL, 2020). Esto

es esencial para recuperar efectividad y eficiencia en las intervenciones. Por ejemplo, se debería diseñar medidas que beneficien a los hogares de ingresos medios que, en contextos de alta informalidad y crisis económica, han perdido su empleo o experimentado una disminución significativa de sus ingresos debido a la inflación o la transición de empleos formales a informales (Banco Mundial, 2021). Se podrían considerar programas de apoyo al emprendimiento, acceso a créditos blandos y capacitación en habilidades digitales para facilitar la reinserción laboral de este grupo.

Es fundamental fortalecer el sistema de salud para garantizar el acceso y mejorar la calidad del servicio para esto los desafíos que tiene el Estado boliviano para gestionar con eficiencia su modelo de salud implica cambios estructurales hacia un modelo sanitario resiliente y acorde a los desafíos del contexto.



Un modelo de gestión sanitario resiliente requiere una actualización constante del perfil epidemiológico del país. Bolivia atraviesa un período de transición epidemiológica caracterizado por ser de “múltiple carga” donde coexisten enfermedades infecciosas, endémicas y crónicas, lo que exige respuestas integrales y sostenidas del sistema de salud, así como un sistema de vigilancia epidemiológica eficiente para identificar de manera oportuna tendencias emergentes en salud pública (PNUD Bolivia 2025).

Implementar programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a fortalecer las capacidades de los hogares para enfrentarse a choques económicos, sociales y ambientales es fundamental (OIT, 2021). Esto también conlleva establecer mecanismos de coordinación intersectorial entre diferentes niveles de gobierno y sectores (salud, educación, empleo, vivienda), garantizando la implementación de políticas públicas integrales y efectivas (CEPAL, 2020). Se requiere una estrategia de coordinación que involucre al gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales. De este modo, se preparará no solo a los hogares para ser más resilientes, sino también a la institucionalidad pública, actualizándola y capacitándola para afrontar este tipo de eventos (PNUD, 2023).

Otra dimensión emergente del análisis de resultados del IVM es la necesidad de invertir en la resiliencia de los hogares. Esta resiliencia se entiende como la capacidad de las familias para anticipar, resistir, recuperarse y adaptarse a situaciones adversas, incluidos cambios económicos, conflictos y otros choques (Banco Mundial, 2021). Este concepto abarca no solo la sobrevivencia ante situaciones difíciles, sino también la habilidad para recuperarse y transformarse positivamente tras tales eventos (PNUD, 2023). Esto implica promover la diversificación económica, la adaptación al cambio climático, el acceso a servicios de salud de calidad y el fortalecimiento del capital social.

Es fundamental fortalecer el capital social y la cohesión comunitaria a través de programas que promuevan la participación ciudadana, el diálogo intercultural y la resolución pacífica de conflictos. Estos programas podrían incluir la creación de espacios de encuentro comunitario, la capacitación de líderes locales y la promoción de iniciativas de desarrollo lideradas por la propia comunidad.

Es imprescindible reformular los sistemas de protección social para que incorporen una perspectiva multidimensional de la vulnerabilidad. Esto significa ir más allá de la pobreza monetaria para atender las diversas dimensiones que afectan el bienestar, priorizando a los grupos más expuestos y articulando de manera coherente las políticas de salud, empleo, educación y vivienda. Por un lado, los sistemas de protección social actuales, aunque importantes, están altamente fragmentados y tienden a focalizarse en los más pobres, sin garantizar cobertura efectiva para otros grupos vulnerables. Por otro lado, los sistemas de seguros privados cubren solo a una parte muy pequeña de la población y suelen tener costos elevados. En consecuencia, existe un segmento significativo de la población que queda desprotegido.

El diseño de políticas de protección social debe basarse en un análisis exhaustivo que contemple las diversas dimensiones de privación y riesgo que enfrentan las familias bolivianas. Para ello, es fundamental incorporar la mirada interseccional que visibilice cómo múltiples factores como el género, la edad, el origen étnico, la situación de discapacidad, el territorio o la identidad sexual se combinan y agravan las situaciones de vulnerabilidad. Este enfoque permitirá identificar no solo a los hogares más afectados en términos generales, sino también a aquellos grupos poblacionales que enfrentan barreras estructurales persistentes para acceder a derechos y servicios. Al integrar la interseccionalidad en el análisis, las políticas públicas pueden diseñarse de manera más precisa, equitativa y eficaz, promoviendo respuestas diferenciadas que no reproduzcan desigualdades existentes, sino que contribuyan activamente a superarlas.

La adopción de un enfoque de vulnerabilidad desde una perspectiva multidimensional no es solo una herramienta técnica, sino un compromiso ético y político con la igualdad y la justicia social. Al reconocer las múltiples privaciones que afectan de forma interrelacionada a los hogares, especialmente a los más vulnerables, este enfoque permite diseñar políticas públicas más inclusivas, sensibles al territorio y sostenibles en el tiempo. Solo así podremos garantizar que “nadie se quede atrás” y, aún más, que “nadie retroceda”, construyendo un futuro más equitativo y resiliente para todas y todos los bolivianos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, S., y J. Foster (2011). *Counting and Multidimensional Poverty measurement*. Journal of Public Economics, OPHI Working Paper N° 07. Queen Elizabeth House (QEH), University of Oxford.
- Alkire, S., Kanagaratnam, U., and Suppa, N. (2021). *The global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2021*. OPHI MPI Methodological Note 51, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford.
- Banco Central de Bolivia (BCB) (2016). *Informe de Política Monetaria – Segundo Semestre 2016*. La Paz: BCB.
- Banco Central de Bolivia (BCB) (2015). *Informe de Política Monetaria – Primer Semestre 2015*. La Paz: BCB.
- Banco Mundial. (2023, 18 diciembre). *2023 en nueve gráficos: El aumento de la desigualdad*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ____ (2015). *Bolivia Poverty Assessment: Drivers of Poverty Reduction and Inclusive Growth*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347>
- BID – PNUD (2023). *Teletrabajo en Bolivia. De la pandemia a la postpandemia*. Coordinadores: Serrate, Liliana; Urquidi Manuel & Aramayo, Fernando. La Paz – Bolivia
- ____ (2022). *Teletrabajo en Bolivia. La digitalización en pandemia y su impacto en el modo de trabajar de los bolivianos*. Coordinadores: Serrate, Liliana; Urquidi Manuel & Aramayo, Fernando. La Paz – Bolivia
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). (2020). *Extractivismo, territorios indígenas y conflictos socioambientales en Bolivia*. La Paz: CEDLA. Disponible en: <https://www.cedla.org/publicaciones/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región: Aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ____ (2024). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- ____ (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- ____ (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Documentos de Proyecto
- ____ (2015). *América Latina y el Caribe: Una mirada al desarrollo en transición*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ____ (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (s/f). *Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel*. Documento borrador disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf
- Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). (2019). *Impactos de la actividad minera en los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia*. Santa Cruz de la Sierra: CIDOB.

- Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). (2010). *Plataforma de demandas de los pueblos indígenas del oriente, Chaco y Amazonía boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: CIDOB.
- Coopenergy (2015). *Guía para la gobernanza multinivel. Para autoridades públicas locales y regionales*. Unión Europea
- FMI (2024). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, DC: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025#Overview>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023). *Encuesta Continua de Hogares 2023*. La Paz, Bolivia: INE.
- _____. (2022). *Bolivia: Indicadores de Pobreza y Desigualdad 2005–2021*. La Paz: INE. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/pobreza-y-desigualdad>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press.
- McQueen, David et al. (2012). *Gobernanza Intersectorial para la Salud en Todas las Políticas. Estructuras, acciones y experiencias*. World Health Organization / European Observatory on Health Systems and Policies
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP). (2015). *Memoria de la Economía Boliviana 2014*. La Paz: MEFP.
- _____. (2012). *Memoria de la Economía Boliviana 2013*. La Paz: MEFP.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MDyMA). (2015). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. La Paz, Bolivia
- MSI – Institute for Multi-Stakeholder Initiative Integrity (2015). *Defender los pilares fundamentales: una evaluación sobre la gobernanza de los grupos de multipartícipes en el EITI*. Disponible en: <https://www.msi-integrity.org/wp-content/uploads/2015/02/MSI-Integrity-Informe-Resumido-Defender-los-Pilares-Fundamentales-ESP.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Estudio nacional: Impulsando la productividad en Bolivia*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP).
- _____. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción*. Lima: OIT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Perspectivas de las capacidades 2023: Cualificaciones para una transición ecológica y digital resiliente*. París: OCDE.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Disponible en: <https://covid19.who.int/>.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Louise Anne Lowe (2020). *Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica*. Eduardo Pastrana Buelvas y Nicole Stopfer (eds.), Gobernanza multinivel de la Amazonía. Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Konrad Adenauer Stiftung.

- Pedrajas Marta (2017). *The last mile: the ethical challenges of extreme poverty and vulnerability in the UN 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- PNUD – España Pérez-Fuentes, Dewin Iván y Jorge Leonardo Castillo-Loaiza (2016). *Capital humano, teorías y métodos: importancia de la variable salud, economía, sociedad y territorio*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2025). *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2025: Una cuestión de elección: Personas y posibilidades en la era de la IA*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, NY: PNUD.
- ____ (2023). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023. Enfrentar vulnerabilidades en un mundo incierto*. Nueva York: PNUD.
- ____ (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables. Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. Nueva York, NY: PNUD.
- ____ (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York, NY: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia (PNUD, Bolivia). (2023). *Índice de Vulnerabilidad Multidimensional. Evaluación del impacto la pandemia COVID-19. Documento de Trabajo*. PNUD-Bolivia.
- ____ (2010). *Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010*. La Paz: PNUD Bolivia. Disponible en: <https://www.undp.org/es/bolivia/publications/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2010-los-cambios-detras-del-cambio>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). *Informe de la UNESCO sobre la Ciencia 2021 – La carrera contra el reloj para un desarrollo más inteligente*. J. Lewis, S. Schneegans y T. Straza (editores). Publicaciones UNESCO. París (Francia).
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). (2024). *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. La Paz: UDAPE. Disponible en: <https://dossier.udape.gob.bo/>
- ____ (2023). *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. Vol.33. La Paz: UDAPE. Disponible en: https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0706.html
- World Economic Forum (WEF). (2023). *The Global Risks Report 2023*. Ginebra, Suiza: WEF.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). (2019). *Memoria Institucional 2018–2019*. La Paz: YPFB.

ANEXO

Anexo metodológico

IVM se calcula como una medida de la tasa de recuento ajustada diseñada para medir la vulnerabilidad y se puede desglosar en incidencia, intensidad y composición por dimensiones. La incidencia a la vulnerabilidad (H, para la tasa de recuento) es la proporción de personas (dentro de una población determinada) que se identifican como vulnerables sobre la base de las múltiples privaciones que experimentan. La intensidad a la vulnerabilidad (A, para el promedio de privaciones) es la proporción promedio de privaciones que experimentan las personas vulnerables. Mide qué tan vulnerables son las personas, en promedio. El IVM es el producto de H y A.

$$IVM = H \times A$$

En la práctica, consideramos una muestra de N hogares y $D \geq 2$ indicadores. Los indicadores relacionados con una misma área de privación se agrupan en dimensiones. Por ejemplo, la dimensión de educación se identifica en los datos con dos indicadores. Sea Y la matriz $N \times D$ cuya entrada y_{ij} denota el nivel del indicador j para el hogar i . El vector $z = (z_1, \dots, z_D)$, de tamaño $1 \times D$, contiene los cutoffs (cortes) de privaciones de los indicadores D , que son utilizados para determinar si un hogar tiene privaciones en cada uno de los indicadores D . Supongamos que, para un indicador j y un hogar i , la privación se produce cuando y_{ij} cae estrictamente por debajo del cutoff (corte) respectivo, es decir $y_{ij} < z_j$. El vector $w = (w_1, \dots, w_D)$, de tamaño $1 \times D$ con w_j entre 0 y 1, y w_j suman 1.

Sea g^0 la matriz de privación $N \times D$ cuyas entradas están dadas por $g_{ij}^0 = w_j$ si una entrada de indicador y_{ij} cae estrictamente por debajo de los cortes (cutoffs) respectivos z_j . La suma de filas de g^0 representa el número de privaciones ponderadas que enfrenta el hogar i , es decir:

$$c_i = \sum_{j=1}^D g_{ij}^0$$

En esta metodología, k se define como el cutoff (corte) de vulnerabilidad, que representa el alcance de las privaciones ponderadas que un hogar debe superar para ser considerado vulnerable. Conociendo el cutoff (corte) k , podemos definir la función de identificación de vulnerabilidad $\rho_k(y_i, z)$ que es igual a 1 si la tasa de privación ponderada excede el corte (cut offs) k y 0 en otro caso. Por lo tanto, la tasa de recuento H o la incidencia de vulnerabilidad se puede calcular de la siguiente manera:

$$H = \frac{\sum_{i=1}^N \rho_k(y_i, z)}{N}$$

Como se explicó anteriormente, la intensidad A es la proporción promedio de privaciones que experimentan los hogares vulnerables.

El IVM también se puede calcular utilizando su composición dimensional, desglosándolo por cada uno de sus indicadores. La cifra que se utilizará al respecto es la tasa de recuento censurada, h_j , que es el porcentaje de personas identificadas como vulnerables y desfavorecidas en cada componente del indicador (j). El IVM se construye sumando la tasa de recuento censurada ponderada h_j de cada indicador D :

$$IVM = \sum_{j=1}^D w_j h_j$$

Para calcular el IVM, partimos de establecer un perfil de privaciones para cada hogar, indicando en cuál de los 18 indicadores se encuentran privados (Tabla 1). Cada hogar se caracteriza como “desfavorecido” o “favorecido” en cada indicador en función de una puntuación de corte (cutoff) de privación. Por ejemplo, un hogar se ve privado de ingresos o es vulnerable a los ingresos si un miembro del hogar ha recibido salarios reducidos o el hogar ha experimentado una pérdida de ingresos debido a la crisis de salud por COVID-19. Se utilizó una ponderación igual entre las dimensiones. Por lo tanto, dado que tenemos 3 dimensiones, cada dimensión tiene un peso de 1/3 (Tabla 1).

DIMENSIÓN	INDICADOR	DESFAVORECIDO SI...	PESO
Medios y estándares de vida	Hacinamiento	Si el hogar tiene más de 2 personas por habitación, clasifica como hacinada	1/27
	Cuarto para cocinar	Si el hogar no tiene un cuarto solo para cocinar	1/27
	Acceso a equipos de computación	Si el hogar no tiene computadora de escritorio y / o computadora portátil / Tablet	1/27
	Acceso a internet	Si el hogar no tiene d) servicio a internet	1/27
	Desafíos del teletrabajo	Ningún miembro del hogar ha trabajado bajo la modalidad del teletrabajo	1/27
	Activos	Si el hogar no tiene acceso a: refrigerador, frigorífico y vehículo para uso exclusivo del hogar	1/27
	Desempleo por la COVID-19	Al menos un miembro del hogar ha estado desempleado desde que la cuarentena comenzó	1/27
	Impacto en el ingreso	El miembro del hogar ha recibido un salario menor o el hogar a experimentado la pérdida de ingresos por la crisis sanitaria de la COVID-19	1/27
	Convivencia en el hogar (violencia)	La calidad de las relaciones de convivencia en el hogar es regular/ mala / muy mala o la calidad de las relaciones de convivencia en el hogar se ha deteriorado	1/27
Salud y nutrición	Niños menores de 5 años	El hogar tiene al menos un niño entre 0 y 5 años de edad	1/18
	Adultos mayores	El hogar tiene al menos un adulto mayor	1/18
	Enfermedad crónica	Si un miembro del hogar tiene una enfermedad crónica	1/18
	Acceso a servicios de salud	Hogares que declararon que necesitaron hacer una consulta médica durante la cuarentena y no pudieron hacerla	1/18
	Acceso a medicamentos	Hogares que afirman haber necesitado comprar medicinas durante la cuarentena y no pudieron acceder a ellos	1/18
	Seguridad alimentaria	Si el hogar declara que tuvo que utilizar al menos una de las siguientes estrategias para compensar la falta de ingresos: dependió de alimentos menos agradables y costosos, comida prestada o dependió de la ayuda de amigos o familiares, redujeron el número de comidas por día, reducción del tamaño de las porciones de alimentos, reducción de las cantidades consumidas por adultos/madres de niños pequeños, envío de miembros del hogar a comer en otro lugar	1/18
Educación	Participación en actividades escolares 6 a 18 años	No participar en actividades escolares después de la cuarentena (total de 6 a 18)	1/9
	Participación en actividades educativas 19 a 24 años	No participar en actividades escolares después de la cuarentena (total de 19 a 24)	1/9
	Máximo nivel de instrucción del jefe de hogar	Máximo grado de instrucción del principal generador de ingresos es secundaria incompleta o menos	1/9